

Antología Esencial  
**Fernando Calderón G.**

# La construcción social de los derechos y la cuestión del desarrollo



**TOMO I**

**LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL  
DE LOS DERECHOS Y LA CUESTIÓN  
DEL DESARROLLO**



Colección **PENSAMIENTO POLÍTICO Y DEMODIVERSIDAD**

**FERNANDO CALDERÓN GUTIÉRREZ**

**LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL  
DE LOS DERECHOS Y LA CUESTIÓN  
DEL DESARROLLO**

**ANTOLOGÍA ESENCIAL**

**TOMO I**

**POLÍTICA Y DESARROLLO**

**Prólogo de**

**ALAIN TOURAINE**





---

*La construcción social de los derechos y la cuestión del desarrollo: antología esencial.*

**Fernando Calderón Gutiérrez**

Colección Pensamiento Político y Demodiversidad

© Órgano Electoral Plurinacional (OEP)

Tribunal Supremo Electoral - Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)

Av. Sánchez Lima N° 2482, Sopocachi  
Teléfonos: (+591) 2424221 - 2422338  
[www.oep.org.bo](http://www.oep.org.bo)  
La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Secretaría Ejecutiva

Estados Unidos 1168 - C1023AAB  
Teléfonos: (+54 11) 43049145  
[www.clacso.org](http://www.clacso.org)  
Buenos Aires, Argentina

Primera edición digital, CLACSO, marzo de 2017

Primera edición impresa, diciembre de 2017

Tiraje: 700 ejemplares

Depósito legal: 4-1-611-17 P.O.

ISBN Obra completa: 978-99905-928-6-3

ISBN Tomo I: 978-99905-928-7-0

Impresión: Editora Presencia

Reconocimiento-No Comercial-Sin Obra Derivada

(CC BY-NC-ND)

Se autoriza la reproducción en cualquier medio sujeta a la mención de la fuente.

Impreso en La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia.

Distribución gratuita

---

# ÍNDICE

Presentación.....	7
<i>José Luis Exeni Rodríguez</i>	
Prólogo.....	9
<i>Alain Touraine</i>	
Biografía académica.....	43
<i>Sergio Villena Fiengo</i>	

## TOMO I POLÍTICA Y DESARROLLO

Navegar contra el viento... O las perspectivas de América Latina en la era de la información (2016) .....	57
Repensando el Desarrollo Humano desde la perspectiva de la sociología del actor (2015).....	83
Carisma, sociedad y política (2013) .....	129
<i>Fernando Calderón G. y Daniel Moreno</i>	
Los líderes y la sociedad frente al espejo (2013).....	169
<i>Fernando Calderón G., Caterina Colombo y Daniel Moreno</i>	
Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina (2008).....	219
Panorama electoral de América Latina. ¿Qué reemplaza al modelo neoliberal? (2006).....	245

Las nuevas condiciones sociales de la democracia (2004) .....	255
La nueva cuestión social bajo la mirada del desarrollo humano. Una fundamentación sociológica desde la experiencia latinoamericana (2000) .....	265
Modernización y gobernabilidad democrática (1998) .....	289
<i>Fernando Calderón G. y Norbert Lechner</i>	
La pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social (1997).....	319
<i>Fernando Calderón G. y Alicia Szmucler</i>	
Gobernabilidad, competitividad e integración social (1995) .....	337
Hacia una perspectiva crítica de la modernidad. Las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad (1994) .....	357
<i>Fernando Calderón G., Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone</i>	

# PRESENTACIÓN

---

**JOSÉ LUIS EXENI RODRÍGUEZ**

VICEPRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Fernando Calderón Gutiérrez es, sin duda, uno de los más lúcidos y prolíficos intelectuales bolivianos. Leer la realidad nacional y regional a través de su obra es recorrer los meandros de las múltiples formas que adquieren la conflictividad, los movimientos sociales, la acción colectiva y la institucionalidad democrática en nuestra Latinoamérica.

Por ello hemos querido inaugurar la colección “Pensamiento Político y Demodiversidad” recogiendo parte fundamental de su obra, que se expresa en la presente *Antología esencial*. Y es que esta colección quiere irradiar las ideas y trabajos de pensadores y pensadoras contemporáneos, cuyas obras y aportes epistemológicos y teóricos constituyen una contribución fundamental para comprender las problemáticas que hacen al ejercicio de los derechos políticos y a la vida democrática en Bolivia y América Latina desde una perspectiva integral, crítica e interdisciplinaria.

Con esta colección, el Órgano Electoral Plurinacional pretende contribuir al desarrollo del pensamiento político boliviano en el marco de la construcción del Estado Plurinacional y de la Democracia Intercultural y Paritaria; con sociedades que fortalezcan los mecanismos democráticos y de diálogo permanente sobre procesos de (alternativas al) desarrollo con inclusión e igualdad social, con pluralismo y diversidad, con interculturalidad y paridad democrática, con horizonte emancipatorio.

La *Antología esencial* de Fernando Calderón está dividida en dos tomos: el primero enfocado en los desafíos de la *política y el desarrollo*, y el segundo enfocado a la *política y los movimientos socioculturales*; en ambos casos se recoge la reflexión intelectual de cuatro décadas, que oscila entre lo global, lo nacional y lo regional. Son dos volúmenes que, en sus letras, no reconocen frontera, y que construyen una semblanza de lo global –algo en lo que Cal-

derón fue precursor— antes incluso de que esta forma de aprehender la realidad fuera, o nos pareciera, una necesidad.

El primer tomo, con doce ensayos, aborda desafíos tremendamente actuales y/o persistentes, como, paradójicamente, es *el cambio*. Así, Calderón articula, por ejemplo, sobre la gestión de la información en tiempos de *pos-verdad*, los alcances del cambio político en Latinoamérica, la construcción de liderazgos en un contexto de inflexión histórica y los desafíos latinoamericanos frente a un desgastado neoliberalismo.

El segundo tomo, con diecisiete ensayos, incluso desde la lontananza y con claridad estratégica, reflexiona acerca de temas que marcaron y aún marcan la agenda pública, como la hoja de coca y los movimientos sociales y su potencial transformador. Y en sus ensayos más actuales, hilvana y deshilvana las distintas formas que adquiere el conflicto social en América Latina, el rol de las jóvenes y los jóvenes en la transformación de la realidad y, con ellos, la emergencia de una nueva politicidad, con hincapié en hitos bolivianos que contribuyen a la reflexión crítica del pensamiento político regional.

De los 29 ensayos que hoy tenemos el gusto de presentar, muchos son reflexiones indi-

viduales y, otro tanto, reflexiones con Alicia Szmukler, Caterina Colombo, Daniel Moreno, Ernesto Ottone, Mario R. dos Santos, Manuel Castells, Martín Hopenhayn y Norbert Lechner, siguiendo una de las principales características de la construcción del pensamiento de Calderón: tejer en diálogo constante, en diálogo crítico, haciendo lectura de lecturas y con otras lecturas.

Es importante recordar que la presente publicación, que inaugura esta serie editorial, es fruto de un convenio entre el Tribunal Supremo Electoral y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) —del que Calderón fue Secretario Ejecutivo entre 1984 y 1991— para desarrollar y promover la difusión del debate y el pensamiento crítico regional. Materializar dicho acuerdo con el libro *La Construcción Social de los Derechos y la Cuestión Social del Desarrollo* de Fernando Calderón no es casual. Es un reconocimiento, un homenaje.

Que sea esta, entonces, parada obligatoria para quien quiera explorar el pensamiento nacional desde una perspectiva global, así como para quien busque explorar el pensamiento regional desde una perspectiva nacional. Que sea esta, pues, invitación ineludible para alentar el diálogo plural y la deliberación pública en nuestras democracias en ejercicio.

# PRÓLOGO

---

ALAIN TOURAINE\*

**F**ernando Calderón –sociólogo boliviano, Ex Secretario Ejecutivo de CLACSO, participante muy activo del PNUD (programa de Naciones Unidas para el desarrollo) para varios países del continente, amigo muy cercano de Manuel Castells– es de esos sociólogos, economistas o politólogos que no corren el riesgo de encerrarse en las diferencias que separan a unas naciones de las otras en esta región vasta y diversa.

Desde hace tiempo, él forma parte del pequeño grupo de precursores que, antes que los otros, levantaron la bandera de pensar lo global, lo que obliga a consagrar una reflexión y una formación profesional permanentes a todos los especialistas, juristas, ecologistas, antropólogos o especialistas de comunicación que trabajan –algunos desde hace más de medio siglo y la mayoría desde hace dos o tres

décadas– para construir una imagen compleja y coherente del nuevo tipo social en que vivimos. Este último lleva al mundo entero, empujado por la globalización, hacia un nuevo modelo social dominante, y hacia nuevas combinaciones entre ese modelo central y tipos de sociedades más o menos dependientes, ya sea de los antiguos poderes colonizadores como de los Estados que sostienen más claramente el nuevo modelo social. Un modelo social que está claramente conformado de una manera post industrial, tal como lo habíamos propuesto con cierto éxito Daniel Bell –gran intelectual americano y profesor de Harvard University– y yo mismo, en la École des Hautes Études en París desde los años 70, todavía en un siglo XX dominado por la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que se desencadenó casi al mismo tiempo que la victoria de los Aliados sobre el ejército y el régimen hitleriano, y que ya estaba inscrita en los acuerdos de Yalta.

---

\* École des Hautes Études en Sciences Sociales, París.

Si es desde hace tiempo necesario leer con una atención particular a los y las que fueron los primeros convencidos de la necesidad de dar prioridad a la historia global sobre las historias nacionales y hasta regionales, es solamente ahora, después de una larga generación de trabajos, que podemos leer, gracias a grandes investigadores como Fernando Calderón, los estudios que combinan una fuerte conciencia de la necesidad de una sociología global y un conocimiento profundo de varios países, en particular en el caso de Fernando Calderón, Bolivia, Argentina y Chile.

Nos hemos acostumbrado a leer y escribir historias nacionales hasta en el caso de las naciones colonizadas, por la fuerza con que la identidad nacional de las potencias coloniales, que tendían fuertemente a acordar un valor universal a sus propias características sociales y culturales, y que ha marcado la organización de esas naciones y la vida de sus habitantes. A lo largo de los dos últimos siglos, es la producción industrial, sus conflictos sociales y las reformas que provocaron, ya sea por la ley o por las negociaciones colectivas, así como también por los movimientos revolucionarios, lo que definió más fuertemente a estas sociedades, que parecían en ese entonces más potentes y que las otras querían imitar. Más concretamente,

las sociedades que se definían por un conflicto social central, que oponía a asalariados y dueños de las industrias alrededor de la convicción compartida por ambos campos de que la creatividad humana se manifiesta más directamente por su capacidad técnica.

El continente americano recibió por su dependencia colonial, ante todo una herencia cultural, primeramente lingüística, de los países colonizadores, España y Portugal, pero también, desde la mitad del siglo XIX, en el caso de Chile y Perú, sufrieron la ocupación del oeste americano. Desde la fiebre del oro, que condujo en la costa pacífica de América del Sur, un desarrollo económico del cual Valparaíso es la ciudad simbólica y del cual varias ciudades, como Iquique –bastante más al norte que Valparaíso– guardaron la marca candente de la represión a los primeros movimientos de los mineros del cobre y de salitre. América Latina no es solamente un continente colonizado por los españoles y los portugueses, sino que ha estado durante mucho tiempo, marcado por la hegemonía británica que duró hasta el breve periodo que separó las dos guerras mundiales del siglo XX y enseguida por una hegemonía norteamericana que acabó, en su forma más extrema, incorporando recientemente México a América del Norte.

No obstante, no subestimemos la herencia del periodo que fue el de las grandes expediciones y exploraciones coloniales y que culminó creando un orden social y político preocupado sobre todo por hacer respetar los intereses del sistema colonial, pero que, tal como las mismas metrópolis europeas, se inspiraba de una concepción general de la vida social y del gobierno más jurídica y política que económica y social. Situación cuya influencia fue aún más durable, ya que España o Portugal así como en la vecina Francia, mantuvieron al final del siglo XIX esta concepción más jurídica y política que económica y que subordinó los conflictos sociales a los intereses de la nación, sea ésta la del poder colonizador o, por el contrario, la de los movimientos de liberación nacional.

Si insisto sobre la importancia dominante de la economía y de la sociedad industrial en el mundo del siglo XX, es porque la mejor manera de comprender la naturaleza del nuevo modelo social que vemos formarse se comprende mejor cuando lo comparamos con el modelo industrial. Por la simple razón que si los dirigentes económicos se adaptaron fácilmente a la aparición de un orden que controlan y que utilizan, los movimientos populares, sociales o políticos aun cuando no son víctimas de una represión masiva, como es el caso de tantos

países del mundo, o bien se aferran a los modelos anteriores que intentan renovar, o bien se agotan y desaparecen a causa de su incapacidad de comprender el mundo que se substituye al mundo industrial y a crear movimientos sociales y formas de acción política bastante adaptados a situaciones nuevas para darles rápidamente una gran influencia en todos los aspectos de la vida política.

Los países de América Latina fueron modernizados y entraron en la civilización industrial, antes que nada por la llegada masiva de inmigrantes, venidos sobre todo de los países mediterráneos pero también de Alemania, de Suiza y de Francia, así como del imperio turco antes de la Primera Guerra Mundial, lo que les dio el nombre de “Turcos” a los Sirios y los Libaneses que se ampararon del gran comercio y a veces de las industrias textiles en las dos orillas del Atlántico. Acción completada por la presencia de otra imagen, más material, de la sociedad industrial, la aparición en varios países del continente de una economía minera y sobre todo de una clase obrera de mineros que fue, con los obreros que vinieron más tarde del petróleo, los actores principales de las luchas sociales industriales, cuya resistencia marcó con sangre muchos paisajes, aun si los movimientos obreros fueron a menudo controlados o utilizados por

los nacionalismos políticos que reunían alrededor de ellos mismos categorías mucho más diversas y por lo tanto más potentes. Pero la vida política de todos los países fue dominada por movimientos más políticos que sociales y hasta por una voluntad de participación y de distribución a todos los ciudadanos más que por los conflictos de clase. Argentina fue el ejemplo más importante de este “nacional-populismo” del que Perón se convirtió la personalidad emblemática, incluso cuando la oligarquía enriquecida por la Pampa, lejos de defender formas de dominación tradicional, estaba fuertemente influenciada por el racionalismo y el positivismo venidos de la Europa urbana, y se comprometía con la creación de repúblicas laicas.

En el norte del continente, donde existey donde se ha mantenido una fuerte población india, los prejuicios y los conflictos étnicos lograron inclusive comandar ampliamente la vida política hasta nuestros días, en particular en América Central y con más fuerza en Guatemala y en México, donde el apoyo oficial dado al movimiento indigenista, si bien culminó con la creación de un admirable museo antropológico en México, no terminó con la exclusión a menudo brutal que han sufrido los indígenas y no ha podido reducir o hacer desaparecer al activo movimiento neozapatista de Chiapas, cuyo

subcomandante (y por lo tanto no indígena) Marcos fue su portavoz e inspirador.

Ya que nuestro objetivo es situar la historia de los países latinoamericanos en el interior de un nuevo modelo de transformaciones sociales y culturales que dominan el mundo de hoy intentemos desde ahora, lo antes posible, de definir ese nuevo modelo. Para el sociólogo, el cambio más importante es que el poder ya no pertenezca a los dueños de las fábricas y de las minas sino a aquellos que son capaces de producir, difundir y eventualmente imponer representaciones, lo que prefiero llamar con un término más amplio “interpretaciones” prácticas y técnicas utilizadas. El poder, en todo el mundo, se basa en la dominación y el control de las actitudes, de las decisiones, de las evaluaciones de la elección del modo de vida. Tal es el sentido sociológico principal de la emergencia de un nuevo tipo de sociedad que podemos llamar sociedades de comunicación para subrayar que son éstas que ocupan ahora el lugar central que había pertenecido durante por lo menos dos siglos a la fabricación industrial. Transformaciones de las cuales es imposible sobrestimar la importancia. Ya no es la posesión de bienes materiales, sino de bienes “subjetivos”, de modos de conducta, de informaciones y de decisiones que definen el poder. Como aquellos que po-

seen tanto poder sobre los seres humanos no renuncian a su poder sobre las cosas y los capitales. Debemos concluir que la transformación más importante de las sociedades nuevas con relación a las que precedieron es la formación de poderes que me veo obligado a nombrar en su totalidad para evitar el contrasentido que introduce aquí la idea de totalitarismo que podemos sin duda aplicar a la sociedad comunista china o a las sociedades djihadistas sunitas o chiitas, pero que ciertamente no se aplican a los Estados Unidos de América, incluso cuando, después del salvaje atentado de doscientas personas, acarrearón peligrosas expediciones punitivas. Lo que le interesa sobre todo a la sociología es que frente a estos poderes totales se yerguen reivindicaciones a su vez más y más “totales”, animadas por la voluntad de muchos de ser dueños del sentido de su propia vida y de la de los otros y por ende de su entorno. La fuerza social que anima a las sociedades del nuevo tipo ya no son aquellas cuya sede eran los grandes bancos, o luego las grandes empresas que se llamaron fordistas. Esta fuerza es la del conocimiento. Las instituciones que fueron destinadas a jugar el papel central en las sociedades de conocimiento y de comunicación son las universidades de investigación, hoy en día prácticamente todas situadas en los Estados

Unidos y en el mundo británico, Canadá y Australia incluidos. Recientemente la Academia Americana de Ciencias, para lanzar una campaña nacional de defensa y de financiamiento de las universidades públicas de investigación, recordó con fuerza que hoy no existe una innovación técnica importante que no tenga raíces en la investigación y los descubrimientos de la ciencia fundamental.

Aquí estamos con la pregunta más difícil: la entrada en el mundo en una nueva era, la de la comunicación y de la globalización ¿facilita la participación de un número mucho más grande de personas a las nuevas tecnologías o, al contrario, crea una barrera cada vez más alta entre los grandes campeones, que viven en un pequeño número de “ciudades mundiales “ y la masa de los y las que pueden utilizar esas técnicas únicamente para alcanzar objetivos que se sitúan a un nivel mucho más bajo, como el robo, la corrupción, los tráfico ilícitos o inclusive las masacres masivas o los actos de terrorismo?

Pero la respuesta a esta pregunta podría ser menos difícil de lo que puede parecer a primera vista. Ya que si el acceso a muchas técnicas es muy simple, como lo muestra la difusión en todo el mundo de los teléfonos inteligentes, de Facebook, de Twitter, la creación de un sistema de decisiones económicas, políticas o mi-

litares supone el control, no solamente de un gran número de elementos, sino sobre todo de modos de interacción muy diversos, lo que Edgar Morin dijo claramente en una palabra cuya importancia no ha cesado de crecer: la complejidad. No es difícil transportar grandes cantidades de drogas o de armas de México a los Estados Unidos o a Europa, pero las comunicaciones, las informaciones, la penetración de las redes de espionaje suponen el conocimiento, el control y la modificación de un número elevado de códigos de una complejidad extrema. De la misma manera que, si es posible para un buen científico ampararse de un resultado importante para el armamento de su país, la creación de un sistema de armas es de una complejidad, y por ende de un costo, extremadamente elevado. Lo más extraordinario en la nueva organización económica es que cada vez es más fácil consumir informaciones y cada vez es más difícil y costoso construir sistemas. Si aceptamos esta conclusión, que está respaldada por la observación de la extrema concentración de los lugares de concepción de nuevos sistemas, tenemos que reconocer que los que no pertenecen a los centros de creación más avanzadas están fuertemente dirigidos no hacia tecnologías más simples sino hacia sistemas cuya finalidad es de un nivel más bajo,

sistemas que no toman en cuenta las relaciones siempre complejas entre conflictos de intereses, de las previsiones contradictorias, de los efectos muy diversos en las opiniones públicas, sobre todo en los países democráticos. Esta constatación, presentada aquí bajo una forma simplificada, tiene efectos importantes sobre la formación o la imposibilidad de formar actores sociales nuevos en las sociedades que pueden alcanzar una concepción más consciente, más “reflexiva” de su propia capacidad de creación y de transformación de ellas mismas, de sus instrumentos, de sus métodos e inclusive de su entorno. Una tal conclusión merece ser repetida bajo una forma más cercana de nuestras observaciones habituales.

El gran descubrimiento que nos aporta nuestra entrada en la sociedad de comunicación globalizada es que en el centro de ese nuevo mundo, por primera vez, tomamos conciencia de nosotros mismos, seres humanos, no solamente como legisladores y creadores de orden o de la técnica pero directamente, sin intermediarios, como creadores de nosotros mismos, de nuestra conciencia de nosotros mismos como creadores.

Esta expresión parece abstracta; debo entonces dar un ejemplo por lo menos para mostrar claramente la importancia del giro que se

produce ante nuestros ojos. El que me aparece con más fuerza es el de las mujeres. Hasta aquí, las mujeres han sido definidas por el lugar que les daba los sistemas de parentesco, por lo tanto los intereses fundamentales de un sistema social, luego, en las primeras sociedades modernas, en la época de lo que se llamó el Renacimiento, sobre todo en Italia, se las definió e incluso sacralizó como objeto del deseo masculino. Ellas estaban definidas en función del hombre, sin ser ellas mismas creadoras. Es verdad que más tarde, unas reformas limitadas quisieron disminuir la desigualdad que continuaba golpeando a las mujeres, lo que condujo a la idea de la paridad, por lo menos en algunos países; lo que satisfizo a muchos políticos, pero cuyos efectos reales siguen siendo limitados. De hecho, como lo recordó recientemente la excelente socióloga americana Nancy Frazer, los cuidados materiales, el “*care*”, que exige una familia y sobre todo las necesidades de los muy jóvenes y de los muy viejos están a cargo de las mujeres, que por lo tanto están menos disponible para la reflexión y la acción pública.

La ruptura se hizo solamente cuando aceptamos definir a la mujer como una construcción hecha para el hombre en función de sus intereses y sus necesidades, tanto sexuales como políticas o económicas. Es la filósofa america-

na Judith Butler la que fue más lejos en este camino propiamente revolucionario en el que ya se había lanzado Simone de Beauvoir dos generaciones antes.

Prefiero sin embargo seguir a Antoinette Fouque, que insiste en reconocer y además reforzar la dualidad de los sexos, a condición de precisar que esta dualidad debe reforzar la complejidad de las interacciones entre los dos sexos y no reservar un espacio inferior a uno de ellos, a menudo al sexo femenino. Este ejemplo es tan masivo que nos obliga a reconocer que tenemos una capacidad creciente de imaginar y de construir las relaciones entre hombres y mujeres. Lo que nos sugiere también otro ejemplo de cambio cultural. Después de haber escuchado a los “progresistas” hacer el elogio del desarrollo durable que tiene en cuenta un gran número de aspectos sociales y culturales del crecimiento económico, reconocemos hoy que debemos elegir entre una voluntad de devolver la acción humana a los límites impuestos por un cuadro natural y, de manera completamente opuesta, escuchar las condiciones de sobrevivencia y de crecimiento de las sociedades humanas, tomando en cuenta las amenazas que pesan de manera cada vez más visible no sólo sobre los seres humanos sino también sobre su entorno climático y de manera más general, biológico.

El lector puede sorprenderse de ser introducido en el análisis sociológico por consideraciones que la desbordan ampliamente. La razón es simple. El progreso de la tecnología, en particular de la robótica y hasta de las previsiones de funcionamiento de los sistemas ha creado para muchos una confianza casi sin límite en los efectos de las innovaciones tecnológicas y del análisis económico. Para muchas personas, todo ocurre como si las leyes de la naturaleza fueran a liberar a los seres humanos que deben abandonar sus creencias y preferencias para someterse a unas leyes naturales que les son fundamentalmente favorables, ya que hacen que la razón y el orden triunfen sobre la pasión y el desorden. No es para nada en esta dirección que reacciona hoy, con mucho atraso, la sociología que entiende bien que sólo puede defenderse contra la acción de la razón, sometida demasiadas veces a la voluntad del poder, mostrando que los sistemas sociales y los mismos individuos sean orientados en su acción al igual o más que las leyes de la naturaleza, por sus consciencia de ser el fin último de su propia acción. Hacen de ésta una intervención cada vez más voluntaria y calculada sobre las situaciones en las cuales procura hacer avanzar la libertad de la mayoría. Este vigoroso aviso de las ciencias sociales no nos lleva a querer

considerar nuestras sociedades posindustriales como posmodernas, pero al contrario, sí como híper modernas, es decir como teniendo una intención más directa y más exigente que las otras sociedades de la libertad, la igualdad y la dignidad de todos los seres humanos. Para decirlo con palabras que pueden parecer tradicionales, la tarea principal de las ciencias humanas es devolver la centralidad al análisis de la consciencia y la voluntad de defender los derechos humanos fundamentales, que deben ser colocados en nuestras sociedades híper modernas encima de todas las leyes, ya que éstas están cada vez más influenciadas por las exigencias mismas de las tecnologías.

Mientras escribo estas páginas, puede parecer paradójal buscar la presencia de América Latina en las transformaciones culturales que, estrictamente hablando, han creado la civilización en la que hemos entrado; sin embargo es indispensable para identificar la naturaleza de la caída política y social que vive este continente y que acarrea tantos testigos apremiados a contentarse registrando la serie de sus fracasos, de sus escándalos y de sus decepciones.

Ya que estos fracasos no se deben ni a las denominaciones impuestas ni a coyunturas económicas desfavorables, tampoco a errores de gestión. Defiendo la idea de que la crisis de

América Latina se debe en primer lugar, como la de varios países europeos, al retraso de la conciencia de su propia condición y, sobre todo, de sus posibilidades. América Latina, bajo la influencia a la vez de ciertos intelectuales, y sobre todo de ciertas grandes potencias, en particular de la Unión Soviética, dio ella misma unos análisis que apuntaban sistemáticamente a negar su propia capacidad de acción, aunque varios países del continente –y en particular en Chile– tenían éxitos económicos excepcionales. Vimos desarrollarse la idea de que la no intervención de fuerzas políticas y sociales era la condición del triunfo económico. Idea que sin embargo había sido negada de manera casi constante en el pasado por los actores y los analistas de la modernización y sobre todo de la industrialización, tanto en Gran Bretaña y en los Estados Unidos como en la Unión Soviética y en China.

No pretendo aquí hacer un elogio general de las ideologías voluntaristas y condenar la confianza muchas veces excesiva que se les da a los mercados. Quiero proponer una hipótesis más limitada y más concreta históricamente. Esta hipótesis es que un país, sea cual fuere, para pasar una etapa, la de la industrialización, a la etapa siguiente, la de las comunicaciones y de la globalización, debe haberse establecido

sólidamente en las etapas que debió atravesar. Lo que puedo resumir en dos hipótesis. La primera –la más importante, parecería– es que un país sólo puede entrar en un mundo globalizado si ha logrado a comportarse él mismo como un Estado nacional, tomando esta expresión en el sentido que Europa le dio a partir de la Revolución Francesa y de la Independencia americana.

Hipótesis confirmada por la gravedad de la crisis actual de la idea de Estado nacional. Mientras que algunos quieren sobrepasarla completamente en nombre del cosmopolitismo prácticamente sin instituciones, otros, asustados por ese peligro y por el riesgo de sumisión a nuevas hegemonías, quieren remplazar al Estado nacional por un Estado comunitario, que es en realidad lo opuesto. Y la importancia de este tema se fortaleció por la debilidad general del Estado nacional en América Latina y los éxitos innombrables de los regímenes nacionales populares que demuestran rápidamente su incapacidad a combinar las demandas sociales con las exigencias de la competitividad económica.

La otra condición para entrar vigorosamente en la economía globalizada es evidentemente encontrarse en uno de los ejes de las grandes actividades de los intercambios internacionales.

les. Es demasiado fácil recordar aquí que grandes países se han enriquecido con la producción y la venta de petróleo y, antes que ellos, otros, con la explotación masiva de carbón. Los Estados Unidos y Canadá se esfuerzan para demostrarnos hoy que su independencia económica está asegurada por el gas de esquisto, pero los más ecologistas tienen razón al recordar que el precio de esta independencia es aplastador para regiones enteras y que es inaceptable proponer a la humanidad entera regresar a la violencia a la vez tecnológica y social de la primera industrialización europea y americana. Entre los sociólogos latinoamericanos Fernando Henrique Cardoso, sociólogo antes de ser Presidente, es el que insistió con más fuerza y convicción sobre la importancia de esos factores de éxito, y sobre todo, la integración nacional. Contra los defensores más radicales de la teoría de la dependencia –para los cuales la política nacional de los Estados latinoamericanos no podían tener ningún otro papel que el de combatir directamente y completamente la dependencia respecto de las potencias imperialistas– recordó que si la dependencia traía indudablemente problemas fundamentales, la defensa o la creación de la unidad nacional y de otra parte el conflicto de las clases sociales eran objetivos y dimensio-

nes de acción tan importantes como la lucha contra la dependencia.

Es porque existen objetivos fundamentales para la acción política que ésta posee una autonomía real, lo que representa una transformación completa de lo que era tal vez una posición reformista y que se convierte al contrario lo que podríamos llamar una concepción política del desarrollo definida por la convicción de que la acción política tiene objetivos propios y que la capacidad de crear una acción política es más importante todavía que una lucha más ideológica que realmente política contra la dependencia. Es ésta misma autonomía de la acción política, más todavía que la participación en el desarrollo económico moderno, la que tiene efectos más directos e incluso más decisivos sobre la capacidad de un país a través de su Estado de entrar en una nueva fase de la modernización. La situación actual nos ofrece, fuera de América Latina, una prueba masiva. La alianza del Tercer Mundo y de la Unión Soviética en la conferencia de Bandung permitió la formación y la consolidación de varios Estados nacionales, de la Indonesia de Soemako al Egipto de Nasser y hasta la China de Chou Enlai, vedette de esta conferencia. Podríamos fácilmente añadir a estos resultados tan importantes el de Pakistán y sobre todo el de Fidel

Castro que se proclamó en Cuba como heredero de José Martí.

En cambio, los países de la Mesopotamia pero también los del Sahel africano se revelaron incapaces de construirse una consciencia y una gestión nacionales. En Irak, los chiitas dominan el sur, los sunitas el centro y sobre todo Tikrit, la base de Saddam Hussein, y los kurdos el norte. Mali fue víctima del levantamiento de los nómadas del norte y Boko Haram en el norte musulmán de Nigeria se volvió prácticamente independiente de los intereses petrolíferos del delta del Níger. La República Centro Africana, tal como Sudán, explotó y Somalia tal como Eritrea está descompuesta y envía numerosos refugiados, en particular hacia Italia. No se trata aquí de tomar partido por los soberanistas, sino al contrario recordar que la consciencia nacional – que no es el nacionalismo, todavía menos el comunitarismo – es un elemento indispensable de la capacidad de acción de una nación. Los que lo habrían olvidado pueden pedirle tanto a los franceses como a los americanos o los soviéticos que confirmen esta afirmación.

Los temas que vienen de ser evocados aquí, son de una tal importancia en el mundo entero que debemos acordar desde ahora al menos la misma importancia a los factores subjetivos

del desarrollo –y en primer lugar a la consciencia nacional– que a los factores objetivos, a la posesión de recursos limitados e incluso al espíritu de emprendimiento. No obstante, América Latina no tuvo –con alguna excepción– la voluntad de creación de naciones que habían levantado a Europa en 1848 (la “primavera de los pueblos”) poco después de la caída del régimen nazi y de las guerras de descolonización. ¿Cómo no reconocer, leyendo los destacados trabajos de Fernando Calderón, que es la debilidad de lo que los Europeos llaman hoy la “clase política” que explica de mejor manera los fracasos actuales del continente? Que basta recordar que las políticas de inversión no están casi nunca formadas, mientras que los objetivos centrales de la acción política eran la participación a la vida nacional y la distribución de las riquezas a una nueva clase media. Ya tuve la ocasión aquí de resumir la historia política del continente, de la revolución mexicana al triunfo de los regímenes autoritarios en Chile, en el Brasil, en Argentina y en Uruguay como la subida y la caída de los regímenes nacionales populares, cuyo modelo más potente fue el peronismo argentino, ya sea en el primer gobierno de Perón o en el segundo, y más recientemente en las presidencias de los Kirchner.

La herencia de Cárdenas en México fue menos extrema y se transformó en la creación de una potente burocracia de Estado, lo que explica el desarrollo económico importante de México que se oponía a la caída de Argentina, que disponía sin embargo de ventajas excepcionales desde el inicio. El Brasil se separó de manera más clara de los dos casos precedentes, abandonándose, después del vigor de Kubitschek, a la debilidad de Janio y de Django antes de caer en una dictadura militar que tomó la forma de una represión brutal a partir del Acto institucional número cinco. El Brasil le debió a Cardoso el retorno a una democracia institucional sólida que fue completada por la distribución masiva durante las dos presidencias de Lula de ayuda económica a los pobres, lo que permitió a decenas de millones de ellos entrar en una pequeña clase media capaz de subsistir. Es algo muy reciente que este Estado brasilero, asociado a la fuerte industrialización dirigida por São Paulo y que levantó todo este Estado haya sido sobrepasado por la corrupción política apoyada sobre los notables locales regionales. Es evidente que no fue Lula –y todavía menos Dilma– quienes introdujeron la corrupción en el sistema político brasilero: por el contrario, ese sistema fundado sobre la autonomía de los Estados es lo que destruyó el conjunto de los

intentos hasta ahora exitosos de construcción de un Estado nacional orientado a la vez hacia el desarrollo económico y la redistribución social. Al contrario, durante el último cuarto de siglo, la historia económica del mundo estuvo dominada por la industrialización de la China, nueva fábrica del mundo, y ahora exportadora de capitales, mientras que los Estados Unidos eran, más que nunca, la oficina de estudios del mundo y el centro más importante, de lejos, de la creación de conocimientos fundamentales y por ende de innovaciones tecnológicas.

América Latina ha sido llevada a la formación acelerada de una economía de la comunicación globalizada. Los países de la costa Pacífica, Chile y Perú en primer lugar, aprovecharon el precio elevado de los metales que vendieron en gran cantidad a la China. Es verdad que hace poco el precio del cobre bajó fuertemente en los mercados mundiales, pero durante una generación Chile fue sin duda el mejor alumno del desarrollo mundial y el Perú, que había sufrido profundamente la violencia política del Sendero Luminoso y de la corrupción del gobierno de Fujimori, vivió una transformación profunda. En la costa atlántica es la exportación de soja hacia la China la que aportó los recursos más considerables a la Argentina y también al Brasil. El sur del continente se dejó

llevar por el desplazamiento del comercio internacional hacia el Pacífico pero el conjunto del continente se encuentra hoy en una dependencia doble más que en una independencia mejor protegida.

Una de las dos condiciones fundamentales del desarrollo de América Latina está presente: el continente aprovecha la nueva división del trabajo mundial, pero no logró hasta ahora construir Estados nacionales fuertes, ya que los regímenes militares fueron más represivos que industrializadores, con la excepción parcial de Chile. El análisis que propongo –en particular gracias a la lectura de Fernando Calderón– de la historia de América Latina concierne al mundo entero: la creación (o al contrario) la impotencia de crear Estados nacionales, es decir actores políticos centrales, capaces de elaborar estrategias a largo plazo –y eventualmente de defender por las armas los intereses de sus países– es el elemento más importante de lo que llamamos el desarrollo que, en su fase precedente, había sido analizado en términos casi únicamente económicos.

La creación de Estados nacionales consta de movilizaciones populares sin las cuales estos Estados corren el riesgo de reducirse a monarquías u oligarquías potentes, así se produjo en la época de las grandes conquistas españolas y

de manera más extrema todavía, portuguesas. ¿Fueron los levantamientos sociales y políticos que levantaron a América Latina, desde los países más comprometidos en la economía mundial hasta los países del norte y de los Caribes? Si, y esos levantamientos alejaron a las oligarquías mercantiles generalmente subordinadas a los países industriales más grandes, y en particular a los Estados Unidos, pero esos levantamientos fueron orientados hacia la creación de nuevas clases medias más que hacia la transformación de la situación de las poblaciones rurales desfavorecidas y fueron utilizados a menudo por las dictaduras más que por una voluntad de racionalización económica y de justicia social. Desde este punto de vista tan importante la situación de América Latina está más próxima de Rusia que de la China, porque después del periodo de la Perestroika el presidente Eltsine suprimió el Partido comunista soviético y abrió la economía a la especulación, pero tuvo que ceder rápidamente el lugar al nuevo zar Putin quien reconstruyó un Estado autoritario sin asegurar ni la redistribución social ni la modernización económica. Hay que dejar aquí de lado a Chile, que constituyó una gran excepción en el continente desde sus inicios en el siglo XIX y la fuerte acción de Diego Portales, que creó un Estado fuerte al servicio de un comercio inter-

nacional fundado en las empresas mineras en lugar de la industrialización y la creación de un mercado interior. Al contrario, la Argentina e incluso el Brasil fueron dominados por la inmigración de origen europea, y por consiguiente por las reivindicaciones sociales más preocupadas de crear una nueva clase media que de mejorar la situación de los más desfavorecidos.

Hemos vivido durante mucho tiempo con la idea de que se formaba una nueva generación de “Grandes Potencias”, que un funcionario llamó lo BRICS. Pero ¿qué tenían en común China y Brasil, o Rusia e India? Esta categoría sigue siendo puramente artificial, estadística. Mientras que las grandes potencias de la historia anterior pertenecían todas a la misma civilización y siguieron los mismos procesos fundamentales de modernización basados en orientaciones universalistas y en el monoteísmo, los países del grupo BRICS, no teniendo ningún elemento común, siguieron rápidamente destinos muy diferentes. La nueva Rusia, sin embargo, heredera de la gran industrialización soviética, sufrió una verdadera regresión, particularmente en el ámbito de la creación científica e industrial. La India, que posee una élite científica destacable, permaneció fragmentada, ya que el sistema de castas, aunque oficialmente suprimido, continúa existiendo al mismo tiempo que

las diferencias regionales y la multiplicidad de lenguas y culturas. Sólo China llegó a ser una gran potencia e incluso, a través del eje que forma con los Estados Unidos, el elemento central de la economía mundial en formación.

El mundo, al principio del siglo XXI, y sobre todo después del debilitamiento profundo y durable de Europa después de la crisis financiera de 2007-2008 –y más todavía después de la salida del Reino Unido de la Unión Europea– ya no creó ningún modelo general de modernización. El modelo comunista ya no es un modelo social y cultural sino también un modelo político y policial. Es hasta extraño ver formarse imperios, es decir poderes a la vez económicos, políticos y culturales de pequeña talla como el Irán de Khomeiny, y tal vez incluso la Turquía de Erdogan, mientras que ni Brasil ni Rusia pueden desempeñar el papel de imperios.

Es un gran descubrimiento de la socióloga americana Saskia Sassen haber descrito el mundo globalizado actual ya no como una pirámide de naciones y de Estados, sino como un conjunto de ciudades mundiales, de las cuales algunas constituyen hasta centros de comunicaciones mundiales tan importantes como los Estados grandes. Esto es verdad sobre todo en Singapur pero también y de manera casi idéntica en Hong Kong. Observación que po-

demos estar tentados de aplicar a América Latina, que se ha convertido en un continente de grandes megalópolis más que un conjunto de Estados nacionales modernizadores. América Latina es una red formada por San Pablo, México, Río de Janeiro y Buenos Aires, pero también Bogotá, Lima e incluso Santiago, cuya conurbación reúne un tercio de la población nacional. Esta transformación es fundamental. Sobre todo cuando completamos esta descripción con la evocación de las regiones urbanas y rurales rápidamente vaciadas de su población por una emigración tanto interior como exterior en dirección de los Estados Unidos. Los habitantes de Buenos Aires son más porteños que argentinos, es decir conciudadanos de los habitantes de Jujuy y de Salta. Esta autonomía económica de las megalópolis que ha debilitado aún más a los Estados nacionales, y por consecuente creó los instrumentos de la corrupción, que permiten a unos políticos de importancia secundaria imponer sus intereses a unas regiones que son marginales con relación a los centros principales de la actividad económica mundial. La corrupción es la manifestación más visible del declive de los Estados nacionales con relación a las megalópolis globalizadas. Esta observación que se puede aplicar a otras regiones del mundo, en

particular en África, mientras que las grandes ciudades europeas han sido ante todo capitales nacionales.

Las guerrillas contribuyeron incluso a debilitar la vida política nacional, sobre todo en los países tenuemente integrados, en particular Bolivia, naturalmente dividida entre la zona de la Cordillera y las tierras bajas de las cuales Santa Cruz es la capital económica.

El caso de Chile merece una vez más una atención particular. Todos los observadores fueron golpeados por la división interna de la Unidad Popular, a pesar de su lema “un pueblo unido jamás será vencido”: de un lado el Partido comunista y la central sindical dominante, la CUT, que fueron los apoyos sólidos de Salvador Allende, y del otro lado la mayoría del Partido socialista, que era de hecho un partido izquierdista que se habría podido llamar trotskista en la Europa de aquella época, mucho más cercano de las tesis revolucionarias, y sobre todo del modelo castrista que de las tradiciones nacionales. No podemos negar que el presidente Allende haya estado él mismo fuertemente atraído por la figura y el ejemplo de Fidel Castro que pasó una larga temporada en Santiago, si bien su propia acción, y sobre todo su último combate y su muerte se hayan situado dentro del modelo revolucionario de origen europeo.

Pero no es esta constatación que merece la más gran atención; es más bien la evolución posterior de Chile, y en particular de la mayoría que, después del plebiscito que acabó con el régimen de Pinochet, eligió una política de reconciliación en lugar de la revancha y ha mantenido una parte del poder impuesto por la dictadura militar. ¿No es acaso sorprendente que el plebiscito perdido por Pinochet no le haya impedido terminar su vida sin haber sido juzgado o condenado y sin siquiera que la constitución que él había impuesto a su país haya sido abolida? Es que una parte de la mayoría democrática quiso dar prioridad a la consolidación de un desarrollo económico que sólo había comenzado realmente después de 1983. Lo que se llamó en términos políticos la Concertación fue más una subordinación de la política chilena a las posibilidades ofrecidas por la globalización que la reconciliación de las víctimas de la dictadura con las instituciones democráticas. Solamente el presidente Ricardo Lagos logró modificar sensiblemente la constitución de Pinochet pero es el refuerzo de la nueva burguesía chilena, de unos muy ricos más que simplemente ricos, que fue el resultado principal de este periodo. Chile eligió no pagar completamente la deuda moral que tenía con los muertos y los desaparecidos de la dictadura. No podemos contentarnos de

hablar de la complejidad política de éste periodo y menos todavía de contentarnos con una explicación puramente nacional de su evolución. Lo esencial de este periodo es efectivamente la transformación de la economía mundial, ya que es ésta la que abrió nuevas posibilidades a un Chile orientado desde siempre hacia la economía internacional. La historia de los países latino-americanos transcurre ahora en dos niveles diferentes: un nivel nacional del que vengo de indicar la debilidad y un nivel mundial en el cual el papel principal lo tienen los nuevos imperios que dominan la economía y las crisis políticas y culturales que destruyen los Estados nacionales o que se desarrollan sobre sus ruinas.

Al nivel nacional, el hecho más visible es el debilitamiento o incluso la desaparición de los movimientos nacionales revolucionarios, agravados por el desarrollo de la corrupción, del clientelismo y de las manipulaciones de la opinión. Formulo esta conclusión, que podemos esperar sea provisoria, en términos radicales, tanto se habían consolidado durante un largo periodo la consciencia y los símbolos de un continente proyectado por la conjunción de luchas sociales internas que podríamos llamar conflictos de clase y un movimiento internacional que se definía a menudo como antiimperialista y de inspiración más revolucionaria que social. Lo

que domina la situación actual del continente no es un combate a la vez social e internacional, un enfrentamiento de ideologías que se apoyan en campos en lucha por el control del planeta como en la época de la Guerra Fría; es al contrario la debilidad de la capacidad de acción nacional. ¿No fue acaso la crisis de la Argentina en 2001 el evento más grave? Este país había alcanzado a inicios del siglo XX un nuevo nivel de riqueza económica comparable al de los Estados Unidos, y Buenos Aires era la capital cultural de todo el continente. Pero rápidamente el país, dominado por el conflicto entre una política de integración masiva de los inmigrantes y unas reacciones nacionalistas militarizadas, sacrificó su desarrollo económico, a pesar de que su enriquecimiento durante la Segunda Guerra Mundial, a la gloria mussoliniana del Presidente Perón, a la figura del cual fue asociada la de su mujer Eva, convertida en un mito nacional. Después de un periodo de ajuste dirigida por el presidente Frondizi, pero interrumpido por golpes de estado militares, el nuevo gobierno de Perón, pronto remplazado por su nueva esposa Isabel, se lanzó en un populismo nacional cada vez más influenciado por una juventud revolucionaria nacionalista pero que fue rápidamente vencida y reprimida, a partir de 1976, por una dictadura militar que recurrió masivamente a

la tortura. Es la derrota de Argentina en una tentativa de conquista de las Islas Malvinas –en poder de Gran Bretaña– que permitió la vuelta a la democracia. Pero el presidente Alfonsín, destacado defensor de las libertades públicas, no logró enderezar la economía, lo que llevó al poder al peronista Menem cuya política ultra liberal de dolarización de la economía nacional, desencadenó la crisis económica que llevó a la quiebra a una gran parte de la potente clase media argentina.

Si el nuevo presidente Néstor Kirchner llevó una política de rehabilitación de las víctimas de la dictadura y de apoyo al movimiento popular que le permitió reestablecer el equilibrio político del país, fue la tendencia dominante tradicional del peronismo a la redistribución más que a la inversión que condujo bajo la dirección de su mujer, que le sucedió, a la Argentina a una crisis económica permanente y a la fuga de los capitales. Ejemplo extremo de una gestión política nacionalista incapaz de hacer frente a las nuevas exigencias del orden económico internacional.

A pesar de las diferencias profundas que separan a los dos países y que se basan sobre todo en el papel central de una burguesía industrializadora en São Paulo, el Brasil pasó por un periodo de redistribución social exito-

sa justificada por la extrema desigualdad de la sociedad brasilera y ampliada por grandes movimientos sociales como el de los *sem terra*, los campesinos pobres del noreste, pero que fue detenida por la crisis del Estado roído por la corrupción.

La tercera gran potencia de continente, México, dirigida durante mucho tiempo de manera autoritaria por el PRI, partido nacido de la Revolución, vivió una transformación económica y social más sólida, pero una vez más el sistema político, conducido por la búsqueda de su propio poder hacia un clientelismo paralizante, se topó con una reacción liberal dirigida por los presidentes Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, lo que acabó con una degradación del poder y de la sociedad mexicana, a la vez integrada a la potencia americana e impotente frente a una violencia desencadenada por los traficantes de droga que encontraron en México la influencia que habían perdido en Colombia. Sean cuales fueran las diferencias que separan todos estos países, y en particular una Argentina creada por los europeos y un México incapaz, a pesar de sus declaraciones, de integrar a la población indígena en la vida urbana moderna, y que condujo al movimiento neozapatista de Chiapas. No son ni los conflictos de clase ni los enfrentamientos internacio-

nales entre “bloques” que dominaron durante este largo periodo de la vida del continente; es la yuxtaposición de los efectos de la mundialización económica y de la crisis de cada uno de los Estados nacionales. Los movimientos campesinos y obreros han perdido su fuerza y son las fuerzas de descomposición urbana que han desempeñado el papel más importante en la vida de los Estados nacionales. Conclusión que coincide con la de los analistas de Europa, hoy en día dominada por el conflicto entre la globalización económica y las identidades nacionales o más exactamente los nacionalismos autoritarios que se esfuerzan por elevar a la opinión pública contra los inmigrantes y lo refugiados, presentándolos como una amenaza para las identidades nacionales. En Europa también la oposición entre la derecha y la izquierda, definidas socialmente y económicamente cede el lugar a la formación de movimientos xenófobos y racistas y a una globalización económica cuyos efectos políticos contribuyen al remplazo de las viejas socialdemocracias por una derecha económicamente liberal pero sobre todo socialmente favorable al incremento de las desigualdades. Esta conclusión general está conforme con el principio general de análisis que ha establecido desde el inicio de éste prólogo: tenemos que “pensar global”, es

decir reconocer que la vida y la historia de cada país están hoy comandadas por los efectos de la globalización económica y sobre todo por la dificultad creciente de la mayoría de los países de dar una respuesta social y política eficaces a las exigencias del sistema mundial.

Esta transformación se agravó todavía más con el fracaso de la desagregación de los movimientos que quisieron ser revolucionarios afirmando que su acción política era representativa de la situación social de las clases y de las categorías más desfavorecidas, es decir sometidas a la dominación de la elite dirigente que buscaba constantemente transformar su propia dominación en una hegemonía a la vez económica, política y cultural.

En el momento en que escribo (finales del 2016), estamos muy lejos de la lógica antiimperialista y revolucionaria, del “foquismo” de las guerrillas guevaristas, atraídas por el ejemplo de la revolución cultural maoísta. El populismo de Hugo Chávez, en Venezuela, cuya importancia vino del doble apoyo de la armada y de los movimientos populares, logró alcanzar el poder y pudo desarrollar a la vez una política de nacionalización antiamericana y una política de distribución de bienes y servicios a grandes masas, donde la población no resistió mucho tiempo luego de la muerte de sus jefe y la profunda descomposición

de la economía nacional, y por consecuente a la imposibilidad para su sucesor Maduro de formar con Cuba un frente de resistencia a la hegemonía americana sobre el continente.

La resistencia del presidente socialista ecuatoriano Correa, en conflicto con las grandes empresas petrolíferas americanas, está también debilitada por la crisis del modelo nacional revolucionario que muestra más claramente todavía su fracaso en Nicaragua, bien alejado hoy del impulso del movimiento sandinista de 1979 que fue socavado después de la adopción de una nueva constitución que reconoce la importancia de los actores privados en la economía.

Es solamente en Bolivia, y a pesar de las grandes dificultades internas, que el movimiento de la revolución castrista ejerce todavía una influencia considerable. De una parte a causa de la potencia social y política del movimiento social tradicionalmente apoyado en los mineros y que comandó la acción de los presidentes Paz Estenssoro y Siles Zuazo, de otra parte por las reacciones populares a la política liberal del presidente Sánchez de Lozada, y sobre todo de la importancia del movimiento indígena que pedía desde hace tiempo el reconocimiento de sus derechos políticos hasta obtenerlos tras la elección de Evo Morales, dirigente aymara del MAS. La nueva constitución dio los derechos

políticos a los indígenas lo que representó un éxito único en el continente.

Los ideólogos indigenistas, tan vigorosos en México nunca condujeron a un reconocimiento real de los derechos de los indígenas, que el mismo movimiento zapatista fue incapaz de obtener.

La derrota de la corriente revolucionaria había sido impuesta tiempo atrás y de manera muy violenta en Guatemala por la CIA, que provocó el fin el régimen de Árbenz ya en 1954 y que fue confirmado por la represión muy violenta de los años 1980. Aún si los derechos de los indígenas fueron reconocidos parcialmente en ese país, la violencia política se volvió endémica.

No obstante, es la evolución de Cuba, su sumisión activa a la política soviética y a sus consecuencias sobre la economía, sobre todo después de la caída de la Unión Soviética que marcó de manera más profunda y más durable el fin del periodo durante el cual el movimiento comunista, leninista y estaliniano –y luego maoísta– había adquirido un peso inmenso en el continente e incluso en los intelectuales y los estudiantes occidentales que buscaban nuevos símbolos del espíritu revolucionario. Si bien la importancia de Cuba estuvo directamente vinculada a la influencia de la Unión Soviética sobre los movimientos nacionalistas y

anticoloniales en el mundo entero, ningún movimiento político y social tuvo tanta influencia como el que llevó a Fiel Castro al poder y ninguna figura estuvo tan cargada de emoción revolucionaria como la de Ernesto Guevara, que se aproximaba más al modelo maoísta que el mismo Fidel Castro. La idea revolucionaria encontró un eco considerable en América Latina ante todo debido a la influencia directa de Cuba hasta que los golpes de Estado militares destruyeran los movimientos revolucionarios y sus aliados nacionalistas.

La política en América Latina fue mucho tiempo análoga a la de los países de la Europa latina, de Francia en particular. En los dos casos la política – lo que los franceses les gusta llamar el espíritu republicano – dominó y hasta marginalizó a los movimientos sociales, y en particular al sindicalismo obrero. En los dos continentes la “izquierda radical” fue más potente y más visible que los movimientos de clase, ya sean campesinos u obreros. De ahí la importancia de las luchas contra la Iglesia católica que tomó una forma extremadamente violenta en varias regiones de México tras la aniquilación de los movimientos campesinos, y en particular el asesinato de Zapata. El movimiento obrero fue sin embargo poderoso y libró combates dónde muchos militantes de

clase perdieron la vida, pero ya señalé que su potencia sólo fue importante en las minas, de México a Chile pasando por Bolivia y Perú. La debilidad relativa de la industrialización dio más influencia política al radicalismo político que a la acción de clase, tan grande que a menudo los dirigentes sociales se transformaron en modernizadores asociados a la política americana después de haber llegado al poder en nombre de una Revolución, palabra que indicaba la sumisión de un movimiento social a una fuerza política más que lo contrario. Y la política misma estuvo sometida con menos frecuencia a la acción de masa que a la personalidad de líderes que mostraron que la fuerza de los símbolos suele ser más grande que la de las masas. Este desfase entre las luchas sociales y el enfrentamiento continental con la dependencia al capitalismo internacional dio a la figura de Fidel Castro un relieve profundamente diferente de la imagen ejemplar de Lenin, y todavía más, de Mao. América Latina no unió la emoción revolucionaria a la crítica racionalista, como lo hizo el leninismo. La mezcla del rechazo de la esperanza y del sacrificio no dio a luz ideas políticas potentes ni en el México de Cárdenas que fue con todo más cercano de las revoluciones europeas que de los movimientos dirigidos por Vargas,

por Perón o hasta por Allende. En América Latina los líderes – que no quiero confundir con los caudillos – siempre fueron más poderosos y sobre todo más movilizados que los partidos. De ahí la fragilidad de las máquinas políticas, que nunca fueron capaces de transformarse en fuerza reguladora de una industrialización anticapitalista o más exactamente antiimperialista.

Es difícil imaginar una inversión de la situación más completa que la que condujo de la emoción provocada por la muerte – resulta tentador decir el mártir – del Che Guevara al desmoronamiento de la figura de Lula que acompañó en 2016 a la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, que había sido ella misma víctima de torturas infligidas por el gobierno militar de su país. Una interpretación en términos sociopolíticos de este contraste conduciría a una incongruencia. De la misma manera que la confusión del actor histórico, político e ideológico al igual que social que hemos llamado la “clase obrera” con la masa de los trabajadores precarios o desempleados de larga duración que constituyen hoy, por ejemplo en Francia, una parte importante del electorado del Frente Nacional, es a nivel mundial y ya no nacional que las situaciones se transforman hoy en actores históricos.

Esta inversión deja a América Latina en el vacío. No entró en el mundo occidental y la creación del mundo occidental, ni a la creación del mundo tecnológico y de los conflictos sociales en torno al trabajo y al dinero; no rompió tampoco con la potencia del capitalismo para inventar un mundo obrero como lo hizo Rusia, ni transformó un país campesino como la China en “la fábrica del mundo “. En fin, no pudo alzar un monumento a la nación, ya que, por el contrario, distribuyó poder a unos ciudadanos recién llegados y dejando de lado a los indígenas. No se puso al servicio de ningún dios ni religión, ni política ni popular. Otras partes del mundo se identificaron al este o al oeste. Algunos se situaron sobre el eje norte-sur para asegurar el poder del norte sobre el sur. América Latina merece su extraño nombre a que recuerda más al nombre de sus dueños que al gran proyecto de una civilización. Fue y es la tierra de las mezclas, de las influencias mutuas, de los mestizajes, aquella donde lo universal nunca está separado de las diferencias sociales y ni siquiera de las barreras étnicas. Ella dio a luz a muchos hombres armados que impusieron un orden a poblaciones que resistían más por los lazos con un pasado particular que por la idea de otro porvenir.

Su más grande creación estuvo gravada en ella desde su formación, cuando un papa trazó la frontera que debía separar las posesiones portuguesas de las tierras españolas. Pues el Brasil fue lo contrario a la América española, como un inmenso imperio, contrariamente a los países que se dividieron las tierras atravesadas y recortadas por las cordilleras y las repúblicas que luchaban sin cesar para redefinir sus fronteras. La Argentina, situada encima de sus vecinos por la riqueza de la pampa que alimentaba al mundo, nunca quiso ser una “gran potencia ” y se dejó devorar por sus propios habitantes, mientras que al lado, pero en realidad muy lejos, San Pablo, creaba por el positivismo y el espíritu emprendedor de su burguesía industrial lo que casi se convirtió en una nación-continente, extendiéndose casi desde un océano hasta otro o al menos hasta las montañas que prohibían el acceso. En ese inmenso espacio todo lo que está yuxtapuesto o mezclado en las repúblicas hispánicas parece haber unido a los contrarios: la potencia del capital al placer de los sentidos, y el espíritu mesiánico a la inmovilidad de las playas. Tentación única, constantemente hundida para construir una nueva civilización. País casi sin Estado, mientras que el otro gran país, México, se convertía más en un Estado revolucionario –expresión contra-

dictoria— que en una sociedad, más en una tierra de sufrimiento, de muerte y de revuelta que en un control del tiempo y del espacio.

Las revoluciones latinoamericanas siempre terminaron en regímenes militares o en burocracias asfixiantes. Los levantamientos populares no crearon sociedades que abrieran nuevos horizontes a los pueblos liberados. Los esclavos sublevados siempre fueron arrestados por nuevos dueños, que crearon cada vez una nueva burguesía de Estado o guerrillas prontas a encontrar en la droga, en los secuestros, en la corrupción, medios para enriquecerse que compartieron hasta con sus adversarios —pues en este continente ninguna frontera ha separado claramente al ladrón del policía— a lo permitido de lo prohibido y al orden de la represión. Continente que no estuvo sometido ni a la ley del capitalismo ni a la de un partido totalitario ni al capricho de un potente Caudillo. Continente donde todo está mezclado, donde todo ha sido posible, donde nada nunca estuvo sólidamente instalado, continente donde la experiencia vivida, donde la violencia y la imaginación siempre rebasaron la construcción de un orden social o de un poder político. Continente en el cual las instituciones sociales estuvieron siempre limitadas por la herencia del pasado o por la construcción de un poder personal.

En un mundo dominado ya no por los Estados nacionales ni los por los movimientos democráticos, pero sí por imperios, prohibiciones, migraciones y movimientos masivos de refugiados; un mundo cubierto por comunicaciones y vigilancias, América Latina es un espacio de violencias, pero también de autonomía y de manifestaciones religiosas, políticas o afectivas débilmente organizadas y controladas. Es una zona con una baja previsibilidad sobre las conductas individuales o colectivas, e incluso una zona de difícil definición, que resulta confusa o incierta en lo que concierne a las modificaciones sociales o a los proyectos de transformación de las reglas económicas, sociales o culturales. Es el continente donde la informalidad ha resistido, para bien o para mal, a un mundo donde la formalidad son los rasca-cielos, los algoritmos y los informes, pero donde las favelas y las infra-construcciones que rodean las grandes aglomeraciones urbanas siguen existiendo. América Latina es el continente de lo incierto pero también el continente de lo posible, aquel donde las manifestaciones y las escenificaciones pueden modificar de manera drástica las reglas de la vida social e incluso del poder político.

Las expresiones que vengo a emplear pueden ser interpretadas de dos maneras opuestas,

pero son de hecho complementarias, como lo muestran varios autores. Por un lado, la mezcla de significaciones diferentes y la resistencia de la experiencia vivida a reglas e interpretaciones generalizadas y racionales contaron siempre con un riesgo importante de ineficacia de la acción colectiva. El mundo entero se ha impresionado por la debilidad de los movimientos de masas de la Primavera Árabe, especialmente en Egipto, que como en Túnez, vivió una rápida movilización de masas y la fuerte pero breve preponderancia de las comunicaciones horizontales en lugar de la organización vertical. Esta observación es todavía más real en América Latina, donde los movimientos sociales y los golpes de Estado militares no han remplazado la elaboración de una estrategia y la definición de límites ni el tema central mismo del conflicto. También hemos podido demostrar que el triunfo del movimiento alter mundialista y de los foros nacionales que se crearon a raíz del movimiento de Porto Alegre ha producido pocos resultados durables. Los sentimientos y las emociones que suscitaron no han tenido efectos a nivel político de gran amplitud –valga el ejemplo de Brasil después de los Juegos Olímpicos. Esta constatación pesimista debe ser aceptada. Lo que obliga al mismo tiempo a dar la misma importancia a las estrategias y

a la gestión de los medios, que a la intensidad de los sentimientos expresados en las plazas de las grandes ciudades.

Nos contentamos demasiado rápido de esta constatación que se ha utilizado siempre como crítica de los actores de base y de los movimientos de huelga o de los grandes desfiles de masa, cuando lo comparamos a la eficacia de las campañas de cambio por la legislación. Sin embargo, si nos limitamos a esbozar tales críticas, subestimamos fuertemente dos efectos importantes de estos “movimientos de base” que son al mismo tiempo culturales y políticos, sociales y afectivos. Lo más visible son las reuniones de actores formados en realidades de lo más diversas en torno a objetivos generales e incluso universales. El significado más importante de estos grupos sociales ha sido el de rehusar definir al ser humano y a los grupos sociales como unos simples consumidores cuya finalidad última sería únicamente utilitaria, contrariamente a lo que ocurrió en la sociedad industrial. El problema de la personalidad, de la dignidad y de los derechos de los grupos movilizados ha ampliado y reforzado de manera notoria la capacidad de acción de las categorías dominadas, particularmente de aquellas que estaban sometidas a valores y a normas autoritarias. Un ejemplo merece ser mencionado

con una insistencia particular. No existe categoría más masivamente dominada, reprimida y sometida de manera más violenta a todo tipo de discriminaciones que las mujeres, y la historia ha demostrado la débil participación de éstas en los movimientos de contestación y reivindicación, incluso cuando su fin explícito era la lucha contra esa negación de derechos y esta cultura de la dominación masculina. Sin embargo, se observa hoy un aumento masivo de la participación de las mujeres, sobre todo jóvenes, en los movimientos de protesta, lo que se asocia en muchos países a una superioridad de las mujeres jóvenes sobre los hombres jóvenes en cuanto a nivel escolar y por tanto en cuanto a sus capacidades de llevar a cabo reivindicaciones y proyectos de reformas. Este fenómeno general es visible en América Latina, especialmente en ciertos países donde destacan los del Cono Sur, pero también Bolivia.

Esta observación se debe complementar con la que muestra la importancia cada vez más importante de las cuestiones que ponen en entredicho la vida individual, ya sea profesional o afectiva, en la creación de actitudes y de demandas políticas. El campo de la acción colectiva y del debate público se ha extendido mucho. En particular las ONG, intervienen de manera bastante más activa que los partidos

tradicionales en estos nuevos terrenos. Cometeríamos un error de gran amplitud si pensáramos que los “nuevos movimientos sociales” se crean y se manifiestan de la misma manera y a través de las mismas estrategias que el movimiento obrero, tal y como sucedió en los primeros países industrializados.

¿En qué lugar del mundo existe un espacio favorable a la formación de nuevos movimientos sociales? En los países industrializados y de tradición democrática las instituciones políticas han integrado de manera mayoritaria a los representantes o a los defensores de movimientos sociales y los Estados les han incluso reservado muchas veces puestos, no de decisión, pero por lo menos donde a los que toman las decisiones les gusta mostrar que están a cargo de representar las demandas de los ciudadanos. En los países de régimen autoritario, los representantes de los movimientos sociales se han convertido en los agentes del partido-Estado. En otros países, los dirigentes de los movimientos sociales o intelectuales están entre rejas o en el exilio, como es el caso de China.

Existe poca esperanza de libertad para aquellos que quieren al mismo tiempo ser independientes del poder y estar presentes en la vida pública, en particular política. América Latina me parece hoy una de las regiones más tole-

rantes en cuanto a aquellos que quieren participar de la vida pública y presentar demandas ciudadanas sin ser incorporados a los partidos políticos o a puestos de poder. La confusión entre todos los niveles de la vida pública que he señalado como característica de este continente debe comprenderse como un elemento favorable a la aparición de actores intermediarios entre la sociedad civil y la política.

En un mundo aún dominado por la idea de un orden a la vez natural y sagrado, la defensa de los intereses económicos, en particular los de los trabajadores industriales, es impotente para revocar un orden establecido en el que todo, desde las relaciones familiares al discurso religioso, refuerza un modelo incapaz de mantenerse por sí mismo a causa de una eficacia económica muy limitada. Se trata de la alianza de las clases medias innovadoras, instruidas, capaces de organizar una acción política y sobre todo de movilizar la conciencia nacional y las fuerzas masivas, pero también expuestas a la transformación rápida de los dirigentes de los movimientos populares en dirigentes autoritarios de partidos políticos que ocuparon un espacio que nunca fue definido correctamente entre el poder y la sociedad. En México y Bolivia, por tratar dos ejemplos muy conocidos, podemos ver que los movimientos sociales de modelo

leninista y también trotskista han estado cada vez más subordinados a la acción política, una transición constante entre la acción social y la acción política que permite una importante capacidad de influencia política a los movimientos sociales. Es el caso por ejemplo de la Revolución Boliviana de 1952. También es cierto que los nuevos poderes políticos imponen recurrentemente su voluntad a la base social que les ha impulsado al poder. Pero también es verdad que, incluso en Chile, la Unidad Popular ha mostrado ser creativa en este espacio intermedio entre el movimiento social y la acción política, y ese fue el caso también de las guerrillas urbanas de la Argentina y de Uruguay. Hoy en día, aunque el sistema soviético leninista haya desaparecido, se observa en América Latina un resurgir de vías entre las reivindicaciones sociales y los proyectos políticos. Podemos llegar incluso a pensar que es la globalización que impuso o impulsó este giro al que le doy tanta importancia. Los movimientos sociales, todavía débiles en los países insuficientemente industrializados, se han reforzado por la globalización, que ha creado en su centro nuevos imperios políticos o religiosos que han puesto en entredicho el orden económico mundial que, como he precisado, ha debilitado los poderes locales y regionales, y en consecuencia ha fortalecido la creación y el po-

der de estos movimientos sociales y políticos. Es por ello que hay que dar especial importancia al caso boliviano, como lo hace naturalmente Fernando Calderón, ya que es en ese país donde se ha formado el movimiento katarista, al mismo tiempo aymara y campesino u obrero, que ha desembocado en el reconocimiento de varias nacionalidades dentro de la nación boliviana. La gran reforma constitucional de Evo Morales está considerada dentro del continente como uno de los acontecimientos más importantes de su historia social.

Me gustaría desarrollar la mayoría de las observaciones y de los análisis que acabo de presentar, si bien no escribo este texto para defender ideas o propuestas personales. Lo he escrito por dos motivos igualmente importantes, independientemente de mis opiniones personales. El primero es porque en América Latina, como en el resto del mundo, sólo tienen el poder de palabra los jefes de Estado o los economistas con influencias sobre las instituciones financieras internacionales. Frente a estos, los ciudadanos no tienen ninguna posibilidad de llamar la atención sobre sus problemas y proyectos. El mundo de hoy no oye la voz de los grandes movimientos reivindicativos y contestatarios, ni la de los intelectuales que buscan entender el significado de las pala-

bras poder y dependencia. Hacía tiempo que el monopolio de la palabra y del poder de acción no habían estado tan controlados por los que el movimiento americano *Occupy* llama el 1% de la población, formado por los más ricos y los más cercanos al poder, y por aquellos que llamamos los comunicantes, cuya función es la de hacer pasar el mensaje de los poderosos y no las protestas ni los proyectos de aquellos y aquellas que no tienen ningún medio directo de acción sobre las decisiones importantes. Esta especie de representación teatral tiene un trasfondo impresionante y hace uso de todo tipo de técnicas, especialmente en materia de imagen y sonido para mantener la atención del público. Sin embargo, lo que no se ve ni se escucha en este espectáculo es la voz humana. No se escucha más a la esperanza que a la cólera, a la denuncia que a la solidaridad.

Las ciencias humanas no pueden darse por satisfechas con los modelos de explicación y de gestión dominantes, que reducen las conductas humanas a la pura búsqueda racional del interés propio. Hace falta, por encima de todo, tratar al ser humano como creador de verdad, de justicia y de ideales.

La crítica más severa que se le puede hacer a nuestras sociedades, instituciones y prácticas es que, en lugar de representar las voces huma-

nas, nos impiden escucharlas. Es por ello que, en lugar de debatir sobre proyectos de reformas limitadas y hasta improbables, nuestro primer objetivo sería hacer escuchar y comprender los mensajes urgentes y lo más generales que intentan transmitir aquellos que no tienen la capacidad de ser escuchados.

Es por eso que Fernando Calderón, primero en la línea en América Latina, y gracias a un trabajo inmenso, una pasión activa por la verdad y rodeado de amigos y de discípulos ha logrado hacer escuchar las voces de la verdad y de la justicia en todo el continente, que yo me esfuerzo por hacer escuchar mejor su voz, participando en el trabajo colectivo que él ha dirigido.

A la hora de concluir debemos volver a la prioridad de un análisis global sobre los análisis regionales o nacionales. ¿Cuál es entonces la característica común de la acción colectiva de estas sociedades que han dejado atrás la sociedad industrial, a la vez por la importancia de las comunicaciones y del poder que ejercen sobre la gente así como por el éxito masivo de la globalización? La respuesta a esta pregunta tan general no puede ser presentada como lo hicieron hace un siglo las teorías y las prácticas leninistas que pusieron en el centro del debate la cuestión de la contradicción –y por ende de la eliminación por la movilización social y por la

guerra civil de la potencia destructora capitalista– centrada en la propiedad y en el poder de las minorías dirigentes. Tenemos por lo tanto que obrar con osadía intelectual y luchar contra esta idea, motor de las contradicciones de la historia. La tarea de los movimientos revolucionarios consistió en destruir las contradicciones creadas por el capitalismo y el imperalismo occidental. Al contrario, la de los nuevos movimientos sociales que se crearon en contra de los regímenes comunistas totalitarios y las dictaduras nacionalistas fue y será cada vez más crear un espacio para la libertad y la dignidad humana, es decir para la afirmación de derechos humanos fundamentales. Tras la llamada a la violencia liberadora, sigue una exigencia de libertad y de dignidad que se opone a todas las formas de humillación, en particular a la supresión de la libertad y de los derechos por un partido o por un dirigente todopoderoso. A lo largo de todo el siglo XX hemos observado la denuncia y condena de todos los actores sociales: debían ser destruidos para que pueda pasar el tren de la historia y de la racionalidad. Tras un largo periodo de confusión y de impotencia escuchamos formarse un lenguaje opuesto, el del respeto de los derechos y a la dignidad. Ya no creemos que la violencia libere, entendimos que, por el contrario, ésta reemplaza a los po-

deres seniles por el poder de nuevos dirigentes más jóvenes y más brutales que llevan consigo en todas partes la guerra y la muerte. Este cambio general de perspectiva que, como indico aquí, no es exclusivo de América Latina, se nutre de las formas particulares que corresponden a la situación económica y social del continente, primeramente de la importancia de las desigualdades sociales que se han constituido y en segundo lugar de la debilidad y a menudo de la corrupción de sus Estados.

Pero sería subestimar el trabajo de Fernando Calderón limitar sus estudios de América Latina a ese cuadro geográfico y político. Es por ello que juzgo necesario para cerrar el análisis sobre la América Latina actual recordar el significado más general de los trabajos de Fernando Calderón. Es todavía más necesario recordar que una gran parte de sus trabajos se inscriben dentro del PNUD y por tanto directamente en la zona de influencia internacional principal del pensamiento de Amartya Sen, excelente economista y aún mejor sociólogo. Fernando Calderón ha trabajado también en estrecha asociación con Manuel Castells, que ha tenido un papel fundamental en la definición de nuestras sociedades como sistemas de información y de comunicación, y en el ámbito de las formas de acción política, como las

sociedades de redes. Todos los que, como yo mismo, han querido construir una sociología de actores y movimientos sociales que debería substituirse a una sociología de sistemas y de sus crisis, encuentran en las obras ya mencionadas, como las de Fernando Calderón, las creaciones intelectuales más importantes de este período de mutaciones sociales y de renacimiento del pensamiento político. Éstas deberían ser reconocidas como partícipes de un verdadero cambio en la interpretación, utilizando la palabra que prefiero, de la vida social, es decir de la transformación de las prácticas de las sociedades contemporáneas que pasan de una sociedad industrial a un tipo de sociedad donde la principal fuerza de transformación es la capacidad y la voluntad de actuar, de crear y de liberarse. La obra de Fernando Calderón es una de las contribuciones más importantes del pensamiento latinoamericano sobre la mutación que nos hace pasar de una cultura intelectual de la sociedad industrial a una más actual, y es por ello que le doy tanta importancia y por lo que considero necesario recordar la naturaleza general de esta mutación del pensamiento social antes de tratar los aspectos particulares de América Latina.

En América Latina, como en otras partes, sentimos ya aquel viento del oeste, pero constata-

mos también el aumento de las desigualdades: los hiper-ricos que remplazan a los ricos, así como las masacres en masa y la destrucción de las minorías. Tenemos una sólida confianza en los objetivos de creación y de liberación que se refuerzan, pero a los que debemos añadir la voluntad de liberación que debería ser dominante, la resistencia a la seducción del dinero y del placer, a la invasión de la política por la corrupción y el clientelismo y a la exclusión y el encierro de los más débiles. A la visión positiva y entusiasta, a la búsqueda de libertad y de dignidad debemos sumarle el coraje necesario para destruir los privilegios, las mentiras y las ilusiones. Es este lado oscuro que debemos buscar y encontrar en América Latina, como siendo el revés de la acción para la libertad.

En estos inmensos imperios, nuevos amos han impuesto su poder bárbaro en nombre de los sufrimientos de las víctimas de los antiguos amos y de todas las fuerzas de liberación que habían acabado con estos últimos, mientras que triunfan los servidores y los espías de los nuevos amos. En América Latina no son los trabajadores de las grandes propiedades como las industrias los que han tomado el poder. Los nuevos dirigentes se han convertido rápidamente en nuevos ricos, han creado nuevas burocracias y tribunales contra los que

son una amenaza para ellos pero el continente no se envolvió con las mentiras de los nuevos poderes. Los *sem terra* del Brasil siguen siendo pobres y las desigualdades económicas y culturales siguen siendo inmensas, tanto en Cuba como en México y en Chile. Los latinoamericanos de hoy y de mañana tienen todavía el deber de defender su dignidad ultrajada, sus identidades despreciadas y sus regiones reducidas a migraciones forzadas. Porque la violencia se quedó muchas veces en manos de los que siempre ejercieron el poder, los movimientos populares, impulsados por una juventud que ahora está educada, deben ser capaces de combinar la afirmación y la protección de los derechos de la mayoría con la destrucción de los privilegios y la reducción de las desigualdades.

Durante mucho tiempo la política del continente ha servido a las clases medias en ascenso social para mantener la masa de trabajadores en la pobreza y hasta en la miseria. Ésta debe mantener unido lo que durante tanto tiempo ha sido considerado contradictorio: la libertad y la igualdad, la pluralidad de creencias y opiniones con el respeto de los derechos fundamentales, es decir universales. Esperamos de América Latina que muestre al mundo cómo los movimientos de liberación social y cultural pueden

sobreponerse a los partidos obsesionados por la conquista del poder, para que los trabajadores protegidos sean también ciudadanos libres. Porque América Latina es todavía un continente de desigualdades extremas, debe tener el valor de combatir al mismo tiempo a sus antiguos amos y a aquellos que la dominan en nombre de un mundo unido y abierto. Tal opción no está asegurada; podemos temer, al contrario, que el mantenimiento en varios países de una concepción de la política exclusivamente redistributiva, en lugar de una gestión de incremento de los recursos, conduzca a un nuevo periodo difícil que vigorice las fuerzas más conservadoras o incluso las más autoritarias. Los sociólogos fueron siempre muy críticos con lo que se llamó el populismo, y más corrientemente en América Latina, los movimientos nacionales populares. Los que adoptaron esta actitud que apruebo, como ya lo dije, pueden basarse en su realismo y su sabiduría para insistir hoy en la necesidad de reforzar acciones contra la desigualdad y la injusticia. No habría nada más peligroso que sacrificar la idea del desarrollo sostenible por la presión de unos intereses puramente económicos y cortoplacistas; pero nada sería más peligroso que considerar que el desarrollo económico traerá por sí solo la justicia social.

La situación en la que se encuentra el mundo intenta imponernos una visión de la vida social que corresponde todavía a la hegemonía de las fuerzas económicas y las políticas dominantes. La función principal de las ciencias sociales, como lo muestra claramente la obra de Fernando Calderón, es que éstas se introducen en nuestra visión, y por ende en nuestros actos, de manera directa o indirecta, el conocimiento de las nuevas demandas, de las nuevas fuerzas que ponen en marcha las demandas de dignidad, la libertad y la creatividad que caracterizan al mundo de hoy.

Esta observación se aplica a Europa y a los Estados Unidos, pero tiene una importancia particular en América Latina. En primer lugar porque órdenes violentos y represivos se instalaron en vastas partes del mundo, mientras que en toda América Latina, dirigidos y dominados se encuentran en una época de debilidad relativa y en consecuencia de cambio probable de las relaciones de poder. Mantengo la idea, especialmente cuando se trata de América Latina pero también en Europa o América del Norte –y más indirectamente en el mundo chino– de la necesidad de construir una nueva visión de los movimientos sociales, que ya no estén organizados alrededor de problemas de la producción sino alrededor de lo que yo llamo, junto a algu-

nos otros, la subjetivación, es decir la llamada de grupos humanos particulares a los derechos humanos fundamentales, universales. Entramos en un mundo que ya no está dominado por los problemas económicos pero sí por los culturales, es decir, ante todo, por los problemas de derechos humanos. Es cierto que todavía vemos formarse aquí y allá movimientos sociales o políticos que llaman a modelos antiguos, que a menudo llamamos revolucionarios. Pero ya hemos visto tanto en América Latina como en Europa o en el Medio Oriente el fracaso o la transformación en violencia extrema de estos movimientos que no quieren seguir más lógica que la de la destrucción de las fuerzas que consideran destructivas. Tenemos al contrario la necesidad urgente de descubrir en los actores presentes la llamada a la libertad y a la dignidad de todos. Como ya lo he indicado, la transformación más profunda es la que consigue reemplazar un pensamiento de las contradicciones del sistema capitalista por la afirmación de nuevos objetivos de libertad y de afirmación de los derechos universales del ser humano: no dejaré de repetirlo. Esta transformación permite a los actores sociales contestatarios liberarse de su sumisión a los nuevos dirigentes políticos, y por tanto de someter a la política misma a exigencias éticas en vez de a una estrategia

de conquista del poder. Es lo que deberíamos traducir en el lenguaje del pensamiento social como el paso de una sociedad de clases definida en términos económicos a sociedades definidas como conjuntos de sujetos humanos y cuya reivindicación fundamental es la defensa de la libertad y de la dignidad contra cualquier forma de humillación y de dependencia.

Es aquí, en la definición de las orientaciones fundamentales de los actores sociales, que hay que subrayar con mucha insistencia la naturaleza de los actores que aparecen en todas las partes del mundo. Indudablemente ya no podemos recurrir a nociones que convenían a las sociedades preindustriales, como lo hacen todavía demasiado a menudo los franceses que están apegados al tema de la República que es característico de un país todavía poco industrializado y comprometido con una lucha propiamente política contra la Iglesia católica más que las transformaciones sociales lideradas por un sindicalismo de clase. Una visión que corresponde a la situación de Francia a finales del siglo XIX pero sin duda no a lo que transformó ese país, como atoda la Europa occidental después de la Primera Guerra Mundial. No podemos sin embargo seguir anclados a las categorías de la época industrial, por muy importantes que hayan sido tanto para el or-

den político como para el orden económico. Debemos, al mismo tiempo que pasemos de un análisis nacional a uno global, comprender y valorar el paso de una acción dominada por categorías económicas a acciones dominadas por los problemas de la cultura y más precisamente de la consciencia de uno mismo. Lo que hace referencia por un lado a lo que acabo de decir sobre la importancia de los derechos humanos fundamentales pero que nos obliga también a considerar con mayor atención lo que ocurre en las categorías más excluidas, explotadas y perseguidas. Sin olvidar la nueva importancia de los medios que fabrican la opinión al mismo tiempo que la analizan y la miden. El ejemplo de los Estados Unidos debe instruirnos. La campaña de Donald Trump no era concebible ayer en ningún país occidental, ni siquiera en América Latina. Hoy en día secciones enteras de todas las sociedades se derrumban, ya sea en la riqueza o en la exclusión y la pobreza o en la incertidumbre o la angustia frente a las amenazas exteriores en el caso de las clases medias que, no hace mucho tiempo atrás, fueron el impulso de los movimientos to-

talitarios más peligrosos. Este cambio de perspectiva es particularmente importante para las ciencias sociales en América Latina porque han sido al mismo tiempo destruidas por visiones puramente económicas de las situaciones nacionales y también por formas más o menos extremas o incluso caricaturales de las categorías de la época de las revoluciones industriales. Finalmente, cómo no otorgar a las ciencias sociales en América Latina la importancia que merecen por los temas que tratan y por la calidad de sus propios trabajos cuando en ese continente, como en los otros, las fuerzas más potentes tienden a eliminarlas para tratar a los grupos humanos como simples masas de consumidores manipulables.

Quiero ver en esta publicación importante de las obras de Fernando Calderón una señal importante de la renovación de las ciencias sociales que no se puede separar de la defensa de la democracia, que en ese continente ha estado siempre expuesta a la violencia de las reacciones autocráticas o militares. La renovación de las ciencias sociales es una protección necesaria para las democracias siempre en peligro.



# FERNANDO CALDERÓN: BIOGRAFÍA ACADÉMICA

---

SERGIO VILLENA FIENGO

Fernando Calderón nació en la ciudad de La Paz (Bolivia) en 1948. Se formó como sociólogo en la Universidad de Chile (1967-1973), cuando ese país —junto con Cuba— constituía el epicentro de la reflexión sobre el desarrollo, la dependencia y el socialismo en América Latina. En Chile estableció vínculos con muchos de los intelectuales latinoamericanos más destacados —entre ellos Enzo Faletto, quien fue su director de tesis— los cuales tuvieron una influencia notable tanto en el desarrollo de su pensamiento cuanto como en su labor institucional. Esa impronta se evidencia en su libro *Sociedades en movimiento* (2011), el cual dedica a “Esa cofradía de intelectuales y políticos de diferentes partes del mundo que se hicieron latinoamericanos bajo el Chile de Allende”.

Continuó sus estudios en París, donde obtuvo un *Diplome des Etudes Ap-profondies* (1977, DEA, bajo la dirección de

Alain Touraine) y un *Doctorat en Troisième Cycle* (1979, con Manuel Castells como director de tesis), ambos en la *École des Hautes Etudes en Sciences Sociales*. Leyendo los versos del peruano César Vallejo y en contacto con esos sociólogos europeos fuertemente interesados por América Latina, Calderón se convirtió —un poco a contracorriente del enfoque predominante en la sociología crítica latinoamericana de la época, inclinada más por el método histórico estructural que por el estudio de la acción colectiva— en un importante estudioso y promotor de los análisis sobre movimientos sociales en América Latina. Esa orientación teórica le llevaría a sentenciar, en un texto-manifiesto en el que aboga por el estudio de la acción colectiva en América Latina, que “la sociedad no es una estructura” (*Los movimientos sociales ante la crisis*, 1986).

En la primera mitad de los ochenta (1980-1984), Calderón fue director del Centro de

Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES, fundado en 1978), organismo no gubernamental establecido en la ciudad de Cochabamba, y luego también en la ciudad de La Paz, que llegó a constituirse en uno de los ámbitos multidisciplinarios de mayor producción académica en Bolivia. CERES desplegó una intensa labor editorial que incluye publicaciones producidas por académicos destacados, como Jorge Dandler, Roberto Laserna, José Blanes, Rosario León, Alberto Rivera y Humberto Vargas. Destacan en ese sello los siguientes libros de Calderón: *La política en las calles* (1982), *Urbanización y etnicidad. El caso de La Paz* (1984) y *Búsquedas y bloqueos. Interpretaciones sociológicas a la realidad boliviana* (1988), además del volumen colectivo *Bolivia: la fuerza histórica del campesinado* (1984).

“En Bolivia ha habido una tradición intelectual fuerte, muy ideológica durante muchos años, o muy tecnocrática. O la tecnocracia se encerraba en sí misma, o el ideologismo se encerraba en sí mismo. Pero hay una tradición, sobre todo entre los historiadores, de una producción intelectual muy importante en Bolivia, que no hemos sabido valorizar lo suficiente.”

Entre 1984 y 1991 Calderón desempeñó el cargo de Secretario Ejecutivo del Consejo Lati-

noamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Desde esa posición promovió el estudio de los movimientos sociales que cuestionaron fuertemente a los gobiernos dictatoriales y fueron protagonistas de los procesos de transición hacia la democracia, en un contexto de profunda crisis económica. Realizó también una notable labor editorial que continuó la publicación de la revista *David y Goliat* y la conformación de la Biblioteca de Ciencias Sociales (dirigida por Cristina Miceli), la cual incluye más de treinta volúmenes imprescindibles para conocer los avatares de las ciencias sociales latinoamericanas de ese periodo, muchos de los cuales han sido recientemente digitalizados por CLACSO.

Entre los proyectos y publicaciones que impulsó desde CLACSO, destaca la colección *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, coordinada por Fernando Calderón y Mario R. dos Santos. Esta monumental obra, que consta de ocho volúmenes, publicados entre 1988 y 1990, incluye estudios de los más renombrados autores y autoras latinoamericanos en el campo de las ciencias sociales, quienes exploran un espectro de temas que abarca los ajustes estructurales, las reformas estatales y las innovaciones culturales, cubriendo casi todos los países de la región. Algunas otras publicaciones notables, realiza-

das con base en investigaciones o seminarios internacionales, son *Los movimientos sociales ante la crisis* (1986), *Latinoamérica: Lo social y lo político de la crisis* (1987) y un libro pionero, que anticipa buena parte de la discusión de los años 90, *Imágenes desconocidas: la modernidad en la encrucijada postmoderna* (1988).

Durante la década de los ochenta, Calderón también dedicó importantes energías al conocimiento y promoción de las estructuras institucionales para las ciencias sociales en la región. Debe recordarse que, debido a la situación política de los setenta en América del Sur y en los ochenta en Centroamérica, la institucionalidad universitaria pública quedó fuertemente debilitada y, como consecuencia, se estableció una institucionalidad paralela y en buena parte precaria, bajo la forma de organizaciones no gubernamentales. Si en los años 70 CLACSO jugó un papel fundamental en la conformación de una red para la reubicación de intelectuales perseguidos por los regímenes dictatoriales, en la década de los 80 sus esfuerzos se orientaron a mantener y potenciar una red de instituciones no gubernamentales, buscando que su actividad no se limitara al activismo, sino que sirviera también de base para la elaboración intelectual en una escala latinoamericana.

Este ejercicio quedó plasmado en la publi-

cación *Autonomía, estabilidad y renovación. Los desafíos de las ciencias sociales en América Latina* (1991), elaborado por Fernando Calderón y Patricia Provoste con base en una extensa encuesta institucional aplicada en toda la región. Un importante complemento a esta investigación, centrado ya no en las instituciones sino en el pensamiento de algunos de los principales exponentes de las ciencias sociales latinoamericanas, se publicó unos años más tarde con el título *Los esfuerzos de Sísifo: Conversaciones sobre las ciencias sociales en América Latina* (1999), donde se reúnen un conjunto de entrevistas realizadas por Calderón, algunas inicialmente publicadas en *David y Goliat*. Este libro ha sido recientemente reeditado y ampliado para incluir también entrevistas a Fernando Calderón, con el título *Los caminos de la libertad. Diálogos latinoamericanos* (2011).

Luego de su paso por CLACSO, Fernando Calderón se incorporó como asesor a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde contribuyó por un periodo de dos años con autores como Martin Hopenhayn a repensar el rol de esa institución en el marco de las reformas neoliberales, las cuales habían cuestionado radicalmente el proyecto de industrialización promovido por el Estado como actor central del desarrollo, dentro del

cual surgió la CEPAL. Si *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre* (1991), escrito en coautoría con el filósofo argentino Mario R. dos Santos (+), donde se plantea la tesis de la “doble transición”, resume de alguna manera la acumulación intelectual de Calderón a su paso por CLACSO, probablemente el artículo *Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL* (1994), escrito en coautoría con M. Hopenhayn y E. Ottone, condensa su propuesta para repensar la problemática del desarrollo en América Latina y plantea la tesis sobre “el problema de la negación del otro” en el marco de la apuesta cepalina de “transformación productiva con equidad”.

Como otros sociólogos latinoamericanos destacados, como Norbert Lechner y Edelberto Torres-Rivas, Calderón se incorporó en la década de los 90 (1993-2010) al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Durante casi una década fue el coordinador general del Informe de Desarrollo Humano de Bolivia, del cual dirigió varias ediciones, comenzando con la primera, que se publicó en 1998. A partir de la segunda edición (2000), los informes estuvieron acompañados de una serie de publicaciones complementarias, pero no por ello menos importantes, la cual fue deno-

minada *Cuadernos de futuro*. Ese título destaca la intención programática de esta serie, que se ha mantenido hasta hoy, con 29 ediciones, dedicadas a reflexionar sobre diversas temáticas de interés para la problemática del desarrollo humano.

En las distintas versiones del Informe que coordinó Calderón, la diversidad cultural se considera un reto fundamental al desarrollo humano en un contexto mundial de acelerada integración comercial con base en las nuevas tecnologías. En toda la discusión promovida en torno a los informes, el dilema es, sin duda alguna, “cómo ser modernos sin dejar de ser indios”, tal como lo había expresado el mismo Calderón en su ponencia al seminario *Imágenes desconocidas: la modernidad en la encrucijada postmoderna* (1988). Esta preocupación central implica para Calderón pensar la interculturalidad y el desarrollo en el contexto de la globalización y la sociedad de la información, tarea que fue abordada también en un importante seminario con Manuel Castells como invitado destacado y con la participación de intelectuales de distintos países, cuyos resultados se publicaron en dos volúmenes titulados *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells* (2004).

Sin duda, los distintos informes del PNUD sobre Bolivia elaborados bajo la coordinación general de Fernando Calderón (1998, 2000, 2002, 2004), así como las publicaciones complementarias que los acompañaron, constituyen una fuente imprescindible para la comprensión de la sociedad boliviana, en una década particularmente intensa en términos de reformas estatales, movilizaciones sociales, transformaciones económicas y cambios políticos. Pero también, como lo testimonia la *Conferencia Internacional Revoluciones del siglo XX. Homenaje a los cincuenta años de la Revolución de Bolivia: “Tenemos pechos de bronce...pero no sabemos nada”*, realizada en el año 2002 (la memoria se publicó en 2003), son una contribución fundamental a pensar el presente y el futuro con la mirada puesta en el propio pasado boliviano, pero también en las experiencias internacionales.

Como es característico en la sociedad boliviana, donde las ciencias sociales juegan un papel importante en el debate público, la elaboración de estos documentos no fue un ejercicio meramente académico o institucional en solitario, sino más bien el resultado de una intensa discusión con la participación de distintos sectores de la ciudadanía, tanto a título individual como en representación de organizaciones sociales.

La destacada labor de promoción del debate intelectual más allá del ámbito académico realizada por Fernando Calderón desde el PNUD es evidente en la amplísima serie de seminarios, foros y publicaciones organizadas, la cual se suma a la contribución al debate público realizada también por otras instituciones, entre las cuales merece especial mención el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-Fundación F. Ebert), desde la segunda mitad de la década de los ochenta, con el impulso fundamental del economista Carlos Toranzo Roca.

En los últimos años, Fernando Calderón se ha desempeñado como asesor regional del PNUD, coordinador del Informe Mercosur de Desarrollo Humano, del cual se ha publicado ya una edición (2009-2010) dedicada al tema *Innovar para incluir. Jóvenes y Desarrollo Humano*. Fue también coordinador del Proyecto de Análisis Político y Escenarios de corto y mediano plazo para fortalecer la Gobernabilidad Democrática en América Latina (PAPEP), el cual ha publicado el libro *Los conflictos sociales en América Latina* (2011) junto con la Fundación UNIR Bolivia. Sus preocupaciones generales en este periodo se resumen en un libro que lleva por título *América Latina y el Caribe: Tiempos de cambio. Nuevas Consideraciones Sociológicas sobre la Democracia y el Desarrollo* (2012). En

esta publicación, cuyo título es un homenaje a José Medina Echavarría, pionero de la sociología latinoamericana altamente valorado por Calderón -como se desprende de la edición y presentación de la publicación/homenaje *José Medina Echavarría y la revolución boliviana* (Cuadernos de Futuro 15, PNUD-Bolivia, 2002)-, Calderón sistematiza sus prolongadas reflexiones, retomando sus preocupaciones sobre los actores políticos y la construcción de un nuevo orden social, pensado todo desde la interculturalidad, el desarrollo humano y la globalización.

Fernando Calderón también ha cultivado su faceta docente: se ha desempeñado como profesor invitado en un gran número de universidades alrededor del mundo, entre ellas la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), la Universidad de California, la Universidad de Austin en Texas, la Universidad de Chicago, la FLACSO Argentina, la Universidad de Córdoba (Argentina), la Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile), la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia) y la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba, Bolivia). En esta última institución ha sido nombrado Profesor Honorífico y colabora, de manera permanente, con el Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), donde ha desarrollado una intensa actividad colaborativa con otro importante so-

ciólogo boliviano, Fernando Mayorga, la cual ha resultado, entre otras producciones, en la edición de una antología de sus textos y entrevistas, en tres volúmenes: *La fuerza política de las culturas* (2010), *Sociedades en movimiento* (2010) y *Los caminos de la libertad. Diálogos latinoamericanos* (2011).

En resumen, Calderón ha destacado como gestor institucional, promotor intelectual, organizador de grupos de trabajo y coordinador editorial, así como por su constante labor de elaboración teórica y exploración metodológica. En todas estas actividades, un rasgo que ha sido subrayado en él -y que bien podría también extenderse a otros autores latinoamericanos, como Edelberto Torres Rivas- es el diálogo constante y el intercambio crítico que este sociólogo boliviano realiza con colegas de varias latitudes al investigar procesos y temáticas regionales. Precisamente por ello, como lo destaca atinadamente Fernando Mayorga, un aporte fundamental de su obra es el contrapunto entre la realidad nacional boliviana y la realidad latinoamericana e incluso mundial. Ese ejercicio, realizado con frecuencia en coautoría y discusión con notables intelectuales latinoamericanos, le permite una permanente puesta en cuestión de las generalizaciones fáciles, que olvidan las especificidades nacionales, pero también

tomar distancia de los excepcionalismos espúreos, aquellos que resultan del ensimismamiento localista. Es menester destacar que su labor ha tenido como centro de gravedad intelectual una permanente preocupación por estudiar la historicidad de la acción colectiva y, de manera fundamental, los retos que los movimientos sociales y la acción colectiva plantean al diseño de un orden democrático.

Fernando Calderón también ha participado en una gran cantidad de publicaciones colectivas, entre las que se destacan:

*Las huellas del futuro. Líderes y soberano en Latinoamérica.* Fernando Calderón (Coord.). Buenos Aires: Siglo XXI-PAPEP, 2013.

*Los conflictos sociales en América Latina.* Fernando Calderón (Coord.). La Paz: UNIR Bolivia-PNUD, 2011.

*Crisis y cambio en América Latina. Escenarios políticos prospectivos* (Cuadernos de gobernabilidad democrática, N° 3, del PNUD). Fernando Calderón (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.

*Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial.* Fernando Calderón (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.

*Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, Métodos y Observatorio Regional* (Cuadernos de gobernabilidad democrática, N° 2, del PNUD). Fernando Calderón (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.

*Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad.* Buenos Aires/México D.F./Madrid: Siglo XXI, 2008.

*Ciudadanía y desarrollo humano* (Cuaderno de gobernabilidad democrática, N° 1, del PNUD). Fernando Calderón (Comp.). Buenos Aires: Siglo XXI, 2007

*¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells.* Fernando Calderón (Comp.). México: PNUD-Fondo de Cultura Económica, Vol. 1: *La globalización y América Latina: Asignaturas pendientes* (2003), Vol. 2: *Nación y cultura. América Latina en la era de la información* (2004).

*“Tenemos pechos de bronce, pero no sabemos nada”. Memoria de la conferencia internacional Revoluciones del siglo XX: homenaje a los cincuenta años de la Revolución Boliviana.* La Paz: UNDP-Friedrich Ebert Foundation-Plural, 2004.

*Cultura, estética y política en América Latina.* Caracas: CENDES, 1994.

*Imágenes desconocidas: la modernidad en la encrucijada postmoderna.* Fernando Calderón (Coord.). Buenos Aires: CLACSO, 1988.

*¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, ocho volúmenes, coordinada por Fernando Calderón y Mario R. dos Santos. Buenos Aires: CLACSO, publicados entre 1988 y 1990. Vol. 1 y 2: *Democratización/modernización y actores socio-políticos*; Vol. 3 y 4: *Actores socio-económicos y ajuste estructural*; Vol. 5 y 6: *Centralización/descentralización del Estado y los actores territoriales*; Vol. 7 y 8: *Innovación cultural y actores socio-culturales*.

*Latinoamérica: Lo social y lo político de la crisis.* Fernando Calderón y Mario R. dos Santos (Comps.). Buenos Aires: CLACSO, 1988.

*Los conflictos para la constitución de un nuevo orden.* Buenos Aires: CLACSO, 1987.

*Los movimientos sociales ante la crisis.* Fernando Calderón (Comp.). Buenos Aires: CLACSO-UNU.IIS/UNAM, 1986.

*Bolivia: la fuerza histórica del campesinado.* Fernando Calderón y Jorge Dandler (Coords.). Cochabamba: CERES-UNRISD, 1984.

*El poder de las regiones.* Fernando Calderón y R. Laserna (Coords.). La Paz: CERES-CLACSO, 1983.

Asimismo, textos importantes del autor se encuentran en línea en formato digital, entre los que destacan:

La construcción social de los derechos y la cuestión del desarrollo: antología esencial de Fernando Calderón Gutiérrez. Prólogo de Alain Touraine. Buenos Aires (Argentina): CLACSO, 2017.

“Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden socio cultural”. En: Varios autores, *Bolivia: ¿el fin del enredo?*, Nueva Sociedad, N° 209, mayo-junio 2007, pp. 32-45.

“Tiempos de agitación, tiempos de cambio. Sociedad y democracia en los países andinos meridionales”. En: B. Sorj and D. de Oliveira M. (Eds.), *Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinención de la política*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais y Fernando Henrique Cardoso Institute.

*“Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?”*. En: *Nueva Sociedad*, edición especial, marzo 2006.

*“Sin idea de continuidad histórica no hay idea de ningún tipo de nación”*. En: *Tinkazos*, Vol. 9, N°. 21, 2006, pp. 19-32.

*“Tenemos pechos de bronce, pero no sabemos nada”*. Memoria de la conferencia internacional *Revoluciones del siglo XX: homenaje a los cincuenta años de la Revolución Boliviana*. Prólogo de Fernando Calderón Gutiérrez. La Paz: UNDP-Friedrich Ebert Foundation-Plural, 2004.

*“La nueva cuestión social bajo la mirada del desarrollo humano. Una fundamentación sociológica desde la experiencia latinoamericana”*. En: *Nueva Sociedad*, N°. 166, marzo-abril 2000, pp. 77-95.

*“La pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social”*. Con A. Szmukler. En: *Nueva Sociedad*, N°. 149, mayo-junio 1997, pp. 74-87.

*“Hegemonía y bloque social en Bolivia in Bolivia”*. En: *Nueva Sociedad*, N°. 115, septiembre-octubre 1991, pp. 157-163.

*“Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre”*. Con Mario R. dos Santos. En: *Nueva Sociedad*, N°. 110, noviembre-diciembre 1990, pp. 50-65.

*“Esa hoja verde y divina la coca es”*. En: *Revista Historia Crítica*, Universidad de Los Andes, N°. 4 julio-diciembre 1990, pp. 127- 134.

---

**Sergio Villena Fiengo** es miembro del Consejo Académico del Portal de Sociología Latinoamericana. Catedrático de la Universidad de Costa Rica.



*“Ahora mismo hablaba  
de mí conmigo, y ponía  
sobre un pequeño libro un pan tremendo”*

Cesar Vallejo, “Ello es el lugar donde me  
pongo” en *Poemas humanos*, 1939.



## **Primera Parte**

# **POLÍTICA Y DESARROLLO**



# NAVEGAR CONTRA EL VIENTO...

## O LAS PERSPECTIVAS DE AMÉRICA LATINA EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN\*

---

¿Tendrán chances los diversos y desiguales procesos de desarrollo en curso en la región, de lograr transformar los logros y limitaciones experimentados en la última década en fuerzas que les permitan sortear con éxito la crisis y las transformaciones del capitalismo global y así expandir e innovar dinámicas de un desarrollo humano de carácter cada vez más autónomo, incluyente e informacional? ¿Qué condiciones políticas e institucionales existen para promover y expandir un desarrollo humano informacional? ¿Qué actores pueden impulsarlo y cómo pueden construir re-

gímenes democráticos legítimos y efectivos? En síntesis, ¿cuál es el nuevo sentido posible del desarrollo?

Para tratar de responder estas preguntas se realizaron 11 estudios nacionales, además de compartir y discutir un mapa cognitivo de la problemática; se impulsaron cuatro temas de investigación íntimamente vinculados tanto por la capacidad de acción de los actores del desarrollo como por las condiciones estructurales y los procesos históricos particulares de cada país. Se estudió las dinámicas del desarrollo económico y su articulación con el desarrollo humano, por una parte, y se vinculó ambos tipos de desarrollo con las transformaciones tecno-informacionales y culturales que experimentó cada país. Asimismo, se asumió que la fuerza de las diversas orientaciones políticas y los conflictos socioculturales en cada uno de ellos organizaron las matrices de desarrollo menciona-

---

\* El presente texto se basa en el libro *América Latina en la era de la información* (dos tomos) 2016 (Buenos Aires: UNSAM). Este presenta estudios de caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela y Uruguay, coordinados por Calderón desde la UNSAM. Además, presenta reflexiones teóricas sobre la temática, con la participación de Manuel Castells.

das. El estudio no alcanzó todos los casos latinoamericanos y del Caribe que ameritan semejante pretensión, pero se avanzó hacia un panorama relativamente representativo, por cierto incompleto.

### **PERSPECTIVAS CONCEPTUALES**

La experiencia de la investigación descansó en la crítica de tres perspectivas conceptuales sobre la política, el desarrollo y la cultura.

La primera perspectiva está vinculada a las teorías estructurales de desarrollo impulsadas por la CEPAL y muy particularmente por los trabajos de Prebisch y Medina Echavarría. En *Hacia una teoría de la transformación*, Prebisch no solo realiza una crítica al capitalismo periférico sino que también plantea las limitaciones de la ortodoxia neoclásica para interpretar la realidad y para impulsar políticas viables para el desarrollo. Enfatiza a lo largo de su obra conceptos clave como “progreso técnico”, “patrones de demanda”, “intercambios desiguales” y “particularidades del capitalismo latinoamericano”. (Martin Puchet et al: 2016) en su estudio sobre el caso mexicano hace un balance crítico de esta perspectiva económica de desarrollo.

Por su parte, Medina Echavarría planteó la cuestión de las condiciones sociológicas del desarrollo económico. Las necesarias conexiones entre el tipo de institucionalidad y el modelo de desarrollo suponen actores con capacidad de construir una relación fecunda entre ambas dinámicas. Con Medina se inicia la Escuela de la Sociología política del desarrollo, que más adelante será desarrollada por variados autores en la región como E. Faletto, F.H. Cardoso (particularmente su libro *Dependencia y desarrollo económico*: 2010), A. Gurrieri, J.C. Torrez, J.L. Reyna, Fonseca, entre otros pertenecientes a toda una generación de sociólogos latinoamericanos. Para Medina una ética del desarrollo supone a la vez una responsabilidad compartida y una cierta ética del consumo. Precisamente aquí descansa una de las limitaciones crónicas más importantes de la región: la debilidad de las elites dirigentes para impulsar regímenes democráticos que puedan consolidar un desarrollo socialmente incluyente.

La idea movilizadora del desarrollismo cepalino supone un desarrollo “desde dentro” a partir de iniciativas de Estado, hacia una industrialización sustitutiva y hacia una modernización socialmente incluyente. Esta perspectiva sigue constituyendo un referente importante para comprender las nuevas opciones de desarrollo

en los países de la región. “Vivir con lo nuestro”, lo denomina hoy Aldo Ferrer.

En las décadas de los 80 y los 90, los trabajos de Fernando Fajnzylber reactualizaron este enfoque estructural de desarrollo, esta vez en base a una referencia comparativa con el sudeste asiático. Su artículo “Del hueco negro al casillero vacío” fue germinal. Las tesis sobre la Transformación Productiva con Equidad (TPE) y sobre el papel estratégico de la educación y el conocimiento en la misma TPE empezaron a colocar la gramática del estructuralismo en la temática de la globalización y el informacionalismo. Sin equidad no es posible un desarrollo competitivo y sostenible, argumenta el enfoque, que una vez más descansa en el progreso técnico y en la educación y el conocimiento como llaves para vivir tiempos modernos. Incluso la CEPAL promovió un enfoque cultural del desarrollo que planteaba terminar con una cultura de “negación del otro” y con arcanas estructuras de estratificación de clase de origen colonial o neo colonial, tan arraigadas en nuestras sociedades. Se buscó poner acento en asumir un tejido intercultural propio de las identidades múltiples y dinámicas de la región, promoviendo asimismo una ciudadanía activa como principal garantía de la TPE.

Desgraciadamente los aspectos políticos de la TPE no pudieron estudiarse por barreras y circunstancias políticas limitativas que vivía la institución y la región. Ya eran los tiempos reinantes del neoliberalismo.

La segunda perspectiva está asociada a los informes sobre desarrollo humano y política producidos sobre todo en Latinoamérica e influenciados por la perspectiva conceptual de Amartya Sen y Mahabadi. Ambos, además de promover un enfoque interdisciplinario y empírico del desarrollo, impulsaron una visión holística, crítica, empírica y normativa del mismo, en el que la gente es el objeto y el sujeto del desarrollo.

Los conceptos de “libertad real”, “capacidades” y “funcionamientos” son centrales en el pensamiento de Sen, así como los de “libertad cultural” y “agencia”. Ellos son referencias importantes del enfoque del estudio. Para Sen el desarrollo supone mayor libertad. Su principal aporte fue vincular la idea de libertad con la idea de capacidad. Ser libre de tener hambre, de pasar enfermedades, de ausencia de conocimiento, de poder hablar en público, ser parte de relaciones sociales. De no tener *pajcha*, se diría en Cochabamba. En quechua, *pajcha* significa pobreza, que se comprende como no tener amigos, no tener lazo social; es de-

cir, la pobreza está asociada a lo subjetivo, a los vínculos sociales y familiares y no solo a lo económico. Ser libre entonces, para desarrollar las capacidades y elegir el tipo de vida que se sueña vivir y además tener el derecho a cambiar. Ser parte de colectividades, en nuestro enfoque, por elección personal y optar por lógicas individuales como resultado de deliberaciones colectivas.

Aquí vale la pena resaltar la importancia crucial que le da Sen a la relación entre cultura y desarrollo. Para él las conexiones son múltiples e insoslayables. La cultura, argumenta, es constitutiva del desarrollo, influencia en el comportamiento económico y produce remuneración. Está asociada con la participación política y la solidaridad social y es fundamental en la formación de valores (Sen, 2004). En breve, es lo que le da sentido al desarrollo y a la vida misma. Por eso, en sociedades multiculturales como las nuestras resulta fundamental fortalecer la idea de interculturalidad y la convivencia entre distintos con planos comunes de igualdad. Y esto está directamente asociado con el tema del conflicto, el poder y el cambio. Temas que ninguno de estos autores trabajó directamente y que para nosotros están en el centro de las disputas por el tipo de desarrollo que se busca.

Precisamente, la tercera perspectiva analítica está ligada a Alain Touraine y Manuel Castells, dos intelectuales que trabajan esta cuestión –e históricamente han estado vinculados al pensamiento del desarrollo en la región–, y a sus teorías de la acción y del poder que elaboraron desde distintos ángulos. En el libro *La palabra y la sangre* (no traducido del francés al español sino escrito en español en América Latina y luego traducido al francés), Touraine elabora un balance fundamental para entender los modos de desarrollo y los cambios sociopolíticos en Latinoamérica. Allí, las formas de poder en el proceso histórico del desarrollo están directamente asociadas con las orientaciones y las prácticas de los actores y el Estado. El concepto de campo de historicidad resultó crucial para comprender la dinámica del conflicto y el cambio en la actualidad (Touraine: 1973). Su penúltimo texto, *Le fin de sociétés (El fin de las sociedades)*, plantea que la ética es el último recurso fundacional de un proyecto emancipatorio frente a una crisis multiglobal impuesta por las dinámicas anti-éticas del capital financiero transnacional.

Por otra parte, el peso de los tres tomos de *La era de la información* (1999) de Manuel

Castells y, más recientemente, de su libro *Comunicación y poder* (2009), fue crucial para la estructuración conceptual y analítica a lo largo del estudio. La discusión y los seminarios dedicados a estas obras fueron permanentes, pues nos permitían vincular en la globalización, la situación y las posibilidades de un desarrollo humano informacional en Latinoamérica, y con ello repensar las preguntas que nos hicimos al inicio del estudio.

En este ámbito, hay dos referencias analíticas que deseo particularmente destacar y que constituyen en realidad antecedentes directos de nuestro estudio. Por una parte, la discusión que tuvimos a inicios del presente siglo con un grupo de investigadores de la región sobre el sentido que tenían para Latinoamérica los cambios en la economía y la política global, tomando como referencia los tres tomos mencionados de Castells. El resultado fue un diálogo con él y un libro que se organizó sobre una pregunta acerca de si era sostenible la globalización en América Latina (*Calderón, 2003*). Eran los tiempos del fin del proceso neoliberal. Hoy habría que preguntarse, una vez más, si las experiencias neodesarrollistas son sostenibles frente a las necesidades de innovación y desarrollo y a los conflictos de poder en un momento de crisis global generalizada y bajo

profundos cambios en los escenarios geopolíticos mundiales.

Por otra parte, un estudio sobre los modos de desarrollo en la era de la información, coordinado por (*Manuel Castells y Pekka Himanen, 2015*), que analiza casos paradigmáticos -China, Sudáfrica, el Silicón Valley en Estados Unidos, Finlandia y Chile y Costa Rica-, además de un conjunto de trabajos teóricos sobre el tema, no solo fueron una referencia para nuestro trabajo sino en alguna medida una continuación de esa aventura.

Conceptualmente hay tres cuestiones que se trató de conjugar en el presente estudio: el papel central del conflicto social y del poder en el desarrollo humano, el carácter condicionante del desarrollo informacional y el rol central que juega en ellos la idea cultural de una vida digna. La vida digna se interpretó como la indivisibilidad de los derechos humanos y como fundamento de la libertad y la justicia y en consecuencia del desarrollo humano. La dignidad fundamenta la misma idea de libertad real. Ella sería un sustento de los valores de vida, por lo tanto de sostenibilidad intercultural del desarrollo. Una hipótesis es que las actuales protestas y movimientos socioculturales que suceden más o menos a nivel global, al buscar un nuevo sentido de la política para solucionar

sus problemas de vida, estarían colocando en el centro del desarrollo una demanda de dignidad y redefiniendo así el campo histórico de lo posible.

En este ámbito, la idea de innovación es multidimensional y se refiere a la capacidad creativa de los actores individuales y colectivos en los distintos aspectos del desarrollo humano informacional, pero a partir de su constitución esencialmente multicultural.

Como mencionamos en las notas teóricas del libro, el desarrollo informacional es un proceso de desarrollo que se corresponde con una lógica de acumulación capitalista una vez que el modelo de desarrollo industrialista previo entró en crisis. No se trata de la emergencia natural o necesaria en una línea de evolución de las sociedades y sus economías, sino de un “modelo” que pudo construirse dadas ciertas circunstancias históricas -económicas, políticas, culturales, tecnológicas- específicas. Cabalmente la disputa, con todas sus variaciones, por las orientaciones del informacionalismo en el período analizado entre orientaciones “neoliberales” y “neodesarrollistas” constituye el campo de historicidad de la época actual.

Vale la pena retomar algunas referencias conceptuales:

El desarrollo informacional motorizó los procesos de globalización y éstos, a su vez, lo impulsan. El desarrollo informacional se basa en la producción e interconexión de empresas, personas y organizaciones en redes que tienen la particularidad de poder actuar en tiempo real desde cualquier lugar conectado del planeta. Se basa en el uso de las tecnologías de información y comunicación, sin las cuales sería imposible el desarrollo moderno.

No reemplazó al modelo de desarrollo industrial, sino que lo incorporó progresivamente a su lógica. Hoy los procesos de industrialización en América Latina, para ser sostenibles necesitan integrarse a la dinámica informacional. Y ahí precisamente anida uno de los nudos de la cuestión del desarrollo actual.

Por otro lado, innovar, como argumenta Castells, implica agregar un nuevo valor a un producto o servicio o al proceso de producción, consumo y/o distribución del mismo. La posibilidad de generar un nuevo valor se vincula con la capacidad creativa, que es la fuente que produce nuevo conocimiento. Aquí radicaría uno de los elementos fundamentales en la actualización del enfoque de desarrollo humano. La expansión de las capacidades creativas en el informacionalismo y en sus múltiples dimen-

siones son las que permiten impulsar un nuevo tipo de desarrollo humano: el desarrollo humano informacional.

La innovación, entonces, no sólo es tecnológica; ella se produce a nivel social, organizacional y particularmente cultural. La innovación se vincula, además, a las capacidades sociales, culturales, educacionales, de agencia, de los actores individuales y colectivos, por lo que resulta fundamental el contexto (político, institucional, tecnológico, económico, ecológico, cultural, etc.) en el que la creatividad individual y social se desarrolla, como también la expansión y el manejo de los códigos de modernidad en el sentido elaborado en el texto *Educación y conocimiento: eje de la de la TPE*, como de los códigos del informacionalismo tratados en las notas teóricas del libro de permitió esta síntesis y que se refieren a poder navegar con creatividad los conflictos en las redes.

Asimismo, como la comunicación es central en los procesos creativos, se vuelve un aspecto clave en las posibilidades de generar innovación en los distintos ámbitos. Y ello tanto en los resultados de dichos procesos como en los procesos en sí mismos. Sin embargo es en el plano de la multiculturalidad donde la innovación cobra sentido. Un nuevo modo de vida po-

sible y deseable centrado en la dignidad de las personas sería el que crearía otro tipo de desarrollo. Lo que lógicamente vuelve a colocar a las orientaciones culturales de los actores en el centro de los conflictos de poder y de creatividad humana.

En breve, el triángulo de interacciones entre producción material, bienestar social y organización sociocultural sería el núcleo que produce desarrollo. Como afirman Castells y Himanen(2014): “La competitividad de los territorios y firmas pasó a depender fuertemente de su habilidad para seguir las reglas de la economía informacional: creación de valor transformando información en conocimiento, y luego aplicación del conocimiento a todas las tareas a ser ejecutadas sobre la base de la capacidad tecnológica y humana incorporada en el sistema” (p. 29). Se daría una suerte de sinergia entre informacionalismo y productividad entre países, regiones y firmas, bajo dos condiciones: cambio organizacional bajo la forma de redes y mejora de la calidad del trabajo humano sobre la base de la educación y la calidad de vida. Sin embargo este informacionalismo se subordinó a un capitalismo financiero dominante que llevó a la crisis mundial actual y con ello a una crisis multicultural que redefine el orden y las posibilidades de desa-

rollo en la globalización. Este ha sido precisamente la coyuntura histórica del estudio que aquí se sintetiza.

### **TENDENCIAS GENERALES**

Inicialmente, se rescata la idea de que en la región las dinámicas del desarrollo son consecuencia tanto de los cambios globales en la era de la información como de conflictos sociales y de orientaciones políticas determinadas. La democracia de ciudadanía sería una condición necesaria del desarrollo y de la misma reinvencción política de la sociedad y sus actores. Se entiende el desarrollo humano como la conflictiva construcción no de una sociedad perfecta, sino de una sociedad mejor, donde el bienestar conviva con la dignidad de las personas y las colectividades, y se postula un desarrollo humano innovador en los distintos componentes del desarrollo: competitividad, sostenibilidad, equidad, institucionalidad e interculturalidad, centrados en la capacidad de creación y agencia de la misma sociedad, donde la cultura y sus actores constituyen la mejor energía para avanzar en una sociedad de bienestar digna.

**1. Orientaciones políticas diversas.** Coexisten en la última década, foco del análisis realizado, orientaciones políticas diversas y cambiantes, que van desde opciones de modernización conservadora, como en el caso de Colombia y Panamá –donde el desarrollo y el cambio informacional son sobre todo el resultado de la fuerza del mercado y de valores tradicionales de conservación de un patrimonio nacional de las elites en el poder–, hasta orientaciones de neodesarrollismo comunitario o indígena en Bolivia, donde se busca conjugar lógicas entre un nuevo poder estatal como eje del desarrollo y la innovación y lógicas comunitarias de pueblos originarios de los Andes y la Amazonía, combinación por cierto alimentada por conflictos y visiones a menudo distintas y a veces contrapuestas.

Entre ambos extremos se desarrollan una serie de combinaciones particulares de opciones de reformismo práctico de carácter neodesarrollista y con fuertes rasgos nacional-populares como Venezuela, Nicaragua y, de manera más atenuada, en Argentina y Brasil. También encontramos otras combinaciones de reformismo práctico, de tipo socialdemócrata, que gestionan modelos liberales como en Chile, Costa

Rica y en cierta medida Uruguay. Ciertamente, las orientaciones políticas han cambiado en varios casos y los énfasis políticos también. Por otro lado, es posible reconocer una tendencia de recesión económica con fuerte impacto político y social, sobre todo asociada con los precios de las materias primas de exportación, pero también con el incremento de problemas institucionales y de carácter ético en el conjunto de las orientaciones políticas del desarrollo estudiadas, que debilitan o dificultan los intereses de las orientaciones mencionadas, además de otros factores claves para superar barreras y lograr un desarrollo humano informacional incluyente y, sobre todo, para enfrentar una multicrisis producida por un capitalismo financiero global que desestructura sociedades y regímenes democráticos en todas partes del mundo.

- 2. Los niveles de desarrollo económico en la región son desiguales** como también los indicadores del desarrollo humano (*ver Nota 1*). Asimismo, los límites de un desarrollo informacional son evidentes y generalizados en todas las sociedades y economías de la región. Sin embargo, la región logró avanzar en la consolidación de un régimen democrático (los niveles de

legitimidad de la democracia electoral son altos), crecer de manera sostenida en la última década, mejorar los indicadores de pobreza e incluso disminuir la desigualdad. No fueron pocos los logros de integración social, sobre todo bajo las orientaciones neodesarrollistas, y el Estado recuperó, limitadamente, un papel activo en la gestión del desarrollo y la política (*Ver Notas 2, 3 y 4*.) Los avances en varios casos de una democracia participativa y de una mejor convivencia intercultural son evidentes, sin negar empero las fuertes dificultades en las distintas sociedades para expandir un pluralismo democrático. En el periodo analizado sobresalen nuevos problemas vinculados a la vida cotidiana referidos a la inseguridad, la economía perversa, la corrupción, el malestar, la frustración social, la legitimidad institucional, la contaminación ambiental y, sobre todo en algunos países, a la violación de los derechos humanos. También persisten patrones de desigualdad territorial y entre campo y ciudad que se han reproducido e incluso en varios casos amplificado. Todos estos problemas son condiciones duras para cualquier apuesta política democrática que sea renovadora del desarrollo (*ver Nota 5*).

3. **“Extractivismo informacional”**. Existirían avances en la economía tecno-informacional, sobre todo en lo que se denominó preliminarmente como “extractivismo informacional”, economía extractiva sustentada en inversiones novedosas y a veces muy creativas tecnológicamente para explotar los recursos naturales de exportación, pero también, en menor medida, de industrias de bienes secundarios vinculadas al mercado interno, regional o internacional. A partir de esta economía, el Estado ha jugado un rol central construyendo en varios casos una amplia coordinación económica y social, logrando estabilidad en las cuentas fiscales, inversiones estatales amplias y diversificadas, sobre todo en infraestructura, heterodoxas formas de asociación con nuevos capitales transnacionales para fortalecer tal “extractivismo” y complejas ecuaciones políticas de un nuevo regionalismo latinoamericanista, aunque más político que económico o socio-cultural.
4. **Redes informacionales de comunicación**. La incorporación social al mercado de las TIC es diferenciada a lo largo de la región, pero constante y creciente, como también lo es la expansión de industrias y mercados culturales de comunicación altamente monopólicos y de extraordinario poder cultural, político y económico. El consumo de internet y otros medios masivos de comunicación tiende a ser generalizado, y es mayor en a medida que los indicadores de desarrollo humano son más altos. En este ámbito, el Estado ha jugado un papel fundamental al crear plataformas de uso, consumo y educación en sistema informacionales de acceso creciente y a veces priorizando a los sectores más excluidos, como el caso del Plan CEIBAL, analizado en el caso de Uruguay, y los programas de entrega de computadores gratuitos en varios países de la región. El Estado mismo se ha modernizado informacionalmente en varios de sus aparatos de gestión burocrática, aunque el carácter patrimonial, corporativo y para-institucional de las relaciones entre Estado y sociedad sigue siendo central a lo largo y a lo ancho de Latinoamérica (*ver Nota 6*).
5. **Bajo desarrollo en ciencia y tecnología**. Las inversiones en ciencia y tecnología son, en general, muy bajas. Los países con menor crecimiento registran aún menor inversión en investigación y más importaciones de alta tecnología y un incremento conside-

nable del consumo de internet y derivados. El sistema de innovación es acorde con el patrón y nivel de crecimiento. El resultado es una baja tasa de inversión en investigación, ciencia y tecnología, y el desarrollo informacional innovador se canaliza predominantemente hacia la incorporación de alta tecnología en productos de exportación de origen primario. Sin embargo, vale la pena subrayar que si bien se ha avanzado en la incorporación de valor tecnológico local a los productos de exportación, gran parte de este tipo de contenido continúa siendo importado. Los avances en minería, petróleo, gas y agricultura han sido extraordinarios, pero también hubo una acelerada destrucción del medioambiente que viene deteriorando la sustentabilidad ecológica, por cierto muy a menudo afectando territorios y lógicas comunitarias de pueblos originarios en regiones como la Amazonía en Sudamérica (*ver Nota 7*).

- 6. Concentración, pobreza y desigualdad.** Bajó la pobreza, y también la desigualdad en menor escala, pero se mantuvieron los niveles de concentración de riqueza. La tesis de una complementariedad entre igualdad y competitividad en el sentido de la TPE supone que la equidad predispone a la

sostenibilidad de un desarrollo económico siempre y cuando las capacidades políticas de los actores y el Estado puedan complementar de manera compleja avances combinados y pertinentes entre una dinámica y otra. En esta cuestión, los avances han sido insuficientes pero ya están instalados en el horizonte de las sociedades como tareas pendientes.

- 7. El sistema de innovación es congruente con un patrón de crecimiento predominantemente “extrovertido”.** El resultado final, sobre todo comparado con el sudeste asiático, es una baja tasa de inversión en investigación y desarrollo. El ingreso per cápita en períodos largos no crece y la igualdad en la distribución del ingreso crece poco. Sin embargo, la disminución de la pobreza, sobre todo la absoluta, ha sido impresionante prácticamente en toda la región. La cuestión es el tipo, la cualidad y la sostenibilidad de la inserción de los excluidos. Posiblemente aquí radique uno de los desafíos futuros fundamentales del conjunto de los países de la región (*ver Nota 8*).
- 8. Asincronía cultural.** Retomando el concepto de “asincronía” de Germani (1966) para explicar los procesos de cambio esta

vez a nivel multicultural, es posible concluir de los estudios realizados que los sentidos, la dirección y la intensidad del cambio cultural se han complejizado y muestran potencialidades de cambio inéditas en la región. Así, resaltan las experiencias de reconocimiento y construcción institucional a nivel de las relaciones inter-étnicas y culturales; un ejemplo en este sentido es Bolivia, donde se creó una nueva Constitución que transformó el Estado, el sistema político y las lógicas culturales, reconociendo el rol central de los pueblos originarios en la conformación del Estado y de la democracia; asimismo, se impulsaron políticas antidiscriminatorias, pero sin resolver la construcción plena y práctica de una interculturalidad plural, sobre todo en los ámbitos urbanos y en la Amazonía. Estos procesos han estado cruzados por tensiones y conflictos aun no resueltos, como se destacó en el estudio del caso boliviano. En el otro extremo están el “modelo de modernización conservadora” en Colombia y la crisis multicultural mexicana que, bajo la apariencia de un reconocimiento multicultural, finalmente re significan un modelo mono-cultural históricamente dominante. En medio de estos casos, existen muy su-

gerentes avances, aunque no suficientes, en la mayoría de los casos estudiados. En el plano de los derechos humanos se destacan logros institucionales, sobre todo en la Argentina, especialmente en relación a la memoria y la justicia; en ese mismo país también hubo avances notables en el reconocimiento institucional de plenos derechos referidos a los migrantes. Por otro lado, es particularmente notable la búsqueda de construcción de un proceso de paz en Colombia que posiblemente condicione una apertura democrática y de cambio en los patrones de desarrollo. Su resultado, sobre todo si es positivo para la paz, afectaría no solamente a la región sino a los conflictos multiculturales a nivel mundial. En el plano de la industria y el mercado cultural los cambios han sido extraordinarios en toda la región. Un relativamente nuevo poder cultural, económico y político de los medios de comunicación tiende a estar altamente concentrado en todos los países y constituye además una extraordinaria fuerza de la techno-economía de la información. Su impacto en el consumo y la vida cotidiana de las personas son extraordinarios. Los sistemas y regímenes políticos predominantes en la región no

alcanzan a procesar tal poder, por cierto con dinámicas internas a menudo contradictorias por la presencia de fuerzas y componentes disímiles. Sin embargo, ellos en gran medida redefinen las agendas políticas con sentidos ambivalentes. *O Globo* en Brasil, la red *Clarín* en Argentina o Televisa en México, son referentes regionales y globales. En gran medida su poder está asociado con la emergencia de una política y un nuevo poder de lo público, fenómeno complementario con el desarrollo de una nueva tecno-sociabilidad que, entre otros factores, supone no sólo el acceso creciente a los medios de comunicación masivos vinculados a internet y a la telefonía celular, sino muy particularmente a nuevas formas de acción colectiva e individual. Como se mencionó en el estudio *La protesta social en América Latina*, en su gran mayoría los conflictos sociales se desplazan para ser gestionados en la red y los nuevos movimientos socioculturales, como los de estudiantes en Chile en 2011, en México en 2012 y en Brasil en 2014, ejemplifican la emergencia de una nueva politicidad, entendida como nuevos sentidos de la política y como ampliación del campo de lo posible. El estudio de caso de

la actual situación chilena realizado en el estudio es muy ilustrativo al respecto.

- 9. Desigualdades de género.** Un tema que merece especial interés y que necesita ser estudiado mejor, es el papel de las relaciones de género en el desarrollo, pues a pesar de importantes avances en el reconocimiento, la distribución y participación de las mujeres en el desarrollo en la última década, las situaciones estructurales de desigualdad persisten y atraviesan al conjunto de los procesos de desarrollo analizados. El sistema patriarcal, tan arraigado en las sociedades y culturas latinoamericanas, constituye un límite estructural del desarrollo humano informacional. Empero, el movimiento feminista está buscando redefinir el espacio público, renovando una democracia más deliberativa, donde la relación entre lo público, lo privado, la política y el desarrollo sea consociativa. Este tema es, sin lugar a dudas, la cuestión central de un cambio ético, político y cultural en la sociedad red emergente. En síntesis la “asincronía” multicultural en todas sus dimensiones, aquí ultra sintetizadas, constituye la nueva dinámica del cambio sistémico vinculado a las nuevas formas de poder y, sobre todo, a una nueva construcción sociocultural de la dignidad

que, con todas sus complejidades y realidades, ya emergió en la región.

**10. Frustración de expectativas.** Posiblemente de no mediar cambios drásticos y positivos de políticas de desarrollo humano informacional incluyentes, estaremos frente a una creciente y nueva “frustración de expectativas” y a un creciente malestar social respecto de la política y sus instituciones. El valor agregado del sector TIC observa en casi todos los casos una tasa de crecimiento promedio anual mayor que los puestos de trabajo y las remuneraciones; si a esto se agrega el incremento acelerado de los consumos de TIC y de mejoría relativa de los niveles de educación y, con todo ello, mayores aspiraciones y expectativas de la sociedad, es muy posible que los Estados no tengan, sobre todo por las condiciones internacionales de recesión, posibilidades de satisfacerlas. Así, estaremos frente a un creciente malestar social que puede terminar minando y deslegitimizando los logros y los procesos de desarrollo logrados, alimentando nuevos conflictos y opciones políticas inéditas. Cabalmente, las demandas de una nueva politicidad que registran los casos de Chile, México y Brasil, entre otros paí-

ses, alimentarían esta tendencia (*ver Nota 8*). Hoy está en juego una suerte de redefinición del campo de historicidad.

**11. La nueva y cambiante geopolítica.** El cambio en el escenario geopolítico global asociado con la multicrisis en curso ya ha colocado a la región en medio de complicadas ecuaciones económicas, culturales y políticas. Aquí vale la pena resaltar dos aspectos. Por un lado, el reforzamiento de las relaciones financiero-comerciales, de inversión en infraestructura y productivas, especialmente de China, es transversal prácticamente a todos los países de la región. Además se inician o renuevan dinámicas con India, Rusia, África y Asia, sin dejar de lado el peso estructural de las economías desarrolladas de occidente, particularmente de Estados Unidos. Hoy el mundo es multipolar y de nuevo tipo y los latinoamericanos ya estamos navegando en él. No se sabe si se navegará como barco a la deriva o con estrategias y cartas de navegación hacia un desarrollo que reduzcan el riesgo y empujen al bienestar. Por otro lado, la crisis y la reestructuración económica global y la emergencia de diversos problemas socio-institucionales en la mayoría de los países, colocan a las diver-

sas apuestas de desarrollo, particularmente a las políticamente progresistas, ante la disyuntiva de cómo enfrentar la crisis: si se hace reinventando ecuaciones políticas y económicas, ampliando y desarrollando una lógica informacional asociada con innovaciones productivas, políticas, institucionales y culturales, o rediseñando ajustes socioeconómicos que supongan costos sociales y de gobernabilidad política. Nuevamente, los temas de gobernabilidad de la economía, de umbrales mínimos de funcionamiento de las instituciones y de niveles o límites de la integración social y cultural, están en las opciones y escenarios políticos latinoamericanos.

## **COROLARIO**

En el fondo, la cuestión consiste en cómo se puede mutar de las diferentes situaciones y procesos de dependencia que predominaron en el pasado hacia una mayor interdependencia y autonomía. Es decir, se trata de detectar si hay condiciones, voluntad y posibilidades políticas para promover, a escala regional y nacional, un desarrollo humano informacional genuino y sostenible. Finalmente, es posible concluir que

los procesos de desarrollo en curso posibilitan una diversidad de interacciones que podría promover una mayor autonomía e independencia. Ello supone, empero, incrementar cualitativamente la capacidad de agencia de los actores del desarrollo de cada país y de la región en su conjunto.

Todavía no se aprende a navegar plenamente contra el viento, como argumentaba Hirschman, pero en eso estamos...

## **NOTAS EMPÍRICAS PARA LA ILUSTRACIÓN DE TENDENCIAS**

Las presentes notas sólo ilustran las tendencias señaladas. Para una mayor verificación empírica ver el libro *América Latina en la Era de la Información*.

### **NOTA 1**

El Cuadro 1 muestra los países bajo análisis agrupados según su nivel de desarrollo humano. Chile y Argentina son los únicos con un grado muy alto de desarrollo humano. Argentina posee la mayor cantidad de años esperados de escolaridad. Chile encabeza el ranking de años promedio de escolaridad. Asimismo,

junto con Costa Rica, cuyo nivel de desarrollo humano es alto, tienen la mayor esperanza de vida al nacer.

En el *Informe de Desarrollo Humano 2013* se calculó el IDH excluyendo los ingresos. Para todos los países, salvo Brasil y Colombia, la diferencia entre el ranking del IDH y el ranking del Ingreso nacional bruto per cápita (INB) era positiva. La mayor brecha entre ambos rankings se observó en Chile, Costa Rica y Uru-

guay. En los casos de Colombia y Brasil, esta diferencia era negativa, es decir el INB tenía una mejor clasificación que su nivel de desarrollo humano.

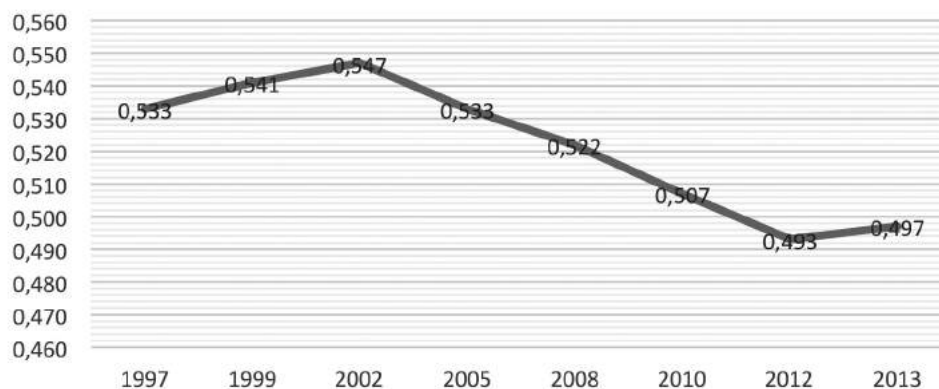
¿Es sostenible la baja de la desigualdad en la región cuando se evidencian limitaciones significativas en los actuales modelos de desarrollo latinoamericanos bajo un persistente contexto económico internacional desfavorable?

**Cuadro 1.** Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus componentes, 2013 (INB ajustado por PPP en dólares constantes de 2011)

Ranking	País	IDH	Esperanza de vida al nacer	Años promedio de escolaridad	Años esperados de escolaridad	INB per cápita	IDH 2012	Variación en el ranking IDH
<b>Desarrollo humano muy alto</b>								
41	Chile	0,822	79,96	9,8	15,1	20.804	0,819	1
49	Argentina	0,808	76,31	9,8	16,4	17.297	0,806	0
<b>Desarrollo humano alto</b>								
50	Uruguay	0,790	77,23	8,5	15,5	18.108	0,787	2
68	Costa Rica	0,763	79,93	8,4	13,5	13.012	0,761	-1
71	México	0,756	77,50	8,5	12,8	15.854	0,755	-1
79	Brasil	0,744	73,94	7,2	15,2	14.275	0,742	1
82	Peru	0,737	74,83	9,0	13,1	11.280	0,734	0
98	Colombia	0,711	74,04	7,1	13,2	11.527	0,708	0
98	Ecuador	0,711	76,47	7,6	12,3	9.998	0,708	0
<b>Desarrollo humano medio</b>								
111	Paraguay	0,676	72,26	7,7	11,9	7.580	0,670	0
113	Bolivia	0,667	67,26	9,2	13,2	5.552	0,663	0

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Informe sobre desarrollo humano 2014.

**Índice de Concentración de GINI.** América Latina (promedio simple); años 1997, 1999, 2002, 2005, 2008, 2010, 2012 y 2013

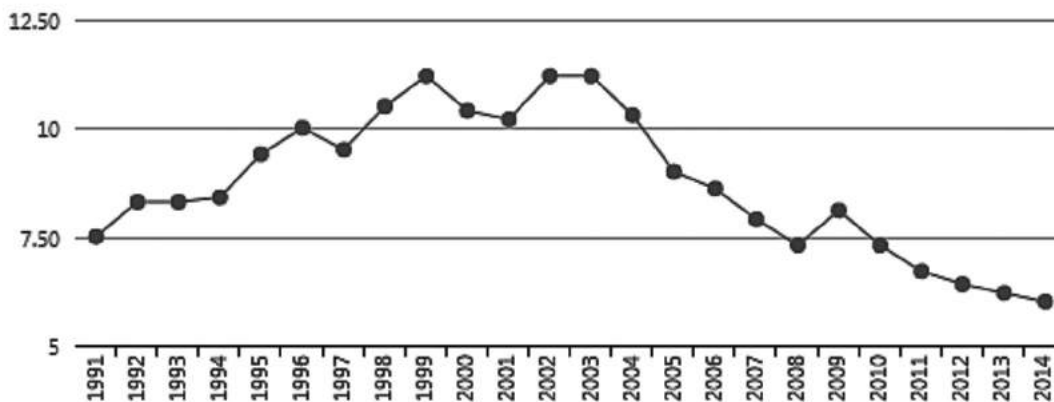


Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL (2015).

## NOTA 2

La expansión del empleo fue uno de los principales factores que incidieron en la mejora en los niveles de distribución del ingreso en la

región durante el período analizado, así como también un eslabón fundamental en los procesos de integración social de los modelos de desarrollo analizados.

**Tasa de desempleo.** América Latina y el Caribe 1991-2014

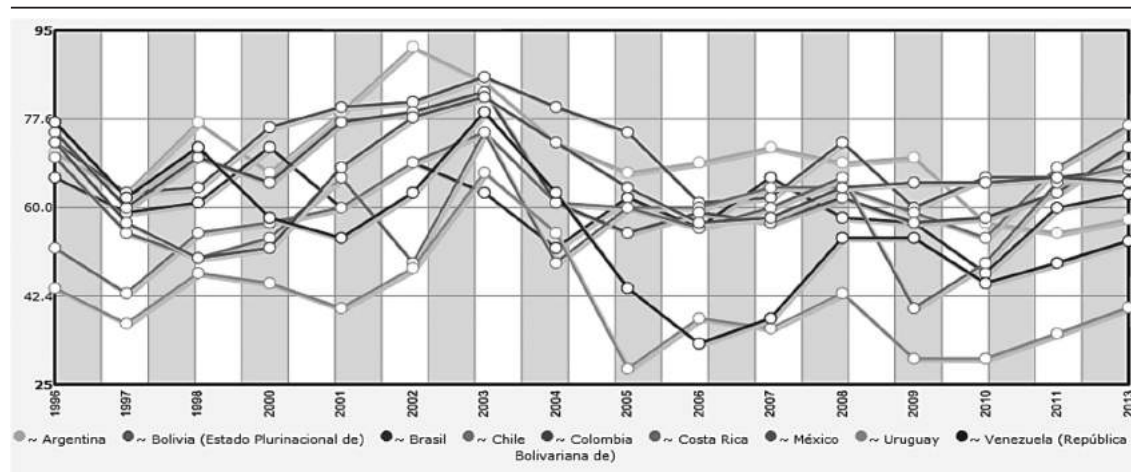
Fuente: CEPAL, 2015.

### NOTA 3

Luego de la crisis del final del período neoliberal, en la primera década del siglo se registra una baja generalizada en los niveles de desconfianza en las instituciones polí-

ticas y en el Estado en la región, donde se observan las particularidades históricas de cada caso. Ahora bien, en los últimos años la desconfianza vuelve a emerger, ahora bajo los ejes de nuevas demandas sociales e institucionales.

**Porcentaje de desconfianza en las instituciones políticas y en el Estado. América Latina y el Caribe 1996-2013**



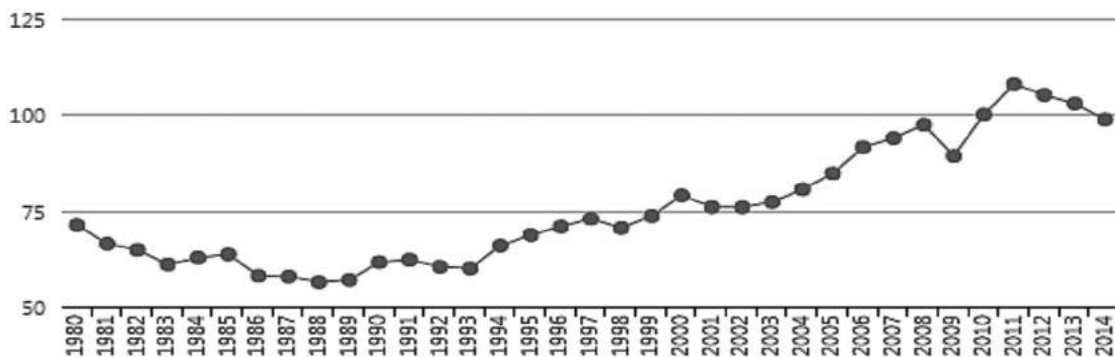
Fuente: CEPAL, 2015.

**NOTA 4**

Durante el primer decenio del siglo XXI los términos de intercambio registraron los niveles más favorables de los últimos 30 años para las economías de la región. En el último lus-

tro los niveles siguen siendo altos en términos históricos, aunque registran una tendencia a la baja como consecuencia de los cambios producidos en los mercados internacionales a partir de la crisis internacional desatada en el año 2008.

**Índice de términos de intercambio de bienes.** (2010=100) América Latina y el Caribe 1980-2014



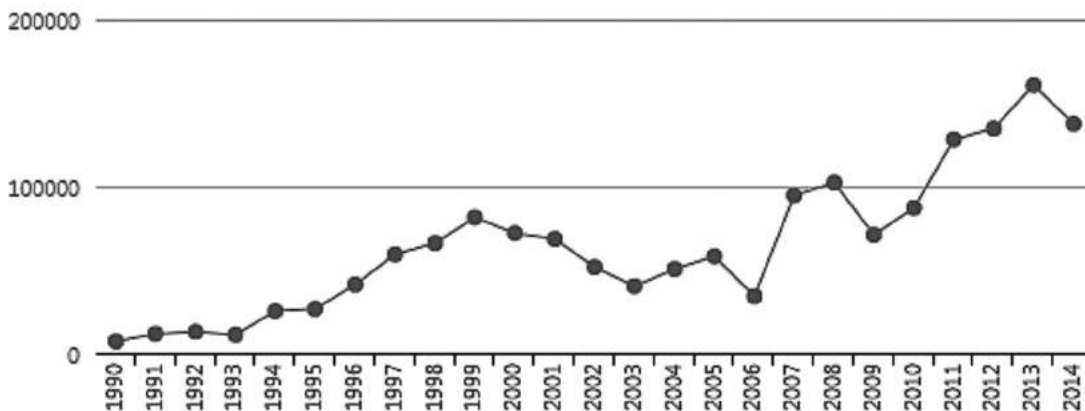
Fuente: CEPAL, 2015.

#### NOTA 5

No sin cierta volatilidad, los niveles de inversión extranjera directa durante la segunda etapa del período analizado (2007-2014) alcanzaron los registros más altos de las últi-

mas 3 décadas en la región. La mayoría de las inversiones se volcó directa e indirectamente en proyectos basados en la extracción de recursos naturales, muchas veces bajo formas heterodoxas de asociación público-privadas.

**Inversión extranjera neta.** (millones de dólares) América Latina y el Caribe 1990-2014



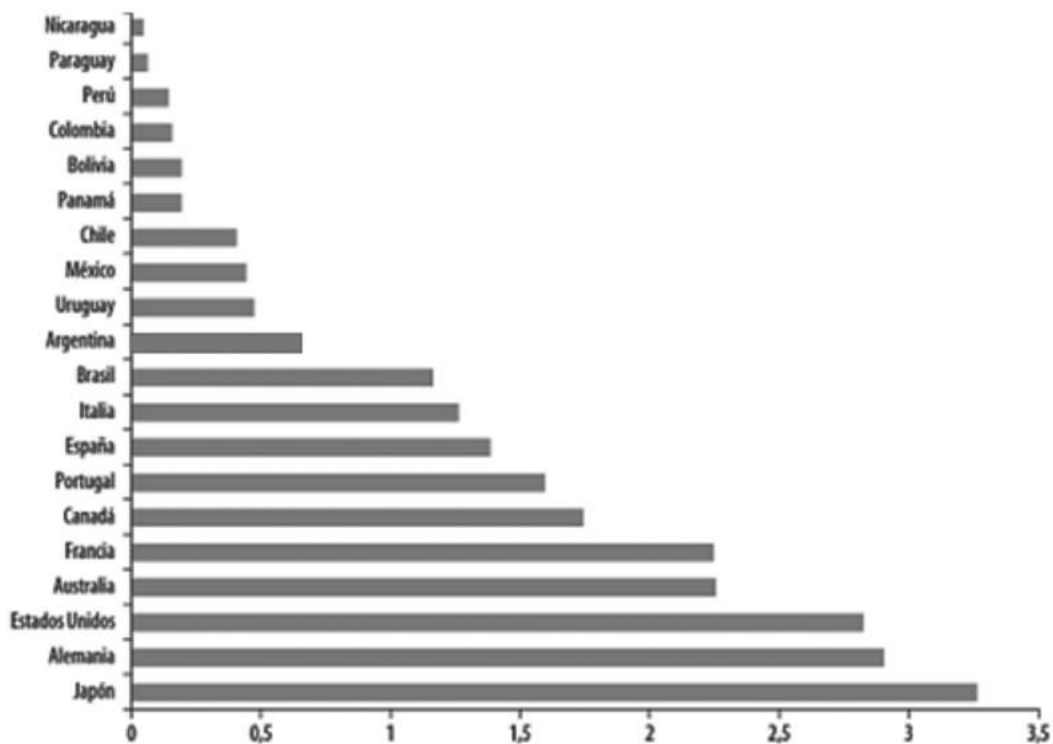
Fuente: CEPAL, 2015

**NOTA6**

Brasil, México y Argentina concentran el 92% de la inversión que se hace en América Latina

y el Caribe en investigación y desarrollo (I+D). A pesar de lo avanzado en la última década, los países de la región se encuentran lejos de las mejores prácticas internacionales.

**Relación porcentual entre los gastos de investigación y desarrollo respecto del PBI en países seleccionados. Año 2011**



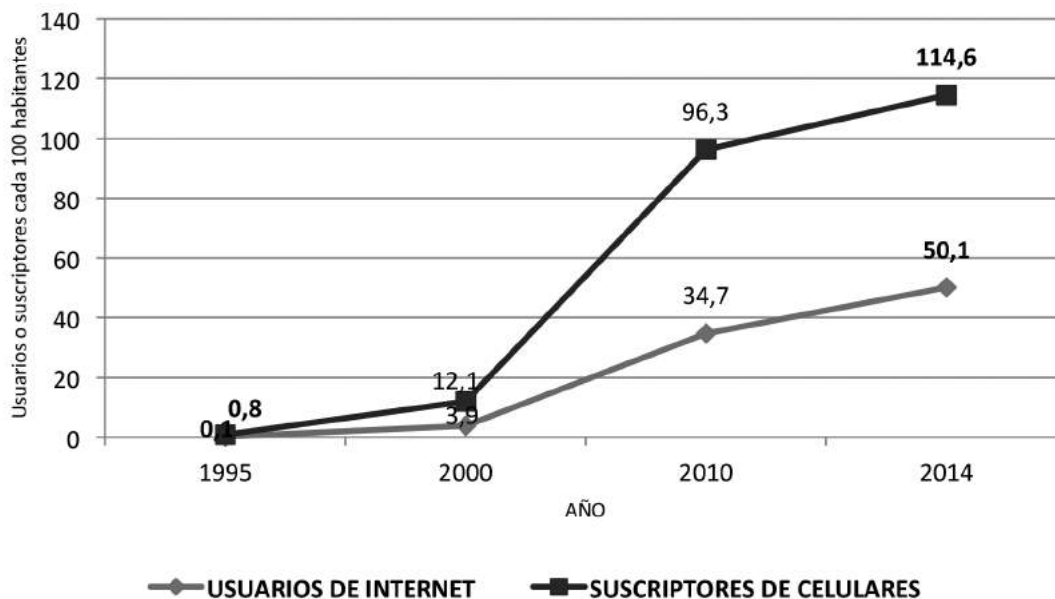
Fuente: "Indicadores de Ciencia y Tecnología. Argentina 2011"; Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2013.

**NOTA 7**

Los países de la región han logrado sustanciales avances en el acceso a las TIC

en los últimos 15 años, aunque se registran brechas digitales en relación al género y al estrato socioeconómico y entre países.

**Suscriptores de telefonía celular móvil y usuarios de internet en América Latina.** Cantidad cada 100 habitantes

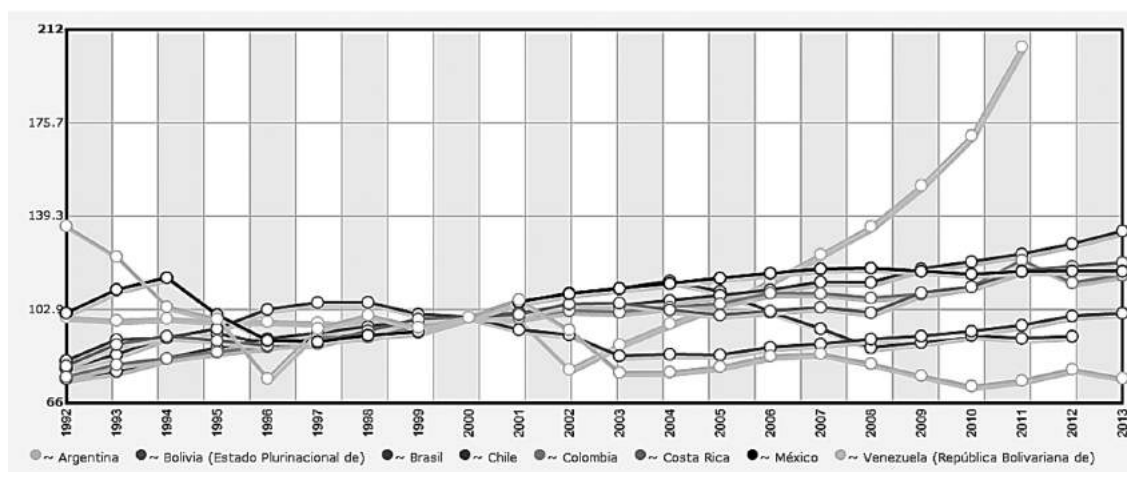


Fuente: CEPAL, 2015.

**NOTA 8**

Contrastando con la figura anterior, en términos de empleo, desempleo y participación, la región muestra los indicadores más favorables de los últimos 20 años. Sin embargo, el salario real no ha aumentado

significativamente si se los compara con otros indicadores, máxime considerando que al 2013 prácticamente la mitad (46%) de la ocupados urbanos de la región están empleados en el sector informal y 1 de cada 10 vive en hogares en situación de indigencia (CEPAL, 2015).

**Salario Medio Real Anual (2000=100). América Latina 1992-2013**

Fuente: CEPAL, 2015

**BIBLIOGRAFÍA**

- Araníbar, Antonio; y Rodríguez, Benjamín 2013 “Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?” en *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo? Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP)* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores).
- Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo 2003 *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).
- Castells, Manuel y Himanen, Pekka 2014 *Reconceptualizing Development in the Global Information Age* (Oxford: Oxford University Press).
- Castells, Manuel 2009 *Comunicación y Poder* (Madrid: Alianza).
- Castells, Manuel 1999 *La Era de la Información*. (vol. I, II y III) (México: Siglo XXI).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2015 *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2015 “Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas”. Editado por Verónica Amarante y Rodrigo Arim (Santiago de Chile: CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2015 “Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPALSTAT”.
- Echabarría, José Medina 1980 *La Obra de José Medina Echavarría* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica).
- Fajnzylber, Fernando 1992 “Industrialización en América Latina. De la ‘Caja Negra’ al ‘Casillero Vacío’. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización” en *Caudernos de la CEPAL* N° 60 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Fajnzylber, Fernando 1990 *Transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Ferrer, Aldo 2010 *El futuro de nuestro pasado. La economía argentina en su segundo centenario* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Ferrer, Aldo 2001 *Vivir con lo Nuestro. Nosotros y la Globalización* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Germani, Gino 2010 *Gino Germani. La Sociedad en Cuestión: Antología Comentada* (Buenos Aires: CLACSO/IIGG).
- Martin Puchet, Carmen Zuñiga, Jesus Díaz y Manuel García 2016 “México ante la

- globalidad: intreculturalismo, innovación y desarrollo como dignidad” en Calderon coordinador *América Latina en la era de la información* (Buenos Aires: UNSAM).
- Prebisch, Raúl 1980 *Hacia una teoría de la transformación* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Sen, Amartya 1999 *Desarrollo y Libertad* (Barcelona: Planeta).
- Sen, Amartya 2004 “How does culture matter?” en Rao, V. y M. Walton *Culture and Public action* (Stanford: Stanford University Press).
- Touraine, Alain 1973 *Production de la société* (París : Editions du Seuil).
- Touraine, Alain 1988 *La parole et le sang* (París: Odile Jacob).

# REPENSANDO EL DESARROLLO HUMANO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOCIOLOGÍA DEL ACTOR\* \*\*

---

## ANTECEDENTES

La idea central de este capítulo sostiene que el objetivo actual del desarrollo humano es tanto la autonomía como la dignidad de las personas. Desde este punto de partida es posible analizar procesos y desarrollar políticas. Este objetivo constituiría la principal exigencia de las personas que buscan nuevos modos de vida que se expresen en los ámbitos culturales, institucionales, socioeconómicos, ecológicos y políticos. La dignidad daría un significado nuevo al desarrollo.

El texto comienza con argumentos conceptuales y ejemplos empíricos que apuntan a si-

tuar la dignidad en el centro del debate. El capítulo analiza más adelante los rasgos básicos de este patrón de desarrollo y propone cuatro temas estratégicos para fortalecer sus propuestas: informacionalismo, medioambiente, inclusión y exclusión social y conflicto social. Propone, finalmente, la idea de una “agencia de desarrollo humano basada en las capacidades de los actores socioculturales”. El capítulo culmina con un corolario acerca de la pedagogía de la propuesta.

El argumento se apoya en el enfoque de la sociología del actor y en los conceptos y hallazgos empíricos de informes de desarrollo humano, especialmente en los informes globales y en algunos informes regionales y nacionales promovidos por las Naciones Unidas en los cuales el autor ha participado. Este capítulo se basa también en los debates del grupo que ha trabajado en el estudio.

---

\* Este trabajo fue publicado originalmente en M. Castells y P. Himanen 2008 *Repensando el desarrollo en la era de la información* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica).

\*\* Agradecemos especialmente a Fondo de Cultura Económica de Chile la autorización para publicar este trabajo.

## ¿POR QUÉ LA DIGNIDAD?

En las últimas décadas el desarrollo humano ha experimentado significativos avances en todo el mundo. Han mejorado, especialmente, los indicadores estadísticos de bienestar en salud, educación e ingresos. Sin embargo estos logros no siempre han resultado suficientes. Internacionalmente, las desigualdades entre países y entre diferentes grupos sociales han persistido y en algunos casos se han acentuado, debido sobre todo a los altos niveles de concentración de ingresos y exclusión social. La situación actual de cambio e incertidumbre, vinculada a la crisis global, tiende a producir nuevas desigualdades incluso en países desarrollados. En 2010, por ejemplo, el 0,6% de la población mundial adulta propietaria de un patrimonio neto de un millón de dólares o más, poseía el 39,3% de la riqueza mundial, mientras el 69,3% de la población mundial adulta, con un patrimonio neto inferior a diez mil dólares, poseía solo el 3,3% de la riqueza mundial (*Credit Suisse Research Institute*, 2012).<sup>1</sup>

---

1 *Credit Suisse Research Institute 2012 Global Wealth Report 2012*, en <<https://www.credit-suisse.com/ch/en/news-and-expertise/news/economy/global-trends.articler.html/article/pwp/news-and-expertise/2012/10/en/global-wealth-2012-the-year-in-review.html>>.

Esto requiere encontrar nuevas perspectivas y políticas que combinen las opciones nacionales con la política global, que consideren los altos niveles de interdependencia asimétrica que tienen los fenómenos de cambio e incertidumbre. En todo el mundo, las numerosas demandas de las protestas sociales están subrayando asuntos de desarrollo vinculados con la dignidad, los derechos humanos y la paz, así como la búsqueda de perspectivas que trascienden las respuestas instrumentales, institucionales y económicas a los problemas vigentes.

La crisis en sus múltiples dimensiones,<sup>2</sup> está provocando el surgimiento de nuevas demandas, críticas, conflictos y protestas por dignidad y derechos humanos en numerosas sociedades y culturas. La crisis combina protestas

---

2 La crisis financiera, los problemas de gobernanza democrática y autonomía nacional, los límites de las opciones de coexistencia multicultural, los cambios geopolíticos en las estructuras globales de poder, la emergencia del Estado como un agente de posicionamiento de las economías nacionales a nivel global, la distancia entre la innovación científica y tecnológica y los sistemas institucionales y educacionales, y la crisis medioambiental ligada a un modelo económico basado en el consumo y la degradación del entorno.

en el nivel local, nacional, regional y global, las cuales —además de expresar las quejas— buscan nuevos modos de vida social y, en última instancia, cambios políticos y culturales en las experiencias de desarrollo de los últimos treinta años.

Según Castells (2012: 2-3),<sup>3</sup> están emergiendo conflictos seculares vinculados con la injusticia actual, configurando una rebelión multifacética, donde hay humillación provocada por el cinismo y la arrogancia de los que tienen el poder —financiero, político o cultural—, que une a quienes convierten su miedo en agravio y el agravio en la esperanza de una humanidad mejor. Una humanidad que habría que reconstruir casi desde cero, que escapa de la multitud de trampas ideológicas e institucionales que han conducido una y otra vez a caminos sin salida, que forja un nuevo sendero al tiempo que lo recorre. Se trata de la búsqueda de dignidad en medio del sufrimiento de la humillación, temas recurrentes en la mayoría de los movimientos.

Hay varios estudios e informes que complementan lo anterior:

1. Un estudio que se refiere a la India analiza las protestas por mejor salud y educación, que buscaban potenciar el desarrollo y que abordaron diversos asuntos relacionados con derechos humanos, centrándose en las relaciones de género (Patel, 2010).
2. Levitt y Merry (2010)<sup>4</sup> examinan cómo los derechos humanos estaban en el núcleo mismo de la movilización social en la ciudad de Nueva York y describen en particular el esfuerzo por enfatizar los derechos humanos para combatir la discriminación sistémica por raza y género. Los autores sostienen que en determinados contextos los derechos humanos pueden ofrecer recursos políticos relevantes a movimientos sociales en los Estados Unidos. Sin embargo, lo hacen de una manera difusa, distante del sistema formal de las leyes de derechos humanos. Este caso describe un fenómeno nuevo en Estados Unidos: la movilización de campañas de derechos humanos por parte de movimientos por la justicia social que desde hace mucho

---

3 Castells, M. 2012 *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age* (Cambridge: Polity Press).

---

4 Levitt, P. y Merry. S. 2010 “Law from below: Women’s Human Rights and Social Movements in New York City”, en *Law and Society Review* 44 (1), pp. 101-128.

se apoyaban solamente en las leyes de derechos civiles.

3. Otra investigación ha analizado los conflictos y protestas sociales en torno de derechos sociales y culturales en 17 países de América Latina y el Caribe (Calderón, 2012).<sup>5</sup> Estos conflictos comparten varios rasgos: plataformas de exclusión y desigualdades crónicas que los ciudadanos cuestionan; racionalidades prácticas vinculadas con la reproducción social, que coexisten con demandas de mayor eficacia y eficiencia a nivel institucional y con conflictos culturales sistémicos; conflictos cada vez más presentes en la red y con efectos multiplicadores en los nuevos escenarios globales de poder. Hay una mayor complejidad social relacionada con sistemas políticos y Estados con limitadas capacidades de gestión.
4. Las protestas de la “primavera árabe”, de un modo intenso y variado, expresaban críticas a las formas autoritarias de poder, con demandas de paz, dignidad y participación. Fue decisivo el papel de la juventud y el activismo en las redes sociales. Como ha sostenido el ciberactivista L. B. Mhenni (2011:

31): “La Toila es un instrumento soñado para la democracia directa, de ciudadanía. Queremos un mundo sin jefes, donde cada uno pueda participar en la toma de decisiones, donde cada uno pueda producir cambios en la realidad”.

5. El movimiento japonés antinuclear por la paz, especialmente después del desastre de Fukushima, es otro ejemplo. Algunos estudios recientes muestran que los temores que generaron los bombardeos de Nagasaki e Hiroshima han influido la experiencia de la contaminación alimentaria en 50 distintos tipos de manifestantes y activistas sociales actuales, especialmente en gente joven y mujeres que fortalecen una opinión pública pacifista. El papel de las tecnologías de información y comunicación (TIC) ha sido decisivo en estas manifestaciones (Hirabayashi, 2012).

Así, este renovado acercamiento al desarrollo humano en el que estamos comprometidos se desprende de la siguiente constatación: el malestar público, las demandas sociales y las protestas masivas en todo el mundo están subrayando la necesidad de recuperar y reconstruir tanto la dignidad como las metas individuales y colectivas. Si bien este camino se ha consi-

---

5 Calderón, F. (2012).

derado un elemento de desarrollo humano, se ha tornado más y más significativo en el contexto de la crisis global.<sup>6</sup> También ha subrayado la necesidad de la autonomía de los actores sociales para alcanzar sus metas personales y colectivas de dignidad.

Otro rasgo distintivo es el desplazamiento de esas demandas a la sociedad de la información recurriendo a las distintas redes sociales como medios para expresar los reclamos y las soluciones propuestas. Se trata de un tipo muy específico de dignidad fomentada por las comunicaciones globales.<sup>7</sup>

En este sentido, el enfoque del desarrollo humano, con su marco holístico, interdisciplinario y normativo,<sup>8</sup> se podría redefinir en términos de la subjetividad y el fortalecimiento de los actores individuales y colectivos como la clave para enfrentar los cambios globales de este momento. Por otra parte, tendría que fortalecerse en el corto plazo la capacidad de

la gente para alcanzar sus metas de autonomía y dignidad.

Este enfoque de capacidades “ve la vida humana como un conjunto de realizaciones y logros” (funcionamientos) y relaciona la evaluación de la calidad de vida con la evaluación de la capacidad de funcionar” (Sen, 2003a: 4).<sup>9</sup> Pensamos que estos funcionamientos son parte de la dignidad de los individuos.

En este sentido, el concepto de Sen de libertad real se organiza en función de la dignidad y recién allí se refiere al desarrollo de las capacidades de las personas para vivir la vida que valoran según sus aspiraciones.<sup>10</sup> La innovación, educación y el conocimiento son fundamentales no solo en términos de socialización democrática o de productividad, empleo e igualdad, sino también en la elección de la clase de vida que se desea vivir. De aquí que la educación con innovación, las opciones mencionadas y el desarrollo estén estrechamente vinculados, especialmente en un contexto de rápidos cam-

---

6 Para más detalles, ver PNUD 2000 *Human Development Report 2000. Human Rights and Human Development* (Nueva York: Oxford University Press).

7 Como en el caso de los más recientes movimientos estudiantiles en Chile.

8 Como define M. Ul Haq en Fakuda *et al.* (2003).

---

9 Sen, Amartya 2003a “Development as Capability Expansion,” en S. Fakuda-Parr y A. K. Shiva Kumar (eds.) *Readings in Human Development* (Oxford: Oxford University Press).

10 Sen, A. 1999 *Development as Freedom* (Nueva York: Anchor Knopf), p. 12.

bios globales y creciente predominio de la sociedad de la información.<sup>11</sup>

Tanto la dinámica estructural de la globalización como su crisis actual han situado la cuestión de la dignidad humana y de los derechos humanos, como ejes de una nueva reforma social y política, en el centro de las demandas sociales y de los desafíos de desarrollo, más allá de contextos nacionales y/o regionales o culturales o de diferentes niveles de desarrollo. La dignidad, entendida como la estima y el respeto de uno mismo, es esencial para que los individuos formen una ciudadanía integrada con otros.<sup>12</sup>

---

11 Para más detalles, ver CEPAL 1992 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL N° 33 (Santiago de Chile: CEPAL).

12 En un nivel más individual que en los ejemplos que siguen, muchos activistas de derechos humanos en todo el mundo trabajan desde esta perspectiva de dignidad y conflicto (ver <<http://www.cdhrsupport.org/2012/02/20how-the-human-rights-movement-has-gone-global/>> y <<http://monnews.org/?=3929>>). Asimismo, los informes del *Global Peace Index* (2012) muestran avances y retrocesos en términos de paz y derechos humanos en todo el mundo. Podemos hallar experiencias regionales, locales y urbanas significativas —como en Kerala, Barcelona y Porto Alegre— que se producen en el contexto de valores de desarrollo humano. Hay

Desde una perspectiva conceptual, uno de los rasgos principales de las sociedades contemporáneas es una cierta brecha entre las racionalidades instrumental y simbólica. Esto constituiría una especie de separación entre cultura, por una parte, y economía por otra. En esta separación, las relaciones de poder se asocian con la reestructuración económica y la “multi-crisis global” (Rojas, 2011),<sup>13</sup> que simultáneamente se está volviendo más disociada y difusa en medio de la complejidad, el riesgo y el vacío social (Castells, 1997; Touraine, 1997; Beck, 2006; C. Rojas, 2011).

---

también importantes experiencias empresariales, especialmente a escala pequeña y mediana, que muestran prácticas y avances que combinan desarrollo humano y elementos informacionales. Por otra parte, la valorización de la dignidad y los derechos humanos se expresa también en el nivel institucional por medio de nuevas leyes, constituciones y arreglos institucionales, a menudo asociados con redes de ONGs. Los *Millennium Development Goals*, promovidos por Naciones Unidas, y diversas organizaciones intergubernamentales, han logrado importantes acuerdos y políticas que se han visto limitados por las consecuencias de la crisis.

13 Así se la ha llamado debido a las variadas crisis ecológicas, financieras, multiculturales y políticas a nivel global.

El punto es reintegrar lógica sustantiva y lógica instrumental. Me pregunto por las posibilidades de una fructífera articulación entre las dinámicas del cambio, asociadas con la “tecnología de la información”, y las dinámicas socioculturales, vinculadas con las nuevas demandas de calidad de vida que surgen de la crisis y el cambio globales. El propósito es explorar las posibilidades de una nueva historicidad, entendida como la capacidad de una sociedad de producirse e innovarse a sí misma y de expandir sus mecanismos de acción y participación. Un enfoque renovado de desarrollo humano, apropiado para las nuevas circunstancias, puede constituir una referencia importante para propuestas de políticas relativas a la dignidad de los individuos y sus sociedades. En este planteamiento, los actores, las personas, las comunidades y los grupos socioculturales son sujetos y objetos del desarrollo.

Esta perspectiva supone que la multi-crisis global no elimina la capacidad de acción social, sino que abre otras posibilidades. Implica, también, que las acciones socioculturales no solo se pueden oponer a las cambiantes relaciones de poder, sino que se pueden transformar en opciones para participar en el cambio global y dar un significado diferente al desarrollo. Así, la calidad de vida y la dignidad

de las personas se sitúan en la constitución misma de los objetivos del desarrollo, y no los mercados o los estados. La calidad de vida expresa la necesidad de ser considerado como poseedor de una renovada dignidad humana, lo que incluye identidades colectivas e individuales, redes sociales y relaciones interculturales compuestas por diversas aspiraciones y conocimiento específico. La búsqueda activa de dignidad da un significado renovado en la actualidad a la perspectiva del desarrollo humano.

Esta perspectiva se basa en una teoría constructivista que sitúa en el centro las subjetividades y las capacidades de las sociedades y de los actores sociales, por sobre la dinámica de los mercados y de los estados. Se espera, además, que los mercados y el Estado puedan trabajar para “lo público” o el bien común, para todas las personas y sus sociedades. En este sentido, el espacio público se valora como el lugar donde las personas pueden realizar este tipo de trabajo cooperativo. Pero parece necesario observar que la noción de lo público es compleja y que constantemente cambia y es redefinida en la actual sociedad de la información, lo que la vuelve más global.

En este sentido, se supone que las personas son actores que buscan constantemente el

cambio y se adaptan a él, pero que no lo hacen en un vacío; lo hacen, más bien, en escenarios institucionales y económicos específicos y con el peso de sus respectivas subjetividades, lo que implica el reconocimiento de la subjetividad de otros que son diferentes pero iguales. Solamente si se potencia la capacidad de acción y la reflexión individual y colectiva es posible avanzar en el logro de resultados a favor de la democracia y el desarrollo como un acuerdo colectivo.

En el centro de esta aproximación constructivista se colocan la autonomía y la libertad personales de los actores, que son valores relacionados con la política y el desarrollo. La subjetividad, en particular, se refiere a la dignidad humana, y no es solo un fin en sí misma sino también una acción. Mejor aún: es una agencia que optimiza intereses particulares, los cuales al expandirse en el conjunto social, adquieren un carácter colectivo. Pero los compromisos colectivos permiten también el logro de metas y valores individuales. En este sentido, la autonomía del actor y la búsqueda de libertad y sus diversas opciones no solo son eficientes sino justas, porque necesitan y tienden a implicar a la sociedad en su conjunto. La dignidad, como valor y práctica, permite evaluar los cambios que ocurren o ya han ocurrido, pero también

debiera entenderse como un valor generador de cambios.

### **EL DESARROLLO COMO FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LOS ACTORES**

Desarrollo significa crear el acceso necesario para fortalecer las capacidades de los actores. En este sentido, la meta de un desarrollo humano “posible” es conseguir una “sociedad éticamente aceptable”. En otras palabras, una sociedad en la cual las personas puedan vivir una vida decente y los actores sean capaces de especificar las injusticias manifiestas (injusticias patentes) como resultado de una deliberación pública y como un método para definir situaciones y opciones (Sen, 1997 y 2000).

La capacidad de una persona para ser un actor se asocia a la autonomía que tenga para elegir sus metas y lograr resultados coherentes con el proceso de búsqueda de esos resultados. Esta es la meta inseparable del logro de una “cultura de solidaridad procesal” (Pizzorno, 1984). Allí reside la importancia de la idea de la comunicación ciudadana según valores básicos compartidos como los derechos humanos y la dignidad.

Himanen (2012b: 5) observa: Sen parte del concepto de libertad, pero no ofrece una razón por la cual las personas debieran ser libres. Esta noción requiere de justificación, la cual es la idea de dignidad, es decir que todas las personas son dignas de libertad. Esta es una razón para elevar la dignidad al valor más fundamental y, en consecuencia, para elevar la noción de una vida digna a objetivo fundamental. Así, todas las personas tienen derechos porque son “dignas de derechos” y “valiosas para tener valores”. Una vida digna significa una vida con dignidad.

La idea de “dignidad” sitúa en el centro del desarrollo la subjetividad de las personas y se refiere a su capacidad y a la de sus sociedades para decidir las orientaciones de sus vidas de acuerdo a sus valores y deseos. La dignidad, en este sentido, no es unívoca y se relaciona directamente con el patrimonio cultural de las personas y de sus sociedades. Por otra parte, esta perspectiva de desarrollo también afirma que la formación de valores y la evolución de la ética social basada en la solidaridad fortalecen los propósitos del desarrollo y guían la relación entre el mercado y las instituciones.<sup>14</sup>

El reconocimiento de la identidad cultural es una condición de la dignidad humana y se refiere al pluralismo multicultural de las sociedades contemporáneas. Tendría que ser incluido como una capacidad relevante para el desarrollo. Desde una perspectiva cultural sobre el desarrollo humano, la dignidad se refiere a la necesidad de asegurar y expandir las posibilidades de las personas de una manera constructiva en función de que escojan el estilo de vida que prefieran considerando la existencia de otros modos de vida. Por otra parte, es imposible concebir una acción o una agencia en términos de un actor único, porque acción y agencia se construyen con otros. La importancia de la identidad cultural está asociada a la equidad requerida para la realización de su dignidad. El ejercicio de identidad cultural por todas las personas puede conducir a una ampliación de la diversidad cultural que les permita contar con más opciones y un espectro cultural más amplio (UNDP, 2004b). En este enfoque, dignidad significa prestar atención a la dignidad de todos, lo que necesariamente implica consideraciones de justicia e igualdad. En este sentido, la agencia de dignidad también se refiere a una identidad reflexiva, lo que supone la capacidad de transformar relaciones de poder.

---

14 Esta idea se inspira en el concepto de “libertad real” (Sen, 1999). Ver también Rao y Walton (eds.), 2004.

La perspectiva de desarrollo humano trata de enfocarse tanto en la preservación de la herencia cultural como en la libertad de las personas para expandir las esferas culturales. Sin embargo se debe advertir que la identidad cultural no es la única relevante para las personas: hay identidades diferentes, relacionadas con la religión, la lengua, el gusto musical, las costumbres alimenticias, etc. Además, según las circunstancias, la identidad no es un mero descubrimiento que a veces implica una elección: puede dar lugar a restricciones (Sen, 1999).

El ejercicio de la libertad cultural es un derecho sin limitaciones al reconocimiento de una especificidad humana y es una condición de sociabilidad democrática. Es esencial decidir qué es relevante en el patrimonio cultural y los diferentes grupos a los que puede pertenecer una persona. En este sentido, es decisivo resistir la imposición de una identidad por otros, pero no es factible asumir una identidad como propia si no se la ha construido en relación con otros. Entendemos el interculturalismo como la coexistencia equilibrada entre diferentes personas y como un valor compartido por cada individuo. Es un modo de vida. Y es un modo de vida particular que es válido en la medida que aspire a ser universal.

La libertad cultural se refiere entonces a la diversidad cultural inherente a todas las sociedades. Destaca también la relevancia de expandir y garantizar las opciones de las personas para elegir el tipo de vida que deseen vivir considerando también estilos de vida alternativos. “La importancia de la libertad se vincula bien con la necesidad de equidad en la búsqueda de libertad”, lo que incluye necesariamente las libertades de cada persona.<sup>15</sup>

Para lograr una genuina libertad cultural deben considerarse las aspiraciones culturales de la gente y se las debe reconocer de una manera digna y ética. También se debe incluir en una noción comprensiva de la libertad cultural la inclusión social, las aspiraciones colectivas, el derecho a la privacidad, la construcción de la identidad y su reconocimiento.<sup>16</sup>

---

15 PNUD 2004 *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World* (Nueva York: Oxford University Press).

16 Para un análisis exhaustivo de cultura y aspiraciones, ver Sen, A., en Walton y V. Rao (2004); para un examen del papel de la deliberación pública en la cultura política, ver Calderón, F. y Szmukler, A., en Walton y Rao (2004).

Al mismo tiempo, la justicia —apoyada por la diversidad cultural— tendría que garantizar las aspiraciones individuales de los actores sociales y promover un entorno en el cual prosperen para todos los derechos ciudadanos, la igualdad, la participación, el reconocimiento político, la libertad cultural y condiciones socioeconómicas básicas.

Vale la pena analizar en detalle esta idea de dignidad como fuerza histórica de cambio, como “lugar” de construcción de significado. Según Touraine,<sup>17</sup> el individuo —para estable-

---

17 Alain Touraine ha desarrollado en sus escritos la noción de auto-reproducción de la sociedad, como núcleo de la tensión entre reproducción y cambios sociales. En *Production de la société* (1973: 7), afirma que: “las sociedades aprenden a conocerse sociológicamente cuando se reconocen como el producto de su trabajo y de sus relaciones sociales, cuando lo que parece en principio un conjunto de *datos* sociales, se reconoce como resultado de una acción social, de decisiones o transacciones, de una dominación o de conflictos”. En *Le retour de l'acteur* (1984), Touraine analiza el cambio de historicidad que provoca la transición desde una sociedad industrial hacia una sociedad programada y el surgimiento de nuevos conflictos sociales sobre todo de naturaleza cultural y global. Los actores se oponen al totalitarismo y la tortura y también a las pseudo-racionalidades políticas de los poderes fácticos, y al hacer esto pasan de revolucionarios a libertarios. En *Pourrons-nous*

cerse como tal— debe luchar contra fuerzas que limitan su subjetividad, como el mercado, la publicidad, las lógicas fundamentalistas y las restricciones a la expresión de diversas identidades. Si relacionamos esta perspectiva con el planteamiento de Sen, se podría pensar que la agencia podría construirse en base a la dignidad.

---

*vivre ensemble? Égaux et différents* (1997: 183), Touraine propone su tesis de la otredad de las sociedades informacionales y del conocimiento. Expande también su teoría de la producción de la sociedad en contextos multiculturales y valora positivamente la perspectiva del desarrollo humano del PNUD pues introduce una nueva definición de modernidad que enfatiza la libertad política, la creatividad y la dignidad personal. En 2008 *Après la crisis*, la cuarta y más significativa conclusión de Touraine, afirma que en una economía crecientemente global las únicas fuerzas opositoras viables “son los derechos universales, *id est* el derecho a la existencia, a la libertad y el reconocimiento de esas libertades, considerando que las identidades sociales y culturales están siendo amenazadas por el mundo inhumano de las ganancias”. Desde este punto de vista, la vida social está amenazada y debilitada por el capitalismo financiero, que es contrario al interés de la población en general. Touraine, Alain 1973 *Production de la société* (París: Seuil); Touraine, Alain 1984 *Le retour de l'acteur* (París: Fayard); Touraine, Alain 1988 *La parole et le sang* (París: Editions Odile Jacob); Touraine, Alain 1997 *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents* (París: Fayard).

El actor, entretanto, se asocia con una posición social. El actor, colectivo o individual, puede convertirse en sujeto cuando cuestiona una lógica alienante que propende a reproducir su posición subordinada en el sistema social. El actor es una persona o un grupo que, apoyado en sus capacidades y en su subjetividad, actúa para lograr sus objetivos mientras interviene para producir cambios en su entorno.

Este planteamiento de desarrollo supone la disposición de diversos actores para transformar su sociedad y, como tal, se debiera vincular con la idea de la capacidad de la sociedad para transformarse a sí misma. El desarrollo, aquí, es en buena medida el resultado de un conflicto entre fuerzas que disputan su orientación. Esta propuesta, por lo tanto, ofrece una visión del conflicto que no está claramente presente en el enfoque tradicional del desarrollo humano, en el cual se lo trata en términos de oposición entre modelos de desarrollo, pero no como oposición en las relaciones de poder, como una disputa entre actores y/u oposición entre distintas orientaciones políticas.

El reconocimiento político de la igualdad entre diferentes culturas supone una sociedad de comunicación intercultural. El asunto es cómo desarrollar actores autónomos y responsables y cómo saber cuáles son las instituciones clave.

La idea de dignidad y autonomía del actor es por lo tanto esencial para comprender las posibilidades de que la crisis actual mute en una opción de desarrollo que se apoye en la subjetividad de las personas. Vale la pena precisar, pues, en qué consiste la dignidad como fuerza de desarrollo.

Himanen (2012b) ha argumentado que: otra razón por la cual la dignidad se eleva aquí como nuestro concepto y valor central es que, además de la libertad y la justicia, es la base fundamental de los valores de la vida. En otras palabras, es la raíz de los siguientes conceptos: valor individual (*id est* la libertad del individuo para ser un sujeto); valor de comunidad (*id est* la oportunidad justa para que el sujeto sea parte de un colectivo), y valores de vida (*id est* el respeto por la vida y la existencia humana como parte de la humanidad). Aquí el concepto va mucho más allá que la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la cual —si bien está dividida entre valores relativos a la vida, la libertad y la justicia— concibe la noción de derechos como el derecho a la vida. En el presente análisis la noción de dignidad significa adicionalmente el derecho de generaciones futuras a una vida similarmente digna, lo que incluye necesariamente la noción de un entorno sustentable (debe destacarse

aquí que la sustentabilidad ecológica se presenta como nuestra responsabilidad ética para con los derechos de las futuras generaciones a la posibilidad misma de una vida digna. En un nivel conceptual, esta formulación no alcanza a comentar otro asunto importante, a saber si la vida distinta a la humana posee un valor intrínseco propio. El autor tiene una posición personal en esta materia, pero respecto del asunto de la sustentabilidad ecológica los argumentos ofrecidos son más que suficientes). La dignidad es el concepto fundamental, porque es el fundamento de los valores y derechos señalados más arriba, a saber la libertad, la justicia y la vida.

La dignidad está asociada a identidades, aspiraciones y cuestionamientos; a preguntas, demandas, deseos y ansiedades de individuos y grupos que procuran integrar sus experiencias en el espacio público y en el discurso público, y que intentan que la sociedad en su conjunto reconozca sus subjetividades y experiencias cotidianas como parte fundamental de la vida social.

La subjetividad, como hemos mencionado, es particularmente importante como contraparte de la modernización y la globalización. Las múltiples manifestaciones culturales y subjetivas son ahora una fuerza que se opone a —y está en tensión con— la

lógica instrumental de la globalización, del mercado y de las tecno-economías de la información. Resumiendo, la subjetividad se opone en muchos sentidos a una concentración de poder transnacional.

Sin embargo se debe subrayar la ausencia de garantías, la incertidumbre predominante en las relaciones de poder y el hecho de que no está asegurada una agencia de dignidad. Un enfoque renovado de desarrollo humano, centrado en la dignidad de las personas, se debe entender en el contexto de un nuevo “campo de historicidad” donde los actores y los grupos de interés debaten y discuten las opciones disponibles de desarrollo. Estas disputas se han tornado particularmente evidentes en la sociedad conectada en red: actores locales, nacionales y globales están disputando las orientaciones de la sociedad según sus preferencias respecto del papel del Estado, el libre mercado y el desarrollo humano.

Dicho lo anterior, la globalización, particularmente por medio de cambios en los mercados industrial y cultural y en las comunicaciones, también ha tenido un impacto en la expansión de las subjetividades, estableciendo un pluralismo nuevo y más universal, es decir un pluralismo en la sociedad red. Por otra parte, la subjetividad y las deman-

das de dignidad son la mejor garantía de una renovación de la política, la democracia y la ciudadanía.

En la actualidad están emergiendo actores y nuevos movimientos socioculturales vinculados con la expansión de sus propias subjetividades, que se establecen en relación con los nuevos dominios de la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la sociedad conectada en red. Las demandas de dignidad constituyen una tensión intrínseca al futuro de la propia globalización. Precisamente por esta razón, la dignidad, el sujeto y la globalización no son fenómenos separados. Se producen en relación con una nueva tensión histórica en cuyo contexto se desarrollan las sociedades contemporáneas. En un mundo donde la innovación de la democracia es un valor incontrovertible, el sujeto, la persona o el grupo no construyen su subjetividad en un vacío o en soledad; lo hacen en medio de relaciones sociales y con otros sujetos distintos de ellos mismos.

La acción colectiva se ha asociado de manera creciente con demandas u orientaciones individuales. Las personas tratan de reconstituirse asumiendo la experiencia propia y construyendo su especificidad en oposición a nuevas formas de poder, y en esta oposición dan sentido individual a su existencia colectiva.

Pero las acciones individuales se valoran colectivamente como un bien común.

La libertad cultural, entendida como un bien común, es también un principio indiscutido de igualdad social. En este sentido, los hombres y las sociedades intentan redefinir sus fortalezas ante nuevas formas de dominación, y si aspiran a vivir con dignidad, saben que no pueden hacerlo en una sociedad injusta. La libertad personal y la igualdad colectiva, en consecuencia, pueden constituir un bien común. Una refuerza a la otra, son las hendíadis de un desarrollo humano renovado.

La idea de dignidad está ligada a la construcción intersubjetiva de la coexistencia con iguales. Esta afirmación se asocia con la tesis sociológica de que las diferentes identidades y orientaciones de los actores se construyen en relación con los otros. La igualdad y la diferencia son entonces equivalentes y ambas están asociadas al bien común. En términos más sencillos, esto se vincularía con nuevas experiencias de gestión local o municipal, con la importancia creciente de las tecnologías de comunicación horizontal y con las demandas de nuevos actores de dignidad como el centro de sus preocupaciones.

La idea de dignidad también está vinculada estrechamente con los conflictos predominan-

tes en la sociedad conectada en red. Las redes sociales se han convertido en espacios para la comunicación y los conflictos: la discriminación y también la búsqueda de reconocimiento democrático están presentes e interactúan dinámicamente. En una red social fácilmente se pueden hallar expresiones de racismo y discriminación social, pero también demandas de participación, emancipación y dignidad. Al mismo tiempo, las personas experimentan una tensión constante cuando participan en redes sociales. Por una parte, hay una pérdida de intimidad y privacidad; por otra, hay numerosas oportunidades de interacción fructífera con pares y personas con los más variados perfiles. Incluso si los espacios privados están atravesados por poderes políticos, comerciales o institucionales que tratan de imponer sus visiones, las redes sociales promueven el conocimiento y el libre intercambio de ideas y posibilitan la transformación de demandas en verdaderos cambios en el corazón de las mismas redes sociales.

Desde el punto de vista de la democracia, la articulación de diferentes subjetividades y culturas en una comunidad de ciudadanos ocupa un lugar central. Precisamente por esto la expansión de la ciudadanía es una garantía importante de igualdad. Ciudadanía e igualdad

son inseparables, necesitan de permanente renovación y son por definición incompletas.

Los nuevos derechos culturales vinculados a la expansión de subjetividades individuales y colectivas (de religión, etnicidad, género, sexualidad, migración y ecología, entre otras), que redefinen nuestras sociedades como esencialmente multiculturales, necesitan integrarse con derechos sociales y políticos para convertirse en democráticos. Es muy difícil expandir las subjetividades y las libertades culturales sin el desarrollo de la ciudadanía social, sin el desarrollo de dignidad y de un bienestar básico de las personas. La consolidación de condiciones básicas para una vida decente es fundamental para que las personas puedan desarrollar sus capacidades y subjetividades y así elegir sus preferencias.

Pero también es imposible pensar la expansión de una ciudadanía social y el reconocimiento de los nuevos derechos culturales si no hay un reconocimiento pleno del estatus político de cada ciudadano individual. Precisamente por esta razón la construcción de una comunidad de ciudadanos es el área de reconocimiento de la expansión de nuevas subjetividades. En una comunidad de ciudadanos, que también es global de manera creciente, las distintas especificidades de cada subjetividad se

redefinen en términos de la condición común de ciudadanía. Las políticas de inclusión, a su vez, se legitiman por la participación de los ciudadanos en la vida democrática. La comunidad de ciudadanos es por lo tanto una unidad política inclusiva que se expresa en la construcción del bien común. La comunidad de ciudadanos, entonces, por una parte, integra la diversidad y el pluralismo, pero por otra da a todas esas diversidades un estatus común: ciudadanía, con derechos y responsabilidades. Se entiende entonces que todas las personas, independientemente de sus subjetividades, sean consideradas ciudadanos.

Parece clave reconocer que hay tensiones y contradicciones entre la expansión de particularidades subjetivas y el elemento común universal, el ciudadano. Una esfera pública internacional que garantice la unidad trascendiendo las distintas subjetividades también influye en el Estado. De aquí que en democracia esta integración entre ciudadanos y política esté ligada a la comunidad política de ciudadanos. La ciudadanía política es la referencia universal del pluralismo subjetivo de nuestras sociedades. Los movimientos sociales y culturales buscan el reconocimiento de sus nuevos derechos de participación, distribución y reconocimiento, pero su despliegue está preci-

samente asociado con la comunidad política de ciudadanos. Hoy existe una curiosa construcción social que vincula el Estado nacional y los espacios públicos más abiertos e internacionalizados con las demandas y prácticas ciudadanas que articulan plenamente lo local con lo global.

## **DIGNIDAD HUMANA Y DERECHOS HUMANOS**

Como ha reiterado Habermas (2010), la dignidad humana es una e indivisible, como lo es cada ser humano en particular. Solo una política que busque un progreso sustantivo e integral y cooperación entre los variados niveles de derechos humanos (sociales, políticos, económicos, culturales, etc.) y los diversos tipos de ciudadanía, puede aspirar a respetar igualmente la dignidad de cada persona. Esto supone solidaridad y cooperación entre distintos individuos y la asunción de valores comunes.

Los derechos humanos, en este sentido, residen en el núcleo de una comunidad de ciudadanos, de modo que ella puede exigir respeto por la dignidad humana. Sin embargo esto es insuficiente si no está asociado al desarrollo, lo que implica actores y agencias de desarro-

llo humano que promuevan una política y una economía basada en las personas. Por esto son complementarios el desarrollo humano y los derechos humanos.

Según Sen, el desarrollo humano y los derechos humanos comparten una motivación común y se pueden complementar. “El primer paso es comprender que las evaluaciones del desarrollo humano, si se combinan con una perspectiva de derechos humanos, pueden indicar los deberes de los demás en la sociedad para mejorar el desarrollo humano de uno u otro modo. Y con la invocación de deberes llega una multitud de inquietudes relacionadas, como las relacionadas con la transparencia, la responsabilidad y la culpabilidad” (Sen, 2003a: 50, en Fakuda *et al.*).<sup>18</sup>

---

18 Sen, Amartya 2003b “Human Rights and Human Development”, en S. Fakuda-Parr y A. K. Shiva Kumar (eds.), *Readings in Human Development* (Oxford: Oxford University Press). De un modo semejante, el *Human Development Report 2000* argumenta a favor de una fuerte conexión entre desarrollo humano y derechos humanos. Este informe afirma que ambos planteamientos comparten un compromiso fundamental con la promoción de la libertad y la dignidad para todos. La redefinición de estas últimas nociones está en juego en el contexto de crisis y cambios provocados por el auge de la sociedad conectada en red.

Aquí se sostiene que la dignidad humana está conectada con los derechos y una ética y con el tipo de desarrollo económico que los hace posible. Y esto es lo que está en juego en la crisis global. Las opciones actuales parecen insuficientes y anticuadas.

La institucionalización de los derechos humanos y el desarrollo humano debe ser simultánea. La cuestión es conocer, en cualquier caso particular, cuáles son los actores de la historicidad y los campos emergentes de conflicto.

El actor puede ser un “proveedor” de reconocimiento legal (auto-contenido), que es auto-determinado: vive, siente, piensa y actúa en relación con su propio juicio (Habermas, 2010: 12).

En este sentido, el actor puede transformar sus necesidades en acciones que operen en campos institucionales específicos. La dignidad es un estatus de respeto hacia uno mismo y hacia los otros y se puede consolidar solamente con un desarrollo económico que busque la inclusión y la participación social. Solo se puede conseguir una dignidad humana sustentable e innovadora con mejores patrones de desarrollo.

Los derechos humanos se asocian a una comunidad nacional y están conectados con

una demanda crecientemente global. Lo global rebasa lo nacional y apresura la universalización de los derechos humanos. Esto implica la búsqueda de un nuevo orden global institucionalizado y de un patrón de desarrollo humano que lo fundamente. Actualmente los conflictos sociales se han extendido y combinado, a escala nacional y global, y en distintos niveles y dimensiones, así como la violencia social y económica y la ausencia de libertad y de capacidades humanas.

### **LA RED COMO ESPACIO PÚBLICO**

En la actualidad, los movimientos que exigen mayor dignidad y reconocimiento de derechos humanos están vinculados con los procesos de transformación de nuevas tecnologías de comunicación y con la sociedad red. Hoy, la dinámica de los nuevos conflictos y de los movimientos socioculturales se expresa y desarrolla en las sociedades de la información y pretende transformar las relaciones de poder tanto dentro como fuera de la red. Este quizás sea el desafío más significativo de estas nuevas subjetividades, sencillamente porque la red es el nuevo lugar para expresar y desarrollar nuevas formas de poder. La red es entonces el

lugar donde se expresan, entre otras cosas, el sentido de la acción de nuevos movimientos de “alter-globalización” que conducen a nuevas formas de sociabilidad y socialización y, como resultado, a la reconstrucción de las opciones de desarrollo humano.

Hoy las pautas de socialización de las nuevas generaciones son diferentes a las del pasado. La relación entre educación y empleo es más compleja y difícil. Ha habido mutaciones y rupturas del monopolio de las escuelas tradicionales por acción de la educación en casa y las nuevas tecnologías de información y comunicación, además de las nuevas subjetividades culturales.

Los conflictos se relacionan de manera creciente con los usos socioculturales de estas nuevas tecnologías de información y comunicación. Las nuevas formas de sociabilidad son paradójicas: están abiertas al mundo de la red pero su mayor impacto se da en grupos y espacios restringidos, por lo menos hasta ahora.

La nueva cultura de sociabilidad tecnológica puede alterar tanto la subjetividad como los patrones de conocimiento y la vida cotidiana de individuos y comunidades. Sin embargo esto no se hace en un vacío, sino en el contexto de experiencias de relaciones sociales históricas

concretas. Esta nueva subjetividad es hoy la nueva fuerza de cambio.

En este sentido, para desarrollar las capacidades y habilidades en el mundo global de la tecno-economía de la información y de las redes sociales en una sociedad digna, las políticas de desarrollo humano necesitan reducir las brechas informacionales y promover capacidades de información y educación que permitan manejar los códigos de cambio informacional y aseguren de este modo un acceso más equitativo a las redes globales de tecnologías de información y comunicación. Esta es una condición para que las personas, como actores autónomos, puedan producir y reproducir su dignidad y luchar por ella; de lo contrario, corren el riesgo de ser excluidas y quedar aisladas.

Estos son los códigos que representan el manejo de habilidades y capacidades para comunicar en la red: adaptabilidad, flexibilidad, horizontalidad, constitución de redes, innovación, articulación, multiplicación e intercambios; todos ellos son requisitos para la acción proactiva en la sociedad de la información como el principal recurso para la construcción de una sociedad digna.<sup>19</sup>

---

19 Según la CEPAL (1992), la educación y el conocimiento tienen relevancia estratégica para lograr una

Sostenemos que un nuevo tipo de desarrollo humano informacional, es decir un desarrollo humano vinculado con las nuevas posibilidades de intercomunicación tecnológica de manejar las relaciones personales y sociales y la participación, debiera ser el mejor recurso con que pudieran contar las sociedades y los individuos para encarar las nuevas formas de poder y dominación asociadas a los cambios en la globalización y a los mapas de poder emergentes.

### **UNA OPCIÓN DECISIVA: DIGNIDAD COMO LIBERTAD REAL**

La diferencia principal entre las escuelas de crecimiento económico y el desarrollo humano es que las primeras se ocupan de la expansión de los ingresos —medidos según el PIB—, mientras que el desarrollo humano se centra en la expansión de todas las opciones de los in-

---

transformación productiva que aumente también la equidad. Esa transformación también requiere una plataforma común y el uso extensivo de “códigos de modernidad”, es decir el manejo de abstracciones básicas, de las operaciones aritméticas elementales y una adecuada comprensión de lectura. Hoy a esto se le deben agregar los códigos informacionales mencionados.

dividuos, sean éstas económicas, sociales, culturales o políticas. Si bien ingresos más altos pueden generar mayores opciones, la relación no es automática. El ingreso puede estar distribuido desigualmente en una sociedad, de modo tal que las personas de ingresos bajos tendrán sus oportunidades muy restringidas. Pero la

razón fundamental por la cual el crecimiento del ingreso puede que no se traduzca en más opciones de desarrollo humano reside en las prioridades que una sociedad identifica.

Por ello es útil comparar los principales énfasis de las perspectivas de desarrollo, tal como se esboza en la Tabla 9.1:

**Tabla 9.1.** Comparación entre distintos énfasis de las perspectivas de desarrollo

	<b>Estado</b>	<b>Mercado</b>	<b>Persona</b>
Objetivo principal	Desarrollo económico	Maximización de ingreso y ganancia	Expansión de capacidades y de oportunidades para lograr bienestar integral
Preocupación primordial	Estado	Mercados	Dignidad humana
Principio que guía las acciones	Participación de las masas	Eficiencia	Autonomía, equidad, libertad y ciudadanía
Énfasis	Apunta a lograr objetivos	Medios para lograr objetivos	Propósitos para lograr objetivos
Identidad cultural	Nacional y popular	Cultura de consumo	Interculturalismo
Metas de educación, salud y nutrición	Medios para modernizar el Estado y la sociedad	Aporte al crecimiento: Inversión en capital humano que contribuya al crecimiento	Son fines en sí mismos; el acceso a ellas es un derecho humano
Rasgos/objetivos del gobierno	Liderazgo fuerte Integración nacional	El Estado solo debe promover el papel de los mercados Respeto por derechos humanos asociados con el mercado, por ej. derechos de propiedad Estabilidad económica	Democracia El Estado es esencial para promover el desarrollo humano Respeto por los derechos humanos y la dignidad

	<b>Estado</b>	<b>Mercado</b>	<b>Persona</b>
Crecimiento económico	Determinante para el crecimiento interno	Un fin en sí mismo El bien de la sociedad está subordinado al objetivo de crecimiento	Esencial, pero solo si beneficia equitativamente a los individuos Un medio para el desarrollo humano
Principales directrices de políticas	Modernización de la sociedad a través de la educación Integración nacional e industrialización por sustitución de importaciones Movilización de masas	Desregulación y privatización Mejoras en eficiencia Inversión en capital humano Estabilidad macroeconómica	Expansión de la capacidad de agencia de actores e instituciones Dignidad y ciudadanía como ejes de desarrollo Reducción de desigualdades Reestructuración de presupuestos nacionales; desarrollo humano regional y local Promoción de empleo
Estrategias para erradicar la pobreza	Políticas sociales universales Empleo Estado de bienestar Distribución de riqueza e ingresos	Efecto "derrame" del crecimiento Inversión en sectores sociales Redes de protección social Se apunta a mejorar indicadores sociales, especialmente la educación	Fortalecimiento de los pobres como actores sociales Igual participación en la sociedad Acceso a bienes y servicios Orientación de los beneficios del crecimiento hacia los pobres

	<b>Estado</b>	<b>Mercado</b>	<b>Persona</b>
Indicadores principales	Mejoramiento de indicadores sociales, sobre todo de educación	PIB Tasa de crecimiento del PIB Índice de desarrollo relacionado con el género Tasa de inflación Deuda/PIB	Índice de desarrollo humano Índice de pobreza multidimensional Índice de dignidad-

Fuente: Tabla preparada por el autor.

La perspectiva de desarrollo humano que proponemos analiza el vínculo supuestamente automático entre el crecimiento del ingreso y la sobredimensión del mercado. Este vínculo depende de la calidad y distribución del crecimiento económico y se puede crear por medio de políticas públicas como el aumento del gasto en servicios sociales y políticas fiscales redistributivas. Pero este enfoque también cuestiona la sobrevaloración de las masas, la debilidad de la autodeterminación de las personas y la sobrevaluación del Estado, identificado con la nación o el pueblo, aunque no niega su rol como fuerza histórica e ideológica a favor de la justicia social, sobre todo en países del Sur.

Para impulsar una perspectiva renovada del desarrollo humano, además de llevar a cabo importantes reformas políticas y económicas, el foco de atención debiera concentrarse en

primer lugar en la dignidad personal. En segundo lugar, puede advertirse que el desarrollo humano tiene dos aspectos: 1) la formación de capacidades humanas (salud, conocimiento y habilidades) y; 2) el uso que las personas dan a sus capacidades (empleo, actividades productivas u ocio). Las sociedades pueden construir capacidades humanas y asegurar acceso equitativo a opciones de vida. En tercer lugar, es posible hacer una cuidadosa distinción entre medios y fines: las personas son el fin y el crecimiento del PIB es la manera esencial de expandir las opciones. Pero la naturaleza y distribución del crecimiento económico se debiera medir en términos de cómo enriquecer la vida de los individuos. En cuarto lugar, el desarrollo humano abarca la sociedad entera, es universal y no solo nacional y contempla no solo la economía sino también los aspectos políticos,

sociales, ecológicos y culturales reciben tanta atención como los económicos (Ul Haq, 1995).

La democracia está vinculada de varias maneras con el tema de la dignidad: 1) la participación política es una parte integral de la vida en sociedad, el papel de un ciudadano de un país o de la humanidad siempre está presente; 2) la democracia es un buen espacio para discutir reclamos y demandas, para determinar la importancia relativa de diversas capacidades (incluso de la libertad cultural), la participación en las discusiones debe desempeñar un papel central en la búsqueda de logros de desarrollo y; 3) aunque la democracia se considere un concepto esencialmente occidental, la historia de las religiones y las culturas que no son solamente occidentales está llena de valores que se refieren a la dignidad humana, a la tolerancia y a la reciprocidad, y en este sentido la democracia como valor es mucho más antigua y extensa.

En la actualidad el mundo es próspero y pobre al mismo tiempo. La gravedad de las divisiones y exclusiones amenaza la existencia del propio sentido de la dignidad humana.

Como ya se ha mencionado, la crítica contra la exclusión vinculada a la globalización se manifiesta en los movimientos de los “indignados” en España y en todas partes en los

luchadores por los derechos humanos y por la paz; movimientos que desafían una globalización que solo concentra poder, y que buscan una alter-globalización basada en objetivos más emancipatorios (Wieviorka, 2008). Si bien estos movimientos pelean por nuevas globalizaciones, son también un fenómeno global tanto por sus inquietudes como por sus miembros. Los activistas pueden ser de todas partes del mundo y se unen en la red para oponerse a lo que perciben como graves injusticias globales. Los movimientos anti- y alter- globalización quizás sean los movimientos éticos más globalizados de hoy. Es esencial analizar el centro de sus protestas, que no se refieren a la globalización en sí sino a la desigualdad humana.

La cuestión decisiva se relaciona, en consecuencia, con la distribución de los beneficios potenciales de la globalización entre países ricos y países pobres y entre distintos grupos en cualquier sociedad.<sup>20</sup> En el supuesto de

---

20 Un análisis de las tendencias de largo plazo en la distribución del ingreso mundial entre los países muestra que la distancia entre los más ricos y los más pobres era de aproximadamente 3 a 1 en 1820, 11 a 1 en 1913, 35 a 1 en 1950, 44 a 1 en 1973, y 72 a 1 en 1992. Lo más asombroso es que los británicos tenían en 1820 un

que hay ganancias con la cooperación entre países, es importante preguntarse si es justa la distribución de beneficios y no meramente si hay ganancias. En este sentido, las políticas económicas nacionales de los países ricos y de los países pobres debieran ejecutarse, reformarse y orientarse hacia una división internacional más equitativa de los beneficios de la globalización. Una vez más: “el verdadero asunto es la distribución de los beneficios de la globalización” (Sen, en Sen y Klisberg, 2007: 21).

Una conclusión en distintos informes de desarrollo humano es que para que el desarrollo y la democracia sean sostenibles en sociedades

---

ingreso de aproximadamente seis veces el de los etíopes en 1992. Japón, por ejemplo, tenía apenas el 20% del ingreso de Estados Unidos en 1950, pero el 90% en 1992. El sur de Europa ha experimentado una tendencia semejante, con un 26% del ingreso estadounidense en 1950 y el 53% en 1992. Algunos estados árabes han gozado también de un gran aumento de ingresos. Los bienes de las tres personas más ricas son mayores que el PIB combinado de todos los países menos desarrollados. Los bienes de las 200 personas más ricas son mayores que el ingreso combinado del 47% de la población del mundo. Una contribución anual del 1% de la riqueza de las 200 personas más ricas podría dar acceso universal a la educación primaria para todos (US\$ 7-8.000 millones) (PNUD, 1999).

culturalmente diversas y estructuralmente heterogéneas, tendría que existir un compromiso sobre la gestión de conflictos producido deliberativamente. Así, la gestión de conflictos es necesaria para avanzar en una cultura de deliberación. En estos espacios deliberativos es posible crear acuerdos pragmáticos que promuevan el desarrollo humano. La sociedad, para desarrollarse, necesita combinar un enfoque pragmático, pluralista y participativo (PNUD, 2002; PNUD-Bolivia, 2002; PNUD-Chile, 1998; PNUD-Bulgaria; PNUD-Sao Tomé y Príncipe, 2004; PNUD-Egipto, 2002).

Finalmente, todas estas ideas se refieren al potencial de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, con capacidad de representar intereses y demandas y con orientaciones de desarrollo; actores que tienen la capacidad de movilizar a una diversidad cultural, en función de un desarrollo común que requiere de consenso y compromiso. Es difícil pensar un cambio de orientación sin un acuerdo entre los actores en conflicto. Precisamente por esto es esencial para la democracia un proceso de renovación e innovación política. Viene a generar las condiciones políticas para un nuevo patrón de desarrollo que se apoya en la capacidad y las potencialidades de las sociedades para la acción; un modelo

de desarrollo basado en el poder constructivo de la política.

### **TEMAS ESTRATÉGICOS**

La necesaria renovación de la perspectiva del desarrollo humano reafirma los rasgos fundamentales que organizan su teoría y su adaptación histórica, y al mismo tiempo introduce en su análisis y propuestas asuntos emergentes y sucesos actuales, especialmente aquellos relacionados con demandas sociales y culturales. Entre los asuntos estratégicos que deseamos destacar y explorar en este capítulo están los del informacionalismo, el medioambiente, los patrones de inclusión y exclusión social y nuevos patrones de conflicto social.

### **INFORMACIONALISMO**

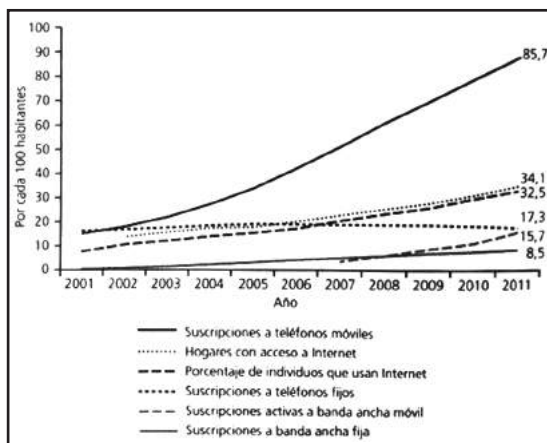
En relación con el informacionalismo,<sup>21</sup> Castells analiza cómo se ha globalizado la

economía internacional por medio de la transformación de los sistemas productivos, organizacionales, culturales e institucionales, basada en una revolución tecnológica sustentada en la creación de formas nuevas de información y comunicación. Con estas transformaciones vinculadas al informacionalismo, el mundo se ha articulado como una unidad en tiempo real y esto ha cambiado todas las áreas de la actividad humana. Esta nueva dinámica se desarrolla desde redes de intercambio y flujos de comunicación que incluyen todo lo que aumenta su valor y excluyen todo lo que deja de tener valor; de esta manera los mercados y las ganancias se transforman en los criterios que determinan quiénes quedan excluidos o incluidos en las redes globales.

Se puede apreciar que está aumentando la frecuencia de la tecnología en los hogares (ver Figura 9.1). En el contexto de esta dinámica informacional, se están expandiendo de manera compleja identidades multiculturales como núcleos de organización social y acción política. También se están desarrollando nuevas identidades individuales “auto-construidas” en torno de proyectos personales.

---

21 “Informacionismo: productividad, competitividad, eficiencia, comunicación y poder a partir de la capacidad tecnológica para procesar información y generar conocimiento” (Castells, 1997: 19).

**Figura 9.1.** Desarrollo global de TIC 2001-2011

Fuente: *ITU World Telecommunication*/Base de datos de indicadores TIC.

Las políticas y las reflexiones sobre el desarrollo humano son importantes pero limitadas ante los significativos cambios que ocurren a escala global. El Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2001 se centra en el impacto que los avances tecnológicos tendrían en los países pobres y subdesarrollados. Sostiene que sin políticas públicas adecuadas ese progreso puede resultar una fuente de exclusión social en lugar de una herramienta de progre-

so. Para que el desarrollo humano pueda apoyarse en las nuevas tecnologías, hay que considerar que: 1) la brecha tecnológica no debe seguir el patrón de la división de ingresos, ya que la tecnología ha sido una herramienta fundamental en el progreso del desarrollo humano; 2) los mercados carecen de poder suficiente para crear y difundir la tecnología que se requiere para erradicar la pobreza; 3) los países en desarrollo enfrentan serios desafíos en la gestión de los riesgos asociados con las nuevas tecnologías; 4) la revolución tecnológica y la globalización están creando una era de redes que cambia la manera en que se crea y difunde la tecnología; 5) todos los países, incluso los más pobres, deben implementar políticas que promuevan la innovación tecnológica y; 6) se requiere de iniciativas internacionales y normas globales más justas para crear adelantos tecnológicos para las necesidades más urgentes de los pobres (PNUD, 2001).

Estas ideas son importantes pero insuficientes. Los desafíos del cambio global requieren de una renovación intelectual capaz de asociar el desarrollo humano con la innovación informacional y la política multicultural democrática así como con las necesidades de la teoría de la “sociedad red”.

En suma, Castells (2012: 22) sostiene que la noción de sociedad de la información o del conocimiento no es una mera extrapolación tecnológica de la sociedad industrial, por lo general asimilada a la cultura de la modernización occidental. El concepto de sociedad red desplaza el énfasis a la transformación organizacional y al surgimiento de una estructura social globalmente interdependiente, con sus procesos de dominación y contra-dominación. También ayuda a definir los términos del dilema fundamental de nuestro mundo: el predominio de los programas de una red global de poder sin control social o, en su lugar, el surgimiento de una red de culturas y redes sociales que interactúan unidas por la creencia común en el valor ético de redefinir la calidad y la dirección de la misma globalización.

Por otra parte, el desarrollo humano y el informacional se pueden complementar uno al otro. Como el desarrollo informacional promueve la competitividad y el conocimiento, tiene un efecto positivo en el desarrollo humano. Al mismo tiempo, la promoción de la competitividad exige altos niveles de desarrollo humano, en particular en términos de educación. Tanto el desarrollo informacional como la competitividad dependen de las capacidades de los individuos y de la sociedad. En el enfoque de desa-

rollo humano que proponemos, la competitividad y la equidad se potencian mutuamente. El enfoque también supone sociedades y actores que promuevan activamente la interacción entre competitividad y desarrollo humano. En la práctica, para que las estrategias políticas resulten sustentables en el largo plazo tendrán que encarar simultáneamente el desarrollo humano y el desarrollo informacional.

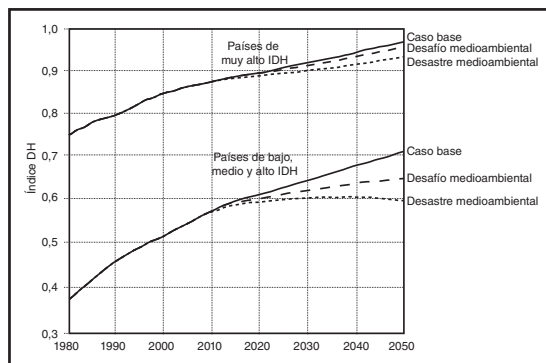
Una perspectiva renovada del desarrollo humano necesita comprender los nuevos mapas y conceptos que dan cuenta de las conexiones entre los procesos de cambio en la sociedad red, el multiculturalismo y el Estado.

## **EL MEDIOAMBIENTE**

El desarrollo humano está ligado a la degradación ambiental y al surgimiento del cambio climático. Estos temas presentan un desafío particular y universal al mismo tiempo debido a la necesidad de renovación del enfoque de desarrollo humano. El IDH 2011 destaca una suerte de paradoja entre el progreso en el desarrollo humano, especialmente en países con altas tasas de desarrollo, y su enorme impacto en la degradación medioambiental. Es sencillo: con variantes, más desarrollo significa más contaminación; así se manifiesta la insostenibilidad de los actuales

patrones de crecimiento económico en el mediano y largo plazo.<sup>22</sup> La insostenibilidad en el largo plazo resulta obvia para cualquiera, pero los resultados más impactantes se producirían en los países con los más bajos niveles de desarrollo humano (PNUD, 2011; PNUD, 2007-2008).

**Figura 9.2.** Amenazas medioambientales y de desigualdad al desarrollo humano



Fuente: IDH 2011

<sup>22</sup> El habitante promedio de un país con el más alto índice de desarrollo humano emite cuatro veces más anhídrido carbónico y dos veces más metano y óxido nítrico que las personas que viven en países con índices bajos, medios y altos, y cerca de 30 veces las emisiones de una persona de un país de bajo índice de desarrollo humano (PNUD, 2011: 3).

El IDH 2007-2008 calculó que se necesitaría de nueve planetas (PNUD, 2007-2008: 3) si todos los habitantes de la tierra generaran la misma cantidad de gases de efecto invernadero que generan algunos países desarrollados. Según el PNUD (2011), hay una correlación positiva entre equidad y desarrollo sostenible: a mayor equidad global mayor sostenibilidad medioambiental. Y la equidad no solo se asocia con mejoramientos en el bienestar, sino con el empoderamiento de los actores del desarrollo y con la búsqueda de dignidad personal. La pregunta política que se debe plantear es qué es posible en las circunstancias actuales. Algunas reflexiones sobre este tema:

1. La necesidad de diversificar los patrones de desarrollo según las metas y los valores interculturales relacionados con las comunidades y ciudadanos democráticos, destacando la dignidad personal y colectiva como valor central. Esto implica cambio de estilos de vida y de patrones de consumo y establecer un modo de vida reintegrado a la naturaleza.
2. Un debate público global como recurso clave para el logro de tales metas. La deliberación y el diálogo no solo son valiosos *per se* para resolver problemas y desarrollar metas,

sino también para evaluar resultados y participar en los procesos de construcción de los mismos.

3. La gestión de esta compleja política ecológica debe ser flexible pero con metas claras que combinen la sustentabilidad, la equidad y la productividad (Hirschman, 1996).
4. El papel de la educación y el conocimiento cultural es estratégico en la propuesta de un marco ecológico ligado a un renovado enfoque de desarrollo. Este marco se presenta tanto en el espacio intelectual como en el nuevo movimiento por la dignidad, especialmente entre los jóvenes (PNUD, 2009; Patel, 2010).

Todos los criterios anteriores se deben asociar con el fortalecimiento de las capacidades de acción de los movimientos ecologistas y con una creciente legitimidad de la opinión pública internacional favorable a un desarrollo ecológicamente sustentable.

### **EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN SOCIALES**

La exclusión social se entiende respecto a las relaciones sociales en cuestión y como la falta de derechos básicos y el consiguiente deterioro de la dignidad humana. El pleno

goce de esos derechos es un prerrequisito para que se considere valiosa a una sociedad. Esta perspectiva incluye cuatro puntos: 1) las limitaciones a la participación y la [falta de respeto social] indican la ausencia de derechos básicos; 2) el énfasis se coloca no en los resultados del ejercicio de derechos básicos, sino en la igualdad en términos de libertades para gozar de esos derechos; 3) un reconocimiento de que las personas tienen diversas capacidades para aprovechar las oportunidades disponibles y; 4) el énfasis se coloca en las metas, no en los medios (así, por ejemplo, los ingresos se consideran uno de los muchos modos que pueden contribuir a la inclusión social) (Klasen, 1999).

En el enfoque que proponemos aquí, además de ser un derecho básico, el trabajo brinda reconocimiento social; es el núcleo en torno de la dignidad social vinculada con un sistema de valores inclusivo: los que están empleados son miembros de una comunidad social y cultural y son reconocidos como ciudadanos plenos. Entonces, como argumenta Sen (2000), los efectos adversos de la pérdida de empleo no solo son una pérdida de ingresos, sino también una pérdida de capacidades, la ruptura de lazos sociales y la disminución de libertades individuales. El trabajo genera identidad, refuerza

la dignidad y eleva las capacidades de agencia para la acción social.

En América Latina, por ejemplo, la desigualdad y la exclusión social son los efectos más negativos de las reformas estructurales asociadas con experiencias heterogéneas de globalización (PNUD, 2004a; Calderón, 2007b). Como tendencia general, la dinámica económica de las décadas recientes ha sido excluyente: muchos jóvenes han sido excluidos o incluidos de manera desfavorable (Kostzer, 2008). Si bien en los últimos años ha mejorado la situación, especialmente por la reducción de la pobreza, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo (CEPAL, 2010). La gran mayoría de la gente en distintos países se ubica entre la exclusión y la inclusión desfavorable.

Necesitamos un cambio de perspectiva para encarar los desafíos que implica la compleja realidad de la dinámica entre exclusión e inclusión. El IDH 1993 (PNUD, 1993) mostró que la dinámica de exclusión del mercado laboral estaba relacionada directamente con la dinámica de competitividad económica y que éstas eran algunos de los principales límites para el desarrollo.

El enfoque de desarrollo humano destaca la necesidad de un esfuerzo concertado entre Estado y mercado, y sugiere algunos parámetros

que debieran gobernar la relación entre el Estado, lo público y el mercado. Esto requiere de una reflexión acerca del papel del Estado y de los mercados en términos del desarrollo de las personas. Los mercados son esenciales para el intercambio de bienes y servicios. Sin embargo, ¿son capaces y completamente libres para promover la inclusión social de todos? ¿Qué tipo de influencia tienen en el desarrollo y la distribución de los ingresos? Como se muestra en el IDH 1993, los mercados tienen [barreras] y no son ni automática ni inevitablemente favorables para las personas.<sup>23</sup> Entonces, incluso si están operando de manera eficiente, los mercados pueden provocar un aumento de la pobreza, de la desigualdad y del desempleo. También pueden ignorar la sustentabilidad medioambiental y toda inquietud intergeneracional. El enfoque de desarrollo humano no solo necesita que los mercados sean eficientes, sino que consideren también la equidad y la sustentabilidad. En este sentido, sostenemos que la ética y la política, por medio de los actores sociales —individual y colectivamente— intentan influir en los mercados para que incorporen el paradigma de desarrollo humano y

---

23 PNUD 1993 *Human Development 1993, People's Participation* (Nueva York: Oxford University Press).

más bien no subordinen el desarrollo humano a una lógica reificante del mercado.<sup>24</sup> Entretanto el Estado —y especialmente el Estado de bienestar— ha sido un participante significativo en muchos procesos históricos, promoviendo la integración social y proveyendo garantías institucionales para la vida pública. Sin embargo sus acciones con frecuencia se ven perjudicadas por burocracias ineficientes e intereses económicos dominantes y por una reestructuración financiera que tiende a destruirlo, como se puede apreciar en Europa occidental. Solo una ciudadanía compleja, crítica y autónoma puede imponer límites a la tendencia estatal a concentrar el poder o reorientar los mercados hacia un horizonte inclusivo. En este sentido, los modelos de desarrollo que se enfocan únicamente en el Estado o en los mercados son insuficientes en términos de desarrollo humano.

---

24 El IDH 1993 sostiene que los mercados deben ser favorables para el público. Tres deficiencias del mercado deben regularse: 1) deficiencias provocadas por monopolios, controles de precios e intervención deficiente del Estado; 2) disparidades entre las personas que participan en los mercados debido a exclusión racial o capacidades insuficientes y; 3) externalidades como la contaminación o la prevención de enfermedades contagiosas (PNUD).

Si el desarrollo humano no se asocia con innovación y con la creación de un estado de lo público en términos del bienestar de la sociedad, las limitaciones resultan obvias.

Según Sen, se debe entender la exclusión dentro del contexto más amplio de las relaciones sociales y la pobreza, en términos de falta de capacidades. De modo semejante, la pobreza no se puede considerar solo como una carencia de ingresos, sino como “vida empobrecida”, es decir, desde una perspectiva relacional que toma en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza y la exclusión. Según este planteamiento, las personas no solo aprecian y necesitan los ingresos, sino que aspiran también a no ser excluidas de las relaciones sociales. En consecuencia, en este planteamiento la exclusión social integra la pobreza de capacidades (Sen, 2000). Si la exclusión es parte de la pobreza, entonces resulta central para la participación en la vida social y en la interacción con los otros. La imposibilidad de participación constituye una privación. La exclusión también se puede ver, desde una perspectiva cultural y política, como la imposibilidad de elegir un modo de vida o los límites para elegirlo (PNUD, 2004b).

Al mismo tiempo, estar excluido de las relaciones sociales puede conducir a otras

privaciones económicas que limitan aún más oportunidades. El desempleo, por ejemplo, puede generar empobrecimiento en términos económicos, lo que a su vez puede generar privación: por ejemplo, restringiendo el acceso al conocimiento y estableciendo así una especie de círculo vicioso en el cual un tipo de exclusión conduce a otro. En suma, los diversos tipos de exclusión (económica, social, educacional, cultural, laboral, etc.) suelen retroalimentarse y conducen a la exclusión de la posibilidad de vivir una vida digna y una ciudadanía plena.

Es necesario considerar el dinamismo que adquiere la exclusión en un mundo rápidamente cambiante. Los procesos de globalización, informacionalismo y de comunicación en red incorporan permanentemente nuevos grupos a la interacción económica en un medio cultural y social determinado. En este sentido la globalización presenta tanto riesgos como oportunidades, si bien a las oportunidades solo pueden acceder los que no están excluidos (Sen, 2000). El proceso de globalización se debe pensar en términos de desarrollo humano.

En este contexto, la crisis, la incertidumbre y el riesgo son datos de las nuevas condiciones de desarrollo en la globalización. Nadie está totalmente libre de la exclusión. Incluso

los que participan de la economía y la política formales mantienen relaciones dependientes e incertidumbres dadas las fluctuaciones de la economía. Esta situación afecta fuertemente las capacidades de agencia de los individuos y de los actores sociales. Hoy no hay garantías de equidad o de movilidad social, porque el mundo está experimentando un riesgo mayor debido al alcance global de la crisis económica. Así pues, la dinámica entre inclusión y exclusión está inmersa en un contexto de cambio constante, de riesgo e incertidumbre, problemas que tiene que encarar un enfoque de desarrollo.

A esto se agrega la “inclusión desfavorable” en las economías desarrolladas, debido al alto riesgo de que conduzca a la exclusión. Por ejemplo, las demandas de mejores o más justas condiciones de empleo o de una participación social más igualitaria están vinculadas con una situación de inclusión desfavorable, no con una de exclusión. Sin embargo, debe quedar en claro que la inclusión desfavorable y la exclusión no son lo mismo; quien, por ejemplo, está incluido desfavorablemente por las injustas condiciones laborales en que trabaja puede estar excluido en otros aspectos de la vida social.<sup>25</sup>

---

25 Para más referencias, ver el Anexo Estadístico: el Índice de Pobreza Multidimensional, que muestra la im-

Sostenemos que están en juego tanto los beneficios como los costos de la globalización y de la crisis global. En este sentido, no solo la asignación de costos y recursos, sino también la orientación política de las políticas de desarrollo y de la crisis impactan en el equilibrio de poder.<sup>26</sup> La noción de inclusión desfavorable es un reflejo de la ambivalencia de los resultados sociales más relevantes de la crisis global. Por una parte, los planes de austeridad implementados en la Unión Europea, y en menor medida en los Estados Unidos, han infligido costos significativos a sus ciudadanos. Por otra parte, las políticas expansivas de economías emergentes, como en América Latina y especialmente en Brasil, han ayudado a sacar de la pobreza a más 60 millones de personas. En ambas situaciones, la evolución hacia una inclusión activa requiere de políticas consensuadas que promuevan desarrollo y equidad con énfasis en los grupos excluidos o algo excluidos de la sociedad. Las políticas deben combinar adicionalmente asuntos globales y locales, como hace mucho demandan

---

portancia de la exclusión social en el desarrollo global; y Sen, A., *Temas claves del siglo XXI*, pp. 28-30.

26 Para más detalle, ver el análisis de Beck (2013) de la crisis del euro y el modelo alemán.

los movimientos alter-globalización. La tasa Tobin constituye, en este sentido, un ejemplo prometedora de Objetivos de Desarrollo del Milenio renovados y más ambiciosos.<sup>27</sup> En suma, incluso con diferentes “pisos históricos”, las economías desarrolladas podrían implementar políticas orientadas a revertir las tendencias negativas en términos de degradación social, y las economías emergentes podrían enfocarse en sostener y expandir sus logros recientes. Este contexto está contribuyendo a la redefinición de las relaciones entre los países y su interdependencia.

Es importante analizar la relación entre la exclusión socioeconómica y la exclusión político-cultural. El progreso conseguido por las economías del Sudeste asiático, cuyo éxito se suele presentar como un ejemplo a imitar en América Latina, está relacionado con la habilidad de sus gobiernos para evitar la exclusión en el campo de la educación y de las oportunidades sociales básicas, aunque en el campo político se ha limitado la inclusión, lo cual es quizás el problema más serio de desarrollo humano en esos países.

---

27 Ver el *Informe de Desarrollo Humano 2003*.

## CONFLICTOS SOCIALES

Los actuales conflictos sociales están en el centro de los temas estratégicos y están siendo enteramente redefinidos por los impactos de la globalización. Aún más, son principalmente el resultado de un conflicto redistributivo asociado a los impactos de la globalización. Las diversas dimensiones de la actual crisis global, y especialmente las consecuencias sociales de algunas políticas económicas que son útiles al capital financiero global o regional, redefinen el conflicto social. Hoy estamos experimentando un cambio en el sistema político global de toma de decisiones y esto afecta las diversas matrices del orden social emergente. Vivimos en un mundo multipolar con economías emergentes como China, Rusia, Sudáfrica, India y Brasil. La crisis multicultural y las limitaciones de una convivencia multicultural adquieren muchas formas en Europa y en Estados Unidos, especialmente entre Occidente y el mundo árabe musulmán. En última instancia, redefinen la crisis ecológica y las graves dificultades de las economías centrales para lograr acuerdos políticos sobre los impactos del cambio climático.

Todas estas crisis, cambios y conflictos tienden a tener efectos sistémicos y globales.

En América Latina, por ejemplo, un estudio reciente concluyó que no solo existe el mantenimiento de extensos e intensos conflictos asociados a la reproducción social y la inclusión, la legitimidad institucional y el orden multicultural, sino también conflictos que combinan una lógica nacional contra los estados y los poderes internacionales con otra que se basa en lo global en función de una anti o alter-globalización. Además, la mayoría de las agendas de poder, opciones de políticas y narrativas de conflicto se producen en un nuevo espacio público cada vez más interactivo y tecnológico de redes de comunicación (C. Rojas, 2011).

Varios estudios han mostrado que en esta época de crisis las distintas demandas y conflictos sociales tienden a multiplicarse y fragmentarse. Son el resultado de cambios en el proceso de globalización; la política y las opciones clásicas de desarrollo no han sido capaces de procesar y gestionar rápidamente las demandas en la vida cotidiana de la gente.

En términos generales, los cambios parecen estar relacionados con los límites de un patrón cultural de consumo asociado con una reificación del mercado como núcleo de la vida social: un límite estructural de la reproducción del entorno a una acelerada di-

ferenciación social con altos niveles de concentración de ingresos, recursos y poder económico y en última instancia un límite a un policentrismo social que tiene una capacidad enorme para ser gobernado por las actuales opciones políticas.

La lógica del conflicto y la acción social se expresa en la actualidad en una pluralidad de actores, muchos de ellos circunstanciales, que tienden a moverse hacia redes de información y comunicación. Las redes sociales se están convirtiendo entonces en lugares donde las personas pueden manifestar y desarrollar relaciones de conflicto y poder y no solo en las sociedades de la información y el conocimiento, sino también en sociedades y economías industriales y precapitalistas.

En un estudio sobre conflictos y movimientos recientes en las redes, centrados en las demandas de dignidad y cambio, Castells ha caracterizado los movimientos de la siguiente manera: como conectados y descentralizados en redes de numerosas maneras y de forma flexible; como construyendo espacios autónomos que vinculan la red con el espacio público; como locales y globales al mismo tiempo; como combinando la búsqueda de nuevos modos de vida con el uso de un “tiempo atemporal”; como siendo intercomunicati-

vos entre diferentes partes de la red global; como articulando el papel de la deliberación política entre la indignación y la exigencia de un nuevo tipo de sociedad y de política; como en búsqueda de unidad y solidaridad, y como indicadores de la naturaleza reflexiva de los seres humanos y de su búsqueda de valores sociales que efectivamente puedan influir en la opinión pública con consecuencias para el régimen y el sistema político. Lo que estaría en juego, en última instancia, es la posibilidad de autonomía del sujeto y un nuevo patrón de desarrollo (Castells, 2012). En general, los informes y la teoría del desarrollo humano han concedido poco espacio al papel estratégico de los conflictos en el desarrollo. El tema del conflicto, como uno de los mayores factores de desarrollo, ha surgido más bien en el nivel sub-regional o nacional. La teoría de la agencia social solo asume implícitamente el tremendo poder que los conflictos tienen en la viabilidad de las estrategias de desarrollo y cambio.

La definición de desarrollo humano en consonancia con una nueva era todavía es una tarea pendiente. En el centro de ese cambio se sitúan los problemas de exclusión y las opciones para una renovada agencia de desarrollo.

## **HACIA UNA AGENCIA DE ACTORES DE DESARROLLO HUMANO**

Desde una perspectiva de la agencia de los actores del desarrollo humano, el asunto central es la posibilidad de que los excluidos puedan transformar sus necesidades en demandas y acciones e interactuar con la sociedad y en las esferas institucionales.<sup>28</sup> En este sentido, el mejoramiento de las condiciones de vida y la integración política de los excluidos son asuntos democráticos en relación con el Estado y con todos los aspectos y temas estratégicos mencionados.

Por esta razón es muy importante promover la agencia de inclusión y justicia. La perspectiva de desarrollo humano plantea la necesidad de vincular exclusión e inclusión por medio de las nociones de dignidad e igualdad de derechos. Estas nociones se pueden vincular directamente al ejercicio de una ciudadanía activa (Calderón, 2007a).

La exclusión de la participación política se puede considerar una privación y una negación de libertades políticas y de derechos civiles. Como contrapartida, la inclusión política crea oportunidades para que se avance

en las áreas restantes. Sin embargo, la ciudadanía ha adquirido una dinámica distinta a la que tenía en sociedades clásicas y dependientes. La ciudadanía tiene que encarar las transiciones y conflictos en sociedades crecientemente policéntricas y cambiantes. Esto produce una explosión de nuevas necesidades y derechos relacionados con un campo más amplio que el de la clásica ciudadanía política y social: el derecho a la educación requiere vincularse con el derecho al trabajo y redefine también la ciudadanía social. Los derechos de género, las minorías sexuales, la identidad cultural, los temas medioambientales y el acceso a la sociedad de la información, entre otros asuntos, pueden redefinir la acción en nuevas áreas.

El concepto de “agencia de ciudadanía” puede ser un recurso interesante para enfrentar estos temas. Esta agencia tiene el poder de movilizar las capacidades de los ciudadanos para modificar un contexto particular y promover mayor equidad en el acceso a la propiedad y los servicios y mayor libertad de elección, que resultaría en una mayor inclusión social.

Una agencia de ciudadanía podría generar, a través de condiciones estructurales y políticas específicas, mayor inclusión e igualdad social. Por otra parte, este tipo de agencia podría pro-

---

28 Para más explicaciones, ver PNUD (2009), capítulo I.

mover la renovación y la sustentabilidad del desarrollo humano.

Estamos hablando, desde esta perspectiva, de un desarrollo en el que prevalece la noción de ser humano como actor: una fuerza abierta a la acción creadora, poseedora de una voluntad y una capacidad para transformar el desarrollo en términos de su relación con otros, con ellos mismos y con su entorno. Se trata de un nuevo tipo de coexistencia: ser parte, en última instancia, de una comunidad de ciudadanos.<sup>29</sup>

En otras palabras, aumentando el grado de inclusión cultural hay condiciones para una mayor agencia. Si aquella disminuye, será más difícil que haya agencia. Una inclusión disminuida o desfavorable produciría una capacidad limitada de acción o agencia. En suma, agencia e inclusión pueden configurar el círculo virtuoso del desarrollo. Esto implica la presencia de mediación política, ya que solamente la política puede potenciar una interacción fructífera entre inclusión social y agencia de ciudadanía. La agencia supone también la presencia de algunas condiciones económicas básicas. Es po-

sible asimismo que los ciudadanos intenten articular el reconocimiento de identidades y de derechos políticos, económicos y sociales de participación en el proceso de toma de decisiones. Mientras más equitativo y sinérgico sea el equilibrio entre reconocimiento, distribución y participación, mayor será la capacidad de operatividad y dignidad humana. En cambio, mientras menor sea el nivel de equilibrio y sinergia, menor será la capacidad de agencia y mayor la exclusión.

Cada contexto social mostrará entonces diferentes situaciones y relaciones que resultarán en distintos equilibrios, incluso dentro de una misma comunidad o conglomerado social. La determinación de qué es importante en una agencia de ciudadanía es indispensable para identificar el nivel deseado de articulación entre reconocimiento, distribución y participación.

Vale la pena observar que no hay una jerarquía predeterminada para la articulación entre reconocimiento, distribución y participación. De hecho, esa articulación varía según procesos históricos específicos.<sup>30</sup> Un índice de agen-

---

29 Para una perspectiva comparativa y teórica sobre el desarrollo humano, ver PNUD 2008 *Ciudadanía y desarrollo humano. Cuaderno I de gobernabilidad democrática* (Buenos Aires: Siglo XXI) y PNUD (2004b).

---

30 Para una discusión sobre cultura, acción pública y deliberación, ver Sen, A. "How Does Culture Matter?" y Calderón, F. y Szmukler, A. "Political Culture and Development", en Walton, M. y Rao, V. (2004).

cia calculado para cuatro ciudades del Mercosur —Asunción, Buenos Aires, Montevideo y Río de Janeiro— no solo identificó la fortaleza de la agencia de ciudadanía y el significativo papel de las mujeres, sino que también encontró diferencias entre las generaciones más jóvenes en términos de la relevancia atribuida a la distribución y a la participación.<sup>31</sup>

Si la exclusión y la calidad de la vida cotidiana constituyen los desafíos principales para el desarrollo humano, la articulación y traducción de una agencia de reconocimiento de derechos, y la distribución y participación necesarias para enfrentar esos desafíos, implica que los actores pueden transformar sus necesidades en demandas y en acciones que modifiquen su realidad, es decir, que pueden convertirse en actores de su propia emancipación. Pero esto supone también cierta disposición subjetiva hacia un desarrollo emancipatorio que permita articular tradición con innovación e individualización con desarrollo colectivo. En este área es vital, para el desarrollo de sociedades aceptables, un renovado papel del espacio público como lugar de encuentro e intercambio cultural.

---

31 *Informe de Desarrollo Humano de Mercosur 2008-2009* (PNUD).

La construcción de esta capacidad operativa está relacionada indirectamente con la capacidad de un actor para combinar sus metas (guiadas por valores) con su identidad y con los problemas o conflictos que implique el logro de esas metas. El estudio del actor, en particular, determina por lo menos cuatro áreas de desarrollo:

- Primero, todo actor busca ciertos tipos de orientación y desde alguna de estas orientaciones vive una experiencia de participación. Los niveles y formas de la participación de un actor determinan la fortaleza de sus metas.
- Segundo, todo actor tiene su propio horizonte temporal, definido en su mayor parte por sus acciones, desde el sistema de relaciones de exclusión-inclusión. Entonces, incluso cuando los actores tienen su propia continuidad histórica y sus propias experiencias, su orientación o motivación principal se define por puntos de inflexión, crisis y conflictos.
- Tercero, los actores muestran una evolución heterogénea según sus diferentes identidades, los desiguales niveles de desarrollo en términos de información, conciencia, organización y finanzas personales, sus ciudades o comunidades.

- Cuarto, es importante considerar el impacto de los actores en las relaciones sociales y en la sociedad, no solo por las acciones aisladas sino también por un área de conflicto en la cual los actores involucrados se modifican a sí mismos para conseguir una meta (Touraine, 1984 y 2005).

El actor es primordialmente un ciudadano. Su desarrollo como persona es inseparable del desarrollo humano. La construcción de su verdadera libertad y dignidad es inseparable de la vida colectiva de su sociedad. Sen (1998) identifica las condiciones que se requieren para ser un agente y la relación entre agencia, libertad personal y compromisos colectivos. La libertad con bienestar es un tipo particular de libertad y por lo tanto se la define como la capacidad de una persona para lograr muchas cosas y disfrutar el bienestar.

Este concepto debe diferenciarse de la libertad de ser un agente, que alude a lo que la persona es libre de hacer y a que persigue las metas o valores que considera relevantes. La faceta de actor de un individuo no se puede comprender sin considerar sus objetivos, propósitos y obligaciones y su concepción del bien. Mientras que la libertad de bienestar puede lograr cualquier cosa determinada, la libertad de agencia

es más general: es la libertad para obtener cualquier cosa que la persona, como actor responsable, se proponga conseguir.

La libertad implica el reconocimiento de la pluralidad constitutiva de las sociedades modernas. Esta idea de libertad abarca dos aspectos diferentes: poder y control. En el primer aspecto la libertad de una persona se puede evaluar sobre la base de su poder para lograr resultados específicos sin referencia a mecanismos o procedimientos de control. Al poder no le importa cómo ocurren las elecciones mientras se obtengan los resultados deseados. El poder efectivo permite la elección contrafáctica: las cosas podrían hacerse de acuerdo al conocimiento que se tiene sobre lo que el individuo elegiría si realmente tuviera control sobre el resultado. El control, sin embargo, se refiere a la capacidad de monitorear el proceso y los mecanismos utilizados. En democracia, es el ejercicio de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Supone además —como ya se mencionó— una cultura de solidaridad en los procedimientos.

Estas ideas ayudan a comprender cómo construir una opción colectiva respetando la autodeterminación de las personas. La capacidad de construcción de una agencia de ciudadanía requiere de un proceso deliberativo,

ya que la agencia debe construirse en relación con otros. Es imposible, incluso en los más absurdos escenarios de soledad, pensar en una acción aislada. Toda acción individual o colectiva, en el nivel real o en el nivel imaginario, supone la presencia de otros.

Actor y agencia constituyen en este contexto una suerte de dialéctica del desarrollo humano. A medida que aumenta la agencia del actor, éste puede utilizar más capacidades de autodeterminación y generar más opciones de vida según sus valores y aspiraciones. Pero también los actores pueden desarrollar, en un nivel subjetivo, un sentido crítico y reflexivo de su propio accionar, pensándose a sí mismos como una articulación entre innovación y tradición, por una parte, y entre individualidad y colectividad, por otra.

El mundo está experimentando un proceso de cambio peculiar suscitado por la crisis de la globalización. Procesos globales que trascienden la soberanía nacional (Beck, 2006) generan asuntos críticos que afectan la vida diaria de personas y gobiernos. No todo el mundo ni todas las cosas están globalizados, pero las redes globales afectan a todos y a todo. La brecha creciente entre el deterioro ambiental y exclusión que generan los problemas financieros (globales) y el espacio en el cual estos

problemas se manejan (el Estado-nación), es una fuente de la actual crisis de desarrollo. Los déficit de eficiencia, legitimidad, identidad y equidad, que afectan a las instituciones de gobernabilidad, están reforzando ahora la necesidad de construir áreas multilaterales y globales de gobernanza. La crisis global tiene algunas características que, por una parte, afectan los actuales planes políticos y económicos de acción, pero por otra crean nuevas posibilidades para discutir temas de desarrollo en un nivel a la vez nacional, regional y global.

Estos desafíos han sido planteados con frecuencia por actores socioculturales y redes sociales no gubernamentales, pero también a través de las limitaciones que enfrentan la cooperación internacional y los organismos de crédito —como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional— y también Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Son instituciones que necesitan cambiar su cultura organizacional para enfrentar los cambios y las nuevas relaciones de poder emergentes.

Como resultado de esta crisis, la sociedad civil y los actores no gubernamentales desarrollan mecanismos que defienden los intereses, necesidades y valores de los ciudadanos y afectan la respuesta de los gobiernos. Hoy existe

una esfera pública que opera en una arena política internacional no sujeta mecánicamente a ningún poder soberano y configurada por la geometría variable de relaciones entre Estados y actores globales (movimientos, corporaciones multinacionales, religiones, creadores de cultura y cosmopolitas intelectuales y globales). Se forma así una “sociedad civil global”. Y precisamente en este espacio se puede dar sentido a las experiencias colectivas de deliberación social internacional.

Uno de los problemas que genera la globalización y el cambio político es la complejidad y la transformación de economías y sociedades versus los límites de la política y de las instituciones del Estado nacional para procesar los cambios. Las sociedades son cada vez más policéntricas y los políticos tienen dificultades importantes para decodificarlas y gobernarlas. Hay escenarios políticos nuevos, pero aún no existen mapas apropiados para navegar por ellos.<sup>32</sup> Se está abriendo el horizonte cultural del cambio político.

Los cambios que han ocurrido en las dimensiones de la agencia y sus relaciones —logros de capacidades, orientaciones, de desarrollo y

campos de desarrollo— se orientan a la individualización sin desconocer nuevas demandas colectivas y el reconocimiento de otros que provienen cada día más de otras culturas. El multiculturalismo y la individualización, junto con la redefinición de metas colectivas que hoy son más socioculturales y prácticas y no políticas en sentido estricto, ya forman parte del inventario de una nueva agencia de los actores del desarrollo que se observa en todas partes. Estos cambios en la agencia, en el contexto de la cultura de la tecno-sociabilidad, están redefiniendo la solidaridad y las metas colectivas, pero también están provocando tensiones entre lo público y lo privado, entre lo individual y lo colectivo, entre la tradición y la innovación. Por otra parte, se advierten discrepancias entre la construcción personal de la individualización y la construcción de individuos autónomos por parte de la sociedad. Se está redefiniendo lo social mismo.

Las posibilidades de construir una agencia de desarrollo en el espacio público debieran estar relacionadas con la renovación de las políticas públicas, el reconocimiento de condiciones estructurales y la subjetividad y cultura que conllevan estos procesos. Por lo tanto se requiere de una agenda política para fortalecer capacidades, especialmente que los jóvenes

---

32 Para más información, ver Calderón y Lechner (1998) y Lechner (2002).

comprendan y actúen en sus propios procesos de cambio y consecuentemente en sus sociedades. El derecho a la acción política, entendido como un bien colectivo, es tanto un bien social como un bien común. Como ha afirmado Rawls (1971), un acuerdo social solo es justo cuando, comparado con otros acuerdos sociales, las personas que en la sociedad se encuentran en la posición menos ventajosa obtienen una posición mejor. Aquí la capacidad integradora de la política se refiere a la política como un promotor de poder democrático en el cual los distintos agentes —o actores— intercambian argumentos y propuestas para construir opciones. Una política para y de los actores tendría que hacerse cargo de la diversidad de subjetividades y condiciones estructurales. Esto requiere que se tenga en cuenta la nueva “politicidad”: más local y enfocada en la vida cotidiana, preocupada por asuntos ambientales y culturales, y tendiente a una inclusión social que integre educación y empleo y lo individual con lo colectivo.

El desarrollo de la capacidad de agencia de los actores del desarrollo solo sería posible en la esfera pública, entendida como el lugar de encuentro entre la sociedad y el Estado, donde se desarrollen lazos políticos por medio de la participación pública y donde la

comunicación entre distintos puntos de vista incida en la evolución de las instituciones políticas. El espacio público no solo es un espacio instrumental de encuentros, sino también el patrimonio cultural de ideas y proyectos de una sociedad que está alimentando continuamente el debate público. El desarrollo de una cultura política democrática es decisivo, ya que permite la acumulación de experiencia e innovación en el desarrollo democrático. En este sentido, las virtudes y valores de una democracia pluralista que conectan el sentido público con el bien común constituyen una garantía de sustentabilidad de la democracia y el desarrollo humano.

### **COROLARIO: HACIA UNA PEDAGOGÍA PARA RENOVAR LA PERSPECTIVA**

La renovación de la perspectiva presupone, sobre todo, el mantenimiento y adaptación del terreno para los cambios y desafíos de una crisis multiglobal. Esto descansa en la promoción de una suerte de “cultura de pedagogía de desarrollo humano” y se centra en la renovación de las capacidades de agencia de actores individuales y colectivos para combinar espacios locales con espacios globales y áreas históri-

cas con innovación cultural y tecnológica, en una lógica de resultados centrada en valores de dignidad y en horizontes subjetivos abiertos. Esto implica, por una parte, mantener y fortalecer una reflexión orientada por valores prácticos de resultados y, por otra, una reflexión teórica basada en normas abiertas de desarrollo humano que apunten a lograr dignidad como una condición de libertad humana.

La dignidad y la libertad son tanto sustantivas como procedimentales. Sustantivas, porque están abiertas a varias opciones en relación con los actores y sus habilidades y destrezas para manejar códigos en sociedades de riesgo en cambio constante —dados los procesos del informacionalismo y la globalización—, y sus capacidades de acción y reflexión en relaciones conflictivas en un orden democrático. Procedimentales, porque implican experiencias deliberativas para elegir opciones y metas en términos de resultados y porque permiten la optimización de intereses particulares asociados con lo público. La deliberación entre diferentes es el modo de creación e innovación sustantiva del desarrollo humano. Los acuerdos que puedan surgir serán más exitosos cuanto más alta sea la contribución de múltiples actores. La deliberación es un procedimiento óptimo para el desarrollo humano, porque es legítima

y efectiva para combinar opciones personales y colectivas.

La pedagogía del desarrollo humano sería una nueva manera de pensar sobre el ambiente y la cultura. Es una manera “ecológica” de pensar, en la cual el actor es parte de la naturaleza y de sus cambios y no se opone a ella. El actor ni domina ni destruye la naturaleza. La naturaleza es parte intrínseca de un renovado desarrollo humano. Es necesario cambiar, entre otras cosas, la manera de pensar las relaciones entre el hombre y la naturaleza. Las metas de libertad y dignidad no pueden excluir la preservación del equilibrio ecológico. Recuperar ideas filosóficas acerca de la naturaleza, como las andinas, que buscan una armonía fructífera entre la naturaleza y los seres humanos, es también una tarea intelectual pendiente.

Esta nueva pedagogía supone una política pública que busque confrontar subjetividades y culturas, las complejidades de la realidad contemporánea y, desde allí, redefinir las metas del desarrollo humano con un espíritu de austeridad y paz.

En conclusión, desde una perspectiva renovada de desarrollo humano, la crisis global —más allá de sus diversos componentes y dimensiones— pone de manifiesto que las actuales opciones económicas y financieras de desarrollo basadas en patrones culturales de

consumo, niveles extraordinarios de concentración de riqueza, exclusión social y cultural, pobreza, degradación medioambiental e instituciones políticas y democráticas debilitadas, tanto en el nivel local como global, no son sustentables en el largo plazo ni una solución a la crisis. El surgimiento de nuevos conflictos y de demandas centradas en las subjetividades y en la dignidad de los individuos y las comunidades, como nuevas condiciones y dinámicas de la sociedad red y de la economía de la tecnología de la información y de la comunicación, parece tornar evidente la necesidad de renovar un patrón de desarrollo humano sustentable que se base en la calidad de vida de la gente, en la paz, el pluralismo cultural y el bien común. Esto constituiría un nuevo tipo de sociedad de bienestar basada en la dignidad humana, en la cual los sujetos del desarrollo son las personas, y sus comunidades expanden y renuevan sus capacidades de agencia, vinculando creativamente el desarrollo humano con el desarrollo informacional y el multiculturalismo.

### **OBSERVACIONES FINALES**

Hemos sostenido que las actuales demandas y protestas socioculturales provocadas por la

crisis global están profundamente arraigadas en una reevaluación de la dignidad de las personas y de diversos grupos multiculturales. Estas demandas de dignidad y el impacto negativo de la crisis global y la incertidumbre que genera, requieren de una reingeniería del enfoque de desarrollo humano, que se profundice y amplíe con las posibilidades que crea el desarrollo informacional. Nuestras observaciones finales en este sentido son las siguientes:

Primero, el vínculo entre competencias y libertades debiera redefinirse según la subjetividad y la dignidad de las personas. La dignidad humana se ha convertido, en términos generales, en un valor esencial no solo en los niveles locales y nacionales sino como un bien universal deseable. Las personas son los actores fundamentales de este enfoque de desarrollo.

Segundo, las metas del enfoque mencionado son factibles de lograr, pero no están aseguradas debido a los riesgos e incertidumbres inherentes a nuestras actuales sociedades. En particular, las metas clave son las siguientes: 1) aumento de la agencia política de los actores del desarrollo; 2) fortalecimiento de las capacidades informacionales para interactuar con eficiencia en las redes sociales y; 3) conexión de las demandas de dignidad y derechos humanos con un desarrollo informacional inclusivo

e intercultural. La dignidad es a un tiempo universal e indivisible en nuestro enfoque.

Tercero, nuestra perspectiva —que está basada en el reconocimiento de las capacidades de agencia de las personas— considera el papel que desempeñan los numerosos conflictos sociales sin que importe su origen (local, nacional, global, económico o medioambiental). Los consiguientes conflictos e incertidumbre impactan el espacio principal donde se define la probabilidad de que este enfoque de desarrollo humano forme parte de un nuevo “campo de historicidad”. En este campo de historicidad, tres opciones principales disputan las orientaciones de la sociedad red y de la tecnoeconomía: una centrada en el Estado, otra centrada en el mercado y una tercera centrada en las personas.

Cuarto, nuestro enfoque propone una renovada asociación entre mercados, estados y sociedades, en la cual el bienestar de todos se valore como bien público y como una orientación tanto para los mercados como para los estados.

Finalmente, este reenfoque de desarrollo humano sostiene que los principales obstáculos para que el desarrollo humano haga avanzar la dignidad de las personas son la ausencia o las limitaciones de libertad real y de libertad cultural y la prevalencia, cuando no crecimiento, de las desigualdades. Existe, en particular, un aumento significativo de inclusión desfavorable; personas pobres de las economías emergentes y también de algunas economías en desarrollo se han convertido en semi-incluidos. Es vital entonces lograr una asociación genuina entre innovación, inclusión sociocultural y sustentabilidad medioambiental.

En suma, defendemos un desarrollo humano renovado, centrado en la agencia de los actores socioculturales, que buscan jugar un rol significativo en la sociedad de la información por medio de la articulación de innovación, equidad, libertad real y sustentabilidad medioambiental. No estamos buscando un mundo idílico. Sólo estamos reconociendo que una sociedad mejor es posible.



# CARISMA, SOCIEDAD Y POLÍTICA\*

---

FERNANDO CALDERÓN G. Y DANIEL MORENO\*\*

## INTRODUCCIÓN

La política va más allá que las instituciones, las estructuras económicas y las cifras estadísticas. Sin negar su importancia, en el presente ensayo se busca indagar en los principales atributos y la influencia de los líderes políticos en algunos procesos históricos y especialmente de aquellos que experimentan una importante legitimidad carismática.

América latina, con todos sus matices, sería imposible de entender sin la fuerza de sus líderes carismáticos, sin embargo, los estudios sobre ellos son escasos. De ahí la importancia de profundizar la comprensión del fenómeno carismático, no sólo como factor histórico sino

también sus aspectos teóricos. En este sentido, éste es un ensayo experimental y adolece de una seria de limitaciones empíricas y metodológicas. No obstante, a juicio de los autores, puede constituir un aporte al momento de entender los procesos de cambio político y los patrones de desarrollo que se analizaron en el presente libro y además permiten contextualizar el estudio de los liderazgos emergentes y conectores del próximo Tomo de la colección promovida por el PAPEP.

Las consecuencias de las reformas estructurales, del Estado mínimo y de gobiernos neoliberales, son un hito fundamental para comprender la situación actual en Latinoamérica, con un saldo de crisis e “inflexión histórica” en numerosos países de la región. Tal cambio produjo diversas orientaciones políticas de distinto corte ideológico. Sin embargo, lo más significativo ha sido la demanda social de retorno del Estado –como actor central del desarrollo y la política– en casi todos los casos nacionales

---

\* Este trabajo fue escrito junto a Daniel Moreno y fue publicado originalmente en el libro *América Latina ¿Del neoliberalismo al desarrollo?* 2013 (Buenos Aires: Siglo XXI/PNUD).

\*\* Agradecemos la colaboración de Caterine Colombo.

y con ello la instalación, en la mayor parte de los países, de líderes con rasgos carismáticos, que impulsan políticas neo desarrollistas desde el poder político. Si se agregan las condiciones económicas internacionales relativamente favorables sobre todo para Sudamérica, es posible sugerir el inicio de un nuevo ciclo histórico, y quizás de desarrollo, que en buena medida descansa en estos líderes, pero también en la consolidación de una democracia electoral que hasta el momento tiende a reforzar tanto su legitimidad como la de las fuerzas políticas que los acompañan. La posibilidad de este neo desarrollismo estaría en el centro del juego político en la región.

Desde una perspectiva de mediano plazo la sostenibilidad y dirección de tales procesos estarían fuertemente asociados con los cambios recientes en las sociedades latinoamericanas y con la sociedad del conocimiento y la tecnología de la información.

Así, el enfoque del presente estudio plantea que en América Latina existe una cierta cultura política del liderazgo político carismático y, como tal, tendría un carácter acumulativo y condicionante, pero también, espacios de libertad y renovación. El líder aunque esté condicionado estructuralmente actúa sobre la base de su conocimiento, iniciativas e intuiciones.

En este sentido, para comprender los actuales procesos políticos y de desarrollo es importante considerar, al menos, algunas referencias históricas y sociológicas sobre la relación entre carisma, instituciones y sociedad.

Este texto parte de una revisión conceptual breve del carisma y plantea algunos rasgos clásicos del carisma político latinoamericano tanto de los líderes históricos de la primera generación nacional popular como de los actuales líderes. Estos, como se verá a lo largo del texto, promueven orientaciones neo desarrollistas, con fuertes rasgos nacional populares o populistas y actúan en espacios democráticos que refuerzan su legitimidad. A continuación, se estudia algunas características de la subjetividad ciudadana a partir de datos provenientes de encuestas de opinión pública, tratando de detectar las demandas sociales de este tipo de liderazgo en la región. Aquí se supone que la demanda por determinado tipo de líderes surge de las condiciones subjetivas y objetivas de la sociedad, así como de sus experiencias recientes y valoraciones pasadas. Se considera, además, que estos fenómenos estructurales y cotidianos se dan en sistemas políticos que tienen un carácter cada vez más global.

La hipótesis que organiza el ensayo es la existencia de una asociación entre carisma,

sociedad y política como un rasgo central de los procesos históricos de buena parte de los países latinoamericanos. Cuando los pisos institucionales son relativamente débiles, la integración nacional insuficiente y el tejido social ha sido resquebrajado, el peso de la demanda subjetiva por líderes carismáticos tiende a ser mayor. A su vez, tales líderes plantean propuestas y realizan prácticas sobre la base de la inclusión y cohesión socio cultural, mientras generan nuevos mecanismos de legitimidad y dominio institucional.

Estudiar y reconocer este fenómeno no implica necesariamente la justificación o valoración excesiva de los actuales procesos neodesarrollistas sino el reconocimiento de que hoy en día marcan el curso incierto de la historia. Como afirman Cardoso y Faletto: “Sabemos que el curso concreto de la historia, aunque sea señalado por condiciones dadas, depende en gran parte de la osadía de quienes se proponen actuar en función de fines históricamente viables.”(Cardoso y Faletto, 166:2011)

## 1. REFLEXIÓN CONCEPTUAL E HISTÓRICA

En la teoría sociológica, el análisis de los líderes políticos con características de liderazgo

“fuerte” y estratégico, suele referirse al carisma como un rasgo peculiar de la personalidad de los líderes, que independientemente de su signo ideológico, han jugado un papel relevante en la historia de sus sociedades. Sin embargo, lo fundamental no es el carisma político *per se* sino las condiciones estructurales e históricas particulares que condicionan y posibilitan este tipo de liderazgo. Más aún, los tipos de líderes carismáticos son muy amplios y diversos y pueden tener signos políticos y culturales diferentes. Desde papas Católicos como Juan XXIII, hasta líderes como Otto von Bismark en Alemania, Vladimir Lenin o León Trostky en Rusia, así como líderes democráticos como Winston Churchill, Franklin Delano Roosevelt en el mundo anglosajón, Nelson Mandela en Sudáfrica; Juan Domingo Perón, Salvador Allende o Fidel Castro en Latinoamérica.

En sus orígenes, el carisma se relacionaría con la cultura del “don” (Marcel Mauss: 1971). A partir de ella, y en situaciones históricas –y específicas–, una persona dotada de una fuerza psicológica especial o carismática se transforma en líder, sobre la base de una relación de intercambio con la gente. Para Boudon y Bourricaud (1980:78) el carisma “puede ser definido como una relación de poder fuertemente asimétrica, entre un guía inspirado y una corte de

seguidores que reconocen en él, y en su mensaje, la promesa y la realización anticipada de un orden nuevo, al cual ellos se adhieren con una convicción más, o menos, intensa”.

El origen del carisma según Bobbio (1985:219) “se relaciona con temores colectivos de pueblos enteros, con estados de inseguridad radical y de ansia generalizada”. El líder carismático constituye una respuesta a esas situaciones. “Se le acepta como portavoz de la nueva seguridad fundamental, de la esperanza, del fin del sufrimiento”. El carisma descansa tanto en las demandas, valores y aspiraciones de la gente como en los talentos especiales y pertinentes del líder. Hay una especie de dialéctica líder-masa. El líder atrae y asusta, posee una suerte de gracia, virtud excepcional o don, que a la vez es un enigma. Crea una idea de comunidad, produce ilusión y es demandado o esperado por la gente. De ahí que este don le otorgue al líder un poder extraordinario, que hipnotiza, atrae, pero a la vez amenaza. El líder incluye, protege, se sacrifica. Es un “superhombre” que se sacrifica y exige sacrificios. Transforma a los sujetos pasivos o huérfanos en sujetos activos en movimiento. En pueblo activo es el nuevo sujeto político. La relación líder-masa habita en el mundo de las pasiones, a menudo en momentos históricos de crisis.

En sociedades con procesos rezagados de formación de clases sociales y con fuertes jerarquías socioculturales muchas veces étnicas, con Estados-nación inconclusos y con instituciones débiles, como las latinoamericanas, las condiciones para el surgimiento de líderes con fuertes rasgos carismáticos que apelen a la movilización del pueblo, en función de un desarrollo inclusivo, son altas. Desarrollismo y populismo, como se analiza más adelante, han sido una fuerza histórica constante en la historia moderna de Latinoamérica.

Los cambios promovidos por estos líderes, dice Bobbio (*op.cit.*, 220), “son tanto más radicales cuanto más se cuestiona el tipo de legitimación, el modo de distribución del poder, el sistema de valores-normas básicas que inspiran y rigen el comportamiento de la colectividad”. En Latinoamérica esto se ha vinculado con la idea de Estado-nación-pueblo y la impugnación al Estado y Nación por su relación con las elites tradicionales y con regímenes económicos fracasados, así como con el imperialismo que impide la conformación de la nación y sojuzga al pueblo, Aricó (1987) y Touraine (1988:161-201). En el pasado se identificaba como enemigo a las oligarquías terratenientes; hoy, a los neoliberales. Ambos asociados al poder del imperio.

La sociedad reclama un talento afectivo-racional fuera de lo común. En este contexto, el líder construye su relación con los demás de forma directa, cara a cara, personalizada: “al hablar a todos habla con cada uno”. Se construye un espacio de reciprocidad simbólico: “tú me das legitimidad, yo te doy un destino que es el mío y el de todos”. “Te doy una ilusión para compartirla”. Para Weber: “la dominación carismática es de carácter específicamente extraordinario y presenta una relación social estrictamente personal, vinculada con el valor carismático de las cualidades personales y su confirmación” (Weber 1964: 253). El líder y la gente construyen una comunidad emocional. Entre ellos hay confianza y hay sumisión. Sin embargo, es importante mencionar que la dominación carismática –como indica Weber– no está desprovista de legalidad ni es necesariamente anti formal. Según Bobbio (*op. cit.*, 221): “a pesar de la teórica contradicción entre el carácter personal del carisma y el carácter formal de la institución, esta forma de transmisión hace que coincidan los dos términos, sumando la fuerza de dos tipos distintos de autoridad que se relacionan con él: la autoridad legal, burocrática, y la autoridad por don excepcional. La institución legítima de esta manera logra tener una potencia

interna de control social y una capacidad de continuidad elevadísima”. Éste sería el caso, por ejemplo, de los nuevos líderes carismáticos latinoamericanos. La situación adquiere perfiles complejos cuando se piensa en fenómenos democráticos, sobre todo si se piensa en la democracia como un orden conflictivo y políticamente pluralista y no meramente electoral o de democracia de ciudadanía.

El mismo Weber (1964:215) argumentaba que, en situaciones específicas, puede haber cierta conciliación entre ambos términos y menciona la idea de democracia plebiscitaria como “el tipo más importante de democracia de jefes es, según su sentido genuino, una especie de dominación carismática oculta bajo la forma de una legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y sólo por ella perdurable”. En su apartado sobre la transformación anti autoritaria del carisma argumenta que “el principio carismático de legitimidad interpretado según su sentido original de modo autoritario, puede ser reinterpretado en forma anti autoritaria, pues la validez de hecho de la autoridad carismática descansa, en realidad, por completo sobre el reconocimiento, condicionado por la “corroboración”, de los dominados, que ciertamente tiene el carácter de deber frente a los calificados y, por tanto legítimos”. Y,

más adelante, concluye: “el imperante es ahora jefe libremente elegido”. Posiblemente aquí radique la explicación de la dinámica de líderes neodesarrollistas-democráticos de los últimos años en la región.

La comunidad emocional que arropa este tipo de movimientos nace de la crisis, de situaciones de malestar únicas. Están asociadas con una ruptura social, con un quiebre del lazo social y con el desgaste de creencias e instituciones. A menudo se trata de una respuesta a situaciones de frustración de expectativas. Cuando todo se desmorona y un pesimismo arraigado busca salidas extraordinarias, cuando el miedo y la inseguridad cotidiana y la ausencia de proyectos colectivos e individuales de futuro son el centro de la vida cotidiana, se dan las condiciones para el surgimiento de un líder honrado, genuino, valiente, eficaz, que ofrece una conducta consistente y un futuro mejor. Si bien con el carisma se produce una ruptura de continuidad histórica, normalmente busca “encarnarse, como argumentan Boudon y Bourricoud, en un sistema de poder institucionalmente legítimo” (1982: 77). Los mismos autores mencionan que para que un poder carismático se legitime e institucionalice, debe establecerse en la “comunidad emocional” del movimiento, un

sistema de jerarquías y de prestigio entre los miembros, en el cual el líder no sólo ocupa la posición más alta, sino que también se convierte en el mecanismo que organiza dichas jerarquías, retribuciones o castigos. El *status* en el grupo depende del grado y la intimidad con el Jefe. La movilidad social y el poder político particular dependen de la relación con el líder. Si el líder cae, los movimientos suelen descomponerse, racionalizarse, o reorganizarse bajo la égida de nuevos líderes carismáticos. En este caso entra de lleno la cuestión clave de la sucesión.

“Las condiciones del carisma son una brecha en el tejido de la sociedad, y el reconocimiento de la autoridad del jefe por quienes se someten a él” (Moscovici, 1993: 568). En la América Latina los nuevos “líderes carismáticos neodesarrollistas”, por lo general, han nacido del fracaso de las reformas estructurales y como respuesta a las situaciones de inflexión histórica. Con ellos retorna el Estado. Más aún, son líderes que actúan y promueven la legitimidad del voto, es decir, una democracia electoral que los legitime constantemente. “Estamos apostando, decía el Presidente Mujica, a transformaciones dentro del juego de la democracia liberal ¿no? Porque si no, somos una contradicción con patas” (Alfredo García, 2009:103).

Pero ¿Qué es el carisma? ¿Por qué despierta pasión y seguimiento en las multitudes? Si bien es clave diferenciar históricamente tanto las situaciones como el tipo de liderazgo existente y de usos instrumentales de la política –cada vez más signados por la relación con los medios y los publicistas que siempre buscan recrearlo o prefabricarlo–, el héroe, dice Le Bon (1896), tendrá siempre la estructura de un César ante las masas: “su brillantez la seduce, su autoridad les infunde respeto y su sable les atemoriza”. Su poder reside en la subjetividad de las personas.

Existe una relación profunda y compleja entre el carisma y el pasado, o con experiencias particulares del pasado. El líder carismático se alimenta y reafirma, reconstituyendo, o reinventado un pasado perdido. El pasado reconstruido se relaciona con la memoria histórica de las sociedades y su capacidad para ser transmitida de diferentes maneras. Hoy en día, los líderes neodesarrollistas con rasgos populistas como los latinoamericanos utilizan la idea de retorno al pasado, por lo general asociado con lo mejor de las experiencias populistas vividas y sus líderes: Zapata y Villa o Cárdenas en México, Perón y Evita en la Argentina, Bolívar o Túpac Katari en Venezuela y Bolivia, respectivamente. En este sentido, se alimentan de

mitos y realidades que han conmovido la memoria de la gente. Para Moscovici (1993: 373), “las impresiones del pasado se conservan en la vida mental de las masas igualmente en forma de rastros amnésicos. En algunas condiciones favorables, se los puede restituir y revivificar. Se conservan, por lo demás, tanto mejor cuanto más antiguos son”. Y esto significaría una forma de imago, de representaciones figuradas. “La imago puede pues objetivarse tanto en sentimientos y conductas como en imágenes” (Laplanche y Pontalis, en Moscovici, 1993: 374). El rito sacrificial de antiguos héroes carismáticos es recreado por los nuevos líderes: Zapata, Getulio, Allende, el Che, están presentes en el revival de los nuevos líderes como una promesa: se muere o se triunfa, o, bien, se triunfa y se sigue pelando. La figura paradigmática de carisma exitoso es Fidel Castro que es valorado como un capital moral e histórico por varios de los líderes actuales. Esto se denomina la “seducción por la nostalgia”, un dato del romanticismo latinoamericano. El líder carismático ofrece el renacimiento sostenido por el deseo de una masa que busca reconocerse en un pasado mejor.

Toda política carismática según Freund (1967: 208) es “una aventura, no sólo porque corre el riesgo de un fracaso, sino porque in-

cesantemente está obligada a encontrar un nuevo impulso, a encontrar otros motivos de entusiasmo para confirmar su poder”. El proceso de cambio es una razón de vida. La razón carismática, decía Weber, es la “epifanía” en sí misma.

En las sociedades de la información y de la democracia de lo público sucede lo mismo aunque de otra manera. Los líderes carismáticos se redefinen en el espacio público que es esencialmente mediático. Parecen ser un puente entre sistemas de representación partidarios obsoletos o limitados, movilizaciones sociales, encuestas de opinión y el peso de la publicidad regidos por el *rating* y el *spin* (Bosetti define *spin* como la actividad de políticos, normalmente a través de asesores, que consiste en comunicar los asuntos de modo que favorezcan sus intereses, además de perjudicar al adversario”, citado por Castells 2009: 275). Sobre esta base elaboran una propuesta mediática capaz de seducir al público. Las actividades y los shows mediáticos son referencias ineludibles de estos nuevos procesos. Quizás por eso también más efímeros. Desde Chávez, el comandante Marcos o Lula en la política latinoamericana, Felipe González en España, Barack Obama en Estados Unidos, hasta los nuevos líderes en Túnez y otros países árabes, se reco-

nocen este tipo de componentes. En los nuevos líderes empresariales también se registra este nuevo código del liderazgo. Tal es el caso de Steve Jobs, que combinaba demandas subjetivas personales, semi religiosas y profanas, con shows mediáticos y promesas de futuro de auto-realización mediante el uso y la compra de sus productos. Él mismo se ofrendó a su sueño.

La sociedad de la información y la comunicación está redefiniendo y complejizando un nuevo tipo de líderes carismáticos. En la región hay, y probablemente siga habiendo, una combinación de rasgos pasados y modernos, entre líderes de sociedades “semi industrializadas”, “cuasi modernas” y líderes de la sociedad de la información y la comunicación en redes virtuales. La demanda de comunidad se asocia con la inclusión en la sociedad de la comunicación y, a través del consumo, especialmente el cultural.

Al mismo tiempo, la relación del líder con las masas ya no tiene sólo a la plaza como escenario fundamental, sino también a los medios. Debido a la mediatización de la política, los líderes –su imagen y su “carisma”– llegan a todos los ciudadanos, entran en sus casas, en su cotidianidad, en lugar de limitarse a la eventualidad del discurso público o la aparición material del caudillo. El momento y el espacio en

que se materializa el vínculo entre el líder y sus seguidores se transforma en la sociedad de la información y de la democracia de lo público.

Como señala Castells (2009: 272), “con la creciente centralidad de la política mediática, la política personalista ha caracterizado el proceso político en todo el mundo, en detrimento de los partidos estables, las afinidades ideológicas y las maquinarias políticas”. En realidad los mecanismos y requerimientos carismáticos están siendo redefinidos a partir de la política mediática y la demanda de los mercados de opinión pública. Los mensajes políticos ahora se definen en un espacio público que toma en cuenta tanto el carisma del líder como las características de su audiencia objetivo. En el centro de esas políticas se encuentran los mensajes y las imágenes que proyecta el líder, elaboradas por los publicistas, que procesan a los “ciudadanos consumidores”.

Este fenómeno en muchos casos contribuye a limitar la legitimidad de la democracia tanto en el plano procedimental como sustantivo y posiblemente a acentuar los niveles de desconfianza de los mecanismos de representación política, como partidos o parlamentos. Esta crisis de legitimidad, por otro lado, favorece la expansión de demandas de participación de una ciudadanía crítica y autónoma y el

surgimiento de nuevos movimientos, como los indignados o los jóvenes chilenos, que buscan redefinir el orden democrático, y como consecuencia, podrían aparecer o reaparecer nuevos líderes carismáticos.

La crisis de legitimidad institucional y la sensación de violencia incontrolable, también podría estar incrementando la demanda por líderes salvadores con personalidades fuertes. La existencia de un líder carismático, con capacidad de sacrificio y de seducción, de alguna manera reemplaza la necesidad de instituciones complejas y percibidas como poco confiables por las mayorías. En este sentido, cabe volver a preguntarse ¿cómo es posible que en sociedades cada vez más complejas, como las latinoamericanas, haya condiciones para nuevos líderes carismáticos?

En el contexto mencionado, vale la pena precisar algunos alcances histórico-culturales sobre el peso del carisma político en las sociedades de la región.

En términos generales, este fenómeno en Latinoamérica se ha visto históricamente asociado al “desarrollismo-populismo” y al papel histórico del Estado. En sistemas de decisiones políticas que han oscilado entre regímenes autoritarios y democracias frágiles, el campo para líderes carismáticos es fértil. El Estado es

el referente de poder del líder carismático. Estado y líder no sólo reflejan la dinámica social, también son factores centrales de ella. Pero no sólo de condiciones políticas emerge el carisma sino también de fenómenos socioeconómicos. En efecto, las falencias de los procesos de industrialización redundaron en una demanda de inclusión social que incrementó, bajo ciertas condiciones, una lógica carismática entre sociedad y líderes.

Las condiciones, en buena medida, se refieren tanto al peso del Estado, a las demandas de integración, a las luchas populares contra las dictaduras, así como a los avances en materia de educación e inclusión en la “cultura mediática”. En este contexto, quizás el atributo distintivo de América latina se refiere a que estas sociedades semi modernas, de semi incluidos y excluidos, vienen demandando la presencia de líderes con rasgos carismáticos junto con la vigencia de la “democracia electoral”. Esto redundaría en la convivencia entre la legitimidad del régimen carismático y una democracia electoral con fuertes rasgos presidencialistas.

Ninguno de los actuales líderes carismáticos latinoamericanos, ni siquiera el más radical en su momento de mayor euforia, ha llegado a cuestionar la democracia electoral como mecanismo para llegar al poder. Independiente-

mente de su adscripción a la democracia, todos perciben que no es posible hacer política fuera de este marco institucional, lo que a su vez garantiza su permanencia.

La base de las condiciones históricas del carisma puede relacionarse con la exclusión social y la organización del poder –sustentada por lo general en importantes sistemas de intermediación– pero también con el carácter de las luchas sociales. El período colonial y el tipo de modernización posterior que experimentó la región, enmarcada en la “dialéctica de la negación del otro” (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996), que suponía la desvalorización del diferente, negro, indio, mujer, pueblos originarios, migrantes esclavos y después de pobres e indigentes, familias enteras expulsadas por guerras, racismos y crisis económicas en Europa, Asia o el medio oriente, posiblemente constituya el sustento cultural sobre el cual se instala una cierta demanda permanente, o casi permanente, por líderes carismáticos. Además sugiere cierto estilo de hacer política recurrente en estas sociedades; la demanda por líderes carismáticos suele asociarse con la inclusión social, el reconocimiento cultural y a promesas de futuro. Pero también sugiere una sociedad asentada en relaciones familiares primarias y sobre todo religiosas.

Líderes, como Tupak Amaru, que perseguían la restauración del Imperio Inca, o Tupak Katari que reivindicaban la comunidad Aimara, o el Cangaceiro que recreaba una “comunidad religiosa originaria” en el Noreste brasileño, o Simón Bolívar que buscaba asumirse como una “fuerza irrefrenable de libertad” y como sustento de la unidad latinoamericana, son antecedentes fundamentales de este tipo de demanda política de estas sociedades.

Por otro lado, el carisma no ha ajeno a las experiencias autoritarias incluso totalitarias que han experimentado buena parte de los países del continente. Las experiencias también han sido mixtas –chenkosas en quechua o entremezcladas en castellano– de emancipación, por un lado, y de feroz represión, por otro. Ya en el siglo XIX el terror producido por tiranos no estaba desprovisto de legitimidad carismática. Tal es el caso de Melgarejo, Rosas o Porfirio Díaz tan bien retratados por la literatura como en el libro de Alejo Carpentier: “El recurso del método”. O en el siglo XX, el libro *Yo, el supremo* de Augusto Roa Bastos referido a Stroessner, a quien no le gustaba el café con leche. En Paraguay se decía “se toma café o se toma leche, nadie toma café con leche” en alusión a la política amigo-enemigo prevaleciente. La figura de Trujillo y su poder carismático, tan

bien retratada por Vargas Llosa en su libro *La fiesta del chivo*, es una referencia importante en el Caribe como también lo fueron François Duvalier (Papa Doc) en Haití y Juan Vicente Gómez en Venezuela.

El fenómeno es variopinto. Más hacia el sur, cómo ignorar la fuerza carismática de Arturo Alessandri en Chile, de Battle y Ordoñez en Uruguay o de militares progresistas como el Coronel Busch, “El Dictador suicida” –como lo llamó Augusto Céspedes–; Marmaduke Grove, General del ejército y miembro del partido socialista de Chile; o del Capitán Luis Carlos Prestes conocido como “El cavaleiro da esperança” y su columna que recorrió 25.000 Km en trece Estados e impulsó la rebelión positivista de los tenientes en Brasil.

Existe un antecedente definitivo de la actual política latinoamericana, directamente asociado con los líderes nacional populares, desarrollistas y populistas de las primeras décadas del siglo XX. La fuerza de las figuras primigenias del populismo latinoamericano, como Villa y Zapata, son fundacionales de un estilo y de una cultura política no sólo en México sino también en el resto de América. Los minuciosos estudios sobre Pancho Villa de Paco Ignacio Taibo II, Alan Knight o Federic Katz son referencias insoslayables al respecto, al igual que los estu-

dios sobre Zapata y los campesinos insurgentes de John Womack o Arturo Warman.

En Argentina la figura del General Perón –inseparable de la de Evita– es un parámetro fundamental para entender los momentos y las políticas pasadas de la Argentina, así como la polémica actualidad. La cultura política argentina se alimenta de las políticas, los mitos, ritos y signos de Perón, Evita y el peronismo. Constituyen en gran medida el imago político del país. El peronismo cambió a todos, incluso a quienes lo cuestionaban. Daniel James (1990) y la novela *Santa Evita* de Tomás Eloy Martínez (1995) reflejan la complejidad del movimiento y sus líderes. En Bolivia, Paz Estenssoro: *La palabra de Paz: un hombre, un siglo* de Ascarrunz (2008) y sobre todo *Don Juan* de Lupe Cajías son esenciales. Lechín constituye una referencia central del movimiento obrero boliviano y latinoamericano. Al respecto uno de los autores del presente texto cuenta una anécdota: Don Juan, le pregunté un día ¿Cómo ha podido mantenerse por más de 50 años como líder de la Central Obrera Boliviana? Fácil, me respondió, “tengo dos grandes orejas, con ellas he escuchado siempre a los trabajadores”. El último en hablar, siempre fue Juan Lechin.

En la lista de líderes carismáticos de la región, aún con diferencias entre ellos, sobresalen: Getúlio Vargas y João Goulart en

Brasil; Pedro Aguirre Cerda, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende en Chile; José Figueras en Costa Rica; Lázaro Cárdenas en México, Víctor Raúl Haya de la Torre en Perú, Jacobo Arbenz en Guatemala, Augusto César Sandino en Nicaragua, Jorge Eliécer Gaitán en Colombia y también, Fidel Castro y el Che Guevara en Cuba. Lo curioso no es que hayan fundado una orientación política en sus países o su relevancia histórica, sino que a pesar de las diferencias nacionales, ellos y sus movimientos, se hayan comunicado y conformado una suerte de pan latino americanismo nacional popular, nada ajeno a movimientos “tercermundistas” de escala global. En efecto, no es casual que un exiliado Paz Estenssoro, horas antes de viajar a asumir el mando de la Revolución boliviana, haya almorzado con el General Perón y Evita (Ascarrunz, 2008). Y más adelante haya intercambiado correspondencia con el Presidente Nasser de Egipto. Las anécdotas similares son numerosas.

Ahora bien, lo clave es su impacto en las generaciones políticas posteriores, particularmente en la actual. La política latinoamericana, con todas las diferencias del caso, no puede obviar estas experiencias históricas y la fuerza de sus líderes. Guste, o no, son un es-

pejo político del pasado de referencia para las acciones futuras.

Vale la pena repasar una serie de características básicas que comparten los regímenes populistas o nacional-populares. Un rasgo fundamental es el papel del Estado como factor de integración nacional, de industrialización económica basada en el mercado interno y de integración social a partir de la educación. Su peculiaridad política ha sido el peso del Poder Ejecutivo, y particularmente de la presidencia para organizar las relaciones de poder. La formación de una red de empresas y corporaciones estatales en función de los sectores estratégicos de la economía han sido claves en extracción de recursos naturales, industrialización, comercialización y las finanzas. Sobre la base de tales empresas se constituyeron “anillos burocráticos” de poder. Al respecto, Cardoso y Faletto (2003) hacen un análisis regional diferenciado por situaciones de dependencia, desde la perspectiva del desarrollo económico.

En el informe “El estado de la ciudadanía” del PNUD se hace hincapié en este tema y se resalta la importancia crucial que tuvieron los sistemas de protección social que habrían inaugurado una etapa de “Estado social latinoamericano” (PNUD 2011:36).

Por otra parte, la instalación, o surgimiento, de un “clientelismo burocrático” como sistema de intermediación entre sociedad y Estado fue central bajo el orden populista. El Estado satisfacía necesidades colectivas a cambio de legitimidad para el régimen. Si a esto se agrega una limitada separación entre roles sociales y políticos, en los cuales los líderes políticos –además de líderes sociales– eran autoridades estatales, queda dibujado el orden social del populismo. Por tal motivo, es posible explicar el peso central que tuvo el Estado, tanto en articular sus alianzas sociales con sectores empresariales, sectores medios y trabajadores, como el carácter paraestatal del conflicto social. Desde entonces la mayoría de los conflictos sociales no sólo han sido mediados por el Estado sino que han ocurrido en torno al Estado.

La fuerza de los movimientos nacional populares descansaba precisamente en las alianzas que lograron construir sus líderes, que promovieron y legitimaron organizaciones sindicales y sociales de base –sindicatos obreros, campesinos y de sectores medios–, así como mecanismos de negociación social. Sin embargo, no todo se explica por los mecanismos clientelares entre líderes carismáticos y dirigentes sociales subordinados. También intervienen las

luchas sociales que crearon una cultura popular de valores, aspiraciones, creencias y formas de comportamiento solidario que permearon la calle, la familia, el barrio y la cancha de fútbol. La sociabilidad populista, apoyada por la industria cultural de la época, creó una nueva vida cotidiana. Fenómeno, además estrechamente vinculado con avances en términos de ciudadanía social.

En un análisis comparativo de las experiencias argentina y boliviana, Calderón y dos Santos (1991:94) plantean que: “los regímenes nacional populares o populistas, inauguran una nueva relación entre democracia social y política. Por una parte, se dan la universalización del sufragio y un salto cualitativo en el sistema de representación, de intereses específicamente políticos o sectoriales; por otra, el desarrollo de nuevas prácticas participativas, el reconocimiento de identidades sociales otrora postergadas y la intervención directa de sectores sociales en el ejercicio del poder del Estado”. Este Estado multifacético que buscaba articular la vida social y económica puede considerarse como un “Estado social latinoamericano”, con todas las dificultades involucradas en economías atrasadas, poco modernas y dependientes. De hecho, tales prácticas no fueron el resultado

de ideologías sistemáticas sino de múltiples y variadas visiones, a menudo confusas, que se expresaban en ideales nacionalistas que, con frecuencia, redefinían los procesos históricos en curso.

Los avances sociales fueron evidentes, al igual que las limitaciones de un pluralismo democrático, capaz de reflejar la diversidad sociocultural latinoamericana. Las restricciones para vincular exitosamente la ciudadanía social con la política fueron una debilidad central del proceso, que generó no pocas interrogantes sobre la efectividad de estos regímenes para articular democracia con integración social y desarrollo nacional.

Las interpretaciones desde la sociología política son numerosas y polémicas. Para Germani (1970), por ejemplo, el fenómeno fue producto de la participación en la vida política nacional de masas excluidas en países que experimentaban procesos tardíos de industrialización y modernización. Medina Echavarría (1973), por su parte, señalaba que las dificultades para transformar el cambio político en un nuevo orden institucional que permitiese una opción de desarrollo sólida resultaban evidentes. Para Di Tella (1974) estos procesos se vieron influidos por la revolución de expectativas y las asincronías del proceso de movilización

social. Laclau<sup>1</sup> (1978), a su vez, distingue dos tipos de populista uno progresivo y otro regresivo, vinculados a las clases dominantes y dominadas, respectivamente. José Aricó (1978), realiza una interpretación analítica en la que vincula el marxismo-leninismo con el pensamiento de Haya de la Torre<sup>2</sup>. Asimismo, Alain Touraine (1978)<sup>3</sup>, hace un balance crítico de un proceso de integración social que no se transforma en un régimen democrático. El hecho que se haya y continúe polemizando sobre el carácter de estos regímenes y sus líderes acentúa su importancia.

Con estas breves reflexiones históricas y conceptuales que enmarcan este ensayo, vale la pena detenerse brevemente en las experiencias actuales. En particular, un supuesto teórico fundamental es que el liderazgo es una realidad relacional, y se construye entre las élites y la sociedad en el marco de una cultura política

específica. Es decir, los líderes, con rasgos carismáticos neodesarrollistas y democráticos, surgen por la existencia de condiciones favorables en la subjetividad de las sociedades, que pueden entenderse como una “demanda” de la sociedad que genera una respuesta por parte de la esfera política que se traduce en liderazgos específicos.

### **1.1. CARISMÁTICOS, NEODESARROLLISTAS Y DEMOCRÁTICOS**

Es probable que los resultados negativos de las reformas estructurales, que acentuaban los mecanismos centrales del mercado y del capital financiero, estén entre las principales causas para la reedición de “regímenes nacional populares o populistas” y el surgimiento de un carisma de tipo neodesarrollista y democrático como un eje importante de la política latinoamericana. La aparición de líderes con fuertes rasgos carismáticos, tiende a destacar, una vez más, el rol fundamental y articulador del Estado. Sin embargo, este proceso tiene lugar en un contexto de crisis económica global y de procesos políticos nacionales particulares.

Los resultados de las reformas estructurales, implementadas de forma casi mecánica en casi todos los países, muestran resultados negati-

---

1 Laclau, E. (1978), “Política e ideología en la teoría marxista”. En: *Capitalismo, fascismo y populismo*. México, DF: Siglo XXI.

2 Aricó, J. (1977), “Mariátegui y los orígenes del marxismo latinoamericano”. En: *Volumen 60 de Cuadernos de pasado y presente*. Ciudad de México..

3 Touraine, A. (1987), *La parole et la sang*. Paris: Odi-le Jacob.

vos en múltiples planos: elevadas tasas de desigualdad y pobreza, caída de la participación del PIB latinoamericano en el PIB mundial, lazos sociales y cohesión social debilitados y crisis política, que si bien no provocó una crisis de la legitimidad de la democracia, sí redundó en obstáculos a la gobernabilidad y en la pérdida de confianza en la mayoría de los partidos políticos. No obstante, aquellos países que aplicaron de manera más heterodoxa las reformas y que contaban con cierto grado de legitimidad institucional y política pudieron posicionarse mejor, en comparación con los demás. Manuel Castells<sup>4</sup>, al analizar los procesos de reforma estructural y la inserción latinoamericana en la sociedad de la información y la tecnología concluía que tal inserción había sido más bien pasiva y poco sostenible. La mayoría de los casos latinoamericanos habría experimentado estas dinámicas regresivas.

Un interesante contra ejemplo es el proceso chileno asociado con los liderazgos de la Concertación, particularmente, el del Presidente

---

4 Calderón, F (2004), "Prólogo". En ¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells Vol. I. La globalización y América Latina: asignaturas pendientes. Fondo de Cultura Económica: Santiago de Chile.

Ricardo Lagos. Dichos liderazgos se destacan por haber logrado con relativo éxito la transición a la democracia y resultados positivos en varios aspectos del desarrollo humano<sup>5</sup>.

Un estudio de mitad de la década de 1990<sup>6</sup>, basado en entrevistas en profundidad realizadas a intelectuales y líderes políticos, plantea una serie de consideraciones sobre los límites de la experiencia neoliberal en América Latina.

---

5 Los gobiernos de la concertación, y el papel del Presidente Lagos, son inseparables del ciclo de transformación política, el pacto social y los avances económicos, enmarcados en una economía liberal como la chilena. Los resultados en materia de desarrollo humano y de institucionalidad democrática reflejan tanto los progresos obtenidos, como las debilidades del proceso histórico. Por ejemplo, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1998, advierte que la modernización en curso traía aparejada un gran malestar social que podría terminar cuestionando la propia modernización. En realidad los conflictos en curso, sobre todo entre los jóvenes, responden a esta lógica. En una entrevista realizada a Lagos hace veinte años, queda clara su posición frente a la crisis, la necesidad plasmar cambios realistas y su obsesión por construir un horizonte posible y deseable para su país. Su principal mérito fue colocar a la política como referente de la economía. 1991 Pensamiento Iberoamericano. Volumen extraordinario

6 Achard, D y Flores, M. (1997), *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. Fondo de Cultura Económica: México, DF.

Sus autores, Achard y Flores (1997), destacan los siguientes temas:

- Los límites de los partidos políticos, sus dificultades de representación y de intermediación con la sociedad y la creciente presencia de competidores “extra-sistémicos” y la crisis de un modelo tradicional.
- El fortalecimiento de un sistema híper presidencialista, relacionado con la caída del bloque soviético, la desideologización de los partidos y los problemas de funcionamiento del Estado de Bienestar.
- El militante político clásico se habría convertido en un consumidor político pasivo de la política. Fenómeno no ajeno al surgimiento de un nuevo caudillismo que adopta un discurso modernizador.
- Los centros de atención política se habrían desplazado de la búsqueda de estabilidad y consenso a la búsqueda de efectividad. La gobernabilidad, en vez del cambio, organiza la política.

En definitiva, se habría generado una erosión de los principios democráticos de autoridad por la disminución de la confianza ciudadana en las instituciones y en los gobernantes,

la sobrecarga del gobierno, intensificación de la competencia política, y un incremento del provincialismo en política exterior. Achard y Flores (1997) preveían un creciente malestar y una crisis política basada en el desencanto y la apatía.

Frente al fracaso o los límites de las políticas de reforma estructural, se planteó<sup>7</sup> el concepto de inflexión histórica como recurso conceptual para tratar de comprender el cambio de dirección política de tales reformas. Ese punto de inflexión alude tanto al sentido de la democracia como al del desarrollo. Este proyecto implicó identificar los diferentes problemas y procesos que experimentaban los países latinoamericanos, así como el análisis de las nuevas orientaciones políticas que iban surgiendo: nacional populares, neo-desarrollismo indigenista, reformismo práctico y modernización conservadora. Un fenómeno transversal a todos fue el retorno del Estado.

El Estado como articulador de las relaciones entre la sociedad y la economía comenzó a promover en la región y particularmente en Sudamérica un proyecto neo desarrollista que, además de fomentar la demanda agrega-

---

<sup>7</sup> Para mayor detalle, véanse Cuadernos de gobernabilidad democrática Vols. I y II (PNUD, 2007 y 2008).

da, negociaba con las transnacionales nuevos acuerdos económicos. Todo imbuido en un fuerte discurso latinoamericano integracionista. El discurso neodesarrollista se ha basado en condiciones nacionales e internacionales favorables. Se sustenta en una renovada alianza social entre sectores populares diversos –con ecuaciones diferentes en cada país–, sectores medios y empresariales sobre todo de la industria manufacturera. Esta nueva alianza social estaría vinculada con la construcción de un mercado interno y regional basado, sobre todo, en bienes manufacturados y con un mercado internacional vinculado a la exportación de bienes primarios particularmente hacia China. En este ámbito se estarían reconstituyendo empresas estatales en varias esferas de la economía, a veces en conjunto con transnacionales. Además, se estarían generando anillos burocráticos de poder, por lo general, asociados a sectores medios emergentes, partidos o movimientos del poder político. Un fenómeno interesante ha sido la aparición de políticas multiculturales, que estarían conformando una nueva institucionalidad, que promovería el reconocimiento de identidades otrora discriminadas, como las de los pueblos originarios y afro descendientes. Quizás desde la cultura

se haya instalado una lógica más pluralista que en la misma política.

A partir de políticas sociales masivas, los logros han sido significativos en toda la región, especialmente en la disminución de la pobreza. También se ha brindado apoyo a los sectores empresariales informales, sin modificar estructuralmente la desigualdad prevaeciente en la región, sobre todo aquella referida a la concentración de ingresos de los grupos más poderosos. En efecto, América Latina sigue siendo el continente más desigual del mundo<sup>8</sup>. En este ámbito y en un contexto de cambio global parecería que el mayor desafío, consiste en desarrollar capacidades políticas y de gestión empresarial que logren una sinergia entre la exportación de recursos primarios y un proceso de industrialización y ampliación y modernización de la infraestructura pública, fenómenos por cierto asociados con una mejora cualitativa de la educación, la investigación en ciencia y tecnología y la innovación productiva que permita competir en los mercados internacionales.

La “multicrisis global”, descrita en el Cuaderno sobre prospectiva política N°1, y los

---

8 Para un análisis específico de esta óptica neodesarrollista, ver el Cuaderno N°7 del PAPEP, particularmente los casos de Argentina, Bolivia y Brasil.

cambios de las relaciones económicas internacionales han colocado a América Latina, y sobre todo a Sudamérica, en una coyuntura excepcional. Los resultados en términos de estabilidad política, crecimiento económico y disminución de la pobreza lo corroboran. El caso paradigmático de esta experiencia es Brasil. En el presente Cuaderno de prospectiva política se analiza el neo desarrollismo estatal latinoamericano, con énfasis en los casos de Argentina, Bolivia y Brasil. El presente texto asume que las políticas y procesos neodesarrollistas analizados son conducidos por una nueva camada de “líderes carismáticos con fuertes rasgos neodesarrollistas y populistas” como los descritos. En este sentido el neodesarrollismo es sobre todo una opción política promovida por los líderes actuales.

El Estado, pasa a ser un factor esencial en la mediación de los procesos económicos políticos internos con los procesos de cambio y la crisis global, con una participación relativamente activa en los nuevos mapas de poder político y económico que se han ido configurando. Estos fenómenos se vinculan con los cambios en las relaciones con China, India, Rusia, EE.UU., la Unión Europea, e incluso África y los países Árabes.

El mapa geopolítico global se está transformando, con distintos énfasis nacionales pero con un alto componente estatal. En este ámbito sobresale Brasil, tanto por su vocación de poder en la globalización como por su influencia en la región y sobre todo en América del Sur. Brasil se ha transformado en un parámetro de referencia política.

Hace treinta años, cuando se iniciaba la “modernización neo liberal”, era prácticamente imposible imaginar que un aimara pobre como Evo Morales o que Lula, un migrante – también pobre– expulsado con su familia del norte de Brasil por la miseria iban a convertirse en líderes nacionales y globales. O que un florista, guerrillero como José “Pepe” Mujica, luego de más de 10 años de cárcel, sería Presidente de uno de los países con mayor tradición democrática de la región o que Néstor Kirchner, lideraría la recuperación Argentina y del peronismo, o que un cura tercermundista, como Fernando Lugo, buscaría remplazar a Stroessner y cambiar la cultura política autoritaria en las elites de ese país. La figura de Rafael Correa que terminó con la ingobernabilidad ecuatoriana también es emblemática, al igual que la del Presidente Hugo Chávez, militante de la mistificación bolivariana. Este militar, de origen humilde, ha construido

alianzas latinoamericanas inéditas, y a la vez con Irán, China y Rusia. Por último, Ollanta Humala también de origen militar y de una familia de sectores medios bajos, de ideología indigenista y popular pretende impulsar un proceso de cambios fuertes con sentido realista en el Perú.

Por lo general, estos líderes no pertenecen al sistema político tradicional, recuperan una mística popular y, a diferencia, de buena parte de la tradición de líderes de izquierda pertenecientes a los sectores medios o altos son de origen popular. Son *outsiders* de la política, o al menos de la que primaba en la década de 1990, al igual que buena parte de sus discursos y de su proyecto político.

Así, se inicia un nuevo tipo de relación entre líder y sociedad que privilegia del rol estratégico del Estado, la inclusión social, así como la movilización y participación política de los sectores excluidos de las respectivas sociedades. El don de la palabra o del acto logra ser nuevamente un factor de cohesión social —el gesto en Kirchner abrazado a las masas en la calle, Evo jugando fútbol con mineros a 5000 metros de altura o Mujica trabajando en su chacra—, un recurso mediático notable y la entrega al trabajo político como un compromiso de fines últimos.

El fallecimiento de Néstor Kirchner, el cáncer y sus fantasmas que han acosado a Dilma, Chávez, Lula, Lugo y Cristina, no hacen más que reafirmar esa ética sacrificial, casi religiosa, que permite que estos líderes hayan logrado constituir una comunidad emocional en sus respectivos países y reafirmar la búsqueda de sentido histórico de su Nación y de la región.

En el juego político aparecen, por un lado, la aceptación y valorización de la democracia electoral como recurso para legitimar el poder y por otro, en mayor o menor medida, una lógica de confrontación con los opositores. Una vez más, el imperialismo, las elites locales antinacionales y neoliberales y los poderes fácticos son denunciados como los principales opositores. En algunos casos, y momentos extremos, la relación se plantea en términos de amigo-enemigo. Al respecto, es célebre el discurso del Presidente Chávez ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el que se refiere al Presidente Bush como “el diablo”. En otros casos, sólo se plantea en términos de oposición, pero ponderada por un termómetro de poder que mide la relación de fuerzas. Entre estos líderes, adecuados a sus culturas políticas nacionales, hay prácticas negociadoras o confrontativas, pero en todos ellos está presente la búsqueda de un desarrollo nacio-

nal inclusivo y de un nuevo posicionamiento de la región en el mundo.

Otra característica significativa de estos líderes es su nivel de secularización que les permite orientarse en un mundo cada vez más complejo. Pepe Mujica, por ejemplo, defiende la idea de un país “agro inteligente” y suele mencionar las oportunidades de Uruguay en la sociedad del conocimiento. Lula es un líder global y ha adquirido un sofisticado conocimiento del sistema financiero internacional. Evo Morales en sus múltiples viajes por el mundo, y con el apoyo de redes de ONG, ha obtenido una amplia visión de los cambios y las orientaciones políticas internacionales. El satélite Túpac Katari es tan sólo un ejemplo de su relación con China. Chávez y su pasión por la geografía política no están desligados de sus osadas alianzas con China o Irán. En este contexto, la presencia de algunos de estos líderes en el Foro Social de Porto Alegre y en otras esferas globales vincula sus posiciones, no ajenas a críticas y confrontaciones políticas, con el movimiento de “alter globalización”.

La gran interrogante de todos estos procesos políticos es saber si cuentan con las capacidades para transformar sus metas en resultados. Es decir, si son capaces de propiciar una democracia más incluyente y

pluralista, al igual que una genuina transformación productiva vinculada con la tecnología de la información y la sociedad del conocimiento. En gran medida esto descansa en sus relaciones que construyen con sus propias sociedades.

## **2. LAS DEMANDAS DE LA SOCIEDAD**

En esta sección se discuten algunos elementos de la cultura política latinoamericana que podrían estar asociados con la demanda ciudadana por liderazgos carismáticos y desarrollistas, capaces de posicionar al Estado en un papel protagónico en la política y en el desarrollo, pero que al mismo tiempo satisfagan la necesidad de representación social. La existencia de tales elementos, su magnitud y su preponderancia en los distintos contextos nacionales, determinan la fuerza histórica de estos líderes, así como la relación que estos establecen con la sociedad en el marco de su proyecto político. Y es que la clave para la comprensión de los liderazgos pasa por su práctica comunicativa, entendidas como una demanda de parte de la sociedad que encuentra respuesta concreta en las propuestas y los estilos de hacer política de estos líderes.

En buena parte de los países de América Latina, la fórmula para el surgimiento de liderazgos carismáticos neodesarrollistas pasa por una demanda ciudadana que combina la necesidad de desarrollo y reducción de las brechas sociales con la pronta atención a problemas imperiosos, como la de la seguridad ciudadana. Esta demanda se da en el marco de una aceptación casi universal de los mecanismos democráticos como la única posibilidad de acceso legítimo al poder; esta aceptación es, en términos políticos, el contexto mínimo en el que se da la relación entre líderes y sociedad en la región.

Se discuten, a manera de ilustración seis tendencias generales que son parte de las actitudes, opiniones y valores de los ciudadanos que tienen relación con las preferencias por los liderazgos carismáticos imperantes en la región. Estos postulados encuentran evidencia empírica en la opinión pública, en las preferencias y actitudes de los ciudadanos. Las tendencias se basan en datos del Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) para 2010<sup>9</sup>.

---

9 Esta información se obtiene por medio de encuestas comparables que se realizan sobre muestras representativas de la población de cada país. Para este proyecto se utilizó información de 18 países provenientes de 31.671

Ciertamente los diversos procesos nacionales marcan características particulares y diferenciadas de cada caso que en buena medida y en su complejidad se trataron en los capítulos anteriores. Aquí tan solo se pretende ilustrar tendencias generales de las relaciones entre sociedad, política y carisma.

*1. Las instituciones de la democracia gozan de una preferencia mayoritaria en todos los países de América Latina. La democracia es vista como el mejor sistema de gobierno y las percepciones contrarias son, en la mayor parte de los casos, marginales. La democracia se ha consolidado como “the only game in town”, y sus reglas de juego marcan los límites de lo políticamente posible, al menos a nivel discursivo.*

La preferencia por la democracia en América Latina es alta, particularmente en países con

---

entrevistas llevadas a cabo durante el primer trimestre de 2010. Los países que integran la muestra son: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú, Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina, Chile y República Dominicana. Para mayor información sobre el Barómetro de las Américas se recomienda visitar la página web de LAPOP ([www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org)).

sistemas democráticos consolidados, como Uruguay, Costa Rica o Argentina. Esta vocación democrática de los latinoamericanos es elevada incluso en los países donde esta preferencia es menos fuerte, como en Perú o en Honduras<sup>10</sup>.

La preferencia por la democracia fuertemente afianzada entre los latinoamericanos define la forma en que los líderes pueden acceder al poder en la región. Incluso el más carismático de los líderes necesita atravesar el ritual de una elección popular para ejercer el poder de manera legítima, lo cual, en la práctica, pone ciertos límites al ejercicio del poder y reduce el riesgo de autoritarismo. Este escenario de institucionalidad democrática afianzada en la cultura política de los latinoamericanos es fundamental para comprender la emergencia de liderazgos carismáticos en América Latina.

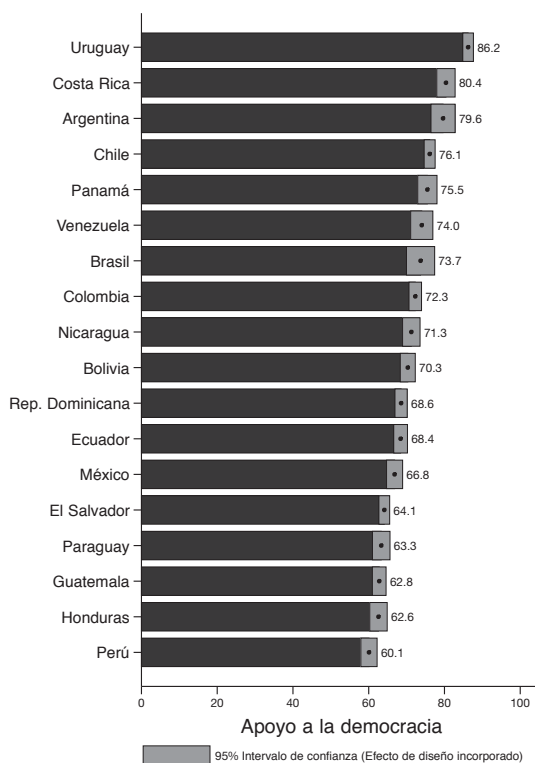
---

10 Entre los ejemplos de lealtad a la democracia como régimen entre los latinoamericanos, sobresale el de la crisis argentina de 2001, en la que los ciudadanos reclamaban “que se vayan todos” al mismo tiempo que exigían la persistencia de la democracia como régimen. Sobre este punto ver, entre otros, (Boidi 2008 ; Palomino y Pastrana 2003). Una discusión más general de la capacidad crítica de los ciudadanos manteniendo su compromiso con la democracia como régimen puede encontrarse en el trabajo de Pippa Norris (Norris 1999).

Lo anterior implica la existencia de una base de legitimidad de la democracia como institución difícilmente cuestionable, incluso por el más popular de los líderes contemporáneos. Además –al menos en su dimensión de elección popular y decisiones mayoritarias– los regímenes democráticos son favorables para líderes que cuentan con amplio apoyo popular. Esta combinación de carisma e institucionalidad hace conceptualmente posible el “liderazgo neodesarrollista, populista democrático” de la América Latina contemporánea. El Gráfico 1 muestra el promedio de acuerdo con la idea de que la democracia, pese a sus problemas, es la mejor forma de gobierno en cada uno de los países de la región. (Ver gráfico 1 en pág. siguiente.)

Es necesario reconocer, sin embargo, que el apoyo a la democracia como mecanismo de selección de autoridades no necesariamente incluye la demanda por una democracia “de calidad”, plural y sustantiva, que ponga al ciudadano en el centro y que sea capaz de garantizar igualdad en la diferencia. Hay motivos para pensar que la idea de democracia que reconocen y demandan los latinoamericanos se circunscribe a la dimensión electoral y participativa y no contempla necesariamente una responsabilidad central de ciudadanos iguales, autónomos y políticamente activos.

**Gráfico 1.** Apoyo a la democracia en América Latina en perspectiva comparada, 2010



Fuente: Barómetro de las Américas 2010, por LAPOP.

*2. La incapacidad para generar condiciones de vida satisfactorias para los ciudadanos, junto con las desigualdades en el acceso a los recursos, pueden contribuir de forma significativa a la proliferación de dudas sobre la democracia liberal experimentada y sus instituciones. Situación que favorecería la demanda de líderes carismáticos.*

Las tendencias populistas de muchos nuevos líderes latinoamericanos parecen relacionarse con la incapacidad de las instituciones democráticas y políticas para resolver las carencias económicas y la desigualdad. Esto también explica, en parte, el carácter neodesarrollista de los liderazgos latinoamericanos contemporáneos, que tienen en la generación de ingresos, a través de la actividad estatal, uno de sus rasgos más distintivos.

La relación entre nivel socioeconómico y democracia ha sido documentada en numerosos trabajos desde la ciencia política, que señalan que la democracia como forma de gobierno es más viable en sociedades que han alcanzado cierto grado de satisfacción de condiciones básicas para sus ciudadanos<sup>11</sup>. En

<sup>11</sup> Sobre este tema ver, entre otros el trabajo clásico de Lipset (1959). También (Hadenius y Teorell 2005 ; Przeworski, et al. 2000).

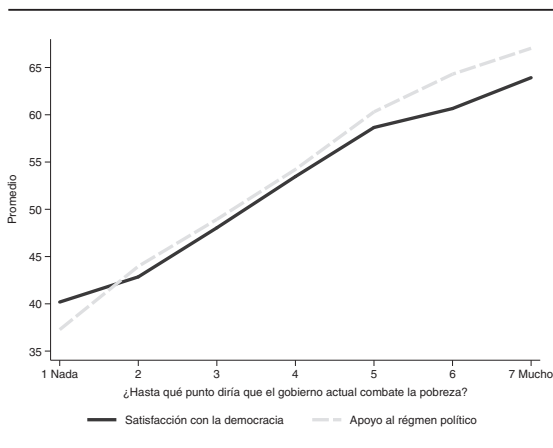
efecto, las personas miembros de sociedades con niveles de desarrollo humano más altos tienden a estar más seguros de las ventajas de la democracia que sus pares de sociedades con mayores necesidades, y esto también se observa en América Latina.

Las brechas en el acceso de los ciudadanos a los beneficios del desarrollo del país también tienen un efecto importante, y estadísticamente independiente y significativo, sobre el apoyo a la democracia. Las sociedades con brechas más amplias tienden a mostrar, en promedio, niveles de confianza en la democracia más bajos que las sociedades más igualitarias.

Pero la economía es importante no solamente cuando se consideran indicadores objetivos. Las percepciones de los ciudadanos sobre el desempeño del gobierno en temas económicos, particularmente en la lucha contra la pobreza, tienen un efecto muy claro sobre la legitimidad del régimen democrático. Tanto la satisfacción con la democracia como el apoyo al régimen político están condicionados por la idea de que el gobierno está siendo efectivo en reducir la pobreza<sup>12</sup>.

12 El apoyo al régimen político es un índice compuesto por el promedio de los valores de 5 variables: la confianza en que los tribunales garantizan un juicio

**Gráfico 2.** Relación entre percepción sobre el desempeño económico del gobierno, la satisfacción con la democracia y el apoyo al régimen político



Fuente: Barómetro de las Américas 2010, por LAPOP.

justo, la confianza en que los derechos de los ciudadanos están garantizados, la idea de que se debe apoyar el sistema político del país, el orgullo de vivir bajo dicho sistema político y el respeto que le confieren las instituciones políticas del país. Este índice ha sido trabajado por LAPOP como "Índice de apoyo al sistema" en distintos estudios (Booth y Seligson 2009 ; Seligson 1983).

Las variables económicas tienen un efecto claro sobre la legitimidad misma del régimen político, y no sólo sobre la legitimidad del líder y su ejercicio del poder. La economía y las percepciones sobre ella, afectan tanto a, lo que en términos weberianos puede denominarse, la “autoridad carismática” del líder, como a la “autoridad racional legal”, proveniente de la aplicación de procedimientos institucionales. El “apoyo difuso” al sistema político (Easton 1975 ; Muller, Jukam y Seligson 1982) ocurre en situaciones de bajo desarrollo, desigualdad, o cuando los ciudadanos no sienten que el gobierno esté haciendo lo suficiente para mejorar sus condiciones de vida.

La percepción actual de los latinoamericanos sobre la economía tiende a ser positiva. En general los latinoamericanos ven su vida con optimismo. Los promedios de satisfacción con la vida son más altos en 2010 que en 2008. No obstante, en los países centroamericanos y México se observa una caída en la satisfacción con la vida durante los últimos dos años, mientras que los saldos positivos más grandes aparecen en el Cono Sur.

En términos generales, éste es un continente optimista que tiende a mirar el mundo a través de un filtro positivo, o al menos ésa parecía ser

la percepción predominante durante el primer semestre de 2010. Al mismo tiempo, los niveles de satisfacción con la vida mostraban una tendencia positiva.

El sentimiento de satisfacción es mayor que a principios de la década del 2000. En 2004, solamente 37% de los habitantes de la región afirmaban estar muy satisfechos con su vida, mientras que seis años después este porcentaje llega a 43%<sup>13</sup>. Esta tendencia al incremento en la satisfacción con la vida parece ser general en la región después del momento de inflexión que vivió alrededor del año 2000.

Al mismo tiempo, las condiciones económicas personales y las del país son evaluadas favorablemente. En 2010, 17% de los latinoamericanos creía que la situación económica de su país era “buena” o “muy buena”, mientras que en 2004 apenas 6% de la población de la región compartía esa opinión. Una cuarta parte de la población de la región consideraba en 2010 que su situación económica personal

---

13 Este y los siguientes porcentajes fueron calculados considerando 11 países de latinoamericanos para los cuales existe información para 2004 en el banco de datos de LAPOP. Los países son: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Bolivia y la República Dominicana.

era “buena” o “muy buena”, el doble que en 2004, mientras que la proporción de gente que siente que su situación es mala también se ha reducido a la mitad.

Este optimismo económico juega un papel importante en la fortaleza y popularidad de los líderes regionales, particularmente de aquellos que enfatizan sus rasgos personales como un elemento central de su estilo político. Si esto es así, uno de los desafíos centrales que enfrentan estos líderes, y en general las democracias latinoamericanas, es ser capaces

*3. La demanda por un Estado activo y con presencia fuerte en la economía es una explicación fundamental para el surgimiento de líderes con rasgos populistas y carismáticos impulsores de políticas neo-desarrollistas basadas en la intervención estatal de la economía. La debilidad institucional explica en parte la importancia de algunos mecanismos para-institucionales, centrados en la relación directa entre el líder y los grupos sociales, que representan otra dimensión central de muchos procesos latinoamericanos contemporáneos.*

Para el latinoamericano promedio, el Estado juega un papel fundamental en la economía, in-

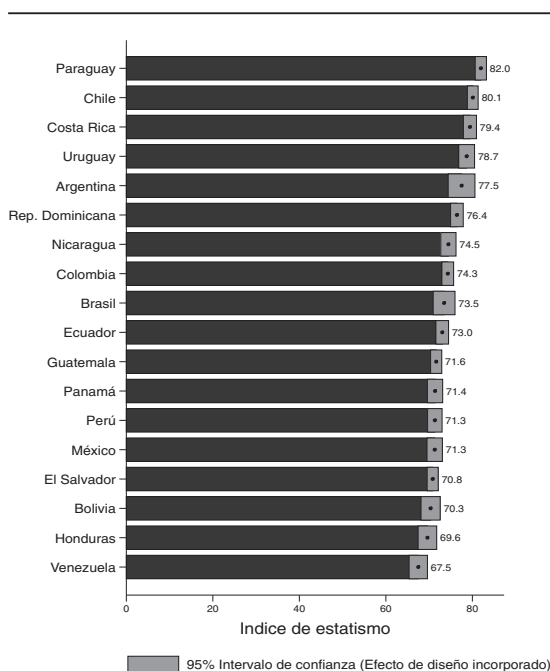
cluso en aquellos países con mayor prevalencia del mercado y más integrados a la economía mundial. Se espera que el Estado, y no el sector privado, asuma la responsabilidad de dinamizar la economía y de distribuir sus beneficios entre la población.

A continuación se presentan los promedios nacionales del índice de estatismo para la región<sup>14</sup>. Si bien existen diferencias significativas entre los países de la región, los promedios son altos en todos los países. El peso de los promedios explicaría en buena medida la presencia de líderes carismáticos que promueven estrategias neo-desarrollistas con un alto protagonismo estatal.

---

14 El índice de estatismo está compuesto por promedios en la preferencia de los ciudadanos por un papel protagónico del Estado en cuatro áreas de la economía: propiedad de las empresas más importantes, asegurar bienestar, crear empleo y reducir desigualdad.

**Gráfico 3.** Promedios comparados del índice de estatismo



Fuente: Barómetro de las Américas 2010, por LAPOP.

Esta preferencia por un rol activo del Estado en la economía parece ser un rasgo distintivo

de América Latina y es consistente con otras fuentes de información que muestran la centralidad del Estado para los latinoamericanos. Por ejemplo, al comparar la respuesta promedio de la región con los del resto del mundo a la pregunta “*Se debería promover la propiedad privada de las empresas vs. se debería promover la propiedad estatal de las empresas*” los latinoamericanos se muestran significativamente más favorables a la propiedad estatal<sup>15</sup>.

En la misma línea, y abordando el tema desde el estudio de los conflictos sociales en la región, el informe sobre conflictividad social en América Latina del PNUD, muestra que el Estado es el interlocutor de la gran mayoría de los conflictos sociales de la región (Calderón 2011b). Éste es un indicio más de la importancia que tiene el Estado para los latinoamericanos.

Una de las causas para que los latinoamericanos demanden tanto del Estado –y lo in-

<sup>15</sup> Los datos provienen de la Encuesta Mundial de Valores (World Value Surveys), dirigida desde la universidad de Michigan. Este hallazgo es particularmente relevante si se considera que en la categoría “resto del mundo” se incluyen tanto países socialistas (como China) como otros países donde la presencia estatal en la economía históricamente fuerte (como los de Europa oriental).

terpelen de manera visible— tiene que ver con las limitaciones propias de los estados de la región, que deben manejar la creciente complejidad de las sociedades en el marco de la institucionalidad vigente. Si, como afirma el mencionado informe, el Estado es el principal productor y receptor de la conflictividad en América Latina (p. 52) se debe a sus limitaciones a la hora de resolver las demandas de la sociedad, como inclusión e igualdad social. A su vez, si los latinoamericanos esperan tanto del Estado, como sugieren los promedios del índice de estatismo, es debido precisamente a la debilidad de la misma sociedad y de la economía para resolver problemas de desarrollo o democracia.

En este contexto adquieren relevancia algunos mecanismos para-institucionales como mediadores entre sociedad y Estado, que contribuyen a fortalecer la dimensión personalista de los liderazgos. Ante la debilidad de las instituciones, la relación entre Estado y organizaciones sociales se mueve entre lo formal y lo informal, adoptan rasgos de clientelismo y personalismo que inciden en las relaciones cotidianas e impregnan a las instituciones formales. Esta institucionalización de la informalidad provocada por fracasadas políticas socioeconómicas en el pasado, es ampliamente

favorable para una relación carismática fecunda, pero limitada, entre líder y sociedad.

*4. Uno de los rasgos centrales del neodesarrollismo carismático latinoamericano es la presencia de líderes “fuertes” y visibles, que encarnan las virtudes y los defectos del pueblo, y que representan su mandato de manera directa. Estos liderazgos suelen tener amplio respaldo popular, que también podrían generar un potencial autoritario.*

Se trata de actores que buscan hacer confluír eficacia y eficiencia en los procesos y resultados para resolver los problemas y los deseos de la gente, y por eso pueden ser denominados “fuertes”. Aunque apoyan de manera casi unánime la democracia como forma de gobierno, muchos latinoamericanos están dispuestos a aceptar líderes fuertes, capaces de concentrar poder y de asumir en mano propia la resolución de problemas que las instituciones formales no parecen ser capaces de solucionar. Si bien no es una condición necesaria, estos liderazgos fuertes pueden llegar a tener una faceta autoritaria gravitante.

La identificación entre el líder y el pueblo es un elemento central del liderazgo carismático populista. Tanto por su origen como por

la construcción de su imagen y su carrera política, los líderes suelen ser identificados como un miembro más del colectivo denominado “pueblo”, y por tanto, de la comunidad afectiva e imaginada del “nosotros”. El líder asume la representación del pueblo porque es parte de éste, porque es el pueblo en sí mismo. Lo que hay, entonces, es una reificación del “pueblo” que se materializa en la imagen del líder.

La percepción de los latinoamericanos sobre el vínculo que debería tener el presidente con el “pueblo” es contundente. Si bien hay algunas diferencias, en todos los países de la región se apoya de manera mayoritaria la idea de que “el Presidente debe cumplir la voluntad del pueblo porque éste tiene siempre la razón”<sup>16</sup>. El líder y el pueblo se hacen uno en el mandato que el primero está obligado a cumplir sin cuestionamiento, pero también a interpretarlo dado el carácter de sujeto abstracto del segundo.

Esta identificación carismática entre el líder y el pueblo es tan importante que permite pensar que la emergencia de los liderazgos carismáticos en las democracias latinoamericanas

puede entenderse como una respuesta a la frustración colectiva que produce el reconocimiento de que gobernantes y gobernados no son lo mismo. Este desencanto es uno de los principales traumas que enfrentan las democracias modernas (Rosanvallon 2009).

Los líderes neodesarrollistas con rasgos carismáticos y populistas contemporáneos en la región son, en buena medida, actores mediáticos exitosos. Saben cómo funciona la exposición de los medios y cómo usarla para entablar un vínculo sustantivo con la población. En efecto, a través de los medios de comunicación masiva, y por medio de una presencia constante en ellos, los líderes establecen un vínculo sólido con la sociedad.

Los medios de comunicación tienen un lugar central en la política contemporánea. En América Latina, 90% de los ciudadanos consume noticias por radio, TV, prensa o internet al menos algunas veces por semana, y dos terceras partes lo hace todos los días. Este consumo masivo de noticias ha resultado en una especie de “mediatización de la política”, en la que los actores políticos tienen como principal escenario a los medios. Esta “democracia de lo público” (Manin 1992) privilegia el escenario mediático sobre otros estrictamente políticos o representativos que podrían resultar más favorables

---

16 Los promedios nacionales varían entre los 78 puntos en la escala de 0 a 100 en El Salvador, a 56 en la Argentina. Los datos para esta variable provienen del Barómetro de las Américas de 2008.

para procesos de deliberación, negociación y toma de decisiones.

Esto no implica necesariamente que los líderes deban congraciarse con los medios para movilizar su base social y para ser ampliamente populares. De hecho, existen liderazgos que se construyen y se hacen populares *en oposición* a los medios de comunicación de sus países. Sin embargo, no dejan de ser actores mediáticos que comprenden la dinámica de los medios y participan en ellos a partir de su lógica y reglas particulares.

*5. La sensación de amenaza en una sociedad puede generar una preferencia entre los ciudadanos por gobiernos efectivos, que sean capaces de solucionar los problemas urgentes de la población aunque esto implique dejar de lado algunos derechos e instituciones democráticas básicas. En América Latina, la principal fuente de amenaza percibida por la sociedad es la inseguridad ciudadana, que tiene un efecto potencial en la preferencia por formas de gobierno menos concertadoras.*

Los ciudadanos demandan y apoyan liderazgos fuertes por distintas razones, como la historia y la tradición política de un país, o por elementos

circunstanciales, como la sensación de amenaza o el miedo. El miedo principal de los latinoamericanos en la actualidad tiene que ver con el crimen y la inseguridad ciudadana.

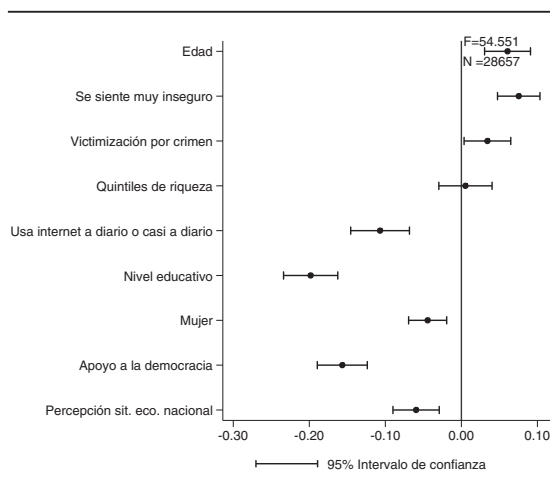
La inseguridad ciudadana se ha convertido en un factor con efectos significativos sobre las perspectivas de la democracia en la región. Estudios específicos han demostrado que el crimen y la inseguridad ciudadana erosionan la legitimidad de la democracia y afectan negativamente al capital social (Cruz 2008 ; Perez 2012).

El gráfico siguiente muestra los resultados de un análisis de regresión logística para la probabilidad de que una persona prefiera un líder “de mano dura” frente a uno concertador<sup>17</sup>.

---

17 El gráfico de resultados de la regresión logística ilustra los efectos independientes de las distintas variables incorporadas en el modelo sobre la probabilidad de que la persona prefiera un líder de mano dura frente a uno que busque soluciones con la participación de todos. En el gráfico, si la línea que representa el coeficiente de regresión de cada variable independiente se cruza con la línea de 0, puede asumirse la inexistencia de un efecto independiente estadísticamente significativo; por el contrario, si la totalidad de la línea del coeficiente está a la derecha de 0, entonces el efecto de la variable es positivo (y negativo si está a la izquierda).

**Gráfico 4.** Resultados de la regresión logística para la preferencia por un “gobierno de mano dura”



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Tanto la sensación de inseguridad como la victimización por crimen tienen un efecto independiente sobre la preferencia por un gobierno de “mano dura”. Además de estas variables, otros factores cuyo efecto sobre la preferencia por un gobierno de mano dura es significativo son: edad, que tiene un efecto positivo; y el uso de internet, el nivel educativo, el ser mujer, el apoyo a la democracia y la percepción de la si-

tuación económica nacional, que tienen efectos negativos.

Otra variable con efecto significativo sobre la preferencia por un gobierno de mano dura es el posicionamiento ideológico de la persona en la escala “izquierda-derecha”. Una vez que se controla por los efectos de otras variables, las personas en los extremos izquierdo y derecho se muestran más cercanas a un gobierno de mano dura que las personas que se ubican al centro. Esta preferencia es aún más elevada entre quienes se identifican con el extremo derecho. El punto de la escala de posicionamiento ideológico en el que la probabilidad de preferir un gobierno de mano dura es más baja está en la centroizquierda<sup>18</sup>.

18 Si bien esta relación es clara en términos estadísticos, es importante considerar que, particularmente en los países de América Central, la idea de la “mano dura” ha sido empleada frecuentemente como parte de la plataforma electoral de candidatos de derecha o centro derecha que apuntaban precisamente a la delincuencia y la inseguridad como los problemas prioritarios. De tal manera que la preferencia por un gobierno de “mano dura” no necesariamente hace referencia a la preferencia por formas de gobierno autoritarias, sino posiblemente por un proyecto político centrado en la recuperación del orden y el imperio de la ley.

El hecho de los jóvenes tiendan a ser menos propensos a preferir un gobierno duro es de gran relevancia a la hora de reflexionar sobre la sociedad latinoamericana y sus perspectivas futuras. Algo similar sucede con las mujeres, que también se muestran menos dispuestas a preferir este tipo de gobierno. Las personas más educadas tienden a preferir gobiernos concertadores, así como las personas más satisfechas con la situación económica nacional y quienes apoyan de forma más explícita a la democracia. La relación de estas opiniones con la edad, el sexo y el nivel educativo, es fundamental para pensar en el surgimiento de una nueva política en la región, lo cual nos lleva a la última hipótesis.

*6. Se advierte la aparición de, lo que se podría denominar una “nueva política”, definida por una ciudadanía más autónoma, que rechaza la política tradicional, capaz de actuar con poca intermediación política y concentrada en temas, a menudo, vinculados con el bien común. Este nuevo sentido de lo político es común entre jóvenes de clases medias urbanas, con niveles de educación relativamente altos, y se realiza en red gracias a las nuevas tecnologías, particularmente del internet.*

Las tecnologías de la comunicación crean espacios en los cuales los ciudadanos se relacionan y generan vínculos sociales y dinámicas políticas, conocidos como “tecnosociabilidad” (Castells 2001 ; PNUD 2010). El uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, sobre todo de internet y la telefonía celular, ha creado nuevos patrones de sociabilidad y politicidad en América Latina, en los cuales los jóvenes tienen una preponderancia clara (Calderón 2011a ; Moreno 2012).

A inicios de la segunda década del siglo XXI, la cobertura de la telefonía celular llega a la mayoría de los habitantes de la región. Por ejemplo, en Argentina ya en 2008 había más líneas de teléfonos celulares que habitantes (Fundación Telefónica 2009), y una relación de 9 líneas por cada 10 personas no es inusual en la región.

En términos de uso de internet, alrededor de 28% de los latinoamericanos se conecta de manera diaria o casi diaria. Sin embargo, más de la mitad de la población de la región no usa nunca la web. Sumados a quienes la usan rara vez representan dos terceras partes de la población. El acceso a las tecnologías de la información no es homogéneo. Países con mayor nivel de desarrollo humano tienen una mayor proporción de usuarios de

internet que los menos desarrollados, aunque ésta no es la regla para la disponibilidad de teléfonos celulares en el hogar. De igual forma, si bien en la región se advierte un aumento generalizado de usuarios de internet y de telefonía celular, existen diferencias importantes entre los países con relación a la tasa de crecimiento de la población usuaria de estos recursos.

A nivel individual, la edad es un factor decisivo para el uso de las TIC, particularmente de internet; los jóvenes tienden a ser usuarios mucho más frecuentes de la red. Otros factores importantes para este uso son el nivel económico y educativo de las personas. Existe una brecha en el acceso a estas tecnologías entre las áreas urbanas y las áreas rurales, que muestran condiciones desventajosas frente a las ciudades.

La membresía en la sociedad de la información (Castells), o la participación activa en los espacios de tecnosociabilidad, muestra consecuencias relevantes en la forma en que los ciudadanos participan en política, así como sobre algunas actitudes y valores políticos. Por ejemplo, las masivas demostraciones públicas durante el conflicto de la educación en Chile de 2011 pusieron de manifiesto la capacidad de las redes sociales para movilizar a

los ciudadanos. Estas concentraciones fueron informadas a través de Facebook, Twitter, y mensajes de texto.

Los vínculos y las relaciones de las redes sociales ya no se remiten a lo virtual, sino que tienen consecuencias en otros ámbitos más concretos, como la movilización social o la generación y consolidación de nuevos liderazgos. Por tal motivo, la importancia de la innovación tecnológica no pasa desapercibida para muchos de los nuevos líderes de la región, que buscan generar políticas que aprovechen los desarrollos tecnológicos para la superación de las condiciones de desigualdad y exclusión social. Este es un indicio de una nueva politicidad que no está restringida en la sociedad, sino que se manifiesta y se entiende desde las nuevas élites políticas. Esto implica una ruptura con las generaciones anteriores y abre posibilidades para una democracia más sustantiva, en la que la sociedad comunicada tiene un papel protagónico.

En términos de sus efectos, el uso frecuente de TIC se asocia estadísticamente con una mayor participación política de los ciudadanos por medio de canales formales e informales. Una vez que se controla estadísticamente por otros factores, un uso activo de internet se vincula con una mayor participación en protestas

y manifestaciones y con una menor participación electoral.

Asimismo, el uso frecuente de internet tiene un efecto positivo sobre las actitudes de los ciudadanos hacia otros miembros de la sociedad. La participación en la sociedad de la información resulta en una mayor tolerancia a las minorías. En este sentido, la tecnosociabilidad parece estar cumpliendo un papel similar al de la educación, ya que expone a las personas a la diversidad e incrementa su aceptación de lo diferente<sup>19</sup>.

### 3. LOS DESAFÍOS FUTUROS

Los liderazgos carismáticos que se expanden de manera democrática en el escenario político de los países latinoamericanos en la primera década del siglo XXI resultan de una intersección múltiple de procesos y condiciones his-

---

19 Ésta es una tendencia, una relación de tipo estadístico que no implica que, necesariamente, una persona conectada desde un computador sea *per se* más tolerante y tenga una vocación de participación más alta. Lo que este hallazgo muestra es que, una vez controlado el efecto de otros factores, los ciudadanos miembros de la sociedad de la información tienen estos rasgos más acentuados que otros ciudadanos latinoamericanos.

tóricas que vivió la región durante las últimas décadas. La tradición histórica de líderes con personalidades fuertes para la política en su tiempo es sin duda un antecedente relevante, pero existen otros de índole más estructural que son necesarios para la emergencia de estos liderazgos en la región.

Las reformas estructurales de los 90 y sus consecuencias sentaron las bases para que se genere una demanda fuerte por un rol activo del estado en la solución de los problemas de pobreza y desigualdad que siguen siendo tan evidentes en el continente latinoamericano. Este es el primer elemento histórico que condiciona la emergencia de los liderazgos que consideramos aquí, y que puede entenderse como la necesidad de un estado reparador de las ausencias, vacíos y traumas colectivos profundizados durante dos décadas de reforma y minimización estatal. Esta sería una de las causas que explicarían el componente “neodesarrollista” del liderazgo en cuestión.

El segundo elemento que explicaría la fuerza de los liderazgos contemporáneos en América Latina es la legitimidad de los regímenes democráticos como única forma posible de llegar al poder luego de la transición del autoritarismo a la democracia. Esta consolidación

del régimen democrático, tanto en términos de su funcionamiento institucional como en la cultura política de los latinoamericanos, resultó definitiva para circunscribir los mecanismos y el campo de acción de los líderes a la arena electoral.

Pero además, es relevante que el tipo de gobierno democrático universalmente adoptado en la región sea el presidencialista, que favorece desde las bases institucionales un gobierno “personalista”. Bajo el presidencialismo latinoamericano, la identificación de “pueblo” y “líder” se hace más fluida y directa. Esta característica institucional genera una coincidencia entre el carácter personal del carisma y el carácter formal de la institución.

Por último, las condiciones de bonanza económica que vive la región y que resultan principalmente de un auge en la exportación de materias primas es otro elemento que ayuda a explicar la consolidación de estos liderazgos, en tanto posibilita la inversión y redistribución de riqueza desde el estado, las que a su vez son básicas para el vínculo carismático entre líderes y sociedad. Sin estas condiciones económicas favorables hubiera sido muy difícil, no imposible, plantear un retorno sostenible del Estado como actor central en la economía y también difícil la capacidad de sostener

un vínculo afectivo entre el líder carismático y la sociedad.

Es importante resaltar que el tipo de “liderazgo carismático neodesarrollista democrático” que se describe aquí en términos conceptuales es solamente eso, un *tipo ideal* inspirado en Weber. Un constructo analítico que busca entender mejor la relación entre la sociedad y política. Por lo tanto, es muy posible que a la hora de clasificar a los líderes latinoamericanos dentro de esta casilla, el lector informado no encuentre un líder que pueda considerarse un ejemplo perfecto y que reúna todas las características. De todas formas, podrá encontrar en buena parte de los liderazgos actuales algunos de los rasgos descritos en este libro.

En este sentido, parece importante considerar algunos desafíos que los liderazgos carismáticos democráticos enfrentan en América Latina. Uno de ellos tiene que ver con la vigencia y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; y es que todos ellos llegan al poder por medio de elecciones reconocidas como limpias y legítimas, por medio de las reglas del juego democrático. Sin embargo, el hecho mismo de que la política se base en la personalidad del líder, en su carisma, hace que algunas instituciones que son importantes en el marco democrático en tanto garantizan los contrape-

esos necesarios, puedan pasar a segundo plano y pierdan relevancia ante esta dimensión personalista de la política. Un peso excesivo en la dimensión carismática de la política podría afectar negativamente a las mismas instituciones que originalmente hicieron posible el ascenso al poder de los nuevos líderes latinoamericanos, con su efecto renovador sobre los sistemas políticos de la región. En este sentido, el éxito de políticas neo-desarrollistas en el largo plazo, estarían asociadas con las capacidades de una construcción e innovación institucional (y económica) sostenible en el tiempo que vayan más allá de la presencia misma de los líderes que las provocaron. La cuestión de la sucesión y la sostenibilidad son temas claves al respecto.

El segundo desafío tiene que ver con la dependencia del estilo de hacer política de los liderazgos carismáticos neo-desarrollistas en relación a los recursos económicos disponibles en las arcas estatales. Políticas redistributivas, superación de las brechas en salud y educación, e inversión estatal productiva dependen todas de la salud de las finanzas públicas y éstas, a su vez, dependen en buena medida de la dinámica económica internacional. La pregunta no parece ser si es que los ingresos de los estados van a sufrir a consecuencia de cambios en el

comportamiento de la economía internacional situación que posiblemente se dará, si no por el contrario, saber si una cultura de innovación, austeridad y previsión ya están instalada en la región.

Finalmente, la emergencia nuevas formas de sociabilidad y politicidad, posibilitada por el uso creciente de las tecnologías de la comunicación y la información, presenta un desafío de magnitud para estos liderazgos en tanto incorpora actores nuevos, con demandas particulares, y con un nuevo sentido de la política a la dinámica nacional. Los jóvenes de clases medias urbanas en América Latina han estado dando señales claras de un mayor involucramiento político a partir de compromisos y de sistemas de valores fuertemente arraigados. Esta nueva politicidad trae consigo preguntas sobre el medio ambiente, sobre la igualdad de género, sobre la participación de los jóvenes, sobre la educación y sobre nuevas formas de hacer política.

En gran medida los temas y desafíos planteados a lo largo del texto cobran sentido por la presencia de líderes y autoridades nacionales y regionales que aplican, crean y hacen viables las políticas neo-desarrollistas, u otras, tratadas en este ensayo. Tema tratado en el próximo volumen de esta serie.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boidi, María Fernanda 2008 “Que se vayan todos? Actitudes hacia los partidos y democracia en las Américas” en Seligson, Mitchell (ed.) *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007* (Nashville, TN: Vanderbilt University).
- Booth, John A., y Mitchell A. Seligson 2009 *The Legitimacy Puzzle: Political Support and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Calderón, Fernando 2011a “Movimientos culturales y la emergencia de una nueva politicidad” en *Política e Sociedade* N° 10. ——— (ed.) 2011 *Los conflictos sociales en América Latina* (La Paz: PAPEP- PNUD / Fundación UNIR).
- Castells, Manuel 2001 *The Internet Galaxy* (London: Oxford University Press).
- Cruz, José Miguel 2008 “El impacto del crimen violento en la cultura política de América Latina: El caso especial de Centroamérica” en Seligson, Mitchell (ed.) *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-2007* (Nashville, TN: Vanderbilt University).
- Easton, David 1975 “A Re-Assessment of the Concept of Political Support” en *British Journal of Political Science* 5, pp: 435-57.
- Fundación Telefónica 2009 *Telefonía y Desarrollo Financiero en América Latina* (Madrid: BID/Ariel).
- Hadenius, Alex y Jan Teorell 2005 “Cultural and Economic Prerequisites of Democracy: Reassessing Recent Evidence” en *Studies in Comparative International Development* N°4, vol. 39, pp. 87-106.
- Manin, Bernard 1992 “Metamorfosis de la representación” en *¿Qué queda de la representación política?* Mario Dos Santos (comp.) (Buenos Aires: Nueva Sociedad).
- Moreno, Daniel 2012 “La politicidad de la información: uso de TICs y actitudes políticas de los latinoamericanos” en *Ciudadanía* (Santiago de Chile: PNUD/ PAPEP).
- Muller, Edward N., Thomas O. Jukam, y Mitchell A. Seligson 1982 “Diffuse Political Support and Antisystem Political Behavior: A Comparative Analysis” en *American Journal of Political Science* N° 26, pp. 240-64.

- Norris, Pippa (ed). 1999 *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Palomino, Héctor y Ernesto Pastrana 2003 “Argentina ¿después? del diluvio: nuevos movimientos sociales” en Fernando Calderón (Ed.) *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica).
- Pérez, Orlando 2012 “Crime, Insecurity and Erosion of Democratic Values in Latin America” en *Revista Latinoamericana de Opinión Pública* N° 1.
- PNUD 2010 *Informe de Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: Jóvenes y desarrollo humano* (Santiago de Chile: PNUD).
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, Fernando Limongi y José Antonio Cheibub 2000 *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (New York: Cambridge University Press).
- Rosanvallon, Pierre 2009 *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad* (Buenos Aires: Manantial).
- Seligson, Mitchell A. 1983 “On the Measurement of Diffuse Support: Some Evidence from Mexico” en *Social Indicators Research*



# LOS LÍDERES Y LA SOCIEDAD FRENTE AL ESPEJO\*

---

FERNANDO CALDERÓN G., CATERINA COLOMBO Y DANIEL MORENO\*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo trata sobre la relación entre la sociedad y los líderes en América Latina. Se parte del supuesto que la demanda por determinado tipo de líderes proviene de las condiciones, subjetivas y objetivas, de la economía y la sociedad, así como de sus experiencias recientes y valoraciones pasadas. Pero también los líderes al interpelar a sus sociedades les plantean metas y desafíos. Se considera, además, que estos fenómenos estructurales y cotidianos han adquirido un carácter cada vez más global, sobre todo aquellos vinculados a la industria cultural y las tecnologías de comunicación.

Se estaría conformado un espacio público global que conecta a las diferentes sociedades

nacionales e influye en la conformación de las demandas de liderazgo. La oferta de determinados líderes políticos no sólo responde a las necesidades políticas de una sociedad en particular sino también a las características de la crisis y el cambio global en curso, que son particularmente visibles en los numerosos espacios de comunicación de la sociedad de la información y el conocimiento.

¿Cuándo el peso de los líderes, como los que se los entrevista aquí, es significativamente importante? Una primera respuesta hipotética sería cuando se viven momentos de crisis, cuando los pisos institucionales son relativamente débiles, la integración nacional insuficiente y el tejido social está resquebrajado. En esos momentos el peso y la demanda de líderes tiende a ser mayor. Tal sería la situación de la mayoría de los países latinoamericanos, cuyos liderazgos políticos frecuentemente ha sido y son de gran relevancia en la conformación de sus sociedades.

---

\* Este trabajo fue escrito junto a Daniel Moreno y fue publicado originalmente en *Huellas del futuro: contrapunto de voces sobre la realidad política latinoamericana*, 2013 (Buenos Aires: Siglo XXI).

\*\* Agradecemos la colaboración de Caterine Colombo.

Como se analizó en el Cuaderno 3 de la presente colección del PAPEP, luego del relativo fracaso de las reformas estructurales, del Estado mínimo y de gobiernos neoliberales, se ha vivido un momento de “inflexión histórica” que produjo diversas orientaciones políticas. Inflexión que ha generado particularmente una demanda social de retorno del Estado –como centro del desarrollo y la política– en casi toda la región y con ello la instalación, en buena parte de los países, en el poder político de líderes con rasgos carismáticos, que impulsan políticas neodesarrollistas y actúan en contextos democráticos. Si se agregan las condiciones económicas internacionales relativamente favorables, sobre todo para Sudamérica, pareciera haberse iniciado un nuevo ciclo histórico, y quizás de desarrollo que descansa parcialmente en estos líderes, pero también en la consolidación de una democracia electoral que hasta el momento tiende a reforzar su legitimidad y la de las fuerzas políticas que los acompañan. La posibilidad de este neodesarrollismo estaría en el centro del juego político en la región.

Desde una perspectiva de mediano plazo, la sostenibilidad y dirección de tales procesos estarían fuertemente asociados con los cambios recientes de las sociedades latinoamericanas y sus vinculaciones con la sociedad

del conocimiento y la tecno-economía de la información. En este contexto, la situación y las acciones que impulsan los nuevos líderes, en su diversidad sociocultural y política, son fundamentales para el desarrollo. Por esto, las visiones y los roles de un nuevo tipo de líderes políticos, son de la mayor relevancia para el futuro latinoamericano.

El enfoque de este estudio plantea, además, que en América Latina la práctica de los líderes oscila entre una cierta cultura política del liderazgo carismático y, y una cultura institucionalista. Los líderes actúan sobre la base de sus conocimientos, iniciativas y de sus ideologías, aunque estén condicionados estructuralmente. De allí que para entender los líderes “promotores y gestores” como aquí se han denominado a los líderes estudiados en este volumen, sea importante considerar, al menos, algunas referencias básicas sobre sus visiones y orientaciones políticas en relación a los problemas y las opciones que sus sociedades están enfrentando.

Bajo este marco, el estudio se plantea por una parte, interrogantes sobre las capacidades de innovación y profundización de la política y el desarrollo por parte de estos nuevos líderes latinoamericanos, su búsqueda de horizontes posibles y su capacidad de transformación hacia una democracia pluralista y de un desarro-

llo humano innovador e integrador. Y por otra parte, caracterizar las condiciones y demandas de la sociedad hacia estos líderes.

Con respecto a la metodología, la investigación se basa en entrevistas en profundidad y una encuesta, realizadas a 27 líderes latinoamericanos, que ocupan un papel sobresaliente en sus respectivos países. Desde luego que no han sido incluidos todos los líderes representativos de la región; sin embargo, los consultados entregan valiosos testimonios sobre la actualidad latinoamericana. También se utilizaron datos del Barómetro de las Américas de LAPOP para 2010 y 2012, cuyas variables fueron cruzadas para incluir una evaluación comparativa sobre las demandas y condiciones sociales de liderazgo en la región. De igual modo, se realizó una amplia revisión bibliográfica sobre los temas de estudio.

Este apartado, introductorio a las entrevistas, se divide en tres secciones. En la primera se analiza una serie de entrevistas realizadas a líderes de la región. Se indaga sobre su capacidad política, sus orientaciones de innovación productiva y tecnológica y transformación sociocultural. Es decir, si son portadores de una nueva praxis política, que produzca resultados y haga sostenible los cambios en curso o incluso promuevan un nuevo paradigma político. En la segunda sección se presentan datos

de encuestas de opinión pública, se describen los principales hallazgos, así como las coincidencias y los disensos con las entrevistas en profundidad. Se busca identificar las condiciones sociales de demanda de liderazgos y de estilos de hacer política. Por último, a modo de conclusión, se presentan reflexiones sobre los principales puntos de encuentro, de desencuentro y sobre los desafíos pendientes para la dirigencia política de la región.

## **2. LAS VOCES DE LOS LÍDERES**

En esta primera sección se busca analizar la capacidad reflexiva y de anticipación de una elite política latinoamericana que emergió como respuesta a los límites, o fracasos, de las políticas de reformas estructurales aplicadas en las décadas de 1980 y 1990 y de las diferentes experiencias sociopolíticas vividas en los últimos años.

Sobre la base de una plataforma común de resultados socio-históricos específicos, las elites entrevistadas para el presente estudio reflexionan sobre el papel de la política frente al desarrollo, la innovación productiva, la equidad y el medio ambiente. Asocian tales temas con el papel y la participación política de las muje-

res y de los jóvenes, actores estratégicos en el cambio político cultural en la región, y sobre los procesos de integración latinoamericana en un mundo en crisis y de cambio en los mapas globales de poder. Desde el punto de vista del análisis se indaga sobre las capacidades políticas de un grupo significativo de líderes políticos regionales y que, en buena medida reflejan, tanto el pluralismo constitutivo de la democracia en la región como las circunstancias nacionales o subregionales en las cuales son protagonistas.

### **2.1. UNA PLATAFORMA COMÚN**

A pesar de las diferencias de los diversos procesos nacionales, como se advierte en el Vol. 3 Cuaderno de Prospectiva Política y en variados estudios políticos sobre la región, es posible detectar una plataforma común que no se refiere estrictamente a una agregación de temas o casos nacionales sino a un conjunto de problemas, intersecciones y desafíos sociológicos comunes que experimentan las sociedades latinoamericanas, desde los cuales reflexionan los líderes entrevistados. Entre los rasgos que sobresalen, cabe mencionar los siguientes:

- El fin del ciclo de las reformas estructurales y los resultados, por lo general negativos en

términos de equidad y crecimiento económico como la inserción pasiva y dependiente en la tecno economía de la información y de la sociedad de conocimiento, constituyen un hecho generalizado que explica en buena medida los cambios políticos operados en el continente<sup>1</sup>.

- Las crisis generalizada de los sistemas de representación política, particularmente de los partidos políticos, debido a la complejización de las sociedades y expansión de mediatización de la política asociadas a las tecnologías de información y comunicación (Castells, 2010) que conviven, paradójicamente con una amplia valorización de la democracia como forma de vida y con la consolidación de la democracia electoral. Así por ejemplo, el Informe Latinobarómetro 2010 muestra que entre 2001 y 2010 la proporción de latinoamericanos que considera que “La democracia es preferible a

---

1 Esto se ve reflejado en los hallazgos presentados en el Cuadro Reformas y realidades, incluido en el informe La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (PNUD, 2004), P. 40 y también en Calderón, F. (2003), Comp. *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*.

- cualquier otra forma de gobierno” ha pasado de 48 a 61%.
- La recurrencia de condiciones económicas favorables para buena parte de los países latinoamericanos, vinculadas a un nuevo ciclo creciente de exportaciones de materias primas y recursos naturales constituye otro ingrediente fundamental de esta plataforma de acción política. Como muestran los datos de CEPAL, América Latina ha crecido entre 2004 y 2011, excepto en 2009, más de 4% en términos reales<sup>2</sup>.
  - El surgimiento y la expansión de un nuevo ciclo de conflictos socioculturales e institucionales como de nuevos actores y movimientos referidos al reconocimiento cultural y la dignidad de importantes grupos de pueblos originarios, afro descendientes entre otros, de cambios en las relaciones de género, ambientalistas, empresariales y una multiplicidad de actores circunstanciales que conjuntamente con importantes demandas por trabajo, calidad de vida y seguridad humana de importantes actores sindicales y de la opinión pública, en buena medida condiciona-

ron y organizaron el liderazgo estudiado. No es ajeno a esta expansión la emergencia de un comportamiento ciudadano, sobre todo en los sectores medios, más activo y más autónomo que en décadas pasadas<sup>3</sup>.

- El papel y el nuevo status político de los jóvenes y las mujeres. En el estudio sobre las protestas sociales<sup>4</sup> y en el Informe de Desarrollo Humano para MERCOSUR, sobresalen el peso de dichos actores en la vida democrática de las sociedades y como tienden a desplazarse hacia las redes de información y comunicación. Las redes cobran cada vez más preponderancia como el espacio donde los movimientos sociales actúan y discuten sus demandas y comparten experiencias y contactos. El ámbito de acción de estas redes es lo social o cultural, antes que lo estatal. Los movimientos por la dignidad a escala global, las demandas democráticas de los jóvenes árabes y las formas de comu-

---

<sup>2</sup> Datos obtenidos en CEPALSTAT <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>

---

<sup>3</sup> Para mayor detalle véanse los Vols. 1, 2 y 3 de los Cuadernos de Gobernabilidad Democrática (PNUD 2008 y 2009). Y muy especialmente el Volumen 1 Cuaderno de Prospectiva política sobre Las protestas sociales en Latinoamérica.

<sup>4</sup> Para mayor detalle véase los Vols. 1 y 4 de los Cuadernos de Gobernabilidad Democrática (PNUD 2009).

nicación de los estudiantes chilenos, son algunos ingredientes de esta forma diferente de hacer política.

- En este ámbito, las mujeres jóvenes tendrían, según el estudio, sobre el desarrollo humano mencionado, relativamente mayor capacidad de agencia que sus coetáneos varones. No obstante, cierto distanciamiento y apatía con respecto a la política y su capacidad de transformación también se observa entre los jóvenes. De esta manera, estaría emergiendo una nueva forma, no sólo de hacer política sino también de comunicación que busca un nuevo sentido en la política a partir sobre todo de valores culturales. La dignidad personal y colectiva es la principal demanda.
- El retorno del Estado, en muchos casos, como actor fundamental en el desarrollo y la democracia en la región, se vincula con el fortalecimiento generalizado de regímenes presidencialistas. Este retorno ha sido un factor concomitante a la formación y expansión de los líderes estudiados.
- El fortalecimiento de las capacidades políticas y estatales para gestionar la crisis económica global más allá de las orientaciones políticas específicas de cada país,

constituye otro factor fundamental de esta plataforma. La valorización y el manejo de la gestión de economía, la estabilidad y las cuentas fiscales empieza se un importante indicador de cambio en la cultura económica de los líderes políticos latinoamericanos<sup>5</sup>.

- El surgimiento de nuevas orientaciones políticas e ideológicas referidas a Modernización conservadora, Reformismo práctico, Nacional popular y Neo-desarrollismo indigenista<sup>6</sup>, constituye una referencia

---

5 El Vol. 2 de los Cuadernos de Gobernabilidad Democrática analiza en detalle el desarrollo de estas capacidades políticas surgidas en el marco de la crisis global.

6 En términos generales, estas son las principales características de las orientaciones políticas: *i) Modernización conservadora*: modernización del sistema de partidos, retorno y reforzamiento de la autoridad, reforma institucional para vincular actores y sistemas, relegitimación de la autoridad sobre la base de valores indiscutibles y compartidos, orden moral asociado a la expansión del mercado y asociación ideológica con los Estados Unidos; *ii) Reformismo práctico*: renovación y recreación del sistema de partidos, orden laico, construcción de alianzas, búsqueda por el Estado de una gestión institucional que combine crecimiento económico con políticas de inclusión, sistema de partidos moderno y relación pragmática con los Estados Uni-

interesante para comprender el espacio político plural donde se mueven estos nuevos liderazgos. Estas orientaciones no son ni excluyentes ni cerradas, son dinámicas y buena parte de los países y gobiernos de la región combina elementos de una o más. Además las predominancias políticas pueden cambiar en los distintos países. En efecto, hoy en día se observa que las orientaciones Nacionales populares y el Reformismo práctico han ganado peso y entre ellas se ha fortalecido una estrategia neo-desarrollista. Por otro lado, han aparecido nuevas corrientes, centradas en la calidad de vida, la cultura y nuevas formas de hacer política. Tal es el caso, principal-

---

dos. *iii) Nacionalismo popular*: búsqueda de hegemonía política, papel central del Estado en la organización del desarrollo y la democracia, movilización de masas, liderazgo carismático legitimado por la democracia, primacía de la redistribución por sobre la producción y antiimperialismo. *iv) Indigenismo neodesarrollista*: participación política ampliada y democracia deliberativa, movimientos sociales e indígenas fuertes, Estado que negocia con las empresas transnacionales y busca inclusión; orden igualitario y antiimperialismo moderado. Para mayor detalle sobre estas orientaciones políticas véase el Vol. 2 de los Cuadernos de Gobernabilidad Democrática (PNUD, 2009).

mente, del movimiento estudiantil de Chile y del movimiento ciudadano #yosoy132 de México.

- La opción neo desarrollista se relaciona con la presencia de líderes carismáticos democráticos con rasgos populistas, pero también pueden observarse tal liderazgos en algunos casos de la modernización conservadora. La ecuación política es diversa. Países como Bolivia, Venezuela Ecuador, y Nicaragua están bajo la orientación Nacional popular con un estilo más bien confrontativo, mientras que en Uruguay, Costa Rica y Brasil predomina un reformismo práctico, proclive a las negociaciones. Argentina se encontraría en una situación intermedia. Pero en todos ellos tiende a expandirse un nuevo desarrollismo estatal y nuevas matrices de fuerzas políticas. Además lo hacen en los marcos de una vocación latinoamericanista. Varias de estas opciones son analizadas con detalle en el Cuaderno 3 de la presente colección.

Un hecho novedoso es que el modelo neo-desarrollista, que se destaca en el presente ensayo, está siendo aplicado precisamente por líderes como los que se entrevistan aquí. Se trata de “*líderes políticos promotores*” y gestores de

proyectos políticos en curso<sup>7</sup>. Promueven proyectos y estructuran roles conectores entre el Estado, la economía y la sociedad que más allá de tratar de aplicar las políticas y tener los atributos característicos de dicho “modelo”, tienen una serie de rasgos sociológicos más o menos comunes: han reemplazado a los denominados tecnócratas, que estuvieron a cargo de las reformas estructurales; privilegian la política por sobre la economía; buscan tener mayor capacidad de agencia; poseen mayor sensibilidad frente a temas relativos a la multiculturalidad y la inclusión social; muchos provienen de partidos, movimientos sociales y ONG de corte popular; tienen experiencia en la gestión de conflictos y promueven la participación social. Estos líderes son los promotores que ejecutan la agencia de los líderes históricos carismáti-

---

7 Bobbio señala que los líderes promotores crean tanto su papel como el contexto que lo realizan. Este tipo de líder logra dar consistencia a sus iniciativas y mantiene una posición de liderazgo en la institución que ha promovido. Para Bobbio los líderes son: quienes dentro de un grupo detentan tal posición de poder que influye en forma determinante en las decisiones de carácter estratégico. Poder que se ejerce activamente y que encuentra una legitimación en correspondencia con las expectativas del grupo. Bobbio, N. (1986), *Diccionario de Política*. Siglo XXI: Editores México, pp. 946 y 949.

cos, son los promotores del neo desarrollismo.

No obstante, con ellos coexisten, por un lado, líderes con similares rasgos de promoción pero identificados con otras orientaciones políticas de diverso tipo, como de la orientación “modernización-conservadora”. Pero también, por nuevos líderes jóvenes innovadores, que buscan un nuevo sentido a la política e intentan redefinir el campo del desarrollo desde la crítica al poder. Varios de estos jóvenes si bien militan en fuerzas políticas en curso, en su gran mayoría aspiran una renovación cultural.

Las diferencias subregionales, como se verá a continuación, constituyen otro factor importante a la hora de valorar estos lideratos. Los entrevistados de México y Centro América, por su vinculación con EE.UU., por el impacto que tuvo la crisis y el incremento de la violencia asociado con el narcotráfico, el tráfico de armas y el consumo, tienen una reflexión más cortoplacista y práctica que sus pares sudamericanos. Estos, por mejores condiciones económicas y por una mayor apertura en sus relaciones comerciales y políticas internacionales pueden tener mayor flexibilidad analítica y planteamientos de más largo plazo.

En síntesis, la pregunta central a la que se intenta dar respuesta a través de estas entrevistas en profundidad, se refiere a las capaci-

dades y disposiciones de estas elites políticas para enfrentar la creciente complejización de las sociedades latinoamericanas y los impactos de la crisis y el cambio global.

Sobre la base de estos antecedentes se han analizado con especial atención las reflexiones y disposiciones de los líderes entrevistados con relación a: la valoración de la política para enfrentar problemas complejos en una lógica de pluralismo democrático; su opinión sobre la presencia de un pensamiento estratégico para enfrentar, por una parte, problemas asociados a la innovación productiva, la equidad y el deterioro del medio ambiente, y por otra, para la ampliación y el reconocimiento de actores estratégicos para renovar la política y el desarrollo, las mujeres y los jóvenes, como sugieren diversos estudios realizados por el PNUD.

Por último, se ha indagado las opiniones vertidas sobre el estado actual de la integración latinoamericana, el rol del Brasil como líder regional y cómo visualizan el futuro de América Latina.

La selección de los líderes entrevistados buscó ser políticamente pluralista y se realizó sobre la base de consultas a expertos de los diferentes países de la región. En particular, se dio una cierta preponderancia a las mujeres en función de los hallazgos encontrados en los Informes sobre

Desarrollo Humano para Mercosur, los ensayos sobre movimientos sociales del PAPEP y el estudio sobre los conflictos sociales ya citado. En este ámbito se destaca la mayor participación creativa de la mujer en la política<sup>8</sup>, su capacidad de agencia ciudadana y el creciente peso en el imaginario político regional de los jóvenes y de la denominada generación de la “tecnociudadanía”. Esta busca lograr una asociación práctica entre innovación “tecnológica” e inclusión social. Los jóvenes valoran la construcción de diálogos que se traduzcan en acuerdos concretos en función del trabajo, el medio ambiente y la revitalización de espacios públicos. De igual forma, se encontró en ellos una vocación que combina preocupaciones globales y cambios locales. En términos políticos, buscan acuerdos de convivencia intergeneracionales y el desarrollo de una agencia que promueva una mayor equidad ciudadana<sup>9</sup>. Por consiguiente, el peso de los jóvenes es un tema fundamental para la política actual. Por tal motivo, se incluyó a algunos líderes jóvenes entre los líderes entrevistados. Este es un tema que se tendría que investigar más.

---

8 Véase el Vol. 4 de los Cuadernos de Gobernabilidad Democrática (PNUD, 2010).

9 En efecto, de los 27 entrevistados, 21 son mujeres, y 3 son menores de 30 años.

Pregunta	Categoría			
	3	2	1	0
Capacidad de la política como mecanismo de solución de problemas complejos	Mucha capacidad	Algo de capacidad	Poca capacidad	Nada de capacidad
Presencia de un pensamiento estratégico para avanzar en equidad e innovación	Muy presente	Algo presente	Poco presente	Nada presente
Avances en la sostenibilidad ambiental	Mucho avance	Algún avance	Poco avance	Ningún avance
Avances en materia de participación femenina	Mucho avance	Algún avance	Poco avance	Ningún avance
Rol de los jóvenes en el actual proceso y en la política	Muy importante	Algo importante	Poco importante	Nada importante
Evaluación del estado actual de la integración regional	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo
Evaluación del rol de Brasil como líder de la región	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo

Se entrevistaron 27 líderes –en el marco del PAPEP– en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México, Perú y Uruguay entre fines de 2011 y principios de 2012. No están todos los líderes que se hubiese deseado entrevistar, pero los consultados marcan importantes representaciones y orientaciones políticas en la región.<sup>10</sup>

Con el objeto facilitar el análisis, e identificar los principales consensos y diferencias entre los líderes consultados, se sistematizaron las

respuestas obtenidas por medio de una tipología cualitativa con cuatro categorías ordinales que van desde 3 hasta 0. Donde 3 representa la opinión más favorable o más positiva y 0 la opinión menos favorable o menos positiva<sup>11</sup>. Esta tipología permite reflexionar sobre las respuestas entregadas y ubicarlas en un contexto socio histórico y analítico más amplio.

Asimismo, en los casos en que fue posible las respuestas fueron agrupadas de acuerdo con la orientación política de los entrevistados.

10 Para mayor detalle sobre la metodología de las entrevistas, véase el Capítulo 3 del Vol. 2 de los Cuadernos de Gobernabilidad (PNUD, 2008).

11 En el anexo se presenta la tabla con el detalle de la clasificación cualitativa para cada entrevistado.

Por último, cabe señalar que a lo largo del análisis y a título de ilustración se han incluido citas textuales de los líderes entrevistados. Éstas fueron seleccionadas de modo de incluir dirigentes de todos los países y de las cuatro orientaciones políticas. A continuación se describen los principales hallazgos.

#### **a. Valorización de la política como mecanismo de solución de problemas complejos**

En cuanto al rol de la política, buena parte de los entrevistados concuerdan en el renovado vigor que ha adquirido en los últimos años y en su centralidad para promover el crecimiento, la inclusión, así como la cooperación e integración regional, el promedio de los puntajes asignados a cada respuesta es 1,962<sup>12</sup>.

Aquellos que consideran que la capacidad de la política es alta se ubican en la orientación nacional popular o en la conjunción con el reformismo pragmático. En particular, se valora muy positivamente que la po-

lítica sea la protagonista, por encima de la economía, de los procesos de corte progresista que atraviesan varios países y que se esté dando paso a formas más participativas de democracia.

“Después de décadas con la economía delegada a tecnócratas y economistas, que no habían sido votados por nadie, pero que guiaban nuestros destinos, se ha dado vuelta esa lógica. Es primero la definición política, y a partir de ahí las cuestiones técnicas o los programas o las cuestiones instrumentales”. (Funcionaria del Estado, Argentina).

“Los movimientos sociales y el pueblo están haciendo política, la política más genuina (...), pero creo que la democracia avanza y las instituciones avanzan. Y por otro lado, creo que los movimientos sociales en muchos países estén fuertes, en la calle con la gente, y que las instituciones están consolidándose con el tiempo de la democracia.” (Diputada Federal, Brasil)

En el resto del ordenamiento hay mayor heterogeneidad en las reflexiones sobre la política. Las falencias que le adjudican a la política son variadas. Por ejemplo, se menciona que la política tradicional y parlamentaria siguen generando desconfianza, y la necesidad de mejorar la trans-

---

12 Para 7 de los líderes la política tiene mucha capacidad (3) para articular y proponer soluciones a los desafíos y problemas que enfrenta América Latina; 12 de ellos considera que tiene capacidad pero debe mejorar (2); para 6 esta capacidad es baja (1) y para 1, nula (0).

parencia, fortalecer las instituciones y la democracia representativa y repositonar a la política como articuladora del bien común, entre otros.

“Parte de los problemas que enfrentamos hoy día es que buena parte de estos conflictos, y disputas entre medioambiente, crecimiento, conservación, uso razonable, responsable se cree que se resuelve con criterio técnico no con criterio político”. (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Perú)

Para los entrevistados que señalan que la política actual tiene escasas capacidades de resolver los problemas que experimenta América Latina, esto se debe a que no ha podido dotar de contenido a los proyectos de futuro, a la falta de visión estratégica, al hartazgo de los latinoamericanos con la dirigencia política, al incumplimiento de promesas y la corrupción.

“...No siempre o difícilmente se cumplen las promesas que se hacen en campaña o desde los gobiernos. Hay un sentimiento, una percepción casi generalizada de que la política es un espacio de prebendas y de privilegios, y muchas veces de corrupción y de impunidad”. (Dirigente política, México)

“Hoy día tenemos una ciudadanía que en Latinoamérica ha alcanzado otros niveles educaciona-

les, que tiene niveles de expectativa mucho más allá del voto, que tiene una organización ciudadana mucho compleja que la estudiantil y obrera que es con la que los partidos más o menos están acostumbrados a lidiar. Mientras la política no se conecte con esa realidad social más compleja es muy difícil que pueda resolver estos temas de contenido.” (Dirigente política, Chile)

Por su parte, los líderes jóvenes chilenos consideran que la política actual no tiene capacidad alguna de resolver los problemas y que es necesario un cambio profundo y generacional.

“La gente espera un modelo donde su voz sea escuchada, sea representada, porque no tiene que ver con escaños en el parlamento. Tiene que ver quizá con una fórmula que permita que la sociedad civil comunique y que tenga representantes que expresen esa opinión” (Dirigente movimiento estudiantil, Chile).

#### **b. Demanda de un pensamiento estratégico para avanzar en equidad e innovación**

Este pensamiento se refiere a la necesidad de contar con usinas de pensamiento estratégico de largo plazo en América Latina que permitan generar innovaciones tecnológicas en un mundo cambiante y crecientemente interactivo para diversificar los modelos pro-

ductivos e incorporar mayor valor agregado, que a su vez promuevan la inclusión social y contribuyan a reducir la desigualdad prevalente en la región.

La mayoría de los entrevistados considera que el principal desafío de América Latina sigue siendo el elevado nivel de desigualdad. Asimismo, expresan la importancia de avanzar en la innovación tecnológica para profundizar la inserción en la economía mundial y la integración regional. Sin embargo, no surge espontáneamente la idea de contar con una estrategia conjunta, es decir, que la inversión en tecnología contribuya con la reducción de la desigualdad<sup>13</sup>, en efecto, el promedio de los puntajes a asignados a las respuestas es 1,167.

Entre aquellos que consideran que el tema está poco presente en la actual agenda regional predomina el reformismo pragmático, mientras que el entrevistado que afirma que la discusión ni siquiera está planteada pertenece al movimiento por una mejor calidad de vida.

Al respecto, un dirigente político de Costa Rica comenta la falta de inversión en investi-

gación y desarrollo y la desventaja que eso representa para competir, por ejemplo, con los países asiáticos:

“Este continente tiene un gran ingreso medio e invierte menos de un 1%, 0,7 % en ciencia y tecnología, en sistemas educativos que no compiten en nada, es decir nosotros no sobresalimos en nada en educación y por lo tanto nada de inscripción de patentes ni nada”.

“Nunca hubo un pensamiento estratégico de cuál es realmente es el modelo económico, social, o de país que queríamos y que nos sirve. No sé si los otros países lo tienen pero tiendo a pensar que no.” (Dirigente movimiento estudiantil, Chile)

“Por supuesto que necesitamos un pensamiento estratégico, como lo hacen las empresas. Hay que pensar en nuestra región hasta 2050, por lo menos. En esa dirección están yendo las grandes corporaciones y nosotros estamos muy atrasados (...) Hemos radicado la competitividad en la infraestructura y muy poco en la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la calidad educativa.” (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Perú).

“A mí me preocupa que, por ejemplo, las políticas de innovación no hayan llegado a ninguno de los países de manera significativa. Inclusive países que han hecho esfuerzos notables por abrir el acceso a internet y a las nuevas tec-

---

13 El ordenamiento de las respuestas muestra que 9 de los entrevistados no menciona el tema; para 4 está presente en las discusiones regionales (2); para 13 está poco presente (1) y para 1 no está nada presente (0).

nologías, están muy lejos de poder invertir lo suficiente en investigación, desarrollo, ciencia, tecnología, que son los caminos que van a llevarte a una posible innovación que permita reducir las brechas”. (Ex Funcionaria del Poder Ejecutivo, Bolivia).

### **c. Límites y avances en la sostenibilidad ambiental**

Si bien se reconoce la importancia de conservar el medio ambiente y de adoptar políticas que mitiguen los efectos del calentamiento global, las opiniones sobre la prioridad que ocupa el tema en la agenda no son positivas<sup>14</sup>, en este caso el puntaje promedio es 1,217.

Los tres dirigentes que visualizan avances pertenecen a 3 orientaciones distintas. Coinciden en que ha incrementado la preocupación por el medioambiente y que se están tomando medidas al respecto.

“Mi impresión es que nuestras sociedades le están dando una relevancia cada vez mayor, y las comunidades, incluso las de muy bajo recursos, le otorgan una gran prioridad al medioambiente.

---

14 Al ordenar las respuestas de las elites consultadas, se advierte que cuatro no mencionan el tema; 5 sugieren que se ha avanzado algo (2) y el resto considera que se ha avanzado poco (1).

Ha dejado de ser un problema de pequeñas elites con gusto alternativo a ser un tema sentido como propio.” (Dirigente política, Chile).

“Yo creo que ya existe plena consciencia, no lo voy a decir en todos, pero por lo menos objetivamente ya sabemos que el tema del medio ambiente es un tema fundamental en el desarrollo futuro” (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Costa Rica).

Como contraparte, los entrevistados que señalan que se ha avanzado poco, hacen hincapié en la centralidad de los modelos sustentables de producción, de modificar las estructuras productivas de los países de la región para salir de la “primarización”, de crear conciencia sobre el cambio climático, y sobre la importancia que tiene la integración regional para poder avanzar hacia un mayor cuidado de los recursos naturales.

“En el tema ambiental, las políticas pasan por ponernos de acuerdo regionalmente: manejo de aguas, cambio climático, el tema de los ecosistemas. Es una perspectiva que no llega hasta donde llega Nicaragua, donde llega Colombia, ahí hay un manejo de perspectiva regional y cuando no se hace los impactos son terribles.” (Dirigente política, Costa Rica).

“Hay un efecto negativo en determinados recursos frágiles. Yo creo que hay procesos de contaminación que atentan contra la diversidad cultural y geográfica de nuestros países, pero también medioambiental, hay procesos de desarrollo económico que afectan ecosistemas frágiles. El tema amazónico es dramático y se encuentra en una situación compleja. En este sentido, necesitamos adquirir plena consciencia y tomar decisiones que realmente consideren estos temas. (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Perú).

“Cuando decimos queremos volver a ser nuevamente, nos referimos a que estamos en un proceso de recuperación –no solamente de nuestros saberes, de nuestra identidad, de nuestros recursos naturales, de nuestra filosofía, de nuestra espiritualidad– sino de recuperación de todo: de nuestra historia, de nuestra identidad, de todo”. En la actualidad, nosotros vivimos en la “sociedad de la nulidad”, vivimos en el “no tiempo”. Los mayas dicen “vivimos el no tiempo”, por eso el calendario Maya termina este año. Porque vamos a empezar a vivir el tiempo, nosotros decimos: estamos acercándonos a la Pacha. Al equilibrio, a nuestro camino, decimos: los Aimaras tenemos un camino que es nuestro “sarahui” que es equilibrio, equilibrio consigo mismo, equilibrio con nuestro entorno, equilibrio con la Madre Tierra, con la Madre Naturaleza. (Funcionario del Poder Ejecutivo, Bolivia).

#### **d. Reconocimiento y avances en materia de participación femenina**

Con relación al rol de la mujer en la vida pública, casi todos los entrevistados coinciden en la mayor participación femenina y los notables avances de América Latina, expresados en las presidencias encabezadas por mujeres en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica, entre otros. También se valora los atributos que aportan las mujeres a la política y el hecho de que su peso seguirá creciendo<sup>15</sup>. En este caso el promedio de los puntajes es 1,840.

“Yo creo que es una de las cosas que hay que reconocer como aportes a la democracia, habría sido mayor el déficit democrático si no hubiera pasado lo que ha pasado con las mujeres. 40% de la población ahorita está gobernada por una mujer sumando a la presidenta de Brasil, Argentina y Costa Rica. Es importante porque eso simbólicamente significa que hoy puedes imaginar como válido un gobierno protagonizado por mujeres, y el hecho de que hay tantas mujeres presidentas está mostrando que hay tantas posibilidades como opciones de que sea buena o mala presi-

---

15 El ordenamiento de las respuestas indica que 1 de los consultados opina que se avanzó mucho (3); 19 que se ha avanzado (2); 5 que se ha avanzado poco (1) y dos líderes no mencionan el tema.

denta e independientemente de su sexo (Ex funcionaria del Poder Ejecutivo, Bolivia).

“La presencia de la mujer en este rol de liderazgo me parece que la da un tono diferente, ya que eran minorías han dejado de serlo. El problema de las mujeres ya no es un problema de minorías. Tanto ha dejado de ser un problema de minorías que constituyen una parte primordial de la fuerza laboral en la mayoría de nuestros países, y tanto ha dejado de ser un problema de minorías que los liderazgos importantes de la región ahora están también liderados por mujeres: Bachelet en Chile, Cristina en Argentina, Dilma en Brasil”. (Funcionario del Poder Ejecutivo, Argentina).

“Creo que esto que ha pasado con la presencia de mujeres en roles relevantes en la política en Latinoamérica, es impresionante. Más que la antea-la de cambios que van a venir, es el producto de cambios que ya se produjeron. Se suele creer que la llegada de una mujer –no sé a dónde– va a cambiar algo, pero para mí, es más bien el fruto de cambios gigantes que ha habido en este tiempo, y que más importante es la presencia de la mujer en el mundo laboral, la autonomía económica.” (Dirigente política, Chile).

“También hay fiscales generales mujeres en Colombia, México, hubo una peruana, ya es una distancia porque eran espacios exclusivamente reservados para los hombres y ahora tenemos

presidentas de cortes mujeres, fiscales generales mujeres, presidentas, y vicepresidentas mujeres. Eso da una idea de que los equilibrios de poder se están modificando”.. (Funcionaria del Poder Judicial, Guatemala)

En este caso no fue posible distinguir la preponderancia de una orientación política sobre otra en la clasificación de las respuestas.

Para los consultados, los desafíos que persisten en cuanto a la equidad de género se refieren principalmente a la cultura patriarcal y machista que predomina en la región y a las brechas históricas en participación parlamentaria, en cargos jerárquicos y salariales. En particular, se señala que en el ámbito privado las mujeres no han obtenido las mismas conquistas que en el público<sup>16</sup>.

Por su parte, los centroamericanos entrevistados advierten que en su región se ha avanzado menos que en América del Sur, por ejemplo.

“Nosotros no hemos llegado a tanto, como en Argentina, Brasil o Chile, pero sí hemos avanzado. Creo que hay una cosa cultural durísima todavía

16 Para mayor detalle, véase Álmeras, D. y Calderón Magaña, C.; Coords. (2012), *Si no se cuenta no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres*. CEPAL: Santiago de Chile.

en nuestras sociedades” (Funcionaria del Poder Ejecutivo, El Salvador).

Una senadora uruguaya que evalúa como escasos los avances de la mujer comenta lo siguiente

“Las mujeres que estamos en política hemos sido invocadas a la política por el poder patriarcal. Lucía es la mujer de Mujica y yo estoy en la política porque me puso Mujica. Así que el poder patriarcal está. Dilma está porque la puso Lula, y Cristina está porque era la esposa de Kirchner.”

#### **e. Valorización de los jóvenes en la política**

Entre las elites consultadas prevalece un gran optimismo por la revalorización de la política por parte de los jóvenes y el papel que pueden jugar en la promoción de estrategias innovadoras, por su estrecho vínculo con la informática, las redes sociales y las nuevas tecnologías<sup>17</sup>. De hecho, el promedio de los puntajes para esta pregunta es el más elevado: 2,095.

---

17 De los 21 entrevistados que mencionan el tema, 5 consideran que los jóvenes están teniendo un rol central en la actual coyuntura (3); 13 evalúan que si bien están participando (2), no tienen el protagonismo que ameritarían y 3, que no están siendo tomados en cuenta (1).

Al igual que en la pregunta anterior, no es posible relacionar las opiniones vertidas con la orientación política.

Quienes valoran más favorablemente el rol de los jóvenes, destacan su renovado interés por participar activamente en la vida política y en el espacio público

“Por primera vez en mucho tiempo los jóvenes están participando y militando a favor de algo y no en contra de algo. Y se sienten parte de esta transformación.” (Funcionario del Poder Ejecutivo, Argentina).

De igual forma, se hace hincapié en su relación con las nuevas tecnologías, el uso que hacen de las redes sociales para comunicarse y generar movimientos políticos.

“Yo creo que los jóvenes son protagonistas en este cambio y en esta transformación. Primero tocarán vivir un mundo distinto, ellos viven el mundo de la globalización, nosotros nunca hemos vivido, nunca vivimos en esta edad, porque ellos hablan un lenguaje distinto que es su propio lenguaje, y este lenguaje de las redes sociales, y este lenguaje de la internet, y ese lenguaje que no tiene autocensuras y ese lenguaje en tiempo real.” (Dirigente política, México)

“Lo que se construye en Twitter, o en Facebook, alimenta a la radio y a la televisión y a los diarios y al final genera opinión pública. Entonces el poder que tiene Giorgio con su Twitter, el poder que tiene la Camila, la Camila dice “hoy día hay caceroleo a las nueve” y hay un caceroleo a las nueve.” (Dirigente movimiento estudiantil, Chile).

Los líderes políticos que evalúan como insuficiente o muy insuficiente la participación o la atención que brinda la política a los jóvenes señalan la falta de oportunidades como un problema grave. Tal es el caso de dos parlamentarias uruguayas que manifiestan su preocupación por la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan y por la renuencia de la dirigencia política a darle paso a las nuevas generaciones.

“Lo que yo veo en Uruguay es que la política no tiene jóvenes porque los viejos echan a los jóvenes. No es que los jóvenes no se acerquen a la política, a todo el mundo le interesa la política. A los jóvenes también les interesa, el problema es que los viejos no quieren que su lugar sea ocupado por los jóvenes.” (Senadora de la República, Uruguay).

No obstante, un líder estudiantil chileno señala que si bien está en su etapa inicial “este movi-

miento llegó para quedarse y llegó para cambiar las cosas y no va a saciarse hasta ganar”.

En el mismo sentido argumenta una diputada brasileña:

“Yo creo que, así como hoy un eje de desarrollo de Latinoamérica en torno al Estado, también está el tema de la posibilidad de tener un desarrollo de largo plazo que incluya a los jóvenes”. (Diputada Federal, Brasil).

#### **f. Valoración positiva y desigual de la integración regional**

Con respecto a la creciente visibilidad que está adquiriendo América Latina y los avances de la integración regional, la mayoría de los entrevistados se manifiesta optimista<sup>18</sup>. El promedio de la puntuación asignada a cada respuesta, es 1,815.

En términos generales, quienes expresan mayor entusiasmo pueden clasificarse dentro de la orientación política nacional y popular o en la intersección entre dicha categoría y el reformismo pragmático. Se valora

---

18 Como refleja el ordenamiento de las respuestas: para 4 entrevistados la integración regional es muy buena (3), para 14, buena (2) y para el resto, regular (1). Ninguno la evaluó como mala (0).

muy positivamente la capacidad de diálogo entre los mandatarios, a pesar de las diferencias políticas.

“Es fantástico ver cómo un gobierno como puede ser el de Chile o el de Colombia, que tienen a lo mejor orientaciones políticas distintas, sentados, discutiendo y acordando con los líderes de Argentina, de Brasil, de Venezuela, de Bolivia. Yo creo que es una época fantástica en ese sentido. Fantástica. No recuerdo una etapa en donde haya habido tanta sintonía entre los líderes de la región”. (Funcionaria del Estado, Argentina)

“(…) los presidentes ya están diciendo: “ya no vamos a caminar por los caminos del norte, ya no, caminaremos por los caminos del sur”. En Unasur se está discutiendo para volver a caminar por nuestros propios caminos, volver a mirar al sur...” (Funcionario del Poder Ejecutivo, Bolivia)

Como contraparte, en el segundo y en el tercer grupo –que perciben la situación como buena y regular, respectivamente– hay líderes de las cuatro orientaciones políticas: nacional popular, reformismo pragmático, modernización conservadora y calidad de vida, así como aquellos pertenecientes a las orientaciones mixtas.

Las consideraciones sobre los temas pendientes para la consolidación de América Latina como un bloque plenamente integrado difieren, sobre todo, de acuerdo con la zona geográfica de pertenencia, independientemente del signo político. Por ejemplo, para los entrevistados de Centroamérica y México, es necesario ir más allá de Mercosur y Unasur e incorporar las diferencias en cuanto a recursos naturales y estructuras productivas, entre otros.

“Hay dos Américas Latinas, la Sudamérica, y Centroamérica. Centroamérica no tiene materias primas, no tiene minerales, no tiene cobre, no tiene estaño, no tiene petróleo, no tiene extensiones agrícolas para producir soja, etc. Y una Sudamérica llena de esos recursos” (Dirigente político, Costa Rica).

Yo creo que Latinoamérica en general está muy partida, es Sudamérica, Centroamérica, y América del Norte. Tenemos esas tres divisiones que no sólo son geográficas, la relación se ha mejorado pero todavía nos falta (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Guatemala).

En el grupo que valora como regular y crítica el estado de la integración regional, las opiniones también son diversas, aunque sí es posible identificar discrepancias atribuibles al signo político, además de las geográficas.

“Hablar de América Latina en una homogeneización no corresponde a la realidad de la región. La región sur de América Latina ha tenido un punto de apoyo, una palanca en la irrupción protagónica de China (...) en comparación con el peso que ha tenido (...) para países como México en donde las manufacturas chinas han desplazado del mercado norteamericano a muchas manufacturas mexicanas. (...) no veo predecible como región el horizonte de la zona” (Dirigente política, México).

En particular, dos de las entrevistadas que pueden incluirse en el marco de la modernización conservadora hace énfasis en la necesidad de fortalecer la institucionalidad y la democracia.

“Para mí el tema de la democracia es sustantivo y es difícil para los países con fuertes convicciones y valores democráticos negociar con otros que, si bien responden a gobiernos electos, toman medidas que los acercan a un sistema autoritario” (Representante Nacional, Uruguay).

“Nuestra región tiene problemas institucionales muy graves, de gobierno, de los distintos poderes del estado, de las distintas instituciones, no tiene reglas claras, no tiene reglas estables. Por lo tanto creo que tiene debilidades sumamente preocupantes” (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Chile).

Por su parte, los líderes estudiantiles consultados que se identifican con movimientos por la calidad de vida basan sus críticas en la ausencia de una identidad latinoamericana y en la dirigencia política.

“Latinoamérica tiene una deuda gigantesca con respecto a su unidad como continente, como hermandad, como una cultura latinoamericana” (Dirigente movimiento estudiantil, Chile).

“Los líderes de hoy día, líderes me refiero a los presidentes, están muy marcados por las dictaduras de los años 60, 70, 80, en la región. En cambio generaciones nuevas que venimos sin los miedos de esa confrontación de ideas creo que es más posible, es más factible” (Dirigente movimiento estudiantil, Chile).

### **g. El nuevo rol de Brasil como líder de la región**

Para numerosos entrevistados, el surgimiento de Brasil como líder regional es prácticamente indiscutible. Más aún, se evalúa favorablemente este hecho y se espera que beneficie a toda la región, en promedio el puntaje es 1,885<sup>19</sup>.

---

19 Tres de los entrevistados evalúan muy positivamente (3) el desempeño de Brasil, 17 consideran que este

Los líderes que manifiestan mayor conformidad con el rol que está jugando Brasil, pertenecen a tres orientaciones políticas (nacional y popular, reformismo pragmático y modernización conservadora), a diferencia de la relativa homogeneidad observada en la tendencia anterior.

“Sobre Brasil tenemos una muy buena impresión. Ha sido un país muy entregado en la relación bilateral con nosotros, nos ha ayudado mucho.” (Funcionario del Poder Ejecutivo, El Salvador)

“El plan de avance para Brasil es ubicar en el centro de la política externa la integración general con los países de Sur América y Latino América. Brasil tiene la vocación de darle prioridad a la política, la integración y sobre todo, a la soberanía de los pueblos” (Diputada Federal, Brasil).

Entre aquellos que valoran positivamente también se advierte heterogeneidad en el signo político, aunque cabe destacar que, excepto uno, todos los líderes nacionales y populares o que se encuentran en la intersección con el reformismo pragmático se ubican en este segundo grupo.

---

desempeño es positivo (2), 6 como insuficiente (1) y un entrevistado no hizo mención al tema.

Las reticencias aluden principalmente a que Brasil aún no ha logrado consolidar su liderazgo, puesto que es reciente. También se advierte que al interior del estado brasileño no hay consenso sobre este incipiente liderazgo regional.

“Brasil ha tenido siempre una cancillería –Itamaraty– casi autónoma de los gobiernos. Y digo ‘casi’ porque con los gobiernos de Lula eso empezó a cambiar” (Senadora de la República, Uruguay).

“Brasil recién se ha abierto a América Latina, es un proceso relativamente joven en el cual Brasil ha comenzado no solo a mirar sus vecinos latinoamericanos como socios, como aliados, como mercados potenciales sino que también ha permitido que los latinoamericanos empecemos a ver a Brasil como un espacio de colaboración” (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Perú).

Tres dirigentes de los seis que no evalúan positivamente el desempeño de Brasil se incluyen dentro del reformismo pragmático y dos en la intersección con la modernización conservadora. A grandes rasgos, las críticas aluden a la ambigüedad en el ejercicio del liderazgo, a la falta de una genuina vocación de guiar a la región y a anteponer los intereses del país, en desmedro de la integración.

“Brasil tiene una política exterior vinculada diplomáticamente a lo comercial muy sofisticada, Brasil no es un hermano de América Latina, Brasil es un hermano de sí mismo utiliza su poder hasta todos los límites con América Latina, con Estados Unidos (...). Ya están empujando a donde pueden llegar en todo para tener la venia de otros países emergentes (Dirigente político, Costa Rica).

“Lo que está pasando en Bolivia con el gas es una prueba clara de que a Brasil no le importa la agenda de desarrollo sostenible y democrático, sino el crecimiento de su economía.” (Ex funcionaria del Poder Ejecutivo, Bolivia).

#### **h. Escenarios futuros: percepciones contrapuestas**

Para finalizar se les pidió a los líderes que indicaran cuál era el mejor y el peor escenario que ellos imaginaban para América Latina, que los mantenía “despiertos” pensando sobre el futuro de la región.

Las respuestas fueron diversas y, por tal motivo, no pudieron ser sistematizadas con la tipología empleada previamente. Sin embargo, ha sido posible identificar algunos puntos en común entre los entrevistados.

La mayoría de los entrevistados, independientemente de su afiliación ideológica, o partidaria, hizo hincapié en la necesidad de avanzar

en la lucha contra la pobreza y, especialmente, contra la desigualdad, por sus efectos negativos en la cohesión social y en la institucionalidad democrática, entre otros.

“La pobreza, la desigualdad. Posiblemente en ese tema soy casi monotemática, a mí me parece que vamos bastante enrumados a no solucionar ese problema, Latinoamérica difícilmente va a poder solucionar otros problemas. Vea que si bien es cierto que me preocupa mucho la pobreza, me preocupa igualmente la desigualdad, porque creo que la inequidad, cada vez más visible en nuestras ciudades, hace que el esquema democrático, que el esquema político se resquebraje” (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Costa Rica)

“Realmente, no veo viable la democracia, no veo viable la paz social, no veo viable la convivencia en un país cuando usted tiene grados muy altos de inequidad, grados de marginalidad absoluta de grupos de la población. Eso es lo que nos tiene liquidados a Latinoamérica y la verdad es que eso sólo se enfrenta con políticas muy serias” (Funcionaria del Poder Ejecutivo, Chile)

Al desagregar por orientación ideológica se observan algunas diferencias en cuanto a los escenarios negativos para la región. Entre aquellos incluidos en la orientación Nacional popular varios señalaron que el peor escenario

para la región sería el final de lo que ellos definen como “proceso histórico de cambio” que atraviesan sus respectivos países, que se pierda la oportunidad de consolidar los avances que para ellos ha obtenido la región.

“Me mantiene despierta como preocupación el que no se entienda el proceso histórico político que se está viviendo, porque realmente es complicado. Tenemos oposiciones y ahí estoy hablando como mujer con una línea política. Me preocupa que esos procesos por efecto mediático –porque lo cierto es que los medios de comunicación en este momento no son la mejor fuente de información– puedan hacer que existan retrocesos en el proceso histórico.” (Legisladora Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia).

“Un escenario negativo sería un retroceso en la oleada de gobiernos progresistas que tenemos ahora en la región. (Diputada Federal, Brasil)”

Como contraparte, los líderes pertenecientes al reformismo práctico, a la modernización conservadora o a la intersección entre ambas orientaciones afirmaron que un escenario negativo para la región sería un retroceso en la calidad institucional, el predominio de gobiernos autoritarios y los perjuicios que esto podría traer a la integración regional.

“Lo que más me preocupa del futuro es que como país, o países de la región no tengamos la capacidad de construir las instituciones, o fortalecer las instituciones, o transformar las instituciones, y de construir los mejores caminos para aprovechar y dar cauce al talento de nuestra gente, a su creatividad, a sus sueños, a sus fuerzas, innovación, a nuestra cultura.” (Dirigente política, México)

“La evolución de un modelo tipo chavista, o sea autocracias con sistemas centralistas de poder autoritarios que a la larga –en mi concepto– desarrollen un populismo que no supera la pobreza ni respeta la dignidad. Ese escenario me preocupa, me preocupa un escenario de violencia, me preocupa un escenario en el que el narcotráfico, la violencia, y la inseguridad ciudadana se impongan” (Dirigente política, Perú).

Asimismo, algunos consultados mostraron gran preocupación por la creciente influencia del narcotráfico y la inseguridad. Al respecto, una funcionaria del Poder Judicial de Guatemala afirma que *“el poder de corrupción que tienen las estructuras vinculadas con el narcotráfico y la capacidad de generar violencia hace que la región esté en las agendas de prácticamente de todos los países.”*

“Lo que más me preocupa es el tema del narcotráfico, porque nos agrede de una manera y con

un potencial económico que los países lo máximo que hacen es estar a la defensiva, o tratar de correr los narcotraficantes para otro lado pero le caen a otro país (Senadora de la República, Uruguay).

“Lo peor que puede pasar, ya le decía, es que las amenazas a la consolidación democrática y al desarrollo económico con inclusión se conviertan en realidad, que resurjan grupos que quieran resolver todo por la vía de la violencia, o que el crimen organizado y el narcotráfico se tomen a la estructura de los estados” (Funcionario del Poder Ejecutivo, El Salvador).

En síntesis este liderazgo promotor de proyectos y resultados, está enfrentando las complejidades de la plataforma socio-histórica que les ha tocado vivir, valorizando la política como el factor central para enfrentar los problemas, privilegiando resolver los problemas de equidad e innovación productiva, pero conscientes de que existen limitaciones y desafíos que son muy difíciles de enfrentar en un mundo de continuos cambios.

Entre las limitaciones se destaca la debilidad de pensamientos estratégicos para construir una posición regional compartida en la cuestión ambiental y dificultades en los procesos de institucionalización política.

Varios líderes reclamaron mayor pluralismo político, en todos ellos parece prevalecer la valorización del dialogo como camino de convivencia entre distintos. Si a esto se suman las diferencias de alcance de metas políticas y desarrollo, por condiciones socio histórico y económico diferente entre líderes de México y Centroamérica y los de Sudamérica, queda claro que los resultados proximos serán diferentes y que una integración latinoamericana, que es valorada por todos, queda pendiente para el futuro.

Por último, se destaca un consenso casi generalizado con respecto papel de las mujeres y los jóvenes como nuevos actores del desarrollo y la democracia. Se subraya que se ha avanzado, aunque también se señalaron múltiples limitaciones. Sin embargo, desde el mundo político pareciera promoverse su inclusión activa en los juegos del poder, lo cual podría contribuir a obtener cambios genuinos.

### **3. LAS VOCES DE LA GENTE**

En esta sección se presentan datos sobre las percepciones y actitudes de los ciudadanos de 18 países de América Latina y el Caribe que muestran coincidencias importantes con algu-

nas de las percepciones de las élites, aunque no necesariamente son las mismas. En este sentido, el capítulo muestra evidencia que complementa y, a veces, difiere de las actitudes y opiniones de los líderes promotores recogidas a través de las entrevistas realizadas por el PAPEP. Los datos de las percepciones ciudadanas provienen de las rondas de encuestas de 2010 y 2012 del Barómetro de las Américas de LAPOP<sup>20</sup>.

La opinión pública es clave para comprender los procesos políticos de América Latina, y aporta algunas pautas esclarecedoras sobre la emergencia de ciertos liderazgos y orientaciones políticas. La opinión pública, entendida como un conjunto de actitudes y percepciones sobre ciertos temas de interés público y canalizada por medio de encuestas de opinión y por los medios de comunicación masiva, es una aproximación útil para comprender las tendencias, las tensiones y las contradicciones existentes en ella.

La información presentada en este capítulo se concentra en cuatro ejes temáticos que fue-

ron abordados en las entrevistas con las élites. En primer lugar se presentan resultados sobre las valoraciones sobre capacidades políticas en la región. Luego se consideran las demandas por desarrollo con equidad y con protagonismo estatal. En tercer lugar se analizan datos sobre el rol de los jóvenes y las mujeres, en la dinámica política nacional de los países de la región. Por último, se discuten datos sobre las percepciones ciudadanas en torno a la integración regional, haciendo énfasis en el liderazgo de Brasil.

### **3.1. CAPACIDADES POLÍTICAS EN LA REGIÓN**

Las capacidades políticas de los gobiernos de la región para manejar conflictos y para liderar procesos innovadores de desarrollo innovadores de los gobiernos de la región, dependen en buena medida de la confianza que la sociedad deposite en los líderes y en el desempeño de su gestión. La capacidad de la política para procesar conflictos de manera eficiente tiene que ver fundamentalmente con el margen de maniobra que la ciudadanía está dispuesta a otorgarles a los principales líderes políticos. En democracias presidencialistas como las latinoamericanas, la capacidad de acción legítima de parte

---

20 Para un mayor detalle de la información de LAPOP, así como para acceder a sus datos y a la forma en la que se construyen, ver el sitio web de esta organización en [www.lapopsurveys.org](http://www.lapopsurveys.org).

del ejecutivo es fundamental para determinar las capacidades generales que tiene la política en el país. Y esta capacidad de gobierno depende, en buena medida, del respaldo y la satisfacción que sienten los ciudadanos con la política de su país.

Entendidas las cosas de esa manera, puede afirmarse que, durante la primera mitad del año 2012, las capacidades de la política en la región son relativamente positivas, vistas desde la sociedad civil; la mayoría de los países de la región vive un momento de satisfacción ciudadana con la política. No obstante, existen diferencias importantes en las valorizaciones de las capacidades políticas entre los países de la región. Un solo país muestra una situación crítica en su valoración de las capacidades políticas actuales, al menos de acuerdo con las señales encontradas en la opinión pública.

El indicador del malestar con la política, desarrollado por el PAPEP, y publicado en el Cuaderno de prospectiva política No. 2, ha demostrado ser capaz de identificar condiciones ciudadanas de malestar que definen el margen de acción de los actores políticos, en especial el del ejecutivo. El indicador se compone de la evaluación que hacen los ciudadanos de su situación económica personal y de

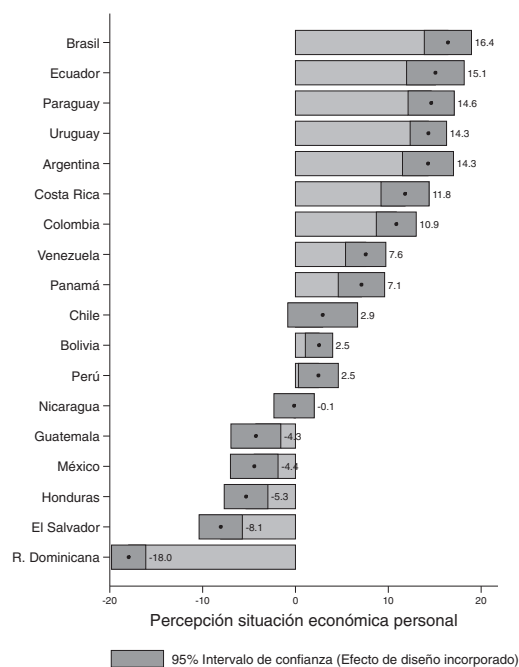
su nivel de aprobación promedio del trabajo del presidente.

La evaluación que hacen los ciudadanos de su situación económica personal tiene a ser buena en América Latina. Sólo en un puñado de países esta evaluación era negativa durante el primer trimestre de 2012. Estos se encuentran todos en Centroamérica y el Caribe: República Dominicana, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, a los que se suma México.

La combinación del auge de exportación de materias primas de los países latinoamericanos con tasas de crecimiento positivas en casi todos los países de la región genera un sentimiento de cierta bonanza económica entre los ciudadanos. Esto es más cierto en Sudamérica que en el norte de la región, que se ha visto más afectado por la crisis económica internacional.

Con respecto a la valoración que hacen los ciudadanos sobre el trabajo del ejecutivo, que es la segunda variable empleada en el indicador de malestar con la política del PAPEP, las percepciones promedio son también positivas. Solamente cuatro países tienen una valoración promedio negativa del trabajo realizado por el ejecutivo: Honduras, Chile, Panamá y Costa Rica.

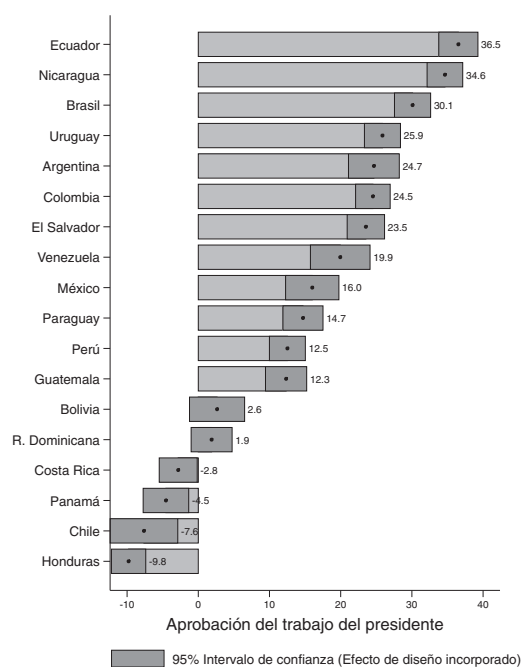
**Gráfico 1.** Percepción promedio de la situación económica personal por país, 2012\*



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

\* La formulación exacta de la pregunta empleada es: ¿Cómo calificaría en general su situación económica? ¿Diría usted que es muy buena, buena, ni buena ni mala, mala o muy mala? Las respuestas fueron recodificadas para su presentación en una escala de -100 a 100 en la que "ni buena ni mala" tiene valor de 0.

**Gráfico 2.** Valoración promedio del trabajo del ejecutivo por país, 2012



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Vale la pena resaltar que si bien los promedios de cuatro países son negativos, en ninguno de los casos la cifra llega a -10 en una escala que va des-

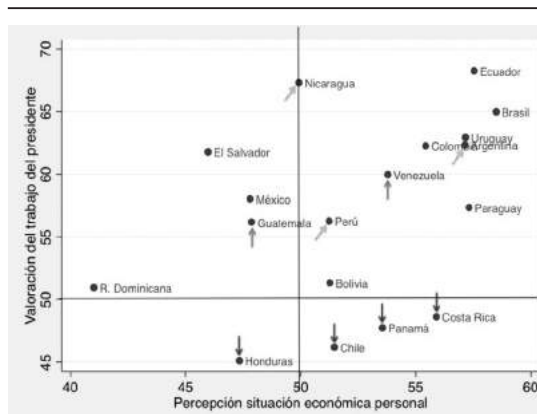
de +100 hasta -100<sup>21</sup>. Como contraparte, los promedios de aprobación son altos y llegan a más de 30 puntos en Ecuador, Brasil y Nicaragua.

El único país con promedios negativos tanto en la aprobación del trabajo del ejecutivo como en la valoración de la situación económica personal es Honduras. El siguiente gráfico que ilustra el indicador del malestar en la política para cada país en 2012, junto con sus tendencias en relación a 2010, muestra con claridad esta relación (Gráfico 3).

Los datos muestran capacidades políticas ampliamente diferenciadas entre los países de América Latina. Un grupo de 9 países, la mitad de los países considerados, muestran gobiernos fuertes y ciudadanos relativamente satisfechos con su economía: los gobiernos de Ecuador, Brasil, Uruguay, Colombia, Argentina, Venezuela, Paraguay, Perú y Bolivia no deberían tener grandes problemas para tomar decisiones legítimas en un clima positivo de

opinión. Cabe resaltar aquí los casos de Perú y Argentina, que en un plazo de dos años migraron de una situación de malestar ciudadano con la política a una de satisfacción ciudadana.

**Gráfico 3.** Posición de los países de América Latina en el indicador de malestar con la política en 2012, y evolución desde 2010



Fuente: Barómetro de las Américas 2012, por LAPOP.

21 La pregunta fue formulada de la siguiente manera: *Hablando en general acerca del gobierno actual, ¿diría usted que el trabajo que está realizando el Presidente (nombre Presidente) es... Muy bueno, Bueno, Ni bueno, ni malo (regular), Malo, Muy malo (pésimo)*. Las respuestas fueron recodificadas para su presentación en una escala de -100 a 100 en la que “ni buen ni malo” tiene valor de 0.

En 8 países se advierte que sus gobiernos tienen cierto margen de acción, definido ya sea por su capital político o por la percepción de una economía pujante. En Nicaragua, El Salvador, México, Guatemala y la República Dominicana, los ciu-

dadanos están insatisfechos con su economía, y aun así valoran de forma positiva al gobierno; esto sugiere que los gobiernos tienen cierto capital político que podrían emplear a su favor.

En el caso de Chile, Panamá y Costa Rica, el ciudadano promedio reprueba a su gobierno pese a estar personalmente satisfecho con su situación económica. El margen con el que cuentan los gobiernos en estos casos tiene que ver más con la estabilidad y la bonanza de sus economías que con sus propios méritos políticos. Esta es una combinación poco usual, ya que las percepciones sobre la economía suelen tener un efecto directo sobre la del trabajo del gobierno y del presidente. La posición de estos países puede estar sugiriendo problemas de representación política de carácter más bien estructural en sociedades que han alcanzado cierto nivel de bienestar económico.

Por otro lado, el hecho de que los tres países sean parte de la orientación política definida como “modernización conservadora” puede estar mostrando una mayor demanda por un modelo neo-desarrollista como una tendencia general en la región. Sin embargo, para poder corroborar alguna de estas hipótesis de manera conclusiva, es imprescindible monitorear cómo evoluciona la aprobación presidencial en los tres países.

La casilla de alerta que muestra una situación de malestar ciudadano con la política tiene un solo

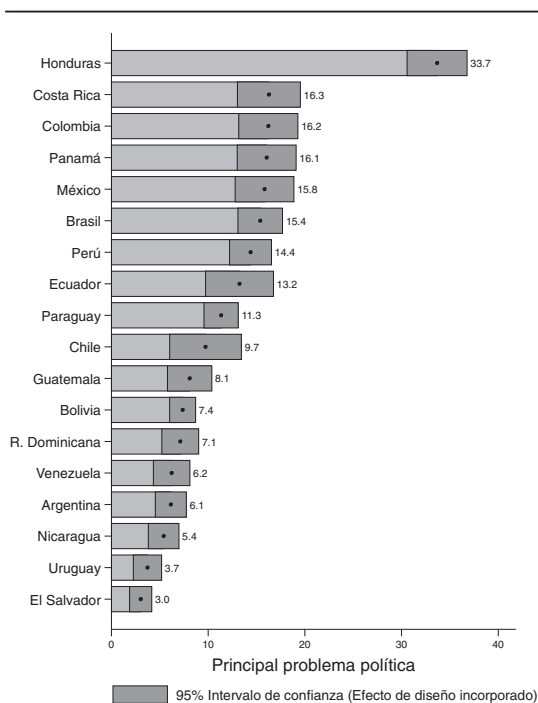
país durante el primer trimestre de 2012. Honduras se ubica ahí, luego de que su gobierno perdiera los elevados niveles de aprobación que poseía luego de la última elección presidencial. Esta combinación de valoración negativa del trabajo del ejecutivo con una percepción también negativa de la economía de parte de los ciudadanos sugiere la instauración de un estado de malestar ciudadano con la política, que restringe las capacidades de acción de parte de los actores políticos y pone una presión adicional a un marco institucional débil y golpeado por los eventos recientes.

Existe otro dato que refleja la seriedad de la situación política hondureña en la actualidad que se vincula con la percepción del principal problema del país. El porcentaje de personas que identifica a la política como la fuente de los principales problemas de su país es bajo en toda la región, lo que sugiere que la mayoría de los latinoamericanos no ve a la política como un obstáculo a la solución de sus problemas. La excepción es Honduras. Allí, la política es la respuesta más frecuente cuando se pregunta sobre el principal problema del país, y un tercio de la población comparte esta idea. Este porcentaje es el doble del país que se ubica en el segundo lugar<sup>22</sup>.

---

22 La pregunta empleada es: *En su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?*

**Gráfico 4.** Porcentaje de personas que cree que la política es el principal problema por país, 2012



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Se consignan aquí sólo las respuestas relacionadas a la política.

Además, Honduras es el país de América Latina con los valores más bajos para dos indicadores relevantes: la preferencia por la democracia como forma de gobierno y la tolerancia política. Mientras que la mayoría de los ciudadanos están convencidos de las ventajas de la democracia como forma de gobierno, en promedio los hondureños muestran un bajo grado de apoyo a esta idea, así como un bajo nivel de respeto por la participación política de ciudadanos con posiciones políticas distintas.

En suma, en Honduras se combina una situación de malestar ciudadano con la política con una percepción explícita de los ciudadanos de que la política es el principal problema, bajos niveles de tolerancia política y de preferencia por la democracia. Esto va a contracorriente de lo que sucede en el resto de la región, donde no parece instaurarse una sensación de malestar y los problemas percibidos por la gente son principalmente de orden económico o de seguridad ciudadana. Las capacidades del sistema político hondureño para manejar conflictos están en una situación claramente crítica, sin que existan elementos sólidos en la opinión pública que puedan actuar como contención de posibles retrocesos autoritarios.

### 3.2. DEMANDAS CIUDADANAS DE DESARROLLO Y DE PRESENCIA DEL ESTADO

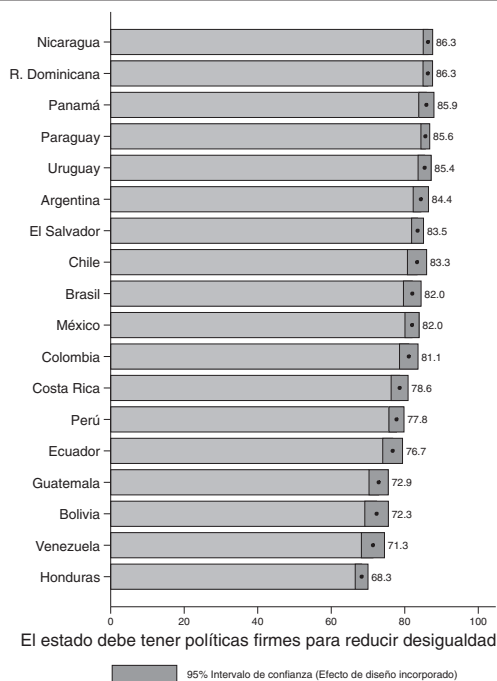
Los latinoamericanos demandan un tipo de desarrollo con fuerte presencia estatal, capaz de solucionar las brechas sociales en la región y con énfasis en la seguridad ciudadana. La demanda por la solución de problemas económicos y de seguridad a veces se cruza con la preferencia por liderazgos fuertes, con rasgos populistas y en ocasiones autoritarios.

La preocupación por las desigualdades sociales y, en general, por los problemas de la economía es grande entre los latinoamericanos. Las brechas sociales, acentuadas durante las décadas de reformas estructurales, son importantes para los ciudadanos de América Latina, que sigue siendo la región más desigual del mundo. Esta preocupación por la desigualdad viene de la mano por una demanda de mayor participación estatal en la generación y distribución de ingresos.

La mayoría de los ciudadanos en América Latina está de acuerdo con que los estados promuevan políticas para reducir las desigualdades entre sus ciudadanos. Esto muestra un interés inobjetable por la reducción de las condiciones de desigualdad aún existentes en la región. El gráfico siguiente muestra que el promedio de apoyo a la idea de que “El Estado debería implantar políticas firmes

para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres” es alto en todos los países de la región.

**Gráfico 5.** Promedios nacionales de acuerdo con la idea de que el Estado debería implementar políticas para reducir la desigualdad, 2012



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

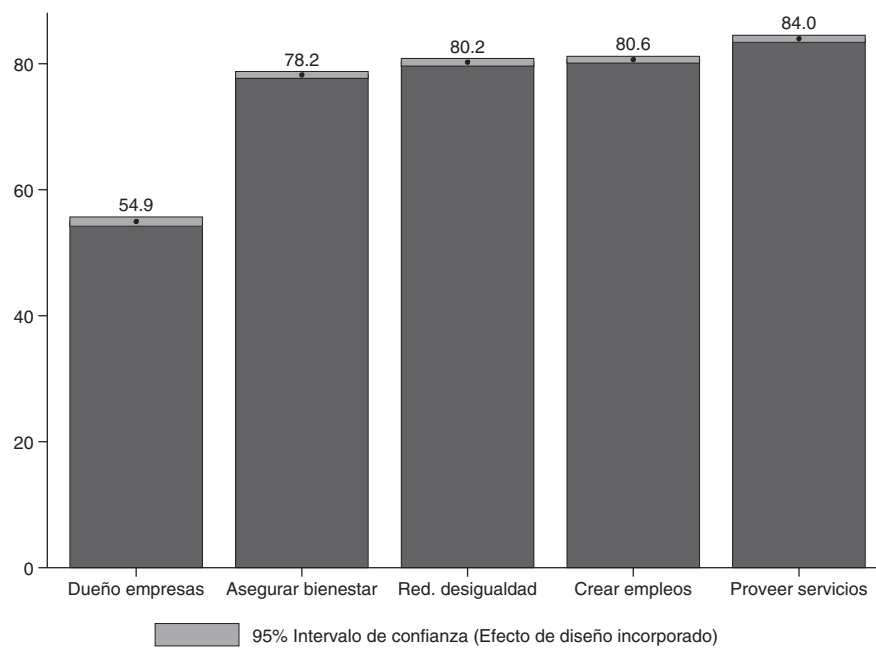
La preferencia de los latinoamericanos por la intervención del Estado en la economía es alta no solamente cuando se considera a las políticas de reducción de las brechas sociales, sino también en otros ámbitos económicos en los que el Estado puede participar. En efecto, la preferencia de los latinoamericanos apunta a un Estado fuerte, capaz de proveer servicios, crear empleos y reducir la desigualdad, asegurando el bienestar de la gente. El gráfico 6 muestra los promedios latinoamericanos de aprobación de estas ideas<sup>23</sup> y el gráfico 7 el índice de estatismo por país (Ver gráficos 6 y 7 en páginas siguientes).

---

23 Las preguntas empleadas son las siguientes: *El Estado (gentilicio), en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país; más que los individuos debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente; más que la empresa privada, debería ser el principal responsable de crear empleos; debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres; más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud.* La combinación de estos 5 elementos en un promedio con una escala de 0 a 100 conforma el índice de estatismo que se usa en este capítulo como medida compuesta de la preferencia por un estado protagónico en la economía.

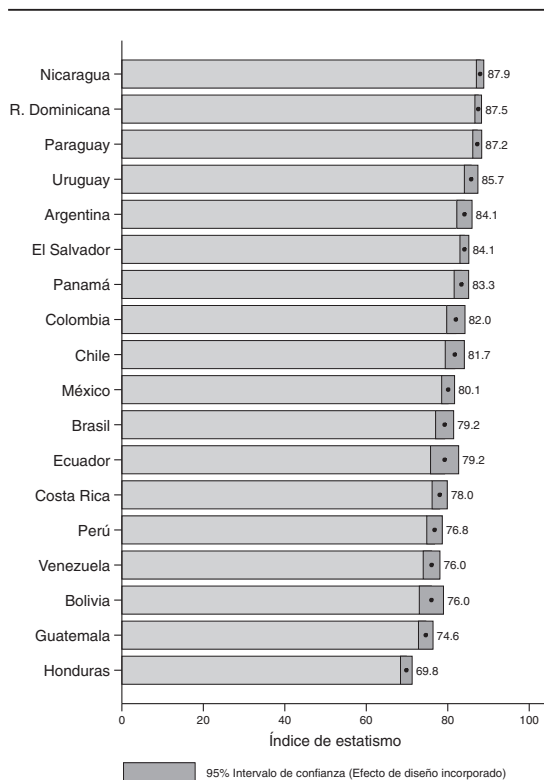
La preferencia por un Estado que sea dueño de las empresas también es alta, pero menor que en las otras áreas. El dato más relevante con relación a este tema tiene que ver con que la aprobación de la idea del Estado dueño de empresas es más alta precisamente en los países con una política económica más liberal (como Panamá, Chile y Paraguay), mientras que en Venezuela es mucho más baja (el promedio es casi 30 puntos más bajo en Venezuela que en Chile).

La demanda de presencia estatal es alta incluso en países altamente institucionalizados, y considerados desarrollados dentro de la región, como Uruguay, Brasil y Colombia; es más, en estos países los valores del índice de estatismo son más altos que en países como Bolivia, Guatemala y Perú. Este dato es de gran importancia para las circunstancias históricas que vive la región y explica en buena parte la emergencia de liderazgos fuertes con rasgos carismáticos, y con una orientación hacia políticas de corte nacional popular. Y es que los ciudadanos parecen estar demandando políticas neodesarrollistas, en las que el Estado es un actor central en la economía y en la búsqueda de desarrollo y bienestar material para la población.

**Gráfico 6.** Promedios latinoamericanos de aprobación a la intervención estatal en distintas áreas, 2012

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

**Gráfico 7.** Promedios latinoamericanos del índice de estatismo, 2012



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Más allá de una demanda circunstancial, lo anterior puede estar sugiriendo que los latinoamericanos anhelan mayor presencia estatal en la economía precisamente en los países en los que ésta es más débil, o al menos en los que se percibe una ausencia de acción estatal. Al contrario, en los países en los que la presencia estatal es muy clara, los ciudadanos parecen inclinarse por un rol más pasivo del Estado. El área de intervención en la que estas diferencias pueden verse de manera más clara es la propiedad de las principales empresas del país, mientras que las responsabilidades de asegurar bienestar, proveer servicios, crear empleos y reducir la desigualdad encuentran mayor consenso en la región.

La demanda por un rol activo del Estado en la economía es tan importante para los latinoamericanos que se vincula con la preferencia misma por la democracia en la región. Los países en los que la preferencia por la democracia es más sólida son aquellos que demandan mayor claridad un Estado con papel protagónico. Esta relación se da también en el nivel individual: se observa una correlación positiva entre índice de estatismo y preferencia de los ciudadanos por la democracia. Estos datos indican que los latinoamericanos quieren un tipo de democracia específico, en

el cual el Estado tiene un papel central en la dinámica económica.

La mayoría de los latinoamericanos identifican dos tipos de problemas como los más importantes para sus países: los económicos y los de seguridad ciudadana. Aproximadamente un tercio de los ciudadanos de los 18 países considerados identifica a los problemas económicos como los principales, y otra tercera parte señala a los de seguridad. Siguen muy lejos los problemas políticos, señalados apenas por el 12% de la población.

No obstante, existen importantes diferencias entre los países con relación a los problemas más importantes. Mientras que tres cuartas partes de los nicaragüenses identifican problemas económicos como los más importantes, apenas 1 de cada 7 brasileros lo hacen. Otros países en los que los problemas económicos tienen una gran incidencia para sus ciudadanos son Bolivia, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Perú y Ecuador.

En cuanto a la seguridad, dos terceras partes de los venezolanos la señala como el principal problema del país, lo mismo que la mitad de los uruguayos y de los salvadoreños. En contrapartida, apenas 8% de los nicaragüenses cree que los problemas de seguridad son los más importantes en su país.

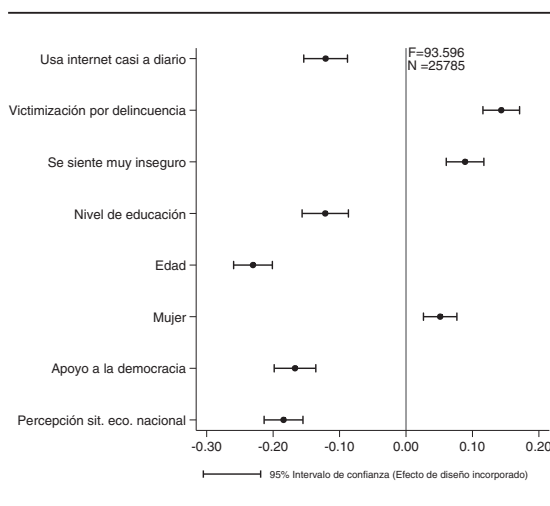
En general, los ciudadanos de los países más pobres de la región tienden a identificar a los problemas económicos como los más importantes. La seguridad ciudadana parece preocupar más a ciudadanos de países con niveles de desarrollo socioeconómico medios, mientras que la política preocupa de manera notable solamente en Honduras, el país que vivió un quiebre institucional en el último lustro.

Cabe señalar que tanto las percepciones de inseguridad ciudadana como las percepciones negativas sobre la economía del país están asociadas con una preferencia por liderazgos fuertes, incluso autoritarios. Los resultados de un análisis de regresión logística graficados a continuación, muestran que tanto la victimización por crimen como la sensación de inseguridad están vinculadas con la justificación de un golpe de estado hipotético por parte de los militares<sup>24</sup>.

---

24 La pregunta empleada para este análisis es la siguiente: *Alguna gente dice que en ciertas circunstancias se justificaría que los militares de este país tomen el poder por un golpe de Estado. En su opinión se justificaría que hubiera un golpe de estado de los militares frente a las siguientes circunstancias...? Frente a mucha delincuencia.*

**Gráfico 8.** Resultados de la regresión logística para la justificación de un golpe de Estado de parte de los militares, 2012



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Además de las variables de inseguridad y crimen, otros factores que muestran un efecto significativo sobre la preferencia por un gobierno no democrático son la edad, el uso de internet, el nivel educativo, el apoyo a la democracia, el hecho de ser mujer y la percepción favorable de la situación económica nacional. Todos estos factores

tienen efectos negativos sobre la justificación de un golpe de estado por parte de los militares en un hipotético caso de delincuencia extrema.

Las personas más educadas están menos dispuestas a justificar un golpe de Estado, así como las personas más satisfechas con la situación económica nacional y quienes muestran un apoyo más explícito a la democracia. Independientemente de su edad o nivel socioeconómico, las personas que usan internet frecuentemente son menos propensas a justificar una interrupción militar del orden institucional que quienes no participan frecuentemente de la red.

Estos hallazgos reafirman la emergencia de una nueva politicidad en América Latina, conformada principalmente por los internautas y las personas más educadas, aunque también por las mujeres y los más jóvenes. Este nuevo sentido de la política pasa por un convencimiento democrático sólido, pero que parte de un ciudadano autónomo, que tiene capacidad crítica y está conectado con distintas redes.

### 3.3. PROTAGONISMO DE LA MUJER Y DE LOS JÓVENES EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

En Latinoamérica, las mujeres y los jóvenes muestran menor interés en la política que los

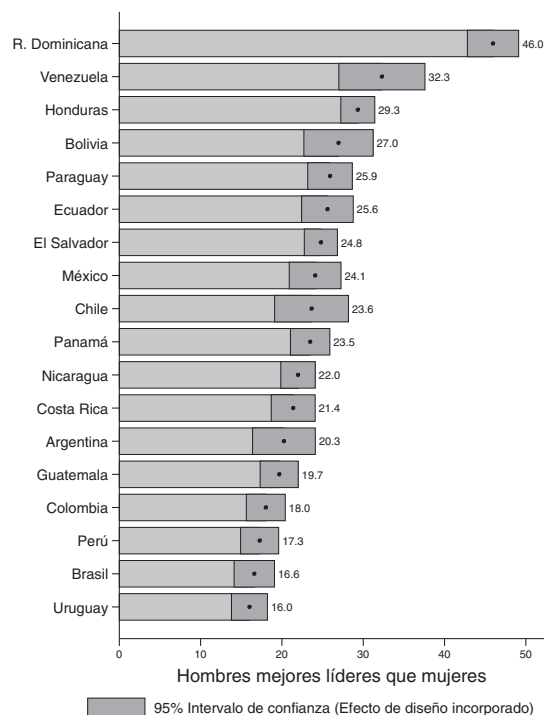
varones y las personas de mayor edad. Sin embargo, las mujeres son vistas como líderes menos susceptibles a la corrupción. Esto las posiciona como actores claves para la canalización de una nueva forma de hacer política, que responda las demandas ciudadanas y sea capaz de fortalecer los sistemas democráticos en la región.

Cuando se pregunta a los latinoamericanos sobre quiénes creen que son mejores líderes, la gran mayoría de la población rechaza la idea de que los varones sean mejores líderes. Este es un primer hallazgo importante; casi tres cuartas partes de la población en la región están en desacuerdo o muy en desacuerdo con la idea de que los varones sean mejores líderes<sup>25</sup>.

El gráfico siguiente muestra el porcentaje de personas que están, al menos, de acuerdo con la idea de que los varones son mejores líderes que las mujeres en los países incluidos en este análisis.

25 La pregunta empleada es *Algunos dicen que en general, los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres. ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo, o muy en desacuerdo?* Se muestran aquí las opciones “muy de acuerdo” y “de acuerdo”.

**Gráfico 9.** Porcentaje de personas que aprueba la idea de que los varones son mejores líderes que las mujeres por país, 2012



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Una cuarta parte de los habitantes de la región sostienen que los varones son mejores líderes. Los países que tienen actualmente presidentas mujeres están en la parte baja del cuadro. Mientras que casi la mitad de los dominicanos están convencidos de que esto es así, apenas uno en 6 uruguayos y brasileros tienen este sesgo machista. Esto muestra la persistencia de una cultura machista en una fracción importante de la población que menoscaba las capacidades de liderazgo de las mujeres y reproduce condiciones de dominación masculina que se evidencian también en la política, y parece ser más prevalente en el Caribe que en el resto de la región.

A pesar de la existencia de esta cultura machista, los liderazgos políticos de las mujeres son considerados como menos corruptos que los de los varones. Cuando se pregunta quiénes son más corruptos como políticos, si los hombres o las mujeres, alrededor de un tercio de los latinoamericanos afirma que los varones, mientras que sólo el 4% dice que las mujeres, aunque la mayoría cree que ambos pueden ser corruptos. Este dato es relevante, puesto que señala que las mujeres tienen una reserva de confiabilidad que podría alimentar el resto del sistema político en momentos de crisis de legitimidad.

Pero esta percepción favorable del liderazgo femenino no parece ser suficiente para generar condiciones de igualdad en la participación política. De manera consistente con otros estudios, distintos factores muestran que las mujeres tienden a adoptar una posición pasiva en la política con relación a sus conciudadanos varones. Uno de ellos es el interés en la política: las mujeres latinoamericanas muestran un interés en la política significativamente menor, independientemente de su nivel educativo y de otros factores socioeconómicos, que el que afirman tener los varones. En promedio, el interés de las mujeres en la política es 8 puntos porcentuales menores al de los varones. Este menor interés de las latinoamericanas en la política se observa a nivel regional y en todos los países a nivel individual, excepto en Honduras y México, donde no hay diferencias estadísticamente significativas entre varones y mujeres.

El convencimiento de que se conoce los asuntos importantes del país, que parece ser una condición del interés y la participación políticos, también muestra variaciones importantes en la región. Los varones creen que saben lo que importa con más frecuencia que las mujeres, independientemente de su nivel educativo.

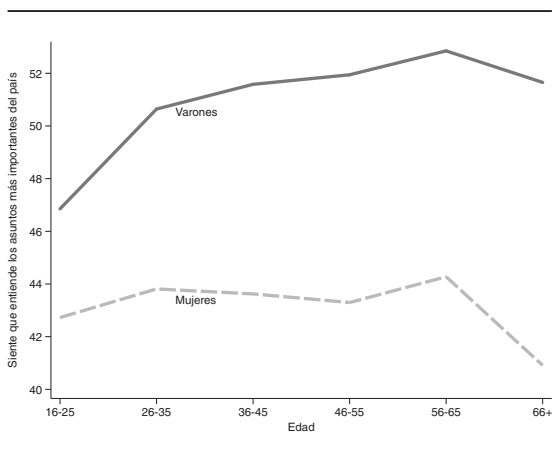
La edad también tiene un papel distinto para los varones y para las mujeres con respecto a

cuáles son los asuntos más importantes del país. Mientras que esta seguridad se incrementa con la edad entre los varones, entre las mujeres no hay diferencias importantes entre los distintos rangos de edad. Es decir, los varones tienden a ganar confianza de que conocen los asuntos importantes del país a medida que se convierten en ciudadanos maduros pero esto no sucede entre las mujeres. El gráfico 10 muestra la evolución de los promedios en el “sentimiento de que se conoce los asuntos importantes del país” para hombres y mujeres, según su edad<sup>26</sup> (Gráfico 10).

Es posible proponer distintas explicaciones para esta participación política diferenciada: desde la preeminencia de una cultura política machista hasta la falta de confianza de las mujeres en sus capacidades políticas. Pero cualquier explicación de la menor participación de las mujeres en la política debe considerar que ésta es un ámbito controlado por los varones, que se rige por códigos y lógicas masculinas, en el cual las mujeres tienen a menudo un papel subordinado. Y muy posiblemente esto es lo que empieza a cambiar en la región.

<sup>26</sup> La pregunta empleada dice: *Usted siente que entiende bien los asuntos políticos más importantes del país. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?*

**Gráfico 10.** Sentimiento de que se conoce los asuntos importantes del país entre hombres y mujeres, según rangos de edad, 2012



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Los esfuerzos de inclusión de las mujeres en la política, por ejemplo por medio de la instauración de cuotas en la representación parlamentaria, han logrado conferirle a la política en los países latinoamericanos mayor presencia femenina. Sin embargo, las estructuras patriarcales que garantizan y reproducen el control masculino del poder estatal distan mucho

de ser completamente superadas. Esto puede apreciarse todavía en la opinión pública, tanto en las percepciones sobre participación femenina, como principalmente en las percepciones y actitudes de las mismas mujeres.

Con los jóvenes sucede algo similar, pero sin políticas que promuevan su participación en la mayoría de los países de la región. Tanto a nivel de América Latina como cuando se considera a los países de manera individual, los jóvenes muestran menos interés en la política que los ciudadanos de mayor edad. En algunos países los jóvenes parecen tener mayor interés, pero una vez que se introduce el nivel educativo como variable de control, esta relación desaparece. En otras palabras, lo que define el interés por la política es la educación de las personas, que tiende a ser mayor entre los miembros de las generaciones más nuevas. Una vez que se controla por éste y otros factores, los jóvenes se muestran menos interesados en la política que los mayores.

Sin embargo, antes que un desinterés general en la política, estos datos pueden estar mostrando es la falta de confianza e interés en la forma específica en que la política funciona y se practica. Para muchos jóvenes, los actores y el sistema político en general están devaluados y no motivan su interés y participación. Pero esto no implica que no participen en acciones

eminentemente “políticas”; las manifestaciones masivas de jóvenes demandando mejores condiciones de educación en Chile, el movimiento #yosoy132 en México, o las movilizaciones por la paz en Colombia son indicios de la existencia de jóvenes organizados, conectados a través de las tecnologías de la comunicación y activamente involucrados en acciones políticas que no pasan por los canales de representación institucionales. Esto refleja la demanda de una nueva politicidad de parte de los jóvenes latinoamericanos. Y es aquí donde las mujeres, percibidas como actores políticos menos susceptibles de volverse corruptas, aparecen como un actor clave en el encausamiento de tal demanda.

### **3.4. ESCENARIO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL**

Los latinoamericanos están conscientes del carácter crecientemente multipolar del contexto internacional en el que viven. Si bien los Estados Unidos sigue siendo el país con mayor influencia en la región, se percibe su declive. Brasil es el país que se percibe con una influencia más positiva y con una imagen gravitante en el cono sur. Al mismo tiempo, se aprecian condiciones favorables para la integración regional, aunque esta tendencia pare-

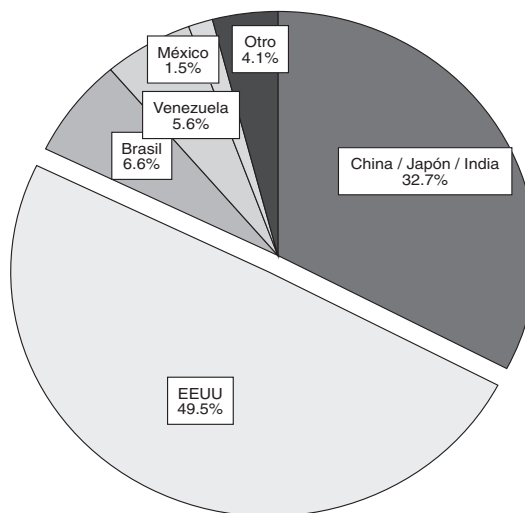
ce más clara en Sudamérica que hacia el norte de la región.

Alrededor de la mitad de los latinoamericanos cree que los Estados Unidos son el país de mayor influencia en la región. Alrededor de una tercera parte cree que países asiáticos (China, Japón o la India) son los más influyentes. Menos de 15% identifica a un país latinoamericano como el más influyente (Gráfico 11).

La mitad de los latinoamericanos identifica a los Estados Unidos como el país con mayor influencia en la región. Esta percepción tiene su nivel más alto en Colombia, donde llega al 70% de la población y el más bajo en Venezuela, donde apenas uno de cada 4 ciudadanos cree que los Estados Unidos es el país más influyente en América Latina.

Sin embargo, la influencia que los latinoamericanos predicen para los Estados Unidos dentro de 10 años es mucho menor. Apenas 30% de la población de la región cree que en ese lapso Estados Unidos será el país con más influencia. Este hallazgo sugiere una comprensión dinámica y precisa del contexto internacional, bajo la cual los países ganan y pierden su peso relativo en procesos globales de largo y mediano plazo; los ciudadanos no tienen una visión estática del contexto internacional, sino que entienden que éste se transforma, modificando las relaciones de poder entre los países.

**Gráfico 11.** País con mayor influencia en América Latina en la actualidad, América Latina, 2012



País con más influencia en América Latina hoy

Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

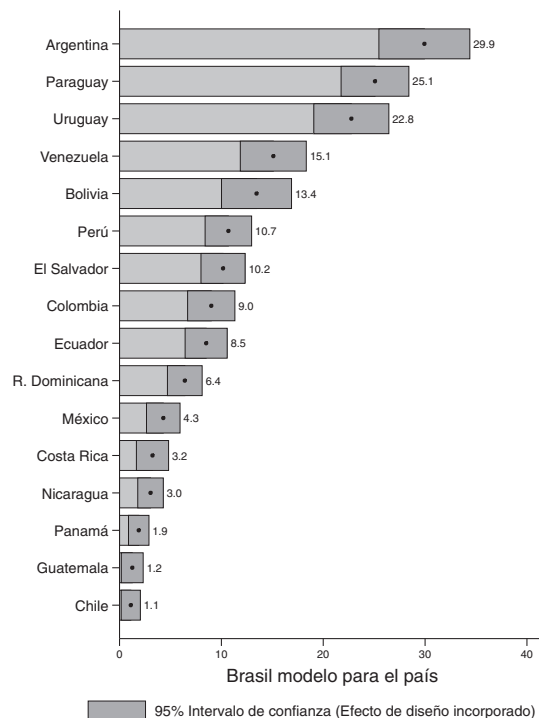
Brasil tiene la percepción más favorable de los países considerados. En general los latinoamericanos tienden a ver que la influencia del país sudamericano es positiva en la región. Menos

positiva es la percepción de la influencia de Venezuela en la región, que tiene los promedios más bajos.

Lo anterior es consistente con las respuestas a la pregunta sobre qué país debería ser considerado como un modelo en la región. Alrededor de 10% de los latinoamericanos identifica a Brasil como el país que debería ser considerado como un modelo para el suyo. Argentina es el país donde esta cifra es más alta: 30% de los argentinos se fija en Brasil como modelo, mientras que apenas 1% de los chilenos lo hace. El gráfico siguiente muestra los porcentajes de personas en cada país que afirman que Brasil debería ser un modelo para su propia nación<sup>27</sup> (Gráfico 12).

Los ciudadanos de los tres socios originales de Brasil en el Mercosur, Argentina, Uruguay y Paraguay son quienes más piensan en Brasil como modelo de desarrollo para su país. Los países mesoamericanos, al contrario, tienen ciudadanos más interesados en buscar modelos de desarrollo para su país fuera de la región.

**Gráfico 12.** Porcentaje de personas que afirma que Brasil debería ser considerado como un modelo para su país, 2012



27 La pregunta empleada es: *En su opinión, ¿cuál de los siguientes países debería ser un modelo para el desarrollo futuro de nuestro país?*

Un caso particular es el de Chile, el país en con el menor porcentaje de personas que cree que Brasil debería ser su modelo. Dada la ubicación de Chile en Sudamérica, y considerando su particular asociación con el Mercosur, este dato parece sorprendente; sin embargo, el nivel de desarrollo y estabilidad económicos logrados por Chile puede hacer que sus ciudadanos dejen de buscar modelos dentro de América Latina y se fijen en otras regiones o construyan un modelo auto referenciado.

Algo similar sucede en Brasil, donde los ciudadanos que se fijan en otros países de la región, pensando en un modelo de desarrollo son proporcionalmente los menos. El 73% de los latinoamericanos identifica al modelo que debería seguir su país fuera de la región. Este porcentaje es alto en todos los países, pero es el doble en el Brasil que en la Argentina: 89 y 46% respectivamente.

### **3.5. VISIONES Y EXPECTATIVAS DE FUTURO**

En general los latinoamericanos ven su vida con optimismo. El sentimiento de satisfacción con la vida propia es más alto que a principios de la década del 2000. El año 2004, solamente 37% de los habitantes de la región afirmaban estar muy satisfechos con su vida, mientras que

ocho años después este porcentaje llega al 48%. Esta tendencia al incremento en la satisfacción con la vida parece ser general en la región después del momento de inflexión que vivió la región alrededor del año 2000.

Al mismo tiempo, las condiciones económicas del país son vistas, en general, de manera positiva. El año 2012 22% de los latinoamericanos creían que la situación económica de su país era “buena” o “muy buena”, mientras que el año 2004 apenas 6% de la población de la región compartía esa opinión.

Este optimismo es más claro a nivel personal –cuando se pregunta a los latinoamericanos sobre sus percepciones acerca de sus condiciones económicas personales o nacionales, que cuando se toma en cuenta el nivel nacional (cuando el sujeto sobre el cual se consulta es el país). Más de una cuarta parte de la población de la región consideraba en 2012 que su situación económica personal era “buena” o “muy buena”, y menos del 20% creía que era “mala” o “muy mala”. En contraste, el año 2004 sólo 12% de los latinoamericanos sentían que su situación era buena o muy buena, mientras que 4 de cada 10 la percibía como mala o muy mala.

En una mirada prospectiva, las dos tendencias se hacen evidentes. Por un lado, entre los latinoamericanos prima una visión optimista del

futuro, al menos cuando se trata de la economía. Por otro, las visiones son más favorables a nivel personal que a nivel nacional. El gráfico 13 muestra la valoración prospectiva promedio en cada país, tanto para el nivel individual como para el nacional<sup>28</sup> (Ver gráfico 13 en página siguiente).

En todos los países, la perspectiva que hacen los ciudadanos de su situación económica personal es, en promedio, positiva. Pero cuando se hace referencia al futuro del país, 8 países tienen valoraciones promedio negativas; nuevamente, las percepciones negativas parecen ser más comunes en Mesoamérica que en el sur del continente.

Pero las diferencias entre verse a sí mismos de manera optimista y ver al país con el mismo entusiasmo no son constantes entre los latinoamericanos. Mientras mejores sean las condiciones económicas de las personas, mayor es la propensión a que se sientan optimistas sobre su

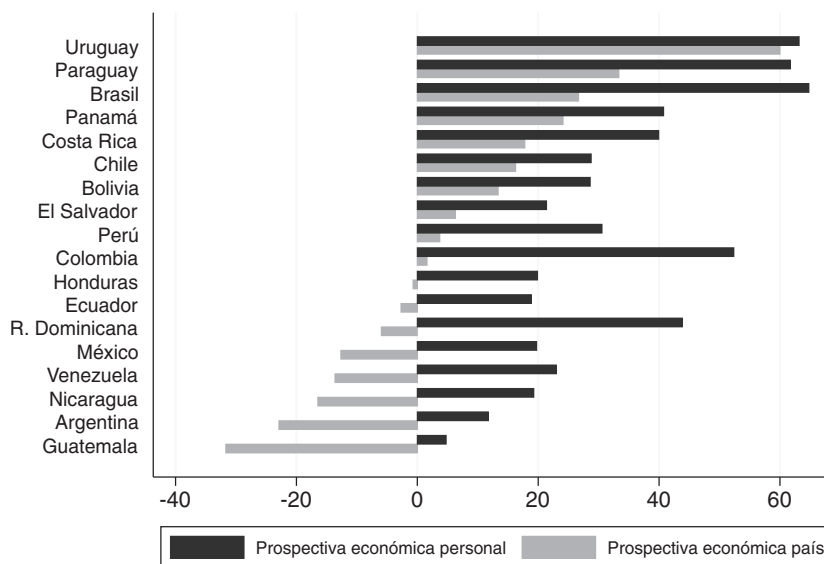
futuro personal pero no necesariamente sobre el del país. Es decir, quienes mejor están tienen menor confianza en que el país estará mejor en el futuro de la que tienen en sí mismos.

Es un dato relevante que los sectores socioeconómicos más favorecidos en la región tengan niveles de optimismo más altos; esto coincide con otros hallazgos relacionados, por ejemplo, con la legitimidad de las instituciones o la confianza en las instituciones fundamentales de la democracia en América Latina (Seligson 2008). Pero también sugiere un cierto desprecio (o al menos un escepticismo serio) de las élites latinoamericanas en relación precisamente a los países que los hicieron ciudadanos privilegiados. Esto es lo que Fernando Calderón llama el Teorema de Almaraz, inspirado por el desaparecido intelectual boliviano Sergio Almaraz Paz (Calderón 2012).

En síntesis, los latinoamericanos de la segunda década del Siglo XXI ven el futuro con optimismo, y sienten que podrán cumplir con sus expectativas y mejorar económicamente en el futuro. Al mismo tiempo viven en sociedades con altos niveles de desigualdad y pobreza, por lo tanto, cuando evalúan el futuro económico para el país, son menos optimistas, particularmente si es son parte de los grupos más privilegiados.

---

28 Las preguntas empleadas fueron ¿Considera usted que dentro de 12 meses *su situación económica será mejor, igual o peor que la de ahora?* Y ¿Considera usted que dentro de 12 meses la situación económica *del país será mejor, igual o peor que la de ahora?* Las escalas fueron recodificadas en un rango de -100 a 100, en el que "igual" tiene valor de 0. Los datos para estas dos preguntas son de la ronda de encuestas de LAPOP del año 2010.

**Gráfico 13.** Prospectiva económica personal y nacional por país, 2010

Fuente: Barómetro de las Américas 2010, por LAPOP.

#### **4. HACIA UN BALANCE INTEGRADO: REFLEXIONES FINALES**

En primer lugar, a modo de síntesis, en el siguiente mapa se describen los principales consensos, bifur-

caciones y desafíos que surgen de analizar las entrevistas a las elites y los datos de opinión pública.

Consensos	Bifurcaciones	Desafíos
<p>Valoración del presidencialismo y de los liderazgos personales fuertes o carismáticos como centrales para el ejercicio de la política como mecanismo para la solución de problemas y como de la gestión eficiente de la economía asociada a estos liderazgos</p>	<p>Contraposición en las formas distintas de entender la política, que parecen ir de lógicas más institucionales hasta formas más participativas.</p>	<p>Se observa un escenario cuyo desafío es mantener la sostenibilidad económica con innovación en la mayoría de los países que actualmente muestran condiciones favorables; un segundo escenario en el que las capacidades políticas se superponen a las deficiencias económicas, y otro en el que la eficiencia económica es insuficiente para garantizar la confianza en los liderazgos políticos.</p>
<p>Importancia para enfrentar los problemas de la desigualdad y de la inseguridad es algo estratégico y fundamental para el desarrollo y la vigencia de la democracia en América Latina. El papel estratégico del Estado para abordar ambos problemas es central tanto para los ciudadanos como para las élites políticas latinoamericanas.</p> <p>Entre los líderes hay una conciencia creciente de vincular la desigualdad con una transformación productiva aprovechando las ventajas comparativas que de la exportación de bienes primarios; la demanda por desarrollo también existe de manera clara en la sociedad.</p>	<p>La preocupación por resolver asuntos prácticos inmediatos es mayor entre los líderes centroamericanos, mientras que la visión estratégica es más frecuente en Sudamérica.</p> <p>La falta de atención a temas relacionados a la economía y a la seguridad ciudadana parece detonar la tentación entre algunos ciudadanos por la posible aceptación de formas de gobierno autoritarias en contextos de inseguridad ciudadana extrema.</p>	

Consensos	Bifurcaciones	Desafíos
<p>En materia de género existe cierto grado de consenso entre la sociedad y las élites en relación a la importancia de la participación de las mujeres en la política. Se reconocen los logros alcanzados, pero es claro que existen todavía falencias importantes.</p> <p>Si bien, la mayoría de los ciudadanos valora los liderazgos femeninos, subsiste una cultura patriarcal entre algunos líderes y grupos de la sociedad que menoscaba la capacidad de las mujeres de actuar como líderes.</p>	<p>Las élites valoran positivamente el papel de los jóvenes como nuevos líderes en la región. Sin embargo, los jóvenes parecen manifestar orientaciones variables y una preferencia por un sentido de ejercicio de la política distinto al que existe actualmente, lo que se manifiesta a menudo en formas de ejercicio político reactivas y hasta contestatarias. No obstante, hay una valorización de los jóvenes en términos de su capacidad estratégica de innovación basada en la tecnosociabilidad.</p>	<p>El desafío fundamental en torno al tema de la participación de las mujeres es superar la vigencia de una cultura patriarcal muy arraigada en algunos sectores de la sociedad y en buena parte del liderazgo político regional.</p> <p>En cuanto a los jóvenes, el desafío para la región es si las distintas orientaciones políticas existentes en América Latina serán capaces de asimilar y nutrirse de la demanda de los jóvenes por una nueva forma de hacer política, o si esta demanda deberá ser canalizada por propuestas políticas alternativas.</p>
<p>Se advierte una conciencia explícita entre los ciudadanos, y especialmente entre los líderes entrevistados, sobre la existencia real de una multipolaridad global y fluida que afecta y definirá aún más en el futuro el desarrollo y la política latinoamericana.</p>	<p>En Sudamérica predomina una visión de integración estratégica de largo alcance, mientras que México y los países centroamericanos parecen más preocupados por atender sus demandas inmediatas, sobre todo en lo que se refiere a la seguridad ciudadana y el narcotráfico.</p> <p>El rol de Brasil en la escena global y su importancia creciente son reconocidos claramente entre las élites. Sin embargo, no todos valoran de manera positiva sus acciones para promover la integración regional. Desde el lado de la sociedad, Brasil aparece como el modelo para seguir particularmente en el cono sur, mientras que en el resto de la región se valora más a China y a EE. UU. como referentes.</p>	<p>Un integración regional y o subregional con resultados socioeconómicos y culturales compartidos.</p>

Los avances sobre varios aspectos de la democracia, el desarrollo y la integración regional son evidentes pero también limitados y sobre ellos la sociedad y los mismos líderes evalúan el presente y el futuro. Saben que los resultados de las acciones actuales tienen consecuencias para el futuro.

En términos generales, la información de las percepciones de los líderes y de los ciudadanos analizadas en este documento sugiere la persistencia de viejos problemas de la cultura política latinoamericana, relativos a la necesidad de combinar proyectos y cambios emancipatorios, con legitimidad y eficacia institucional en el marco de una democracia pluralista. Las tensiones principales parecen darse entre la necesidad de tener una gestión pública eficaz, capaz de generar condiciones de vida mejor y más igual para los ciudadanos, y la atención a valores relacionados a los principios democráticos, al medio ambiente, a la inclusión y a la integración regional. Estas tensiones se canalizan de manera variada en los países de la región, produciendo orientaciones políticas distintas y a veces novedosas que combinan demandas ciudadanas y propuestas de las élites en liderazgos visibles.

La demanda por una presencia estatal fuerte y activa en distintos ámbitos de la economía

parece ser una tendencia general en las sociedades de América Latina. Los ciudadanos apoyan liderazgos que reparen las condiciones históricas de pobreza y desigualdad de la región a través de una acción prominente del estado. El neodesarrollismo emerge entonces como una opción cada vez más atractiva para ciudadanos y élites, combinando un fuerte énfasis en la dimensión económica de la gestión estatal con una orientación ideológica estatista, nacionalista, proclive a la redistribución, pero sin una visión de sostenibilidad ambiental clara.

A pesar de los avances registrados, las limitaciones para generar condiciones de vida satisfactorias para los ciudadanos, junto con las desigualdades en el acceso a los recursos, y la excesiva concentración de los ingresos y las riquezas, pueden contribuir a la proliferación de dudas sobre el funcionamiento del sistema político y sus instituciones. Las tendencias populistas de muchos líderes latinoamericanos parecen relacionarse con las falencias de los partidos políticos, parlamentos y otras instituciones liberales para resolver las brechas entre estado y sociedad, que se ven reflejadas en términos de privaciones y desigualdad económica.

También es evidente que en la región existe, en general, un ambiente optimista compartido

entre élites y ciudadanos, relacionado con las condiciones actuales de crecimiento económico y también con la emergencia de liderazgos con rasgos carismáticos y promotores que alimentan un vínculo afectivo importante entre líderes y sociedad. Pero esta sensación de satisfacción presenta del desafío de mantenerse en el futuro, tanto en términos de representación política como del bienestar económico. Un manejo político desacertado, sobre todo en cuanto al reconocimiento del carácter pluralista de estas sociedades puede generar condiciones de frustración ciudadana incluso en contextos de bonanza económica. Como contraparte, un desempeño económico negativo, algo eminente bajo condiciones de vulnerabilidad e interdependencia económica internacional, podría resultar en un escenario de desgaste institucional innecesario.

Ese escenario de expectativas frustradas puede hacer que reaparezcan tendencias autoritarias. Ante el fracaso de los mecanismos institucionales para el ejercicio de la política se convoque a líderes con fuerte respaldo popular a obviar en parte el sistema de contrapesos que garantiza el funcionamiento del régimen democrático pluralista y sustantivo. Dado que la democracia electoral está sólidamente asentada en América Latina, es poco probable

que se llegue a retrocesos autoritarios, como un golpe de estado. Sin embargo, la pérdida de efectividad de los mecanismos de control y contrapeso republicanos podría, en algunos casos, fortalecer tendencias semi autoritarias y minar la calidad de la democracia de algunos países del continente.

Una manera novedosa pero incipiente en la que se plantean las tensiones entre efectividad y valores en la América Latina contemporánea es a través del surgimiento de una nueva política, un nuevo sentido de hacer política fuertemente arraigada en valores de equidad, democracia y derechos humanos. Esta política busca construir una visión estratégica y de futuro, con la innovación productiva y la sostenibilidad ambiental ocupando un papel central. Los jóvenes serían los principales portadores de esta comprensión alternativa de la política, y sus recientes manifestaciones políticas en distintas ciudades del continente dan una indicación de su magnitud y alcance potencial. La valorización de la educación y la membresía en la sociedad de la información son otros dos elementos que están fuertemente asociados a estas demandas de una renovación de la política.

La pregunta fundamental es si los liderazgos carismáticos y promotores en la región, con sus acentos neo desarrollistas, podrán

canalizar la demanda de esta nueva forma de hacer política. Sin negar la trascendencia histórica de estos liderazgos, persiste la necesidad de construir un orden institucional legítimo y eficiente como factor fundamental en la construcción de una democracia sustantiva y pluralista. A ciencia cierta no se sabe cómo evolucionará el proceso político latinoamericano y cómo los líderes actuales podrán impulsar condiciones de bienestar e igualdad que satisfagan las expectativas ciudadanas y de las propias élites, produciendo una transformación productiva competitiva basada en valores y capaz de competir en el mundo post crisis y que, por fin, que la región de un salto para adelante en términos de democracia y desarrollo. Lo que sí se sabe es que la construcción de tales metas no tiene atajos, es larga, compleja y llena de laberintos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto 1986a El futuro de la democracia (México: Fondo de Cultura Económica).
- Bobbio, Norberto 1986b Diccionario de política (México: Siglo XXI).
- Calderón, Fernando y Castellls, Manuel 2003 ¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Mabnuel Castells, vol. 1 y 2 (Santiago de Chile: PNUD).
- Calderón, Fernando 2012 América Latina y el Caribe: tiempos de cambio. Nuevas consideraciones sociológicas sobre la democracia y el desarrollo (Buenos Aires: Teseo).
- Castells, Manuel 2010 “La democracia en l’era d’Internet” en Revista del centre d’estudis Jordi Pujol N°4, pp. 7-13.
- Castells, Manuel 2012 “El poder en la era de las redes sociales” en Nexos en línea, 1° de septiembre.
- CEPALSTAT s/d Disponible en [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)
- LAPOP 2010 “Barómetro de las Américas”. Disponible en <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>
- LAPOP 2012 “Barómetro de las Américas”. Disponible en <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>
- Latinobarómetro 2010 Informe (Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro).
- PAPEP-PNUD 2007 Ciudadanía y desarrollo humano en Cuadernos de gobernabilidad democrática vol. 1 (Buenos Aires: Siglo XXII/PNUD).

# UNA INFLEXIÓN HISTÓRICA

## CAMBIO POLÍTICO Y SITUACIÓN SOCIOINSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA\* \*\*

---

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca sintetizar y reflexionar sobre las tendencias sociohistóricas que vive América Latina y que afectan de manera determinante los escenarios de gobernabilidad democrática.

Luego de un importante periodo de reformas estructurales y de transición democrá-

---

\* Este trabajo fue publicado originalmente en *Revista de la CEPAL* N° 96, diciembre de 2008.

\*\* Este documento fue elaborado por Fernando Calderón, con la colaboración de Juan Enrique Vega y Caterina Colombo. Se agradecen muy especialmente los comentarios y sugerencias al texto preliminar de Fernando Henrique Cardoso, Manuel Castells y Juan Gabriel Valdés, y de los colegas del Regional Bureau for Latin America and the Caribbean, RBLAC. Versiones previas de este trabajo han sido discutidas en seminarios internos del PAPEP-PNUD. También se agradece la cooperación de Diego Achard, Antonio Aranibar, Luis Eduardo González, Armando Ortuño, Gerardo Noto, Eugenia Bó-

tica, América Latina —y particularmente los países estudiados por el PAPEP—,<sup>1</sup> *viven el inicio de un nuevo ciclo histórico*. La experiencia ha provocado un clima de malestar y desencanto, pero también de importantes expectativas de cambio y progreso en el marco

veda y Emilio Sampietro. El presente documento ha tomado en consideración estudios nacionales sobre coyuntura y escenarios de corto plazo de Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Nicaragua y Uruguay, así como estudios del Observatorio Regional del PAPEP, una amplia bibliografía y datos secundarios sobre la temática de estudio. El análisis y las recomendaciones políticas de este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados miembros. El Informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD.

---

1 Gobernabilidad Democrática en América Latina, el cual se enmarca en la estrategia regional del PNUD sobre gobernabilidad democrática en América Latina.

de un régimen democrático que la sociedad sigue percibiendo como la forma más aceptable de gobierno. El malestar convive con la generación de una ciudadanía más autónoma y crítica, una ciudadanía vinculada a nuevos espacios públicos de participación, conflicto y diálogo.

La idea que organiza este texto argumenta que América Latina vive un momento de crisis, inflexión y cambio político, en el que las relaciones entre institucionalidad y equidad son fundamentales para la gobernabilidad democrática futura. En gran medida, de cómo se avance en ambos planos —enmarcados en contextos económicos internacionales y nacionales específicos— dependerán las posibilidades de que el momento de inflexión se transforme en una ruta renovadora de la democracia y el desarrollo.

La argumentación, además, sostiene que la crisis y la inflexión son, ante todo, socioculturales. La política y los actores políticos no estarían en condiciones de resolver los problemas políticos institucionales a menos que sean capaces de gestionar los problemas de la sociedad, particularmente aquellos referidos a la equidad y a la pobreza.

Una pregunta fundamental es cómo construir opciones político-institucionales que

resuelvan esos problemas. O dicho de otra manera, cómo —en un contexto de acelerada globalización— la política y las instituciones de la democracia procesarán los cambios que vienen experimentando las sociedades en la región.

En este documento se presenta una serie de tendencias sociohistóricas y reflexiones que pretenden ilustrar y desagregar los principales hallazgos de este trabajo. También se plantean perspectivas de mediano plazo bajo la forma de escenarios básicos, una propuesta para mejorar la gobernabilidad en América Latina que contiene algunas pautas básicas sobre las áreas en las que debe hacerse mayor hincapié y, finalmente, se señalan algunas conclusiones.

## **I. PROBLEMAS Y DESAFÍOS SOCIOHISTÓRICOS**

Entre la variedad de problemas y desafíos que viven los distintos países de la región se han detectado temas que afectan la gobernabilidad democrática y que constituyen puntos de referencia para los escenarios políticos de corto y mediano plazo. Al respecto, las principales tendencias observadas son:

**1. Las situaciones de crisis y los riesgos político-institucionales que han venido experimentando buena parte de los países latinoamericanos problematizan la evolución democrática, están modificando el perfil político de la región y plantean nuevas formas de vinculación entre instituciones y sociedad.**

Más del 30% de las democracias latinoamericanas experimentaron crisis político-institucionales agudas que afectaron las instituciones centrales de la democracia (Presidencia y Legislatura) durante el presente siglo.<sup>2</sup> En conjunto, estas situaciones de cri-

sis agudas y situaciones de riesgo o de “cuasi crisis” ponen de manifiesto que la consolidación de las democracias latinoamericanas es un proceso problemático y que su éxito no está asegurado. Asimismo, varios de los regímenes democráticos más consolidados están atravesando procesos de inflexión sociopolítica “suave”.<sup>3</sup>

Un dato empírico clave que incide en la relación entre instituciones y sociedad está dado por las expectativas insatisfechas de la población, que combinadas con instituciones públicas frágiles y situaciones económicas precarias, pueden desencadenar situaciones

---

2 Desde el inicio del siglo XXI, al menos seis países han vivido crisis de esta naturaleza: Paraguay (2000), Perú (2000), Argentina (2001), Venezuela (2003), Bolivia (2003 y 2005) y Ecuador (2000 y 2005). De las ocho situaciones de crisis agudas, seis concluyeron con la caída de los respectivos presidentes (Alberto Fujimori en Perú, Fernando De la Rúa en Argentina, Gonzalo Sánchez de Losada y Carlos Mesa en Bolivia, y Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez en Ecuador), ya sea porque la Legislatura los destituyó o porque renunciaron; una, con participación militar, culminó con la destitución de Raúl Cubas Grau como presidente de Paraguay e incluyó el asesinato de un vicepresidente, y la última fue un golpe de Estado fracasado contra el presidente venezolano Hugo Chávez. Hubo otros casos de crisis políticas que se acercaron a situaciones extremas

---

como las mencionadas, pero sin llegar a un “momento de ruptura”. Entre estas circunstancias “límite” habría que incluir la de Nicaragua (fines de 2004 y principios de 2005) y la de Honduras (principios de 2006).

3 Tal es el caso de Uruguay. Como afirma Moreira, Uruguay no se encuentra en una situación de crisis; sin embargo, “la llegada de la izquierda al gobierno marca un punto de inflexión, que al igual que las crisis, significa una excelente ventana de oportunidad para la búsqueda de un debate público que ponga en común nuestras distintas visiones y perspectivas sobre el país”. Constanza Moreira, De la “Suiza de América” al “paisito”: escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia, PAPEP-PNUD (Uruguay, 2006).

de ingobernabilidad.<sup>4</sup> Estas situaciones muestran las debilidades y los riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas y que probablemente seguirán enfrentando en el futuro. Para contribuir con la consolidación de la democracia en la región es necesario, entonces, conocer y entender mejor la naturaleza y las perspectivas de cambio político para buscar soluciones que avancen en el desarrollo democrático.

## **2. Los problemas político-institucionales están asociados a los límites de los sistemas de representación y a una desconfianza institucional generalizada, parti-**

---

4 Luis E. González presenta un análisis que demuestra empíricamente la relación entre las fragilidades institucionales (índice de efectividad judicial-legal) y las expectativas insatisfechas (crecimiento del PIB per cápita 1975-2003), comprobando una asociación moderada pero significativa entre las dos variables. Los seis países que experimentaron crisis políticas agudas muestran registros negativos en ambas variables, mientras que los tres países “consolidados” (Chile, Costa Rica y Uruguay) están en el extremo opuesto. “Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo”, en Diego Achard y Luis E. González (eds.), *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009*, UNDP-ASDI-AECL-DFID, Tegucigalpa, 2006.

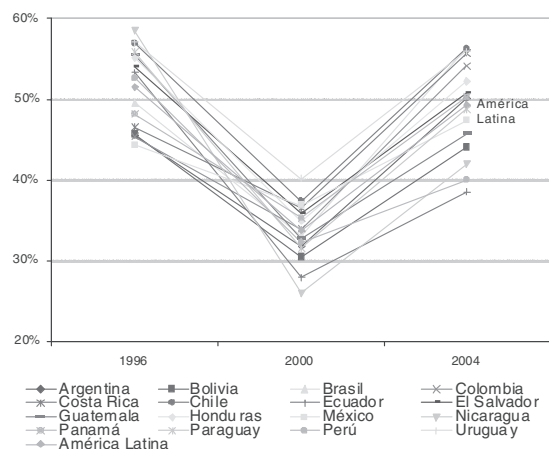
**cularmente hacia los partidos políticos y los sistemas de intermediación. El surgimiento de un ciudadano autónomo, crítico y reflexivo, las demandas de participación local y de reconocimiento de los movimientos indígenas y de equidad de género son factores que pueden reconfigurar los mecanismos de representación.**

Los problemas institucionales se relacionan con la debilidad de las capacidades de acción política de los diferentes partidos políticos para representar institucionalmente a la sociedad. Esto se traduce en crisis de representación e intermediación política. La consigna en la Argentina “que se vayan todos”, la crisis de octubre de 2003 en Bolivia y las demandas de “los forajidos” en Ecuador, son ejemplos que ilustran el desencanto generalizado con la política y los partidos políticos en la región. En el *Informe Latinobarómetro 2006* se advierte que aunque 58% de los latinoamericanos considera que no puede existir democracia sin partidos políticos, sólo 22% confía en ellos.<sup>5</sup>

---

5 Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2006* (Santiago de Chile, 2006), en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

**América Latina, confianza en las instituciones del Estado (1996, 2000 y 2004). En porcentajes**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Latinobarómetro*.

En algunos países la crisis de representación se hace más compleja con las manifestaciones multiculturales, especialmente de los denominados “pueblos originarios”, dada la histórica incapacidad de los sistemas institucionales para representarlos. Las demandas de participación y cambio por parte de los pueblos origi-

narios recorren gran parte de América Latina y están impactando de forma significativa el sistema político, especialmente en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala.

También se verifica, en muchos de los países de la región, la persistencia de los límites institucionales a la participación femenina. La desigualdad de género es producto de un conjunto de desigualdades culturales y políticas que se refuerzan mutuamente. Éstas condicionan el acceso de las mujeres a derechos de propiedad, riqueza y educación, limitando su ingreso a los mercados laborales y, en general, a las esferas de poder. A pesar de los avances registrados por las mujeres en materia de políticas públicas y participación política,<sup>6</sup>

6 La evidencia empírica refleja que la participación política de la mujer en los países sujetos a estudio se ha incrementado, aunque sigue siendo baja. Si bien en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Perú se han establecido cuotas que determinan un nivel mínimo de representación —entre 20 y 40%— para las mujeres en las listas partidarias de elecciones legislativas, sólo en Argentina la participación relativa de la mujer en el Parlamento es superior al 30%. De hecho, en los demás países este porcentaje oscila entre 23% (México) y 6% (Honduras). CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, ONU, Santiago, Chile, 2005.

aún existen importantes límites de los actores político-institucionales para procesar los cambios y las demandas en función de la equidad de género, lo cual afecta negativamente la calidad de la democracia y la gobernabilidad democrática.

Por último, parece haber una profundización de las divisiones regionales subnacionales. Se están generando *nuevos conflictos y oposiciones entre lo global, lo local y lo nacional*. Hoy los territorios o regiones buscan formas propias de legitimidad democrática, autonomía en lo nacional y conexión directa con la globalización, demandas y aspiraciones que se traducen en tensiones económicas con manifestaciones políticas y electorales, y en algunos casos fuertes crisis político-institucionales. Este fenómeno se observa claramente en Bolivia (entre el Altiplano y las tierras bajas), cuyas élites mencionan a los factores regionales como uno de los componentes centrales de la crisis. Pero en muchos otros países se observan fracturas regionales que se expresan políticamente (costa-sierra o nortesur). También hay en este plano tensiones por un nuevo orden institucional emergente.

**3. De distinta manera y con diferente intensidad se ha instalado en el espacio polí-**

**tico, por una parte, una demanda de mayor participación del Estado en la gestión del desarrollo y en la expansión de la institucionalidad democrática y, por otra, demandas de mayor control ciudadano sobre el poder público.**

Buena parte de la población aboga por una nueva relación entre el Estado y la economía, en la que el Estado genere integración social y equidad, pero a la vez potencie la economía en el marco de la globalización. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005*,<sup>7</sup> en promedio sólo 31% de los latinoamericanos entrevistados considera que las privatizaciones fueron provechosas. Por su parte, en el *Informe Latinobarómetro 2006*<sup>8</sup> se indagó sobre la responsabilidad de la producción de riqueza. Para tal efecto se utilizó una escala de 1 a 10, en la que 1= el Estado tiene que producir la riqueza y 10= los privados tienen que producir la riqueza, y se advierte un grado de estatismo medianamente alto entre los latinoamerica-

---

7 Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago, Chile, en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

8 Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Chile, en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)>.

nos, ya que el índice promedio de la región fue de 4.1. En Argentina, según entrevistas realizadas a las élites y encuestas de opinión pública, existe el deseo compartido de que se redefinan las relaciones entre las empresas y el Estado. Así, 28.5% de los encuestados afirmó que el Estado debe intervenir para garantizar una justa distribución de los beneficios del crecimiento económico; 45.6% expresó el deseo de que las empresas de servicios públicos sean reestatizadas, y 44.7% de que sigan siendo privadas, pero con mayor control estatal.<sup>9</sup> De manera similar, más del 70% de los bolivianos manifestó su deseo de que el Estado tenga mayor participación en el negocio del gas.<sup>10</sup> En general todos los estudios nacionales realizados rescatan la idea de fortalecer la estatalidad para fortalecer la gobernabilidad democrática.

También es probable que esta demanda de mayor intervención estatal se relacione, por una parte, con las demandas de mayor seguridad social para los ciudadanos,<sup>11</sup> y por

otra, con el aumento de acciones anómicas por parte de grupos sociales excluidos, especialmente de jóvenes, que reflejan los límites de la cohesión social y cierto grado de fractura social.

Por otro lado, se han encontrado demandas de coordinación entre la ciudadanía y el Estado a favor de la incorporación de mecanismos para una mayor participación, así como una consolidación de las instituciones estatales, con un sentido público y de unidad estatal (estatalidad). Entre ambas tendencias se coloca la cuestión de la rendición de cuentas (*accountability*), referida a la transparencia, la información y a los mecanismos de control ciudadano de las políticas públicas. Las demandas de un Poder Judicial transparente, autónomo e institucional constituyen un punto de referencia muy importante para la población. El Índice de Percepción de la Corrupción, que elabora *Transparency International*, refleja claramente esta situación.

---

9 PNUD Argentina, *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, PAPEP-PNUD Argentina, 2005.

10 PAPEP-PNUD Bolivia.

11 De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 1991 era del 16.7%, mientras que para

---

el año 2000 dicha tasa ascendía a 27.5%, en <[www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/annex.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/annex.pdf)>.

**América Latina (países seleccionados)  
Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)  
2005. En orden descendente**

País	Ranking mundial	IPC
Chile	21	7.3
Uruguay	32	5.9
Colombia	55	4.0
Brasil	62	3.7
México	65	3.5
Panamá	65	3.5
Perú	65	3.5
Argentina	97	2.8
Honduras	107	2.6
Nicaragua	107	2.6
Bolivia	117	2.5
Ecuador	117	2.5
Guatemala	117	2.5

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Transparency International*.

**4. Los problemas de la desigualdad y la pobreza se ubican en el centro de las tendencias socioeconómicas y constituyen uno de los factores con mayor incidencia en la gestación de nuevas opciones políticas y en la gobernabilidad democrática de los países estudiados.**

Las políticas de reforma estructural que experimentaron los países de la región han gene-

rado un conjunto de transformaciones socioeconómicas que modificaron la conformación de las diferentes sociedades nacionales.

Uno de los cambios más significativos ha sido la creciente complejización de los procesos de diferenciación social, que han afectado la calidad de las formas de reproducción social.

Si bien los procesos de diferenciación social se han expresado mediante un incremento de las brechas entre los países en desarrollo y los países industrializados —y América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, donde incluso se están incrementando las desigualdades y diferencias entre países—, el principal rasgo de aquéllos radica en que la mayoría de las brechas al interior han persistido o han aumentado. En buena parte de los países creció la participación del 20% más rico de la población en los ingresos de las personas, mientras que la del 20% más pobre se mantuvo constante o disminuyó.<sup>12</sup> También se advierten profundas disparidades de género, territoriales, socioeconómicas y étnicas en diversos indicadores sociales.

12 13 Entre 1990 y 2005 en algunos países disminuyó el Coeficiente de Gini (Uruguay, México, Guatemala, Colombia, Honduras y Brasil), en otros países se mantuvo sin variación (Chile, Nicaragua y Panamá), y en otros aumentó (Argentina, Bolivia y Ecuador). Más aún, en

**América Latina (países seleccionados)\* Concentración del ingreso de las personas, 1990 y 2005.**  
En porcentajes

País	20% más pobre de la población			20% más rico de la población		
	1990	2005	Var	1990	2005	Var
Argentina+	4.1	3.5	-0.6	54.9	57.2	2.3
Bolivia	1.3	1.5	0.2	61.2	64.4	3.2
Brasil	2.1	2.4	0.3	66.8	65.5	-1.3
Chile	3.5	3.7	0.2	60.6	60.4	-0.2
Colombia	3.7	2.9	-0.8	57.8	63.0	5.2
Ecuador+	4.8	3.8	-1.0	51.9	56.3	4.4
Guatemala++	2.7	3.7	1.0	62.7	59.3	-3.4
Honduras	2.4	2.4	0.0	65.7	62.4	-3.3
México	3.9	3.7	-0.2	58.7	57.6	-1.1
Nicaragua	2.1	2.5	0.4	61.3	61.7	0.4
Panamá	2.8	2.5	-0.3	60.0	58.2	-1.8
Perú+++	3.0	3.8	0.8	57.9	55.2	-2.7
Uruguay+	5.1	4.8	-0.3	51.9	50.7	-1.2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

\* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

+ Zonas urbanas.

++ Datos correspondientes a 1990 y 2002.

+++ Datos correspondientes a 1997 y 2003.

2005 solamente Uruguay puede incluirse entre los países con baja desigualdad, y gran parte de los países de la región posee niveles de desigualdad altos o muy altos

(Brasil, Argentina y Honduras). CEPAL, *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL-ONU, Santiago, Chile, 2007.

En materia de género persisten importantes diferencias salariales —para la misma cantidad de años de estudios aprobados— entre varones y mujeres. En promedio, las mujeres ganan aproximadamente un 80% del salario de los varones. Esta brecha salarial puede generar efectos aún más negativos, producto del incremento de la cantidad de mujeres que son jefas de hogar.

**América Latina (países seleccionados)\* Relación de salarios entre géneros según años de estudios aprobados, 2004 (o año más cercano).**  
En porcentajes

País		13 y más años de educación	Total
Argentina	2004	76.6	86.6
Bolivia	2002	64.2	74.4
Brasil	2003	61.9	76.7
Chile	2003	69.0	81.7
Colombia	2002	80.0	89.2
Ecuador	2002	72.9	83.7
Guatemala	2002	87.0	82.4
Honduras	2002	68.7	82.8
México	2004	69.6	82.1
Nicaragua	2001	71.9	83.0
Panamá	2002	71.4	82.7

País		13 y más años de educación	Total
Perú	2003	70.8	77.4
Uruguay	2002	66.8	80.8

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005*, CEPAL, 2006.

\* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

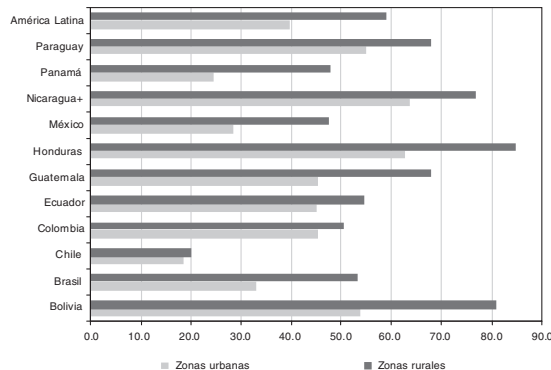
La diferenciación social también se advierte por medio de las considerables discrepancias en la proporción de indigentes entre países, generando impactos significativos en materia de gobernabilidad: en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua afecta a más del 30% de la población total, mientras que en el otro extremo se ubican Chile, Costa Rica y Uruguay, cuyos niveles de indigencia son inferiores al 10%.<sup>13</sup>

Sin embargo, no se trata de una pobreza homogénea, sino que ella misma está diferenciada social y culturalmente, lo que es fácil comprobar al observar las diferencias entre los pobres por zona geográfica, género y origen étnico. En

13 CEPAL, 2007, *op. cit.*

2005, 39.8% de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la línea de pobreza, pero al considerar exclusivamente las zonas rurales este porcentaje llegaba hasta el 58.8%.

#### **América Latina (países seleccionados)\* Proporción de personas pobres en zonas rurales y urbanas, 2005**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

\* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación. Argentina, Perú y Uruguay no realizan encuestas en las zonas rurales, razón por la que no son incluidos en este gráfico.

Además —como señalan Mayra Buvinic y Vivian Roza— el género y el origen interactúan entre sí y generan un grado de exclusión social aún mayor.<sup>14</sup> Como consecuencia, los niveles educativos de las mujeres indígenas son mucho menores que los de las mujeres no indígenas. Más del 50% de las niñas indígenas de Bolivia y Guatemala han abandonado la escuela a los 14 años de edad.<sup>15</sup> Y en Bolivia, Perú y Guatemala las mujeres indígenas tienen mayores probabilidades de obtener empleos de baja remuneración y en el sector informal.<sup>16</sup> A esta interacción negativa se agrega el factor de la zona geográfica, ya que los pueblos indígenas suelen habitar las zonas rurales que

14 Mayra Buvinic y Vivian Roza, *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, WID 108, en <[www.iadb.org/sds/doc/women.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/women.pdf)>.

15 Omar Arias y Suzanne Duryea, *Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know?*, Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D. C., 2003.

16 Suzanne Duryea y María Eugenia Genoni, "Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets", en Mayra Buvinic, Jacqueline Mazza y Ruthanne Deutsch (eds.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*, IDB/Johns Hopkins Press, Washington, D. C., 2004.

presentan niveles de pobreza superiores a los de áreas urbanas.

La gobernabilidad y las políticas públicas relativas a la pobreza deben tomar en consideración la complejidad y la heterogeneidad de la desigualdad y de la misma pobreza para ser efectivas. La relación entre gobernabilidad y desigualdad social también está asociada con la subjetividad de las personas, con la disposición social a cambiar la situación, con la frustración de expectativas por parte de una población más educada, con el comportamiento limitado de las élites, y muy especialmente con la dinámica de los viejos y nuevos conflictos socioculturales. Enfrentar la cuestión de la pobreza y la inequidad significa sobre todo potenciar la acción de las sociedades y los Estados para generar políticas que fortalezcan las capacidades ciudadanas de los más pobres y excluidos. Los mismos pobres y/o discriminados estarían buscando transformar sus necesidades en demandas que se expresen en el sistema político y ge-

neren resultados. Lo que estaría en juego en la gestión de la gobernabilidad democrática es la capacidad de gestión del cambio que ya está en curso.

### **5. Frustración de expectativas entre la población**

Un factor crucial de la relación entre cambio políticoinstitucional y cambio social es una creciente frustración de expectativas en la población, resultado de los serios problemas de desigualdad y pobreza descritos, sumado al incremento de los niveles de educación y acceso a los medios de comunicación tradicionales y nuevos. El resultado son sociedades más expuestas al consumo cultural y con mayor educación, pero sin los medios para satisfacer las demandas que tal exposición provoca, lo que conduce a una frustración de expectativas. Probablemente ésta constituye una de las principales fuentes de conflicto y malestar que afectan a la gobernabilidad democrática.

**América Latina (países seleccionados)\* Indicadores de tecnología.** Por cada 100 habitantes

País	Líneas telefónicas y teléfonos móviles		Computadoras personales		Usuarios de Internet	
	1990	2004	1998	2004	1996	2004
Argentina	9.3	58.1	5.5	8.2	0.2	16.1
Bolivia	2.8	27.0	0.8	2.3	0.2	3.9
Brasil	6.5	59.8	3.0	10.7	0.5	12.2
Chile	6.7	83.6	6.3	13.9	0.7	27.9
Colombia	6.5	40.1	3.0	5.5	0.5	8.9
Ecuador	4.8	39.1	1.9	5.5	0.1	4.7
Guatemala	2.1	34.0	0.8	1.8	0.0	6.0
Honduras	1.7	15.7	0.8	1.6	0.0	3.2
México	6.6	53.9	3.7	10.7	0.2	13.4
Nicaragua	1.3	16.8	1.9	3.5	0.1	2.2
Panamá	9.3	38.8	2.7	4.1	0.2	9.5
Perú	2.6	22.1	3.0	9.7	0.3	11.6
Uruguay	13.4	49.4	9.1	13.3	1.9	21.0
<i>América Latina</i>	6.4	50.1	3.4	9.1	0.3	11.9

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL, 2007.

\* Criterio de selección: se escogieron los países que integran el PAPEP (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) y otros que se consideraron pertinentes para referencia y comparación.

En este contexto, la ciudadanía ya no se satisface con las ofertas políticas (percibidas como no cumplidas) ni con las opciones de una prometedora economía de mercado. Los

ciudadanos tienden a ser más realistas, críticos e informados y poseen una visión más clara, en términos de su autonomía y libertad de acción.

## **6. Un elemento que coadyuva a las crisis institucionales se refiere a la debilidad de liderazgo nacional de las élites dirigentes.**

Pareciera que los cambios y las limitaciones estructurales de un liderazgo social y político, particularmente de los grupos de poder, inciden en el bajo perfil institucional de la mayoría de los países de la región. Por tal motivo, cabe preguntarse qué capacidad poseen las élites para articular una visión y una práctica nacional para resolver los problemas socio-institucionales en los marcos de una gobernabilidad global.

Por otra parte, la percepción de las élites es de especial relevancia para explorar la evolución de la gobernabilidad democrática. En las entrevistas realizadas por el PAPEP a 206 líderes empresariales, políticos y sociales, existe un consenso generalizado respecto a que tanto los problemas de pobreza como los de institucionalidad constituyen los principales problemas de la democracia en la región. La información obtenida por el Observatorio Regional del PAPEP indica que: a) alrededor de 50% de las élites de Argentina, Brasil y México consideran que la pobreza y la inequidad son las causas recurrentes de los problemas de la democracia en la región; b) la mayoría de las élites europeas cree que el principal problema de América

Latina es la mala distribución del ingreso y la pobreza estructural y; c) las élites de Estados Unidos se encuentran divididas, ya que un 47% cree que el principal desafío de América Latina son las falencias institucionales, y el 44% la pobreza y la desigualdad.<sup>17</sup>

Asimismo, la opinión pública coincide con las élites respecto a que la pobreza y la desigualdad afectan el funcionamiento de la democracia en América Latina. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005*, según una escala de 1 (para los más pobres) a 10 (para los más ricos), en promedio los latinoamericanos se autocalifican con 3.66. En el *Informe Latinobarómetro 2006* se señala que más del

66% de los latinoamericanos considera que los países son gobernados por unos pocos grupos poderosos que sólo buscan su beneficio propio. Incluso en Ecuador, Nicaragua, Panamá y Guatemala, menos del 20% de sus habitan-

---

17 Observatorio Regional PAPEP, *Situación actual y perspectivas de América Latina, según élites político-profesionales de EE.UU., élites europeas y élites de Argentina, Brasil y México*, PAPEP-PNUD, 2006 y 2007.

tes cree que se gobierna para beneficiar a toda la población.<sup>18</sup>

Por su parte, en Argentina las élites están parcialmente “sintonizadas” con la percepción de los ciudadanos, ya que a diferencia de éstos, muestran cierta renuencia a valorar la evolución de los años recientes y priorizar la lucha contra la pobreza.<sup>19</sup> En Honduras, el desprestigio de las élites afecta particularmente a los jueces (51% de los hondureños no confía en ellos) y a los diputados del Congreso Nacional (71% de la población desconfía de ellos).<sup>20</sup>

Pareciera que orientaciones culturales tradicionales de las élites —referidas a la falta de austeridad y de solidaridad y a la escasa articulación entre fines y medios— persisten en la región y explicarían la distribución desigual del poder y

las percepciones de la opinión pública. Sin embargo, también se han descubierto cambios en el patrón de comportamiento de las élites o la emergencia de nuevas élites con orientaciones culturales diferentes. Un mayor conocimiento de las élites —los cambios en su composición, sus formas de socialización y orientaciones— ayudaría a una mejor construcción del mapa político, que constituye un factor clave para obtener un diagnóstico de las tendencias sobre la gobernabilidad democrática en la región.

**7. En términos generales, aumentaron los conflictos sociales y su intensidad, pero también se fragmentaron. Se trata, en algunos casos, de conflictos de reacción y protesta, y en otros, de nuevas fuerzas socioculturales que configuran nuevas opciones políticas. Estos conflictos revelan las dificultades de las instituciones y del Estado para lograr integración, reconocimiento y progreso social. De alguna manera, se están gestando nuevos mapas políticos que no tienen un único referente de orientación sino varios, intensos y limitados. Por eso se puede calificar a estas sociedades como policéntricas.**

Los ciudadanos buscaron otros canales para expresar sus demandas y su malestar

---

18 Corporación Latinobarómetro, 2006, *op. cit.*

19 20 Las mayores discrepancias se observan entre los empresarios, ya que sólo un 17% de ellos considera que la pobreza es el principal problema del país, mientras que 30.2% de los argentinos encuestados mencionó el desempleo y la pobreza como los dos problemas que más afectan al país. PNUD Argentina, *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública*, *op. cit.*

20 PNUD Honduras, *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*, Ed. Guaymuras, Tegucigalpa, 2005.

con la política, tanto a través de organizaciones alternativas con capacidad de cuestionamiento y protesta que debilitan al Estado, como de movilizaciones en las calles. Varias de estas movilizaciones confluyeron en proyectos políticos alternativos como los del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, o en apoyo a fuerzas progresistas en varios países del continente. También se observan conductas “anómicas”, sobre todo por parte de los jóvenes contra un orden que no reconocen ni lo integra.

En síntesis, los problemas de institucionalidad y de inequidad y pobreza se refuerzan mutuamente, además de ser afectados por la situación social preexistente. Esto marcaría con fuerza los límites de la democracia en la región y perfilaría escenarios muy difíciles. De allí la importancia crucial de vincular reforma social con reforma político-institucional para mejorar la gobernabilidad democrática.

**8. Los espacios de comunicación, sean los tradicionales o las nuevas redes electrónicas, son cada vez más fundamentales para entender los espacios y las agendas de poder y cambio político. El conjunto de los actores políticos y socioculturales participa y toma decisiones en este**

**ámbito. La gobernabilidad no puede ser entendida fuera de estos espacios de comunicación.**

Un fenómeno de especial relevancia es la mediatización de la política a través de la televisión y, más recientemente, por los medios de comunicación horizontales: Internet, celulares, etc. La arena de expresión o representación de la política es cada día más mediática. Los medios de comunicación se caracterizan principalmente por ser los espacios donde se expresa el poder. En América Latina, de acuerdo con datos del *Informe Latinobarómetro 2006*, la televisión y la radio se encuentran entre las instituciones más confiables: 69% y 64% de los consultados, respectivamente, afirman confiar en ellas. Además, la televisión es el medio de información más utilizado: 83% de los latinoamericanos se informaron por las noticias de la televisión en 2006.<sup>21</sup> De hecho, en las rondas de consultas realizadas a 231 líderes de América Latina, 65% identificó a los medios de comunicación como uno de los principales poderes fácticos en la región.<sup>22</sup>

---

21 Corporación Latinobarómetro, 2006, *op. cit.*

22 PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Altea-Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

Por ejemplo, en Bolivia los medios de comunicación, en particular la televisión, también tienen un creciente impacto en el ejercicio de la política.<sup>23</sup>

En Ecuador, durante “La rebelión de los fo-rajidos” (abril de 2005), decenas de miles de familias convocadas por correo electrónico y telefonía celular ocuparon las calles de Quito, lo que condujo a la renuncia del presidente Lucio Gutiérrez. Por lo general, este espacio mediático determina la dinámica de los sistemas de representación política, condiciona la legitimidad institucional en la región y plantea la cuestión del surgimiento de la democracia de lo público. Este es un tema que necesita de mayor investigación y discusión.

## II. ESCENARIOS BÁSICOS

Las perspectivas económicas de la economía mundial para los próximos dos años son favorables, aunque se prevé un nivel de crecimiento menor a partir de 2007. Para América Latina se prevé una tasa de crecimiento posi-

tiva —que en 2006 será de aproximadamente 5%— y una leve desaceleración en 2007.<sup>24</sup> Esta desaceleración se explica por el menor ritmo de actividad económica mundial y por el posible aumento del precio del petróleo. La moderación del crecimiento será acompañada por una convergencia regional en torno a la tasa de crecimiento promedio de América Latina y el Caribe. En este sentido, es posible clasificar a los países en dos grupos: a) países con tasas de crecimiento excepcionalmente altas en 2004 (Argentina y Uruguay) que crecerán a un ritmo más cercano a la media y; b) países con crecimiento inferior al promedio (Bolivia), cuyo crecimiento se acelerará.

La actividad de la economía de la región será impulsada, en gran parte, por la demanda externa. Al respecto, se espera un incremento de 6.4% en los términos de intercambio para la región y aumentos aún mayores para los países exportadores de petróleo, gas y minerales metálicos (por ejemplo, Chile, Venezuela, Perú y Bolivia). También se espera que los precios del café y del azúcar se mantengan en

---

23 PNUD Bolivia, *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*, Plural, La Paz, 2004.

---

24 CEPAL, *Primer informe sobre proyecciones económicas para el PAPEP*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Centro de Proyecciones Económicas, Santiago, Chile, 2006.

los altos niveles actuales, al igual que las remesas que efectúan los emigrantes a sus países de origen.

Las proyecciones de la economía son relativamente positivas para la región en el mediano plazo. Sin embargo, no se trata por lo general de un crecimiento con calidad que genere automáticamente mayor equidad social o un crecimiento que pueda articularse adecuadamente con la política y las instituciones. Entonces cabe preguntarse cómo afectará este crecimiento la dinámica socio-institucional, cómo promoverán las orientaciones del crecimiento económico dinámicas de equidad social y cuál será el rol del Estado nacional.

Las diversas fuerzas políticas están planteando distintos modos de integración de las demandas sociales y de la presión popular. En este contexto es posible visualizar cuatro orientaciones políticas generales y tres tipos de escenarios.

En relación con las orientaciones, se ha elaborado una tipología<sup>25</sup> sobre las características políticas predominantes en la región:

- a. *Modernización conservadora*: modernización del sistema de partidos; retorno y reforzamiento de la autoridad; reforma institucional para vincular actores y sistemas; re-legitimar la autoridad sobre la base de valores indiscutibles y compartidos; orden moral asociado a la expansión del mercado; asociación ideológica a Estados Unidos.
- b. *Reformismo práctico*: renovación y recreación del sistema de partidos; orden laico; construcción de alianzas; el Estado busca una gestión institucional que combine crecimiento económico con políticas de inclusión; sistema de partidos moderno; relación pragmática con Estados Unidos.
- c. *Nacionalismo popular*: busca hegemonía política; Estado central en la organización del desarrollo y la democracia; movilización de masas; liderazgo carismático legitimado por la democracia; prima la redistribución por sobre la producción; antiimperialismo.
- d. *Indigenismo neo-desarrollista*: participación política ampliada y democracia deliberativa; movimientos sociales e indígenas fuertes; Estado que negocia con las empresas transnacionales y busca inclusión; orden igualitario; antiimperialismo moderado.

---

25 Esta tipología de carácter cualitativo ha sido elaborada sobre la base de discursos de líderes políticos, programas partidarios y los resultados electorales.

Por lo tanto, las preguntas más relevantes se refieren a cómo estas orientaciones plantean resolver las siguientes cuestiones: ¿Cómo se gestionan las demandas de la sociedad y cómo se distribuye la riqueza? ¿Cómo se opera en condiciones de movilización social creciente, particularmente en los casos de países con importantes recursos naturales? ¿Cómo se logra un control político democrático del conjunto del aparato de Estado? En suma, ¿cómo se combina crecimiento, transformación institucional y distribución del poder?

*En relación con los escenarios de gobernabilidad, en la situación ideal se lograría un círculo virtuoso entre reformas sociales y transformaciones institucionales con una alta capacidad de anticipación y de gestión del conflicto. El resultado sería una gobernabilidad progresiva y un dinamismo económico sostenible. En un segundo escenario, de carácter inercial, persistiría un divorcio entre lo social y lo institucional: se realizarían reformas políticas y sociales mínimas indispensables para mantener una gobernabilidad económica mínima; las capacidades de anticipación y gestión de conflictos serían irregulares. En un tercer escenario, se generarían explosiones sociales, fragmentación de conflictos y quiebres institucionales que*

*pueden llegar incluso a situaciones de caos social, crisis económica y regresiones democráticas; la capacidad de gestión del conflicto y de anticipación sería muy baja.*

En la realidad los escenarios probables están condicionados por las capacidades políticas de los actores nacionales para articular los cambios internos con su participación en el cambio internacional. Probablemente se situarán entre los tres parámetros mencionados, combinando de diferentes maneras institucionalidad, equidad-pobreza y capacidad de innovación por parte de los actores del sistema político, posiblemente con distintos pesos en cada componente y con trayectorias políticas diversas. Algunos privilegiarán avances en institucionalidad y buscarán disminuir la pobreza, mientras que otros buscarán equidad con escasos avances institucionales, quizás otros busquen combinaciones *sui generis*. En fin, se presentarán diversas combinaciones como resultado de las acciones y las orientaciones políticas prevaletentes en la región.

Los escenarios se desarrollan en un ámbito de cambio y riesgo constantes. La forma en que los riesgos sean transformados en oportunidades y de cómo se pueda vivir la misma incertidumbre —inherente al cambio moderno—, seguramente influirá en la conformación

de trayectorias políticas que pueda asumir la sociedad en cuestión. Las bases institucionales previas y los avances registrados, en términos de equidad y de lucha contra la pobreza, constituyen otros importantes antecedentes de las trayectorias políticas. En el mismo sentido, la fuerza y la calidad de la participación ciudadana jugarán un rol central en la calidad del cambio. Donde se potencien a ciudadanos capaces de construir y optar por alternativas asumiendo riesgos, las oportunidades de una evolución virtuosa serán mayores. En suma, la calidad de la matriz política lograda constituirá un factor decisivo.

Los escenarios de mediano plazo que se plantean en los diferentes estudios nacionales prefiguran las tendencias probables por las cuales atraviesan los países de la región incluidos en el proyecto PAPEP.<sup>26</sup>

### III. PAUTAS PARA UNA AGENDA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El momento de inflexión histórica que vive América Latina incluye nuevas posibilidades

para combinar la oportunidad económica que vive hoy la región con el *fortalecimiento de la capacidad de los actores políticos y socioculturales* para impulsar un nuevo ciclo de democracia y desarrollo en función de más y mejor equidad social. Las opciones políticas son variadas y el desafío consiste en comprender y actuar sobre los cambios que están ocurriendo, a partir de las nuevas tendencias que se dan en la sociedad, la economía y la política. En todos los países está surgiendo una nueva forma de ciudadanía y nuevas maneras de vinculación entre sociedad y Estado. Parece probable que suceda una redistribución social del poder. Algunos de los temas que pueden dar lugar a la elaboración de una agenda para la acción son:

**1. Recuperar y fortalecer la ética política en función de la equidad y el respeto a las instituciones.** Es necesario promover una cultura política que valore el bien público, pero asociada con rigurosas políticas de control de la actividad pública. Por lo tanto, es necesario reforzar el control ciudadano y el desarrollo de instituciones independientes con poderes específicos de investigación judicial, e incluso permitir la auditoría de organizaciones internacionales (por ejemplo, *Transparency International*).

---

26 Para mayor detalle véase <[www.papep.org](http://www.papep.org)>.

**2. Vincular la renovación de la política con los cambios experimentados por la sociedad** (nueva estructura social, nuevos mecanismos de reproducción intercultural, nuevos patrones de socialización, desarrollo de la sociedad-red, importancia estratégica de la migración, etc.) *y con los nuevos desafíos que representa la globalización.* Esto supone reconstruir la capacidad de gestión política de la sociedad, fortalecer a los actores políticos y socioculturales, incrementar la capacidad de análisis autónomo e independiente en los países (universidades, centros académicos, etc.) para elaborar propuestas de corto y mediano plazo, impulsar procesos de deliberación, construir opciones compartidas, establecer nuevas gramáticas del conflicto y orientar la renovación en función de resultados que legitimen la propia acción política. Se trata, en definitiva, de agendas enfocadas a gestionar la innovación de la política. Ningún partido político posee, individualmente, los recursos para dirigir los procesos de desarrollo, por lo que *la nueva complejidad social requiere una coordinación policéntrica, una red de negociaciones y acuerdos y avanzar, sin negar su valor intrínseco, más allá de las democracias puramente electorales. Los partidos políticos no pueden renovarse sólo desde el*

*interior del sistema de partidos, sino a partir de una nueva relación establecida entre Estado y sociedad.*

**3. Proponer nuevas formas de representación y participación para recuperar la confianza en el sistema de partidos y en las instituciones de la democracia.** Esto significa incluir los temas de reconocimiento cultural en el juego institucional. Dicha inclusión supone el reconocimiento de formas históricas de autogobierno, y sobre todo el reconocimiento de la interculturalidad en todos los ámbitos de la vida pública y la generación de mecanismos institucionales (como, por ejemplo, asambleas indígenas, regionales, etc.) con derechos específicos dentro de la estructura institucional del Estado. También implica asumir la representación y la deliberación pública como forma de auto-organización que promueva nuevos canales de participación, tanto temáticos como territoriales. Por otra parte, parece fundamental conectar la participación social y multicultural con los gobiernos locales y regionales para fortalecer a la sociedad civil local y regional, y sobre esa base, reforzar la autonomía territorial, manteniendo el principio de subsidiariedad y la unidad del Estado.

Esto también involucra el uso de los medios de comunicación electrónica para el libre acceso a la información pública, como medio de consulta, interacción y debate, y para asegurar la igualdad de oportunidades, expandiendo su uso comunitario y favoreciendo a la ciudadanía con la ampliación de equipamientos y fondos públicos para el ejercicio de la participación democrática.

Se trata, además, de buscar formas innovadoras de financiamiento público a las instituciones de la sociedad civil para fortalecer la participación y la ciudadanía. Resulta fundamental en esta perspectiva el trabajo coordinado entre sociedad civil y Estado en función del bien común. Sin embargo, la sociedad civil no puede ser confundida con un partido o con una propuesta de poder; no puede tener una estrategia acabada de transformación social. Cualquier aspiración de copar el espacio público por un actor social o cultural o un proyecto político, implica negar el propio espacio de la diversidad y la libertad, factor imprescindible para que la sociedad civil misma pueda expandirse. Es esencial fortalecer las capacidades de autonomía de las personas y de la sociedad civil, son el mejor remedio contra cualquier tipo de hegemonía o absolutismo. El desafío, entonces, consiste en comprender y fomentar la

articulación de los distintos actores, intereses y orientaciones en nuevos espacios de deliberación y participación que generen una nueva cultura cívica y política y promuevan opciones de democracia y desarrollo.

**4. Aumentar la capacidad de acción del Estado.** El mercado y el Estado, en una concepción renovada del desarrollo, pueden actuar de forma concomitante en función de la sociedad y la provisión de bienes públicos. Esto es lo que actores y orientaciones renovadas de la política y el desarrollo han manifestado recientemente. La reorganización e innovación del Estado posee, al menos, tres aspectos:

- La inserción en los mercados globales se rige por el paradigma de competitividad sistémica; es decir, no por la competitividad de una u otra empresa, sino por las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para articular factores económicos y no económicos. La competitividad implica un rol coordinador del Estado en los distintos procesos de competitividad sistémica.
- El peso del mercado, y sus tendencias disgregadoras, otorgan un rol primordial al Estado como instancia para asegurar la cohesión social. La reformulación del Estado

de bienestar y de las políticas de desarrollo representan un paso clave para la viabilidad del desarrollo.

- El Estado de derecho comprende la acción ciudadana autónoma; en suma, un Estado democrático capaz de expresar y de cohesionar a la comunidad ciudadana.

Es evidente la necesidad de incrementar la capacidad de acción de un Estado legítimo capaz de participar en la globalización en nombre de la sociedad y en relación constante con ella. La capacidad de cohesión social, que por hoy sólo puede ser ejercida por el Estado, permitirá, de acuerdo con los intereses de la nación, vincular crecimiento económico, políticas distributivas y políticas de desarrollo, a fin de mejorar la justicia social y reducir la pobreza. Es fundamental la regeneración de las instituciones del Estado, lo que supone a la vez el fortalecimiento de una sociedad autónoma del Estado, que sólo se puede definir en cada país según las situaciones históricas particulares.

En síntesis, parece esencial el fortalecimiento de la “estatalidad” —es decir, la capacidad y legitimidad del Estado para asumir y desempeñar efectivamente el rol de agente de desarrollo y de la democracia—, y puede con-

cebirse desde diferentes ángulos que exceden la función de asistencia técnica: la integralidad de los programas nacionales, a partir de su visión agregada e intersectorial; la necesidad de coordinación, a través de áreas programáticas específicas y de jurisdicciones institucionales; la “endogeneización” de mecanismos de transparencia en la gestión y de responsabilidad, no sólo por parte del poder político, sino de los actores privados y organizaciones de la sociedad civil; la “internalización” de la articulación público-privada en el desarrollo e implementación de programas y proyectos, y la adaptación de políticas e instrumentos a las diferentes realidades a nivel nacional y a los retos de la articulación nación-municipios.

**5. Los avances imprescindibles en el plano de la equidad deben estar asociados con el fortalecimiento y la renovación de las instituciones de la democracia.** Es imprescindible el círculo virtuoso entre equidad e institucionalidad, en función de valores y metas sociales compartidas. La equidad, primero que nada, supone el reconocimiento práctico de la igualdad entre todos y la eliminación definitiva de prácticas estamentales y clientelares, tan comunes en la vida política de nuestra región. Es importante promover una cultura política

práctica asociada con mecanismos de sanción institucional respecto a la discriminación étnica, de género, de minorías migrantes y otros grupos minoritarios. La equidad no solamente se refiere a una distribución desigual, sino también a las demandas y disposiciones de los ciudadanos, no sólo para reconocer sino para cambiar la situación de inequidad a la cual están sometidos diversos grupos sociales. En este sentido, el problema estructural de la pobreza y la desigualdad en América Latina necesita ser entendido como un problema político, por lo tanto está asociado con una política que busque que los pobres y excluidos transformen sus necesidades en demandas que actúen en el sistema institucional.

**6. El fortalecimiento de un ciudadano autónomo y activo.** Es de gran importancia fortalecer y legitimar las prácticas de una ciudadanía más activa y autónoma por parte de los ciudadanos. Buscar que ellos estén más informados y arraiguen mejor su autonomía y libertad, fortalecer su capacidad de hablar y de ser escuchados. Los partidos políticos ya no pueden imponerse sin escuchar, gobernar sin convencer, y deben responder cada vez más a exigencias de verdad, transparencia y respeto ciudadano. Es fundamental la renovación de

los sistemas de representación y actuación política, dado el surgimiento y establecimiento de esta ciudadanía autónoma y activa, y la apertura de espacios políticos deliberativos.

**7. Los medios de comunicación y la configuración del espacio público.** Las sociedades latinoamericanas están cada vez más interconectadas. Los ciudadanos se informan y conforman sus posiciones de interés público a partir de la deliberación que ocurre en espacios abiertos, especialmente en los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de información. Los ciudadanos escuchan y se hacen oír, además, mediante la opinión pública y su vinculación con los medios de comunicación. Si bien las tendencias al control privado de la comunicación pública son evidentes, parece fundamental que los ciudadanos desarrollen nuevas capacidades tecnológicas que les posibiliten nuevas formas de participación y comunicación mediante el uso de teléfonos celulares, blogs, Internet, etc. Las innovaciones tecnológicas de la información son poderosas fuerzas de un nuevo tipo de comunicación personal, participativa e interactiva. La comunicación electrónica puede facilitar la deliberación entre distintos, la formación de opiniones y la difusión de ideas. Parece rele-

vante la formulación de propuestas políticas donde se abran nuevas formas de participación y de control ciudadano sobre la acción de las instituciones públicas, nuevas propuestas que se sometan al debate público usando estos sistemas de comunicación, que tienden a ser cada vez más persuasivos en la vida cotidiana. El futuro de la gobernabilidad democrática está vinculado a la transformación de esferas públicas tradicionales en sistemas de comunicación interactiva. Da la impresión de que la política del escándalo o la conspiración difícilmente puede tratarse limitando a los medios de comunicación; lo fundamental es fomentar la deliberación y limitar la corrupción. Resulta esencial aumentar y mejorar el acceso de los medios de comunicación a las fuentes de información sobre la corrupción para incidir en su disuasión, y es fundamental un estatuto de protección del periodista, así como medidas compartidas con los medios para regular sus acciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Omar y Suzanne Duryea 2003 *Social Exclusion Due to Race or Ethnicity in Latin America: What Do We Know?*, Working Paper (Washington, D. C.: Inter-American Development Bank).
- Buvinic Mayra y Vivian Roza *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*, Sustainable Development Department Technical Papers Series, WLD 108, en <[www.iadb.org/sds/doc/women.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/women.pdf)>.
- CEPAL 2006 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2005* (Santiago de Chile: CEPAL-ONU).
- 2007 *Panorama social de América Latina 2006* (Santiago de Chile: CEPAL-ONU).
- 2006 *Primer informe sobre proyecciones económicas para el PAPEP*, División de Estadística y Proyecciones Económicas (Santiago de Chile: Centro de Proyecciones Económicas).
- Corporación Latinobarómetro *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile, en <<http://www.latinobarometro.org>>.
- *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile, en <<http://www.latinobarometro.org>>.
- Duryea Suzanne y María Eugenia Genoni 2004 “Ethnicity, Race and Gender in Latin American Labor Markets”, en Buvinic, Mayra, Jacqueline Mazza y Ruthanne

- Deutsch (eds.), *Social Inclusion and Economic Development in Latin America* (Washington, D. C.: IDB/Johns Hopkins Press).
- González, Luis E. 2006 “Las crisis políticas de América Latina en los primeros años del siglo”, en Achard, D. y Luis E. González (eds.), *Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009* (Tegucigalpa: UNDP-ASDI-AECI-DFID).
- Moreira, Constanza 2006 *De la “Suiza de América” al “paisito”: escenarios y perspectivas del Uruguay en la tercera ola de la democracia* (Uruguay: PAPEP-PNUD).
- Observatorio Regional 2006/2007 PAPEP, *Situación actual y perspectivas de América Latina, según élites político-profesionales de EE.UU., élites europeas y élites de Argentina, Brasil y México*, PAPEP-PNUD.
- PNUD Argentina 2005 *Ronda de consultas y encuesta de opinión pública* (Argentina: PAPEP-PNUD).
- PNUD Bolivia 2004 *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible* (La Paz: Plural).
- PNUD Honduras 2005 *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos* (Tegucigalpa: Guaymuras).
- PNUD 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Buenos Aires: Aguilar, Altea-Taurus, Alfaguara).

# PANORAMA ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA

## ¿QUÉ REEMPLAZA AL MODELO NEOLIBERAL?\*

---

### **UNA COYUNTURA DE INFLEXIÓN Y CAMBIO**

La cuestión principal que caracteriza el juego político actual en América Latina se organiza en torno a la pregunta: ¿qué reemplaza al “modelo neoliberal”?

La región viene atravesando en los últimos años un proceso de inflexión y cambio, tanto en términos económicos como políticos. Tales cambios son producto, por un lado, de reformas estructurales que buscaron la liberalización de la economía y el comercio y la privatización de diversos servicios públicos, para promover economías de mercado que se insertaran mejor en los procesos de globalización. En la mayoría de los países, estos cambios no generaron los resultados esperados y, más bien, produjeron saldos negativos

en términos de pobreza y equidad. Por otro lado, los cambios son efecto de las reformas democráticas, en las que se avanzó en cuanto a régimen político, pero no en términos de mayor participación ciudadana. En varios casos, se viven crisis político-institucionales que limitan o cuestionan la misma evolución democrática.

Cuando se mantuvo cierta coherencia entre comportamiento y propuestas de los actores sociopolíticos, cuando se aplicaron las reformas de manera más o menos heterodoxa y cuando las condiciones económicas lo permitieron, se pudo enfrentar mejor las diversas crisis y los resultados en términos de desarrollo y democracia fueron mejores. El caso paradigmático es Chile. Mientras que, en los casos en que las matrices sociopolíticas eran incoherentes e inestables, los recursos económicos insuficientes y las reformas estructurales se aplicaron de manera más o menos ortodoxa, los resultados en términos de de-

---

\* Este texto fue publicado originalmente en la revista *Nueva Sociedad*, número especial, marzo de 2006.

mocracia y desarrollo fueron precarios ya que hubo crisis institucionales y sociales muy graves. Ésta es la situación de la mayoría de los países de la región, que condiciona los ritmos de evolución de la democracia y el desarrollo en el futuro. Casos típicos serían los de Bolivia o Ecuador.

Las respuestas para reemplazar al “modelo neoliberal” no pueden ser homogéneas y deberían asociarse con los procesos políticos y socioeconómicos específicos. Las consecuencias de dichos cambios se vienen expresando a través de opciones electorales, de crisis e inestabilidad política, que implican nuevos problemas y desafíos para la democracia, y de demandas de cambios en las orientaciones de las políticas nacionales. Da la impresión de que la región ha entrado en un momento de inflexión histórica respecto de lo vivido en los últimos 20 años, lo que se expresa tanto en forma de crisis como de transformaciones políticas. Casi ninguna fuerza política se plantea hoy hacer más de lo mismo para mejorar en el futuro.

En este contexto, han surgido problemas de nuevo tipo que afectan la dinámica política y electoral en la región. De cómo las distintas propuestas respondan a los problemas, en las nuevas coyunturas electorales, dependerá

en gran medida el futuro político de América Latina. En términos generales, los problemas políticos que enfrenta la región pueden desagregarse en dos grandes categorías altamente relacionadas: político-institucionales, y de equidad y pobreza.

La primera categoría se refiere a la necesidad de reconstituir las instituciones y al retorno del Estado en los nuevos marcos de la globalización (y no como el Estado desarrollista de los años cincuenta). Cómo pensar un Estado congruente con la globalización es un tema que resulta fundamental para el futuro. Los problemas institucionales de la región son históricos y se manifiestan, principalmente, en las crecientes demandas de la población de un Estado activo y regulador (sólo el 31% de los latinoamericanos considera que las privatizaciones fueron provechosas). Estos problemas institucionales, relacionados con la debilidad de la capacidad de acción política de los diferentes actores para representar institucionalmente a la sociedad, se tradujeron en una crisis de representación y de intermediación política. Por ejemplo, en el *Informe Latinobarómetro 2005* se advierte que, aunque el 54% de los latinoamericanos considera que no puede existir democracia sin partidos políticos, sólo el 19% confía en ellos.

La segunda categoría de problemas que afectan a las democracias latinoamericanas se refiere a las cuestiones de pobreza y equidad. Las sociedades latinoamericanas viven una compleja mutación signada por los procesos de diferenciación social, exclusión ampliada e inclusión limitada. América Latina se “destaca” por ser la segunda región más desigual del mundo, sólo superada por el África subsahariana. Según cifras del *Informe de Desarrollo Humano 2005*, el coeficiente de Gini —índice que mide la desigualdad— de la región alcanza el 0,571, mientras que el de los países de la OCDE es de 0,368<sup>1</sup>. Además, si bien en algunos países (como Uruguay, México, Chile, Guatemala, Colombia y Honduras) el coeficiente de Gini disminuyó entre 1990 y 2002, en la mayoría aumentó. En 2002, solamente Uruguay puede incluirse entre los países con bajo nivel de desigualdad, mientras que la mayoría de los países (como Brasil, Argentina y Honduras) posee niveles de desigualdad altos o muy altos.<sup>2</sup>

---

1 Para mayor detalle, véase UNDP, *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, Hoeschtetter Printing Co., Nueva York, 2005.

2 Para mayor detalle, véase CEPAL, *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América La-*

Un fenómeno particularmente interesante de América Latina es la creciente frustración de expectativas o malestar cultural por parte de la población. En los últimos años hubo notables avances en indicadores de desarrollo humano, como la reducción de la mortalidad infantil y la expansión de las expectativas de vida; también mejoraron sustantivamente los indicadores relativos a tecnología y comunicación. Pero, como ya se indicó, los rezagos en materia de pobreza y desigualdad son enormes.<sup>3</sup> El saldo es una sociedad más expuesta al consumo cultural (radio, TV, etc.) y con mayor educación, pero sin los medios para satisfacer las demandas que tal exposición provoca.

Ante este tipo de problemas, la política ha

---

*tina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2005, en <[www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl)>.

3 En este sentido, es importante señalar que, de acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005*, en el 59% de los hogares de la región al menos una persona se ha quedado sin trabajo en los últimos 12 meses; solo en Argentina y Chile se observan porcentajes inferiores. Más aún, para el 30% de los habitantes el desempleo es el problema más grave. Sólo en Chile, Guatemala y México se menciona la delincuencia como el problema más relevante del país.

vuelto a las calles en muchos países: aumentó la protesta social y la cantidad de organizaciones alternativas. Los ciudadanos buscan diversos canales para expresar su malestar con la política, a través de la participación en diferentes organizaciones con capacidad de cuestionamiento y protesta y en movilizaciones callejeras. El 16% de los latinoamericanos dice haber firmado una petición, el 13% ha asistido a manifestaciones y el 5% ha bloqueado el tránsito.

Puede decirse, entonces, que los ciudadanos de América Latina están “saliendo a la calle” a protestar de múltiples maneras —y no sólo desde la política— cuando consideran que sus gobernantes no están cumpliendo con los mandatos para los cuales fueron elegidos o cuando no hay un orden social que los reconozca y los integre.

Sobre la base de este abanico de problemas político-institucionales y socioeconómicos, las ofertas electorales se encuentran, por lo general, altamente ideologizadas y se desarrollan en torno a tres nuevos ejes de orientación política:

1. El primero está orientado por Estados Unidos, que marca una pauta en función de su lucha contra el terrorismo y la lógica de la “guerra preventiva”. Hay coincidencias entre Washington y varios gobiernos de la

región, como Colombia y gran parte de los países centroamericanos: se articulan propuestas centradas en el mercado, asociadas a valores tradicionales, particularmente los religiosos, y a la construcción de democracias liberales sólidas.

2. La segunda orientación está definida por países como Chile y Brasil que, junto con sus aliados Argentina y Uruguay, se han embarcado en proyectos de centroizquierda, con lógicas más laicas e igualitaristas, pero con realismo de mercado desde el punto de vista económico.
3. El tercero es el de Venezuela y su nuevo movimiento bolivariano, con rasgos expansivos a otros países de la región.
4. La cuarta oferta es de carácter indigenista. Integra en su seno tanto orientaciones bolivarianas como del Mercosur. Bolivia, donde el Movimiento al Socialismo (MAS) se impuso en las elecciones, Ecuador, Perú, Guatemala y, en alguna medida, México serían los países más sensibles a este tipo de ofertas.

Un desafío de notable envergadura que enfrenta la región es la posibilidad de que se instale un proyecto político de centroizquierda, que pueda promover un nuevo dinamismo entre democracia y desarrollo. Esto, desde luego,

tiene numerosas variantes nacionales, que posiblemente estarán determinadas por la capacidad política para lograr compromisos consistentes con la democracia, no solo en términos procedimentales sino también sustantivos. Tal proyecto tendría empero que promover una modernización económica y cultural socialmente incluyente, construida desde adentro hacia fuera, y constituirse en un puente entre los sectores populares y los sectores medios. Esto, a su vez, estaría asociado a su capacidad para emprender una transformación orientada a resolver los problemas mencionados. Esta opción se encuentra en la práctica muy desdibujada y necesita renovar su liderazgo y sus planteos en el corto y mediano plazo. Su éxito dependerá de cómo se construyan ofertas concretas y de que éstas se sostengan con el ejemplo, la consistencia y la coherencia política. El juego electoral puede contribuir a generar respuestas, pero también a alimentar ilusiones falsas basadas en el mero *marketing* electoral.

### **EL PANORAMA ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA**

Entre fines de 2005 y durante todo 2006 se celebrarán elecciones presidenciales en la mayoría

de los países de América Latina, lo que definirá el perfil político de la región para la segunda mitad de la década. En los procesos electorales se aprecia cierta tendencia hacia la dualización, el empate político o cambios institucionales profundos. Las crisis de confianza, la baja en la credibilidad de los partidos políticos y los crónicos problemas de pobreza y desigualdad contribuyen a la polarización de los escenarios. A continuación, se describen brevemente los escenarios electorales de Bolivia, Brasil, Chile, Honduras y México.

En Bolivia, caso que resaltamos con más detalle por lo novedoso de su nuevo panorama político, el análisis post electoral permite detectar las siguientes tendencias:

- a. Como pocas veces en la historia democrática, una fuerza política, el MAS, que llevó como candidato al líder de origen indígena Evo Morales, obtuvo el respaldo de la mayoría absoluta de votos válidos, alcanzando el 54%. Estos resultados lo colocan en una situación privilegiada para organizar un nuevo ciclo democrático en el país.
- b. El electorado ha diferenciado su voto en las categorías nacional y departamental, estableciendo de esta manera un control y un equilibrio entre el poder central y los po-

- deres regionales. El MAS solo ganó a nivel departamental en dos de los nueve departamentos, mientras que para presidente se impuso en cinco de ellos. En los departamentos en los que obtuvo un porcentaje más amplio para el cargo de presidente, particularmente en La Paz y Cochabamba, la población les dio la mayoría a líderes de la oposición a nivel departamental.
- c. Este dato revela un comportamiento complejo y racional por parte del votante boliviano, que provee un piso para la renovación del sistema político. Bolivia tiene la oportunidad de recrear un sistema bipartidario, reflejado en la conformación del Senado: el MAS obtuvo 13 senadores, al igual que Podemos, el partido que llevó como candidato a Jorge “Tuto” Quiroga, mientras que el Movimiento Nacional Revolucionario se quedó con un senador. El hecho de que las dos fuerzas mayoritarias hayan alcanzado el 80% de los votos válidos indica, a su vez, la alta polarización existente en la sociedad boliviana. Cabe, por lo tanto, analizar la evolución interna de cada una de estas dos fuerzas en cuanto a liderazgo, orientaciones y comportamiento.
- d. Algunos de los prefectos (cargo equivalente a gobernador o jefe de departamento, hasta entonces designado por el presidente) hicieron pública una convocatoria a sus colegas para conformar un poder departamental, lo que podría convertirse en el eje de un nuevo campo de conflicto entre el poder central y los poderes regionales.
- e. Las orientaciones políticas del MAS en lo interno aparentemente combinarán líneas duras con políticas de negociación. Entre las líneas duras, sobresalen la nacionalización de los hidrocarburos, la conformación de un Concejo preConstituyente con fuerte presencia de actores corporativos, la realización de la Asamblea Constituyente, el reparto de tierras de acuerdo con la Ley del Servicio Nacional de la Reforma Agraria (Ley Inra) en el oriente boliviano y la reorientación de la política en materia de coca a favor del productor campesino. En otras áreas importantes, como el régimen de autonomías, políticas sociales, económicas o sectoriales, es posible que se abran espacios de negociación. Esto supone, en definitiva, la búsqueda de la constitución de un Estado nacional-popular fuerte, neocorporativo, con una orientación proclive a la ampliación de elites.
- f. En el plano externo, se reforzarían la coalición sudamericana y las vinculaciones polí-

- ticas con Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela, y se buscaría una mayor articulación con la Unión Europea, particularmente con España. Aparentemente, habría una disposición a negociar y no a enfrentarse con la administración de Estados Unidos.
- g. Dentro del MAS es posible detectar múltiples orientaciones y tensiones por razones corporativas y de liderazgos sectoriales. Probablemente, una tensión interna que estructurará su dinamismo político estará dada por dos lógicas que se complementaron durante la campaña, pero que podrían enfrentarse llegado el momento de ejercer el poder. El análisis de los discursos del presidente (Evo Morales) y del vicepresidente (Álvaro García Linera) revela la diferencia de estilos y la complementación entre una argumentación pragmática y de confrontación, y una línea más inclinada a la negociación y la búsqueda de consensos.
- h. Un problema de tensión política en el corto plazo al que habría que prestar especial atención es la impugnación y el llamado a la renuncia de la Corte Nacional Electoral por parte del presidente. Probablemente, esta crítica estuvo dirigida a obtener cambios que favorezcan las aspiraciones políticas con relación a la próxima Asamblea Constituyente.
- i. La coyuntura económica es favorable a corto plazo. El año 2005 se cerró con un crecimiento económico del orden del 3,9% — sustentado en un crecimiento del 17% de las exportaciones—, una inflación moderada de 5,3% y un déficit fiscal del 2,8%. Este último dato se asienta tanto en el incremento de los ingresos tributarios provenientes de la producción y explotación de los hidrocarburos (que crecieron un 7,7%) como en el bajo nivel de ejecución presupuestaria en las nueve prefecturas del país. Para 2006, se prevé un crecimiento del 4%, una inflación menor al 3,4% y un déficit fiscal no mayor al 3%.
- j. En relación con el sistema financiero, es importante señalar que los depósitos bancarios continuaron, casi sin interrupciones, una tendencia al alza iniciada a mediados de 2004 (2.930 millones de dólares en diciembre de 2005). Al mismo tiempo, las reservas internacionales netas alcanzaron un nivel de 2.200 millones de dólares en diciembre de 2005. Las elecciones presidenciales no afectaron el nivel de depósitos del sistema.
- En síntesis, la nueva coyuntura política que se abre en Bolivia, junto con las perspectivas

económicas de corto plazo, permite pensar en una nueva oportunidad de recrear y fortalecer la democracia en el país a partir de políticas de inclusión y apertura social.

En Brasil, las elecciones presidenciales se llevarán a cabo en octubre de 2006. Dado el peso político y económico de este país en América Latina, su importancia resulta singular. La crisis política que afecta al presidente Luis Inácio Lula da Silva a partir del escándalo por el pago de sobornos no incidirá en la continuidad de su mandato, pero podría reducir sus probabilidades de ser reelegido. Sin embargo, la oposición del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) —liderada por el ex presidente Fernando Henrique Cardoso— aún no cuenta con un candidato claro. Lula tiene todavía posibilidades de ser reelegido, pero en lo que resta de su mandato tal vez se vea obligado a liderar un gobierno “a la defensiva”, con baja capacidad de acción. En este contexto, los dos posibles escenarios para las elecciones de 2006 (la reelección de Lula o el triunfo de la oposición) dependerán de cómo finalice el mandato del actual presidente y de quién sea el candidato escogido por el PSDB. Sin embargo, en cualquiera de los dos casos el juego político brasileño se centrará en una lógica estatal de país que aspira ser una fuerza en el ámbito internacional.

En Chile, las elecciones presidenciales —llevadas a cabo el 11 de diciembre de 2005— se dirimieron en la segunda vuelta del 15 de enero de 2006 entre los candidatos Michelle Bachelet (de la centroizquierdista Concertación de Partidos por la Democracia) y Sebastián Piñera (de la centroderechista Alianza por Chile).

El triunfo de Bachelet implica el inicio del cuarto período de gobierno consecutivo de la coalición integrada por el Partido Socialista y la Democracia Cristiana. Esto le daría una relativa continuidad a las políticas implementadas por los gobiernos anteriores, puesto que en las elecciones parlamentarias del 11 de diciembre la Concertación obtuvo la mayoría en las cámaras de Diputados y Senadores.

En Honduras, en las elecciones efectuadas el 27 de noviembre de 2005 resultó ganador el candidato del Partido Liberal, Manuel Zelaya. El proceso electoral estuvo marcado por un aumento de la conflictividad social y por graves acusaciones entre los principales partidos (el Partido Liberal y el Partido Nacional, que llevó como candidato a Porfirio Lobo). El escenario que dejó este proceso es de incertidumbre y fragmentación, con un Congreso que seguirá muy dividido, lo que dificultará la obtención de mayorías favorables al presidente. Así, se reafirma la necesidad de un diálogo constructivo

entre los principales actores para que Honduras no ingrese en una nueva situación de crisis.

En México, uno de los países más influyentes de América Latina, las elecciones presidenciales se realizarán el 2 de julio de 2006. Las encuestas indican que el primer lugar de las preferencias es ocupado por el candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador, seguido por Roberto Madrazo, del Partido de la Revolución Institucional, que gobernó el país durante varias décadas, y por Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional del presidente Vicente Fox. Los niveles de popularidad de López Obrador y de Madrazo se redujeron ligeramente, mientras que el de Calderón está en ascenso. Sin embargo, aún es prematuro marcar una tendencia definitiva.

En Ecuador, las elecciones presidenciales se efectuarán el 15 de octubre de 2006. El país se encuentra en una situación de creciente crisis, que alcanza todos los ámbitos de la vida política, social y cultural del país. Con relación al panorama electoral, si bien el ex presidente Lucio Gutiérrez —preso por acusaciones de atentar contra la seguridad del Estado— ha manifestado su deseo de ser candidato nuevamente, aún no se sabe quiénes serán los aspirantes con más chances a la presidencia.

En Perú, las elecciones presidenciales tendrán lugar el 9 de abril de 2006. Las encuestas indican que el primer lugar de las preferencias es ocupado por la candidata de la alianza Unidad Nacional, Lourdes Flores Nano, seguida por Ollanta Humala, el ex militar que se alzó contra el gobierno de Alberto Fujimori y hoy lidera el Partido Nacionalista-Unión por el Perú. El tercer candidato es el ex presidente y líder del APRA, Alan García. Los datos reflejan un leve descenso en la popularidad de Flores, a diferencia de la de Humala, que ha crecido significativamente. Sin embargo, aún ningún candidato se encuentra en condiciones de ganar en primera vuelta y es altamente probable que haya segunda vuelta electoral. Las encuestas también señalan que, en caso de *ballotage*, Lourdes Flores Nano vencería a cualquiera de los candidatos, mientras que Humala solamente superaría en segunda vuelta a Alan García.

## CONCLUSIÓN

Los países de América Latina se encuentran en una etapa de agotamiento de los ciclos de reformas estructurales y de transición a la democracia que caracterizaron a la región en las

últimas dos décadas. A pesar de las diferencias entre cada experiencia nacional, existe una serie de problemas y desafíos comunes, asociados sobre todo a temas político-institucionales y de inequidad y pobreza. Es esta combinación la que, entre otros factores, ha generado un período de inflexión y cambio, y a veces crisis aguda, en los contenidos y en las formas de la democracia y el desarrollo. La cuestión, la gran cuestión, parecería ser qué modelo reemplazará al esquema neoliberal.

Las ofertas políticas varían desde posiciones más conservadoras, vinculadas a la guerra contra el terrorismo y al libre mercado propuestos por la administración de EE.UU., hasta posiciones más radicales de izquierda vinculadas al gobierno de Venezuela. En medio de ellas anidan también propuestas de centro-izquierda, sobre todo en los países del Mercosur y México. Es por ello que América Latina, en medio de múltiples e inciertos procesos electorales, ha ingresado en un período de fuertes definiciones.

# LAS NUEVAS CONDICIONES SOCIALES DE LA DEMOCRACIA\*

---

La región vivió un doble proceso de cambio. Por un lado, de transformación de una economía desarrollista centrada en la creación del mercado interno y en la sustitución de importaciones hacia economías más abiertas centradas en el mercado de exportación; por el otro, de transformaciones políticas vinculadas a la transición de regímenes autoritarios a democráticos. Los resultados de tales cambios generaron nuevas dinámicas sociales que condicionan el futuro. Además ambos procesos estuvieron influenciados por la globalización y por los rasgos y oportunidades específicos de cada economía y proceso político nacional.

Si bien hubo resultados diferentes según el país, en general la región como un todo avanzó en términos de logros democráticos; sin em-

bargo, los saldos económicos y sociales condicionan el desarrollo y la misma democracia. La desigualdad, la pobreza y los límites de la legitimidad institucional siguen siendo tareas pendientes en la región. En estos años, a pesar de importantes esfuerzos, América Latina perdió relativamente importancia en la economía mundial y en el sistema multilateral de toma de decisiones.

En algunos casos, los menos, cuando se mantuvo cierta coherencia entre comportamiento y propuestas de los actores sociopolíticos, se aplicó las reformas de manera más o menos heterodoxa y las condiciones económicas lo permitieron, se pudo enfrentar mejor las diversas crisis y los resultados en términos de desarrollo y democracia fueron mejores. El caso paradigmático es Chile.

Sin embargo, en los casos donde las matrices sociopolíticas fueron inestables, los recursos económicos insuficientes y la aplicación de las reformas estructurales se dio de manera más o

---

\* Este texto fue publicado originalmente en *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina* 2012 (Buenos Aires: Teseo/FLACSO/AECID).

menos ortodoxa, los resultados en términos de democracia y desarrollo no sólo fueron precarios, sino que provocaron crisis institucionales muy graves. Esta es la situación de la mayoría de los países de la región, y ello condiciona los ritmos de la evolución de la democracia en el futuro.

Los resultados de los cambios operados, sean más o menos positivos o negativos, incorporaron a la región en los procesos de globalización más bien de forma pasiva y dependiente, de manera tal que dicha incorporación no estuvo acompañada de procesos de desarrollo tecno-económico ni informacional, los cuales constituyen el eje de la nueva división del trabajo. Lo antedicho pone de manifiesto el fin del ciclo de transición y plantea un momento de inflexión. A mi juicio el desafío consiste en que estos cambios se asocien con la capacidad de desarrollo de actores políticos y sociales que puedan promover una innovación tecno-económica pertinente y realista. Consiguientemente, un tema clave no es sólo la necesidad de la innovación e integración, sino particularmente cómo plantearla. Se trata de un tema esencialmente político que debe enfrentarse y debatirse, pues de otro modo, por la misma lógica del cambio, será marcado únicamente externa.

Los diversos resultados posibles dependen de la cohesión social y de la trama de relaciones sociopolíticas de cada país, así como de la capacidad del conjunto de los países de promover políticas de posicionamiento a escala internacional.

En esta perspectiva, parece fundamental comprender una relativamente nueva dinámica de incluidos y excluidos que hoy está en el centro del devenir tanto de la democracia como del desarrollo en la región. Quienes están incluidos en el mundo formal de la economía y de la política, al tiempo de ser dependientes, están subordinados a relaciones de las cuales son parte incierta, pues esas relaciones, en el contexto de la transformación productiva, se hallan sometidas a los puros vaivenes de la economía de mercado. Precisamente por esto, su capacidad de acción colectiva tiende a debilitarse, pues por el mismo tipo de inserción se refuerzan comportamientos particularistas, y sólo se fortalece cuando se defiende una individualización en función del mercado del trabajo y del consumo. Los excluidos, por su parte, son cada vez más heterogéneos y, como nunca antes en la historia del capitalismo, prescindibles en el mercado del trabajo. Ellos pugnan por integrarse de alguna manera, aunque sea en los márgenes

del sistema, y se refugian en identidades comunitarias de diverso tipo. Sin embargo, entre ellos surgen nuevas estrategias de vida y subsistencia que les permiten enfrentar su propia reproducción con creatividad y valentía. Son los que patentizan con más fuerza la necesidad de un estado de derecho.

Desearía insinuar cuatro temas específicos que a mi juicio, entre otros, son fundamentales respecto de las nuevas condiciones sociales de la democracia y el desarrollo. Se trata de condiciones que influyen o pueden influir en la construcción de opciones de cohesión social que posibiliten un mejor manejo del cambio señalado. O como diría Medina Echabarría: las fuerzas emergentes que preanuncian la nueva estructura de nuestras sociedades.

### **1. LA GLOBALIZACIÓN VIENE GENERANDO ASIMETRÍAS EN LOS PATRONES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN TANTO SIMBÓLICA COMO MATERIAL**

Si bien es posible detectar disposiciones políticas para lograr mayor inclusión democrática, el funcionamiento de la economía muchas veces impulsa tendencias hacia una mayor

exclusión. Esto se manifiesta en la precarización del trabajo, en la distribución regresiva del ingreso y en la segmentación territorial y residencial, de la calidad de la educación y la salud y de la conectividad electrónica. Las promesas de interacción a distancia y de libre acceso a la información, junto con la democratización política y la mayor transparencia de las instituciones, contrastan con la pérdida de cohesión social, el debilitamiento de los sentimientos de pertenencia colectiva y la mayor desigualdad al interior de las sociedades nacionales, todos ellos fenómenos que los nuevos patrones productivos no mitigan e incluso amenazan con exacerbar<sup>1</sup>.

Las paradojas abundan en esta nueva dinámica entre inclusión y exclusión. Por ejemplo, mientras se universaliza el consumo mediático, la segmentación en la conectividad interactiva produce nuevas brechas en educación, poder y comunicación; mientras avanza la cobertura escolar, se segmentan los logros educativos por grupos socioeconómicos, con la consiguiente reproducción intergeneracional de la pobreza; mientras la socie-

---

1 Ver de Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz (AÑO), *La ciudadanía social latinoamericana en los ochenta y noventa*, (EDITORIAL, CIUDAD).

dad de la información mejora la distribución de las imágenes, empeora la distribución de la riqueza; mientras se crean condiciones para un mayor espacio político y tecnológico para el multiculturalismo, la penetración de los grandes emporios mediáticos y los patrones de consumo que ellos transmiten tiende a homogenizar estilos de vida que aparecen como los únicos posibles.

El vínculo entre inclusión simbólica y material hoy es difuso, porque mientras el acceso a recursos materiales es obstaculizado por una distribución del ingreso que no mejora y, más aún, se agrava en períodos de recesión con el aumento del desempleo en los grupos de menores ingresos, por otra parte se expande el acceso a bienes simbólicos tales como la educación formal, la televisión y la información. Esta suerte de desbalance permitiría presumir que existen más posibilidades de lograr inclusión social a partir del campo simbólico que del económico. La idea de que el uno y el otro eran parte de un círculo virtuoso se ve desmentida por los datos.

Probablemente América Latina es la región en desarrollo con mayor brecha entre consumo simbólico y material, lo que se comprueba al contrastar la distribución del ingreso y la difusión de bienes culturales mencionados. Esto

resulta central para pensar el problema de la distancia entre expectativas de inclusión y la inclusión social efectiva.

## **2. EXISTE MAYOR COMPLEJIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL**

Las nuevas prácticas ciudadanas no se orientan tanto como en el pasado hacia un eje de lucha focal (el Estado, el sistema político o la Nación como su expresión territorial), sino que se diseminan en una pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos, de territorios e interlocutores. El procesamiento de demandas sociales se deslocalizan espacialmente, sea porque la complejidad de las sociedades modernas hace que se diversifique cada vez más su contenido así como la expresión política de los actores; sea porque dichas demandas son menos susceptibles de ser “agregadas” con las de los grandes sindicatos y los partidos políticos, pues hoy se vinculan más a temas puntuales de la vida cotidiana y/o del mundo simbólico, no subsumibles en grandes categorías políticas; sea porque muchos grupos locales se conectan a la red para posicionarse primero a es-

cala global y que sea la comunidad global la que presione a los gobiernos nacionales para que respondan a sus reclamos locales, en una dinámica local-global-nacional que rompe todos los esquemas históricos<sup>2</sup>.

Además, la creciente diferenciación de los sujetos por su inserción en nuevos procesos productivos o comunicativos y la mayor visibilidad de la cuestión identitaria, implican que los distintos grupos sociales y las demandas de inclusión se cruzan cada vez más con el tema de la afirmación de la diferencia, las políticas de reconocimiento y la promoción de la diversidad. Campos de autoafirmación cultural que antes eran de competencia exclusiva de negociaciones privadas y autorreferencias de los sujetos colectivos, hoy pasan a ser competencia de la sociedad civil. Grupos étnicos y de género, principalmente, claman por ser reconocidos en su singularidad y por contar con derechos específicos o por la aplicación a su caso específico de derechos universales. Discriminación positiva, derecho al autogobierno y políticas diferenciadas en educación son algunos ejemplos que emanan de esta situación. La sociedad se repiensa ya no entre

iguales sino entre diferentes. La idea de que la política en la democracia supone complementariedad entre distintos aparentemente está agotada. O en todo caso es lo que la política podría rescatar.

En el plano de la acción colectiva, los actores sociales históricos se fragmentaron, volviéndose más reactivos que proactivos, y padecen un aislamiento que puede observarse, por ejemplo, en la pérdida de capacidad del movimiento obrero para negociar demandas, en la baja representación de los partidos políticos y en la proliferación de múltiples y pequeños movimientos sociales que no logran articular propuestas en torno a una visión de la sociedad más amplia que aquella restringida a la defensa de sus intereses específicos. Se incrementaron los conflictos y los actores pero se fragmentó su capacidad acción y disminuyó su capacidad de incidir en la orientación del desarrollo; quizás por eso puede sostenerse que se está más frente a sociedades policéntricas que uni-referenciales. Los sistemas de partidos enfrentan serias dificultades para procesar eficazmente la complejización social descrita y el Estado, con su nuevo rol limitado, profundizó los efectos negativos de la diferenciación. Todo esto contribuyó a debilitar la representación social y los niveles de

---

2 En este contexto, hoy es más clara una oposición local a lo global que una de carácter nacional.

participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. La cuestión es como se reconstituye una nueva idea de unidad o de nación en la globalización si se quiera.

### **3. LA MIGRACIÓN REFUERZA LOS PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL Y ACENTÚA LA CULTURA DE LA DESIGUALDAD**

Uno de los temas estratégicos del devenir de la democracia y el desarrollo en la región está asociado con los movimientos poblacionales o la migración, incrementados por los procesos de globalización, a nivel nacional, regional y global. El fenómeno migratorio que existe hoy en América Latina parece estar más vinculado a los cambios globales que a los patrones migratorios asociados con el modelo de sustitución de importaciones. La migración afecta la sostenibilidad del desarrollo en el conjunto de los países involucrados. Hoy el funcionamiento de varias economías latinoamericanas serían inexplicables sin las remesas enviadas desde afuera y tampoco sería explicable la calidad de vida de los países desarrollados sin la presencia de estos trabajadores. Dichos cambios obligan a repensar el tema de la multicultu-

turalidad y su vinculación con las instituciones de la democracia.

Los emigrantes muestran de manera patente la calidad del multiculturalismo y de la democracia (que por lo general no les reconoce derechos ciudadanos), así como los imaginarios sociales en torno a temas de empleo, acceso a bienes y servicios y aceptación cultural.

Las migraciones exponen de manera abierta el tema de la diferencia, la precariedad económica y social, la desigualdad y la discriminación racial y xenófoba, planteándose una tensión entre un deseo de fortalecimiento ciudadano y pluralista y la discriminación recién mencionada. Tal discriminación promueve una débil cohesión social, pues al no ser aceptados por la sociedad que los recibe los emigrantes tenderían a retraerse sobre su propia cultura. Otros fenómenos asociados son la pérdida de la condición ciudadana y la consiguiente reducción de sus derechos, constituye la estigmatización, la preferencia a emigrantes provenientes de ciertos países en relación con otros y las identificaciones simplificadoras de las cuales son objeto y que generan una incompreensión de su realidad.

Como los conflictos interculturales son cada vez más relevantes en la organización del poder y el orden de los Estados, las po-

líticas de inclusión social tendrían que tomar en cuenta la calidad de la trama de relaciones de los emigrantes, pues mientras más puedan disfrutar de derechos ciudadanos, mejor será el proceso de integración y menor la discriminación. Ello requiere, sin embargo, que se discutan valores democráticos de equidad e igualdad a partir de los cuales se acepte con calidad de ciudadanos a los emigrantes, pues si prevalece una visión instrumental de mercado los resultados en términos de integración serán escasos. Estos temas son discutidos particularmente en algunos países receptores pero no se han realizado muchos estudios sobre migración, globalización y democracia. El problema aun analíticamente habita en un hueco negro.

Los procesos de globalización simbólica y cultural pueden cumplir un rol importante, aunque paradójico, en este contexto, pues aunque permiten compartir referencias de carácter global, ellas son apropiadas desde las diversas culturas locales. Este fenómeno hace que el sentimiento de desarraigo propio de los emigrantes (reforzado por el hecho de no ser plenamente aceptados en la sociedad receptora), se viva de manera compleja: por un lado, compartir referencias simbólicas globales los hace parte de una cultura global

(lo que daría un marco de igualdad simbólica); por el otro, la necesidad de no perder la propia identidad favorece la recreación de prácticas culturales por fuera de los territorios locales, proceso en el cual se produce una apropiación de símbolos globalizados desde las propias particularidades en contextos extra-territoriales<sup>3</sup>.

El fenómeno actual de la migración pone en el tapete de la discusión el tema de la exclusión social y la desigualdad cultural, pues si bien existen hoy condiciones para ampliar el multiculturalismo (lo que desde ya ocurre en el plano de los procesos simbólicos globales), los emigrantes deben recrear sus culturas en sociedades donde en su gran mayoría poseen un estatus pre-ciudadano. En tal sentido, ocupa un lugar central la lucha por el reconocimiento tanto en el plano cultural como en el de los derechos ciudadanos.

---

3 La globalización es leída desde los ámbitos locales a través de los medios de comunicación, pero la globalización modificó la comprensión de lo local, espacio que hoy ya no está atado al territorio sino al sentimiento de pertenencia a una comunidad situada espacialmente. Hoy la producción de lo local puede ser tanto espacial como virtual gracias a las tecnologías de información. (Ver Appadurai, 1996. )

#### **4. EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN LA INCLUSIÓN Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL ADQUIEREN NUEVAS ESPECIFICIDADES**

Se vive una época de transición de sociedades industriales a sociedades “red”o en la red, de economías del capital físico a economías del conocimiento y la información, de sociedades de la producción y el trabajo a sociedades de la comunicación y el consumo, del modelo del Estado-Nación al modelo global interdependiente. En este contexto de cambio, el uso de las redes en la configuración de nuevos espacios públicos, en la comunicación y el acceso a la información, en la visibilidad de los actores y en los nuevos vínculos con otros destaca por su impacto sobre las formas de inclusión social. La capacidad integradora de la red es tan exhaustiva como el potencial de exclusión para quienes no acceden a ella. La ciudadanía se juega aquí en un nuevo terreno, en el que la amenaza de exclusión se vuelve más intangible pero no por ello menos real.

La marcha hacia la sociedad de la información genera nuevas formas de inclusión y exclusión relacionadas con una nueva división social del trabajo. Los sectores que mejor se integran son los vinculados a la producción de

conocimientos (y que incorporan conocimiento a su producción), los que tienen sistemas y estructuras flexibles e invierten en tecnología de información. La globalización sólo incluye a los sectores considerados económicamente valiosos para la red y los nuevos mercados, agravando la desigualdad dentro de los propios países, regiones y ciudades. Cada vez más se tiende a entender la exclusión como exclusión respecto de la sociedad-red, vale decir, respecto de la tecnología, el conocimiento y los nuevos mercados.

Desde un punto de vista positivo, el acceso de diversos actores en los medios interactivos hoy posible puede ejercer un impulso incluyente en las sociedades latinoamericanas. Abundan los ejemplos en los que el uso de nuevos bienes culturales y comunicacionales permitió la conexión horizontal entre importantes grupos étnicos, entre organizaciones feministas, entre grupos ecologistas y entre diversas ONGs; todos ellos actores que se movilizan para plantear demandas particulares y que encuentran en la red y en los medios un espacio de comunicación de las mismas y encuentro con otros interesados en la defensa de los mismos temas. Lo antedicho demuestra que las nuevas redes de comunicación horizontal pueden incrementar el protagonismo de suje-

tos anteriormente auto-referentes. Asimismo, se abre una amplia gama de opciones de acceso a la información (sobre servicios, derechos y demandas compartidas), de influencia en la opinión pública (al disponer de estaciones radiales, acceder a redes informatizadas, difundir videocintas), de fiscalización de la discriminación mediante el uso de Internet que permite debatir asuntos públicos en “tiempo real”, entre otras.

Sin embargo, también en este plano existen asimetrías que reproducen patrones excluyentes. Así, es preciso discutir ¿cómo contrarrestar las asimetrías que emergen cuando unos actores capitalizan tecnología comunicativa para hacerse presentes y otros no? ¿Cómo promover los medios técnicos idóneos, y el conocimiento sobre su manejo, que favorezcan un juego democrático incluyente en la sociedad de la información? ¿Cómo hacer frente a la nueva brecha entre informatizados y des-informatizados para no ahondar desigualdades en el plano de las representaciones simbólicas que circulan por la red, pues mientras unas pueden ejercer influencia en la toma de decisiones políticas, otras por ser “electrónicamente invisibles” pueden ser políticamente excluidas?

## **COROLARIO**

En este momento de inflexión y cambio es importante volver a subrayar la tesis, a partir de las experiencias vividas, de innovar la articulación entre democracia y desarrollo. Tal innovación descansaría en el fortalecimiento de los actores políticos y socioeconómicos y en su capacidad de reconstruir o profundizar, en el marco de una diversidad de actores y situaciones, la idea de una inclusión social creciente que garantice mayor cohesión social. Se trata en definitiva de reconstituir la nación en la globalización, pero esta vez sustentada en una comunidad política de ciudadanos.

Ello supone una ciudadanía que combine complementariamente libertad e igualdad. El régimen político no garantiza por sí mismo una evolución; son más bien las prácticas y orientaciones de los actores las que pueden impulsar la profundización democrática. La libertad entendida por Sen como la capacidad de las personas de optar por el tipo de vida que desean vivir según sus valores y aspiraciones y de evaluar y asumir otras opciones. El concepto se respalda, en la idea de que la diversidad es un valor intrínseco de la libertad y que la igualdad, al tratarse de liberta-

des diversas, es un producto de esta, ya que la igualdad supone las libertades de todos. En este sentido, el desarrollo y la democracia deben ser decididos por todos, es decir, por la comunidad de ciudadanos.

Allí, el Estado tendrá que jugar un rol estratégico en la formación de actores autóno-

mos y en la recreación de una conciencia de nación y de región en la globalización. A su vez política tendrá que potenciarse balanceando la relación entre lo económico y lo social, la igualdad y la diferencia, sabiendo que los cambios toman tiempo y exigen consistencia y sentido de justicia.

# LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL BAJO LA MIRADA DEL DESARROLLO HUMANO

## UNA FUNDAMENTACIÓN SOCIOLÓGICA DESDE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA\* \*\*

---

Los cambios históricos y económicos de los últimos años han modificado radicalmente el perfil del continente. La diversa y compleja realidad exige nuevas ideas para encarar esta nueva cuestión social. En América Latina la construcción de consensos tendría que estar normativamente vinculada con un proceso de integración social creciente, tanto en el plano simbólico como material. Sin equidad no es posible la otredad, ni siquiera la competitividad económica es sostenible si siguen creciendo las distancias sociales.

Uno de los rasgos principales de la sociedad actual parece ser la bifurcación creciente entre una racionalidad instrumental y otra simbólica.

Visto desde otro ángulo, se trata de una separación entre la economía y la cultura. Asi-

mismo, las nuevas estructuras de poder, asociadas a la globalización, están cada vez más concentradas y al mismo tiempo más difusas, en medio de procesos de complejización y vacío social.<sup>1</sup>

La cuestión es saber a partir de qué fenómenos en curso es posible reintegrar una lógica sustantiva con otra instrumental. Habría que preguntarse sobre la articulación de la dinámica de la modernización y la dinámica sociocultural, a fin de dar historicidad a la nueva lógica del poder. Por historicidad entendemos la capacidad de una sociedad de producirse y autotransformarse, para lo cual debe ampliar sus mecanismos de participación.<sup>2</sup>

---

\* Este trabajo fue publicado originalmente en la revista *Nueva Sociedad* N°166, 2000.

\*\* Una versión original y más extensa de este texto fue presentada en ocasión del congreso "Análisis de diez años de Desarrollo Humano, límites y potencialidades para una estrategia de desarrollo", 18-20 de febrero de 1999, Bilbao (España).

1 M. Castells, *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza, Madrid, 1998; A. Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, 1997; A. Giddens, *Modernidad e identidad del Yo. El Yo y la sociedad en la época contemporánea*, 1994.

2 A. Touraine, *La production de la société*, Seuil, París, 1973.

### **UNA TENSION HISTÓRICA Y EL RETORNO A LA IDEA DE DESARROLLO**

Las respuestas intelectuales a este reto son variadas. Aquí interesa explorar una posibilidad: la del desarrollo de una subjetivación multicultural como eje de tal historicidad. Sin embargo, esto implica considerar que la globalización no elimina la capacidad de acción colectiva, sino que abre nuevas oportunidades. También implica que las acciones sociales no solo se opongan al nuevo poder, sino que participen reivindicando sus derechos ciudadanos y demandas culturales en busca de una innovación dentro de la misma sociedad.

Así pues, la subjetividad está en la constitución misma de lo social, de las comunidades y las personas. En ella se expresa la necesidad de ser considerado como sujeto portador de una dignidad ciudadana, con identidad cultural e individual dentro de una red de relaciones socio-culturales plenas de aspiraciones, percepciones, experiencias y conocimientos colectivos.

Este enfoque supone conjugar las particularidades sociohistóricas de cada región y país con la vocación universal del Desarrollo Humano. En la perspectiva del presente artículo, ello implica vislumbrar un sistema de actores con capacidad para ampliar sus opciones en busca de una articulación fecunda entre moderniza-

ción y cultura. El desarrollo se construye necesariamente con otros distintos a uno. Es decir, congrega a actores sociales diferenciados, pero con capacidad de autodeterminación y representación de intereses y con posibilidades de llegar a acuerdos respetando sus diferencias.

Todo esto apuesta a la capacidad constructiva de la política y promueve la idea de una renovación del contrato social al menos en dos sentidos, como articulador de una nueva cultura política y como potenciador de actores del desarrollo.

Consiguientemente, más allá de los derechos a la vida, al conocimiento y a los ingresos, el Desarrollo Humano da prioridad a la libertad política, la igualdad, la creatividad y la dignidad personal. Es decir, al sujeto. Precisamente desde esta óptica se realiza un balance crítico de la realidad y de otras opciones en curso. El cuadro adjunto ilustra cuál es el paradigma del Desarrollo Humano en comparación con el neoliberal y el desarrollista.

La forma específica de este tipo de oposición estructural entre modernización y subjetivación en América Latina es una de cambio y estructuración denominada *Inflexión Histórica*.<sup>3</sup>

---

3 Véase Fernando Calderón, *Movimientos sociales y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1996.

Por una parte, se refiere a la concentración de poder mediante el ajuste estructural, la internacionalización de la economía, las privatizaciones, las reformas, etc., y por otra, a la comple-

jización de la sociedad debido a la diferenciación social y funcional y a la fragmentación de la acción colectiva. El saldo es un tremendo y creciente malestar cultural.

**Cuadro 1.** Tipología de ofertas de desarrollo

	<b>Desarrollista</b>	<b>Neoliberal</b>	<b>Desarrollo Humano</b>
Sentido	Desarrollo Económico	Maximización del ingreso	Expansión de las opciones y de capacidades humanas para alcanzar un bienestar total
Foco de preocupación	Estado	Mercados	Sociedad (lo público)
Principio guía	Participación-masas	Eficiencia	Equidad-ciudadanía
Énfasis	Fines	Medios	Fines
Educación, salud, nutrición	Medios para la modernización	Inversión en capital humano, como un insumo al crecimiento económico	Fines en sí mismos, el acceso a ellos es un derecho humano, calidad de la vida
Gobierno	a. Liderazgo fuerte y carismático b. Integración nacional	a. Estabilidad política b. El Estado sólo sirve para promover el mercado c. Respeto de los derechos humanos relacionados con el mercado	a. Democracia b. El Estado es esencial para promover el Desarrollo Humano c. Respeto de los derechos humanos
Crecimiento	Medio determinante para el mercado interno	a. Un fin en sí mismo b. Aceptación de una disminución del beneficio general	El crecimiento es esencial pero solamente si beneficia a la gente de una manera más equitativa, como un medio para el Desarrollo Humano
Prioridades de las políticas generales	a. Modernización vía educación b. Integración nacional vía sustitución de importaciones-mercado interno c. Movilización de masas	a. Desregulación, privatización b. Mejorar la eficiencia c. Inversión en recursos humanos d. Fundamentos macro-económicos fuertes e. Mantener la estabilidad macro-económica	a. Ampliar opciones y oportunidades b. Reforzar las capacidades humanas a través de la educación y la salud c. Disminuir las inequidades d. Reestructurar los presupuestos nacionales para promover el Desarrollo Humano e. Promover el empleo/el medio de vida

	<b>Desarrollista</b>	<b>Neoliberal</b>	<b>Desarrollo Humano</b>
Estrategia de la erradicación de la pobreza	a. Universalista-pleno empleo b. Asistencialismo paternalista c. Distribución de ingresos y riquezas	a. Crecimiento (luego reparto de la torta) b. Inversión en los sectores sociales c. Provisión de redes de ayuda d. Focalización y mejoramiento de indicadores sociales, principalmente la educación	a. Fortalecimiento de los pobres como actores sociales b. Participación. Igualdad de género c. Acceso a bienes d. Crecimiento para los pobres
Indicadores de éxito	Mejoramiento de indicadores sociales, principalmente educación	a. PIB b. Crecimiento del PIB	a. Índice de Desarrollo Humano, Índice de desarrollo relacionado con género, medida de fortalecimiento de género, índice de pobreza humana b. Indicadores del Desarrollo Humano

## UNA HIPÓTESIS DE TRABAJO

La construcción de la igualdad está asociada con la noción de libertad personal en sus aspectos positivos y negativos, pero a la vez supone que ésta es el resultado de un compromiso social. Al ser productores autónomos del desarrollo y por ende de autoafirmación permanente, a nuestro criterio los diferentes sujetos pueden llegar a constituirse en defensores de todo lo que transforma las relaciones humanas en medios o en objetos.

La idea de igualdad compleja apela a ese poder constructivo de la política. En esta óptica, el Estado se compromete con la competitividad sistémica, pero su razón de ser se sitúa en

la integración social. El Estado no solo participa en la distribución de bienes, sino sobre todo en la promoción de ciudadanos y actores con voz en el reparto. Es decir, la igualdad compleja no niega la vigencia ni de las distancias ni de las diferencias sociales, sino que coloca el énfasis en la democratización en la toma de decisiones. Esta óptica también trabaja la idea de un Estado descentralizado, donde se operaría una suerte de socialización del poder a través de la participación activa de los ciudadanos.<sup>4</sup>

4 Véase Michael Walzer, *Las esferas de la justicia*, México, 1983; véase sobre todo la noción de igualdad en Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, entre otros.

Es decir, aquí se está argumentando a favor de la definición de lo social como una comunidad de ciudadanos.

Por otra parte, el desarrollo es considerado como un proceso que enriquece la libertad real de los involucrados en busca de sus propios valores. En ese marco, la expansión de la capacidad humana es el rasgo central de tal desarrollo. Esta debe ser entendida como un concepto libertario, pues se refiere a la igualdad de capacidades para que una persona pueda decidir la clase de vida que aspira a llevar de acuerdo a su orientación valórica.<sup>5</sup> Así, libertad real e igualdad compleja dan significado al desarrollo en la medida que inducen y se alimentan de:

- Un aumento en las capacidades de autoanálisis de la sociedad en su autoconciencia, y también de la conciencia de que los otros y sus derechos existen, además de la capacidad de moverse cada vez más y mejor en un mundo crecientemente abstracto y ajeno.
- Un aumento del capital social como capacidad institucional y de promoción de

una acción colectiva unitaria. Se trata de un incremento de la capacidad de acumulación cultural de una sociedad en el manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza autorreforzantes de la acción colectiva y que además faciliten el trabajo unitario.

- Una mejora de la sociabilidad cotidiana para que los estilos de vida y las subjetividades allí presentes permitan dar sentido a la trama de las relaciones humanas que forman a los sujetos y a las instituciones.

En el caso latinoamericano, el potenciamiento de los sujetos cobra especial significado a través de la idea de los pactos deliberativos. Estos promueven el reconocimiento mutuo de los actores. Asimismo, los procedimientos de relación entre ellos aparecen como formas de comunicación que establecen normas de reciprocidad e igualdad compleja. Consiguientemente, los pactos son potenciales portadores de una nueva historicidad y una idea de futuro deseable, y nos invitan a reflexionar sobre nosotros mismos. En síntesis, el Desarrollo Humano descansa en el pacto y en la capacidad social de producirlo.

---

<sup>5</sup> Amartya Sen, *La libertad individual como impeno sociale*, Laterza, 1997.

### **GLOBALIZACIÓN: INTEGRACIÓN LIMITADA Y EXCLUSIÓN AMPLIADA**

Entre la gente existe un complejo proceso de diferenciación social. Comprenderlo es muy importante para realizar propuestas de Desarrollo Humano. La cuestión es que las dinámicas seculares de diferenciación han sido redefinidas por la globalización. Lo social se ha complejizado. Al hacerlo se viene produciendo una dualización transversal en las sociedades. Se trata de una integración selectiva de ciertos grupos sociales y una exclusión creciente de otros. La globalización produce una tensión entre las posibilidades de generar un orden mundial más interconectado, en el que los países y regiones aportan desde sus particularidades, y la desigualdad creciente en el acceso a ese mundo globalizado por parte de las distintas sociedades. Esa diferenciación se da incluso en los países desarrollados, en los que coexisten primeros y terceros mundos. Así, la globalización trae consigo una desigualdad estructural mundial que no podrá superar por sí sola.

En el campo de la cultura, la globalización ha implicado la extensión de la industria y el mercado culturales, lo cual impulsaría, al menos inicialmente, una tendencia hacia la homogeneización de bienes simbólicos, gus-

tos y aspiraciones de consumo, pero también una contratendencia hacia la segmentación de mercados, donde la apropiación de esos bienes se realiza desde la particularidad de las sociedades que se resisten —con mayor o menor éxito— a ser cooptadas por una única racionalidad mercantil-consumista. Por otra parte, la globalización ha permitido una cierta conciencia de la diversidad cultural a través de los medios de comunicación masivos. La contracara de estos procesos es el desigual acceso a los mercados culturales, expresado tanto en la generación de una distancia irresoluble entre aspiraciones de consumo y la imposibilidad de alcanzarlo.

En el terreno económico y tecnológico, los procesos de globalización se destacan por tres factores fundamentales: el desarrollo de tecnologías de información; los cambios en la productividad del capital; y las nuevas condiciones laborales.<sup>6</sup> Como es obvio, estos tres factores no pueden ser enfrentados de la misma manera por los países y regiones. Los dos primeros implican inversión en ciencia y tecnología, lo cual lleva a una desigualdad visible entre los distintos países. Del otro lado, las transformaciones

---

6 Véase Manuel Castells, *ob. cit.*; véase también *Informe de Desarrollo Humano 1993*.

en la producción y sus consecuencias sobre las condiciones laborales afectan con mayor fuerza a los trabajadores poco calificados y contribuyen a aumentar la desocupación. Así, la globalización enfrenta una inequidad que no puede resolver por sí sola.

Como se ha mencionado, la modernización creciente vivida por las sociedades se expresa en una complejización de lo social y en dos fuertes tendencias: la diferenciación social y funcional. Si bien la primera<sup>7</sup> ha permitido la emergencia de la diversidad, tiene efectos de desestructuración sobre nuestras sociedades. A nivel socioeconómico se expresa en una creciente inequidad de la estructura social, en una regresiva distribución del ingreso, y en mayor pobreza. Todo ello produce exclusión social y mayores desigualdades. A nivel político, este proceso implica la creciente fragmentación y debilitamiento de los actores sociales, lo que socava los mecanismos de representación y participación ciudadana, disolviendo identidades colectivas anteriormente fuertes, impulsando una tendencia a la reacción inmediatista y no al planteo de propuestas alternativas de largo plazo, y resquebrajando el sentimiento de

pertenencia a la comunidad y a las organizaciones sociales.

Los efectos de esta diferenciación en las ciudades son los cambios en la estructura económica que vive un fuerte proceso de terciarización, informalización y desindustrialización, que deja sin empleo a miles de personas. Este panorama entrega una visión negativa del futuro contrastada con las aspiraciones de movilidad social, debido a la pauperización de la clase media urbana, la desocupación, unida a la privatización de servicios públicos, la creciente marginalidad no solo económica, y la incapacidad de las políticas urbanas de dar respuesta a estos problemas. En el campo, la diferenciación provoca una dualización de la estructura agraria por los diversos grados de incorporación de tecnología a la producción, la segmentación en el acceso a los mercados y la debilidad política y organizativa de los campesinos más pobres. Por lo tanto, la pobreza debilita más el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación política y social. Existe entonces una contradicción entre una dinámica de integración política que supone democratización, y al mismo tiempo, la exclusión social generada por el funcionamiento de la economía.

La diferenciación funcional, nacida en la modernización por la separación y compe-

---

7 Véase F. Calderón y N. Lechner, *Modernización y gobernabilidad democrática*, PNUD, 1996, *mimeo*.

tencia de las distintas esferas, produce la sensación de una creciente independencia entre ellas. De esta forma parecen tener lógicas diversas y promueven una imagen segmentada de la sociedad. Al haberse perdido el sentido de interdependencia de las mismas y el de globalidad de la sociedad, también se diluyen los ideales modernos de progreso, libertad, realización humana e integración. Da la impresión de que la vida cotidiana misma está impregnada por un acelerado proceso de diferenciación y especialización.

Así, los procesos de modernización tienen consecuencias negativas, porque incrementan la pobreza y la exclusión, y se asocian a una percepción pesimista de la desigualdad creciente. Esto genera malestar social, y lleva a insistir en que uno de los temas centrales de hoy es el de la crisis de sociabilidad y del tejido social.

### **LA CULTURA DE LA DESIGUALDAD**

La cultura sobre “los otros” distintos de uno tiene un valor muy importante para el Desarrollo Humano. Por eso, una pregunta sería ¿cómo confluyen los valores sobre “el otro” en el logro de metas de Desarrollo Humano? Como parte de la cultura política, las percepciones

sobre la desigualdad en la región se asocian a las ideas, sentimientos, valores y actitudes en torno de cuestiones políticas, cuya interpretación proviene del tipo de comprensión de la historia que tengan los habitantes de un país. Esa cultura se expresa a través del comportamiento ciudadano.<sup>8</sup>

En este sentido, las ideas de desigualdad en América Latina están asociadas, por un lado, a la supervivencia de un patrón histórico que segmenta a la sociedad en fuertes jerarquías y niega al que es considerado distinto y, por el otro, a las aspiraciones de movilidad social que pudieron concretarse durante los gobiernos desarrollistas de este siglo. Existen entonces distintas percepciones sobre la desigualdad. Es posible así mencionar la coexistencia de al menos tres tipos de culturas sobre la desigualdad que si bien se manifiestan de manera superpuesta, serán presentadas en forma separada para apreciar mejor sus rasgos. En primer lugar, la desigualdad vinculada a un origen, luego la ligada a un patrón clientelar y patrimonialista, y finalmente la relacionada con una concepción neoliberal.

---

8 Cf. Gabriel Almond y Binham Powell, *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Little, Brown and Co., Boston, 1978.

**La cultura de la desigualdad ligada al origen.** La percepción de la desigualdad ligada al origen proviene de una impronta colonial y de casta que ve el principio de igualdad en la pertenencia a un determinado segmento étnico, socioeconómico, político y cultural y, como consecuencia de ello, tiende a negar al otro, al distinto, precisamente por su origen. En América Latina encuentra sus raíces en la conquista y el rechazo al indígena y, más tarde, al “cabecita negra”, al mestizo, al mulato, es decir, al considerado inferior por pertenecer a una cultura diferente o ser explotado económicamente. Esta discriminación no solo es étnica; parece constituir un patrón de relación extendida a otros grupos poblacionales como las mujeres, los jóvenes o los homosexuales.

Esa identidad es producto del encuentro conflictivo entre distintas culturas que, con el tiempo, fue configurando un tejido intercultural complejo. En este contexto se han dado procesos de búsqueda de igualdad, sin que se haya logrado un reconocimiento pleno. Por el contrario, el otro casi siempre ha sido negado. Tal negación parte de las elites que, diferenciándose del otro, pasan a considerarlo inferior. Por su parte, quien es rechazado vive la negación de distintas formas, que van desde su

anhelo de integración, renegando de lo suyo para sentirse más próximo a la sociedad discriminadora, hasta una actitud de resistencia y defensa de la identidad.

En América Latina, la discriminación del otro es un obstáculo para el fortalecimiento democrático y el ejercicio pleno de derechos ciudadanos para todos. También es un freno a la libertad real, porque limita la expansión de las capacidades de varios grupos humanos. Sobre esta cultura de la desigualdad se han construido proyectos políticos autoritarios y un patrón de relaciones sociales del mismo carácter en la vida cotidiana.<sup>9</sup> Esta percepción de la desigualdad ha tenido consecuencias en el ejercicio ciudadano, pues al negar al otro también se lo priva de pertenecer a una misma comunidad. Como sostiene Walzer<sup>10</sup>, todos los individuos que cohabitan el territorio pueden participar del mercado, pero no están incluidos como portadores de derechos ciudadanos. En tal sentido, el ori-

---

9 Estas ideas se basan en F. Calderón, M. Hopenhayn y E. Ottone, *Esa esquiva modernidad*, Unesco-Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

10 Michael Walzer, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 44.

gen heredado otorga ciertos derechos dados por esa pertenencia.<sup>11</sup>

**La cultura de la desigualdad ligada a un patrón clientelar-patrimonialista.** Los regímenes nacional-populares tendieron a achicar las brechas generadas por la pertenencia a un cierto sector socioeconómico y cultural, reconociendo, bajo una misma *subjetividad nacional*, a los grupos y culturas que convivían en el territorio. Así, la extensión de derechos ciudadanos a amplias masas hasta entonces desprotegidas, propició un sentimiento de integración y brindó mayor igualdad de oportunidades.

El *pueblo*, identificado con la Nación y el Estado, era visto como homogéneo. De esta manera, lo social y cultural fueron subsumidos

a lo político. Por tanto, si bien hubo un reconocimiento del otro discriminado, se rechazó la expresión de la diversidad en lo político y cultural, negando con ello la complejidad del tejido identitario mencionado. Así, el intento de construir una pertenencia nacional a partir del Estado y del partido impidió la formación de una comunidad política, cultural y socialmente diferenciada que seguramente hubiese permitido avanzar en un camino de integración, transformación y desarrollo nacional.<sup>12</sup> Por otra parte, el contenido corporativo y paternalista de estos regímenes tendía a favorecer a quienes estaban de su lado. Por tanto, el reconocimiento en lo político y cultural tampoco fue completo y la igualdad social, aunque ampliada, se asociaba al acatamiento de una ideología nacionalista.

Cuando se describe a estos gobiernos, se mencionan las relaciones clientelares y burocráticas entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. A través de éstas, el Estado satisfacía necesidades sociales a cambio de lealtades políticas que legitimaban estos gobiernos. Si bien los regímenes

---

11 En esa dirección, Bobbio sostiene: “el estatus de una desigualdad natural o de desigualdad social que depende del nacimiento en una familia y no en otra, en una región del mundo y no en otra, es distinto de aquello que depende de las diferentes capacidades, de la diversidad de los fines a conseguir, de la diferencia del esfuerzo empleado para conseguirlos. Y la diversidad del estatus no puede dejar de tener una influencia sobre el tratamiento de las unas y de las otras por parte de los poderes públicos”. N. Bobbio, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Taurus, Madrid, 1995, p. 143.

---

12 F. Calderón y Mario Dos Santos, *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1995, p. 208.

populistas cambiaron las sociedades latinoamericanas, el carácter clientelar y la visión homogeneizadora desde el Estado-nación fueron límites para la integración plena. Desde una perspectiva democrática, no puede existir una genuina igualdad compleja si no se produce un reconocimiento de la diversidad, y no se otorga “voz” en el reparto a los diferentes.

**La cultura de la desigualdad ligada a una concepción neoliberal.** La cultura de la desigualdad vinculada a una concepción neoliberal apela al mercado como único y natural distribuidor de oportunidades. Este es reificado y considerado reconstructor del orden sociopolítico y económico. De esa manera, subordina al Estado, a la sociedad, a los partidos y a la democracia misma. Sin embargo, el mercado no tiene la capacidad de integrar eficazmente debido a su escaso o perverso dinamismo. La igualdad de oportunidades dentro del mercado no existe por la persistencia de culturas de la desigualdad y el propio reduccionismo económico que lo acompaña. Ciertamente, el mercado es un factor clave de integración social, pero no el único. El mercado funciona sobre el principio racionalizador de maximizar los beneficios individuales y promueve una visión de la sociedad carente de una noción más

sustantiva del bien común, transformando a los individuos más en consumidores que en ciudadanos, y favoreciendo un retraimiento sobre la vida privada y una concepción egoísta sobre el futuro.

Así, la integración social a través del mercado estaría dada por el acceso de los distintos individuos al consumo, lo cual pone en evidencia los serios límites del modelo. Por otra parte, el acceso al mercado descansa también en las posibilidades individuales para obtener un empleo y éstas están determinadas a su vez por las habilidades adquiridas, sin que sean una llave infalible para participar en él. La lógica del mercado invita a los individuos a actuar de manera egoísta frente a un entorno desfavorable, bajo el eslogan del *sálvese quien pueda*, pues el Estado se desentiende de manera creciente de los servicios sociales. Esta lógica también tiende a debilitar los lazos sociales y niveles de integración, transfiriendo la búsqueda de una igualdad de oportunidades a un ámbito abstracto que, como se ha visto, es incapaz de brindar acceso a toda la población y no asegura un tratamiento igualitario a quienes sí lo tienen.

En tal sentido, una consecuencia de esta nueva cultura es el resquebrajamiento de una noción de igualdad de oportunidades asociada a las capacidades adquiridas a través del

aprendizaje de un oficio. El estancamiento o la incertidumbre de la movilidad social, la pérdida de un sentido social progresivo, que desalienta una visión esperanzadora de futuro, y un proceso regresivo que pauperiza a los sectores sociales medios, estarían acentuando una sensación de malestar.<sup>13</sup>

En tal sentido, cada individuo debe resolver su situación como mejor pueda. Esa mirada individualista tendería también a socavar los lazos sociales y el propio ejercicio ciudadano. La crisis de la ciudadanía, referida al derecho a tener derechos también hace tambalear, según sostiene Bobbio, una razón igualitaria. Los derechos al trabajo, a la salud y a la educación tienden a poner un número siempre mayor de individuos en perspectivas de ser menos desiguales respecto a otros más afortunados por nacimiento y condición social.<sup>14</sup> Es decir, el

---

13 La percepción de las desigualdades como un fenómeno de injusticia creciente ha sido tratada recientemente por varios autores; véanse, entre otros, Fitoussi y Pierre Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 1997; también Amartya Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Buenos Aires, 1995; véase también el *Informe de Desarrollo Humano 1998*, Chile.

14 N. Bobbio, *ob. cit.*, p. 151.

ejercicio de los derechos ciudadanos tiende a contrapesar la cultura de la desigualdad vinculada al estatus o al origen. La posibilidad de constituirse en ciudadano descansa en la garantía de la igualdad para todos, que el mercado no puede ofrecer. Si se debilita este requisito, la sensación de injusticia social ligada a la desafección política resquebraja seriamente el ejercicio ciudadano<sup>15</sup>.

El análisis de una cultura de la igualdad favorable al Desarrollo Humano será tratada más adelante de cara a la idea de pactos deliberativos, pero antes conviene precisar un poco más qué es esto de la vida cotidiana.

### **CAMBIOS CULTURALES Y VIDA COTIDIANA**

Vale la pena insistir en la tesis de la reproducción cultural con relación a los lazos sociales y la vida cotidiana. La modernización de la sociedad crea nuevas oportunidades, pero también descompone los lazos sociales y comunitarios a través de los cuales los individuos aprenden a deliberar, debatir, tomar decisiones, asumir responsabilidades y construir una cultura de

---

15 Cf. Paolo Flores de Arcais, *Modernidad y política. Izquierda, individuo y democracia*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

solidaridad comunitaria. En el corazón de estos temas está la cuestión de la sociabilidad en la vida cotidiana. Con el propósito de comprender mejor esta tesis, plantearemos algunos problemas derivados de la modernización cultural y retomaremos la idea de la integración social como sintetizador de los problemas de la sociedad contemporánea.

**La cotidianidad en la encrucijada.** Existen dos razones que justifican la importancia de la vida cotidiana, sostiene A. Giddens.<sup>16</sup> En primer lugar, las rutinas de la vida diaria constituyen lo central de las actividades sociales. La vida social está organizada en torno a la repetición de esquemas similares de conducta. Si en la vida de una persona se produce un cambio importante, tienden a producirse alteraciones en las rutinas diarias. Por su parte, Sinclair Lewis preguntaba: “¿Quieres saber quién eres? Cuéntame qué haces las 24 horas del día”. La vida cotidiana es lo que los hombres hacen y lo que han hecho con ellos. En segundo lugar, el análisis de la vida cotidiana permite comprender el sentido de las instituciones sociales. Todos los sistemas de poder

dependen de las formas de interacción social en las cuales estamos inmersos en el curso de nuestra vida diaria.

Por lo general, la vida cotidiana es una construcción sociocultural, que se sitúa en medio de dos relaciones: la de los macro procesos y las micro relaciones individuales o colectivas en pequeña escala. A veces todo es ritual, mecánico y mercantil, como en Chile hoy, y otras veces, lo extraordinario se transforma en monotonía, como en el México de Pancho Villa. La vida cotidiana se refiere a las prácticas concretas de la gente en condiciones particulares y diferenciadas de vida. Aquí se plantea que la vivencia subjetiva de esa diferencia social, cultural o política cotidiana es o puede ser una fuerza transformadora de la misma cotidianidad. Quizás precisamente por esto la nueva dinámica de los actores sociales esté más concentrada en la recreación cotidiana de las relaciones sociales más que en la toma del poder estatal. Por eso, para poder ser sostenible en el tiempo, un enfoque de Desarrollo Humano necesita descansar en la subjetividad cotidiana de las personas, es decir en sus valores, aspiraciones, creencias, proyecciones y rutinas diarias.

La globalización cultural es una dinámica clave que transforma los patrones de sociabi-

---

16 A. Giddens, *Modernity and Self-Modernity*, Stanford University Press, 1991.

alidad. La emergencia de una sociedad de redes crecientemente informatizada tiende a desintegrar los mecanismos nacionales de control y cohesión social. Tendencialmente los ciudadanos están perdiendo el control sobre sus vidas, sus economías, su cultura y sus gobiernos. En este sentido se podría mencionar algunas nuevas tendencias del dinamismo cultural moderno por su fuerte impacto en la cotidianidad de las personas.

La fuerza persuasiva de la globalización de la cultura, asociada con una expansión del mercado y la industria cultural, tiende a integrar simbólicamente a las sociedades. De esta forma redefine las construcciones culturales nacionales, homogeneizando y segmentando mercados. El flujo de imágenes, sonidos y mensajes creados por los nuevos medios hace patente el papel que juega la comunicación social en la vida cotidiana. En esta lógica, un ejemplo importante es el de la publicidad. Basta con pensar en los 175.000 avisos publicitarios que los estadounidenses ven en promedio a lo largo de toda su vida.<sup>17</sup>

Así, los procesos culturales en América Latina viven un nuevo sincretismo influido por la

producción de los países avanzados. Dado que la internacionalización simbólica se define en el centro, limita la autodeterminación cultural de los otros ciudadanos. Por otro lado, somete a las culturas de la periferia a un brutal bombardeo nunca antes apreciado. Pareciera que ahora se instituye una convivencia entre un cosmopolitismo globalizante y un localismo vernacular.

Otro aspecto fundamental es la multiplicación y renovación de identidades culturales otrora subordinadas a lógicas estatales y nacionalistas. Esta expansión cultural tiende a redefinir los conflictos sociales. Actualmente, gran parte de ellos está referido a temas de sociabilidad, reproducción cultural e integración social y a las posibilidades de inserción y reconocimiento en el plano institucional. Recientes informes del PNUD señalan que en los últimos cinco años, más del 70% de los conflictos mundiales se dan dentro de los países y son de tipo intercultural, étnico y religioso. Señalan además que hoy es posible diferenciar más de 10.000 culturas en el mundo.<sup>18</sup>

Es evidente el papel estratégico que juegan en este momento la educación, el conociemien-

---

17 *Informe de Desarrollo Humano 1998*, Mundi Prensa, México.

---

18 *Informe de Desarrollo Humano 1994 y 1996*.

to y las redes de información para la integración social al mundo moderno. Resulta pues fundamental acceder a estas nuevas formas de conocer y comunicar. Una vida cotidiana moderna exige una ciudadanía renovada, capaz de manejar códigos de incertidumbre propios de la vida actual, y aquellos que la CEPAL denominó códigos de modernidad.<sup>19</sup> Se trata de lograr una expansión de los núcleos de inteligencia mediante el incremento del conocimiento y las destrezas necesarias para participar en la vida moderna. Por otro lado, ya nadie es ajeno a los cambios producidos por la depredación ecológica que afectan directamente a la vida cotidiana. Existe, pues, una ruptura creciente entre la capacidad de control de los procesos nacionales y la lógica global del deterioro ecológico. Por eso, la ecopolítica plantea nuevos temas como producto de los impactos sobre el medio ambiente y en muchos sentidos se observa la emergencia de una conciencia ambientalista mundial que choca con un sistema de intereses particularistas.

Toda modernización modifica la producción social de oportunidades, las necesidades y los

vínculos entre ellas. Cambia además el modo de vida, el *habitus*, la subjetivación, los lazos sociales y los tipos de solidaridad de nuestras sociedades. La cotidianidad es el espacio donde se sedimentan esos lazos. Es también el lugar donde la modernización se concreta para las sociedades y las personas, y donde asienta sus posibilidades de generar futuras acciones significativas. Lo fundamental radica no solo en reconocer que la modernización cambia la vida cotidiana de la gente, sino en cómo la transforma desde sus necesidades materiales y simbólicas.

El mercado, la globalización y la información cambian la vida de las personas y debilitan el lazo social al erosionar, entre otras, las lógicas más sustantivas de valores y costumbres como las de solidaridad, familiaridad, amistad y participación asociativa. Pero, al mismo tiempo, la modernización amplía oportunidades y permite el acceso, como nunca, a la universalidad y a las condiciones materiales para superar problemas de inequidad y mejorar la calidad de la vida. La dinámica de la modernización no es unidireccional. En una sociedad cada vez más globalizada, se esconde la paradoja de un mundo cada vez más integrado, pero al mismo tiempo más fragmentado.

---

19 CEPAL, *Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad*, Santiago, 1992.

¿Se trata de una nueva sociabilidad virtual? Si es así, ¿cómo se combina con los diversos tiempos culturales que vive la región?; ¿es posible pensar en un nuevo tipo de vida que supere los problemas de la modernización manteniendo y enriqueciendo las interculturalidades existentes?; ¿o acaso el destino conduce a un fraccionamiento tribal con múltiples y pequeñas cotidianidades, unas separadas de otras?

**La integración social.** La integración social es uno de los conceptos clásicos de la sociología. Se originó a fines del siglo pasado por las “anomalías”, y la falta de mecanismos de control social, producidos por la industrialización dentro de la sociedad tradicional. Por eso, las distintas corrientes de la sociología empezaron a preguntarse por las condiciones de reproducción y creación del orden y la unidad social. En América Latina, los patrones colectivos de regulación fueron impulsados por agentes de control social interesados en mantener modos específicos de dominación. Al mismo tiempo reproducían lazos sociales diversos en y de la sociedad. Es obvio, además, que cualquier forma de integración supone relaciones sociales diferenciadas, conflictivas y jerárquicas. En todo caso, en buena

parte de esas lecturas predominaba una inclinación hacia la autorreproducción del control social. La noción del conflicto era más bien periférica. Más adelante, la sociología crítica empezó a demostrar la persistencia de una crisis entre la evolución de las nuevas dinámicas productivas y de consumo, y la integración social. Touraine ha enfatizado la idea de que hay un cambio en el tipo de dominación, que ya no se basa tanto en la explotación del trabajo, sino más bien en la manipulación de la demanda, el deterioro de las condiciones de vida, el acaparamiento de los recursos y la capacidad de decisión. Con esto sería otra la lógica de la propuesta y de la propia integración social.<sup>20</sup>

Los cambios en la sociedad, la concentración de decisiones que ellos connotan y particularmente la emergencia de nuevos tipos de protesta en términos éticos de consumo, étnico-culturales, de género, religiosos, localistas, etc., parecen indicar que los nuevos conflictos están surgiendo en los ámbitos de la integración social, la reproducción cultural y la socialización. Quizás por eso, los problemas más significativos de la sociedad

---

20 Véase A. Touraine, *La Production...*, cit. esp. pp. 113 y 192.

actual se refieren a la calidad de la vida. En este sentido Habermas argumenta que la crisis proviene de las experiencias de cambio de estructura propios del patrimonio sistémico de los grupos sociales y cuando éstos ven amenazada su identidad. Es decir, una sociedad estará en crisis de integración cuando las nuevas generaciones ya no se reconocen en un orden normativo que antes fue constitutivo. Asimismo señala que lo importante es averiguar cuándo se producen problemas de autogobierno, que es donde se conectarían la integración social con la sistémica. Para este autor, la integración social se refiere a los sistemas de instituciones, “en que se socializan sujetos hablantes y actuantes; los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un mundo de vida, estructurado por medio de símbolos”, mientras que la integración sistémica se refiere a rendimientos de autogobierno específicos de un sistema autorregulado.<sup>21</sup> La pregunta es ¿qué nuevos caminos existen para estos nuevos temas de integración social?

---

21 J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.

## LA FUERZA CULTURAL DEL PACTO

¿Cómo vincular los procesos de diferenciación y segregación descritos con una cultura política de igualdad? O, expresado de otro modo, ¿es posible una articulación entre los procesos de cambio y la necesidad de expandir una cultura de la igualdad? La respuesta es difícil y apunta a la temática del pacto, que implica que los actores sociales asuman de manera consensuada y como un valor en sí mismo el reconocimiento universal de la igualdad, que ante todo supone la ciudadanía. Se trata de institucionalizar colectivamente un valor común que suponga el derecho a tener derechos, la igualdad en la toma de decisiones y la ampliación de opciones para que las sociedades decidan su evolución por sí mismas.

En realidad, se está reflexionando sobre las posibilidades de justicia social y por tanto de constitución de un proyecto de emancipación destinado a eliminar las culturas señoriales, clientelares, consumistas y en general de la negación del otro que predominan en nuestra región. Además se pretende asumir la búsqueda de la igualdad social como un bien común. Esto replantea la temática del consenso sobre la base de lo que Pizzorno denominó “cultura de la solidaridad procesal”, en la cual los ene-

migos se convertirían en jugadores que aceptan al menos un método para resolver sus diferencias respaldados por la argumentación y la alteridad. Aquí radica la posibilidad de comprender una racionalidad democrática que va más allá de la lógica meramente instrumental. Esta estaría fundada en una convicción derivada de consensos obtenidos a través de un debate provisto de argumentos y, así, la deliberación intersubjetiva entre los actores permitirá construir una solidaridad procesal. Solo en estos términos cobra sentido una combinación creativa entre valores culturales y modernización.

**Supuestos básicos del pacto.** En esta óptica, una dinámica de participación creativa en la sociedad necesitaría estar acompañada por procesos de equidad y libertad sociocultural, es decir, por el reconocimiento institucionalizado al derecho a existir decentemente y a ser diferente. En realidad, la temática del consenso subraya el peso estratégico de la cultura política democrática en la búsqueda de la equidad. Aquí son útiles las tesis de Tocqueville respecto a la democracia como igualación de las condiciones sociales. Bajo su óptica, todas las ocupaciones, profesiones y dignidades deben ser accesibles a todos. Por tanto, asumir los juegos interculturales propios y superar

una cultura de la exclusión es una de las bases para enfrentar creativamente los desafíos del cambio. Del mismo modo parece plausible postular que un prerrequisito para el logro de una cultura moderna de la igualdad radica en que los pactos necesarios de desarrollo se hagan en función de las subjetividades socioculturales existentes.

Una política de “solidaridad procesal” requiere que los pobladores de un país determinado se reconozcan en primer lugar como ciudadanos, miembros de una comunidad política, capaces de ser actores conscientes de una sociedad moderna, que cada vez se define más por el cambio constante y la incertidumbre. Sin embargo, proponer pautas de modificación supone reconocer una serie de trabas, como la persistencia de orientaciones señoriales o mercantiles de hacer política y el clientelismo-burocrático al que hacíamos mención. También implica reconocer la persistencia de estilos empresariales carentes de creatividad, de comportamientos sindicales monádicos, de culturas políticas conspirativas y especialmente de pautas culturales imitativas y de recepciones del cambio tecnológico en función de efectos demostrativos y no del aprovechamiento de las potencialidades de cada empresa y cada sociedad nacional.

**Gestión progresiva del pacto.** En América Latina resulta difícil imaginar una gestión progresiva del cambio sin establecer pactos. Por una parte, existe la necesidad estatal de compartir responsabilidades en la fijación de políticas y, por otra, el proceso reabre el debate sobre qué contenido último va a tener la democracia y sobre cuánto se puede avanzar en las dimensiones que la califican, es decir, la de libertad, estabilidad y justicia social. Esta segunda vertiente se refiere a la necesidad de ampliar los canales de participación para que los sectores sociales organizados se integren a la fijación de políticas. Para aspirar a una democracia que avance progresivamente, aquí se plantea el problema de los alcances del pacto. Ello implica una construcción de consenso sobre metas básicas del orden social no aseguradas por el orden democrático o económico.

Ahora bien, ¿cuáles son las modalidades del quehacer político que permiten ese consenso tomando en cuenta la acumulación de poder y la coherencia necesarias para transitar ese camino? La privatización de las decisiones a través de la imposición del proyecto neoliberal, donde solo predomina el cálculo racional de ventajas económicas, fragmenta la trama social e incrementa la incertidumbre, la desigualdad y la violencia. En el otro extremo, no exis-

te, felizmente, de parte de ninguna de las fuerzas sociales y políticas, suficiente capacidad para imponer hegemonícamente un proyecto de desarrollo. En este sentido, cabe recuperar la comprensión de la política como un sistema de expectativas y reconocimientos recíprocos, donde los procedimientos no son meramente formales, sino formas comunicativas que fundan normas de reciprocidad. La existencia de los actores sociales organizados para concurrir a la elaboración de una política de gobierno tiene que ver con esta modalidad. Eso solo se puede concebir como una intensificación del constructivismo simbólico de la política, generador de nuevas identidades e igualdades sociales.

En la doctrina contractualista se supone que los actores que pactan están preconstituidos, es decir, no juegan su identidad en el pacto. En realidad —si la modalidad de hacer política es intercambiar reconocimientos recíprocos— el pacto es la ocasión para redefinir identidades sociales y políticas. Implica interacción y reconocimiento del otro, es decir, comprender su libertad e identidad. La política, entonces, tendría que hacerse cargo de la elaboración de esa pluralidad. En nuestra sociedad las relaciones sociales no están plenamente constituidas. A diferencia de los paradigmas europeo o norteamericano, no se trata de sociedades tan prees-

tablecidas que admitan regulaciones repitiendo mecanismos y formas de comportamiento. En ese sentido, es importante que la discusión permita pensar posibilidades diferentes de “hacer política” en los países de la región.

### **Las tres dinámicas políticas del pacto.**

Como mencionamos ya hace algunos años junto a Mario Dos Santos, tal discusión tendría tres dimensiones relevantes. En primer lugar, el compromiso nacional tiene que ser visto como un intercambio entre actores sociales y políticos, capaz de movilizar sus identidades. En segundo lugar, exige reconvenir los caminos rupturistas de transformación social y, tercero, acentuar los contenidos éticos de la democracia. El primer aspecto está relacionado con una tesis sociológica consistente en que las identidades de los sujetos sociales se construyen y reconstruyen desde los otros, en relación con ellos y en el contacto cara a cara. Otro elemento importante es el rechazo a cualquier forma de autoritarismo. Esto lleva a repensar los frustrados intentos por establecer sistemas hegemónicos de una clase sobre el resto, de una región sobre el resto, o de ciertas elites estatales sobre partidos y fuerzas sociales y a reconsiderar el campo popular como un problema de articulación. En tercer lugar, se justifica

una preocupación por la instauración de reglas del juego político que no determinen una oposición de fines últimos como la única posibilidad de intercambio entre los sujetos políticos y sociales. El reconocimiento del otro como alguien legítimo reclama la persistencia de valores y normas éticas en la democracia, pero también una crítica de la experiencia histórica. Por otra parte, y pese a lo dicho, también sería necesario valorar la negociación como espacio de regateo o intercambio de intereses. Retomando lo dicho antes, las negociaciones económicas y políticas pueden servir para la integración simbólica. Esto no equivale ni a la anulación de los conflictos ni a las disoluciones de las identidades sociales y políticas. Podría implicar, sí, la reconstitución de estas últimas.

**Elementos para una reforma de la cultura política.**<sup>22</sup> Los planteamientos anteriores colocan como tema central las posibilidades de una reforma cultural de la política y ello supone asumir las diferentes gramáticas del conflicto. Las sociedades tienen que comunicarse explicando los conflictos que viven y contar con

---

22 Véase F. Calderón y M. Dos Santos, *Sociedades sin atajos...*, ob. cit.

genuinos canales de representación para que, en la deliberación y arbitraje, sean contemplados todos los intereses, actores y argumentos que intervienen. En este sentido, es vital la constitución de espacios públicos de debate y diálogo. Además es importante que los actores que participan en el debate acudan con la conciencia de que éste presupone respetar y hacer respetar un acuerdo. Por tanto deben asumir un sistema de sanciones para quienes no respeten los términos acordados. Todos estos puntos suponen un consenso previo en torno de algunos meta-valores como el rechazo a la violencia, la solidaridad social o la adhesión a derechos económicos y sociales.

Desde una perspectiva pragmática, la realización de pactos tiene una serie de efectos multiplicadores sobre la política y la economía. Algunos de ellos reforzarían la estabilidad política y social, particularmente en momentos de escasez de recursos; pueden reemplazar o disminuir sistemas clientelares de intermediación entre la sociedad y el Estado. En este sentido, también son capaces de estimular la secularización del comportamiento político y la institucionalización de mecanismos de negociación sobre todo a nivel local y/o sectorial; pueden fortalecer la participación política en el sistema de toma de decisiones y consolidar

la legitimidad de las instituciones de representación, en la medida en que éstas estimulen los procesos participativos y promuevan una lógica de responsabilidades compartidas; potencian una cultura de la tolerancia, la alteridad y el pluralismo orientada al entendimiento como principal instrumento para resolver conflictos; fortalecen la capacidad de acción de los actores sociales con base en la capacidad de diálogo y comunicación. El conjunto de estos argumentos apunta a la idea de que el pacto en sí supone una lógica sistémica superior al comportamiento específico de uno u otro actor involucrado.

### **LAS ASPIRACIONES Y EL SENTIDO DEL TIEMPO**

Uno de los rasgos de los tiempos modernos es la incertidumbre cotidiana asociada con la sobrealceleración de los tiempos históricos. La idea de un tiempo industrial que fundamentaba la idea del progreso está agotada. Las utopías de un avance social ascendente y lineal ya no guardan relación con la fuerza instrumental del cambio. Más aún, el proceso de secularización produjo una especialización instrumental que debilita la subjetividad de nuestras sociedades. Precisamente, está superada la noción de pro-

greso que integra la evolución instrumental y un conjunto de valores.

Antes de responder en un sentido progresivo conviene preguntarse ¿por qué esta idea de progreso entró en crisis? Para empezar, desde la perspectiva latinoamericana, el concepto desarrollista de un *continuum* social que nos llevaría a un mundo moderno se contradice no solo con los datos de exclusión y pobreza social crecientes, sino también porque la idea de una sociedad industrial de consumo es inviable por razones de mercado y medio ambiente. Varios informes de Desarrollo Humano han insistido en que no es posible imaginarse, ni siquiera para los países desarrollados, los actuales ritmos de consumo y destrucción del medio ambiente. En el mismo sentido, la idea dependentista de que el cambio implicaría una autonomía en el desarrollo, ha probado estar errada. El tiempo lineal típico de la sociedad industrial, medible y predecible, no guarda relación con los cambios de la modernización y la globalización del capital financiero y su funcionamiento en un tiempo real, la revolución tecnológica y las recientes estructuras empresariales descentralizadas y flexibles a escala planetaria, la creciente cultura virtual y el desarrollo de la industria y el mercado cultural global, y los efectos multiplicadores en todas

las esferas de la actividad humana. Estos ejemplos marcan nuevas y complejas pautas de estructuración del tiempo histórico.

Según Castells, la emergencia de un nuevo paradigma informacional y de la sociedad-red provocan una perturbación sistémica en el orden secuencial de los fenómenos de este contexto. Se estaría conformando una especie de “tiempo atemporal”, donde también habría una diferenciación conflictiva, comprendida como la convivencia de distintos impactos de los tiempos sociales sobre la realización de los fenómenos. A mi juicio, en el corazón de este entramado anida la cuestión del sentido de la vida social en estos “tiempos atemporales”.

Desde una perspectiva política, Lechner ha trabajado la idea del desvanecimiento de la idea de futuro. Por una parte, si bien la política puede ser considerada como la productora de metas de la sociedad, la política democrática se basa en acuerdos sobre fines y procedimientos, y así, la autodeterminación comunitaria apunta a construir el futuro deliberativamente. Sin embargo la aceleración de los tiempos históricos y el trastocamiento de la dimensión temporal hace que la vida social misma se acelere y descomponga cada vez más y con ella la estructura temporal que la contenía. Y así, la idea misma de futuro político también se diluye y solo que-

da un presente omnipotente, esquizofrénico y atemporal.<sup>23</sup> La contracara es que también con ello el horizonte de futuro se desdibuja y todo se torna coyunturalista y pragmático.

Todo esto acentúa la necesidad de buscar sentido en el uso del tiempo y de orientarse a su cualificación a partir de los deseos de las mismas personas. Ya no se trataría de nuevas teológicas sociales, como el comunismo o la sociedad de consumo, sino de nuevas formas culturales de vivir lo moderno. Quizás aquí radique el significado del enfoque del Desarrollo Humano. Así se puede deducir que los conceptos de tiempo son histórico-culturales. En la óptica del Desarrollo Humano, el futuro de una sociedad se construye sobre las aspiraciones de las personas y los actores. Este es un asunto que solo puede formularse en la sociedad y sobre el cual la misma sociedad puede escoger opciones. Incluso la mirada hacia el pasado es reconstruida en el presente y ella es una reconstrucción temporal. En este sentido, el Desarrollo Humano se describe como una proyección de futuro posible y deseable. Es la manera de preguntarnos por el presente, de interrogarnos quiénes somos y adónde deseamos ir. Por todo

esto, el supuesto básico es que el futuro ya está prefigurado por las decisiones que se toman en el presente. Por otra parte, debe quedar claro que las decisiones de futuro se construyen sobre la base de diálogos y acuerdos. Estos, sin embargo, no son inmutables, solo son puntos de referencia para la acción y precisamente por eso pueden ser revisados. Y con esto el futuro mismo, felizmente, es solo una posibilidad.

La convivencia de diversos tiempos histórico-culturales en Latinoamérica parece mostrar una nueva dimensión temporal que se acelera y se diferencia gracias al impulso renovador de la cultura virtual. Ya no solo se trata de la acción en tiempos arcanos de sociedades aimaras o mayas y de su sabiduría para vivir con la naturaleza. Tampoco se trata de identificar la superposición de distintas temporalidades de las culturas, sino de ver cómo éstas se enfrentan con un imaginario cada vez más multiplicador de conexiones y dinámicas antes inéditas. Es posible dar ejemplos de algunas conexiones interesantes. Para empezar los movimientos ecologistas están revalorizando las culturas precolombinas como fuentes de sabiduría para la reproducción de la naturaleza. Luego, pueden encontrarse varios encuentros intertemporales, como los de los *sugakollos* en el altiplano boliviano, donde arcanas formas

---

23 N. Lechner y F. Calderón, *ob. cit.*

de producción agrícola fueron redescubiertas para su uso actual.

Y también está la omnipresencia de lógicas fantasmagóricas del pasado. El *habitus* latinoamericano es como una porosa y antigua pintura que vive un constante pentimento. Así, viejas frustraciones reaparecen en el imaginario moderno como afirmando que no todo está bien ni resuelto para emprender el viaje al futuro. En realidad se vive un tiempo pluritemporal que la óptica del Desarrollo Humano debe asumir. El multiculturalismo de origen viene complicando de una manera inimaginable cualquier mentalidad lineal. La superpo-

sición creciente de distintos pisos culturales no se ha reducido ni integrado a la cultura industrial ni virtual del instante eterno, sino más bien está conviviendo y expandiéndose con ellas. En las sociedades latinoamericanas, el futuro depende de las mismas intertemporalidades preexistentes. En este sentido, una lógica de pactos deliberativos y reflexivos puede ayudar a imaginarnos un porvenir mejor. Construir imaginarios del futuro es también pensar desarrollos posibles acerca de lo que somos o podríamos ser. En la fuerza de las ideas de hoy ya están vivas las posibilidades de un mañana mejor.

# MODERNIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA\*

---

FERNANDO CALDERÓN G. Y NORBERT LECHNER

## INTRODUCCIÓN

El presente texto pretende ofrecer una visión básica de los problemas de gobernabilidad democrática en los países de América Latina y el Caribe. El documento consiste de tres partes.

Una breve introducción presenta la idea central del texto. Entendiendo por gobernabilidad la relación entre política y sociedad, los problemas de la gobernabilidad democrática en nuestros países parecen radicar en un cierto retraso de la política respecto al dinamismo de los cambios en la sociedad.

La segunda sección plantea el nuevo contexto en el cual se insertan los problemas de gobernabilidad democrática. Se analizan las grandes tendencias que con mayor o menor intensidad caracterizan la actual reorganización de

las sociedades en la región así como los efectos de tal reestructuración sobre la política.

Finalmente, asumiendo la ciudadanía como el principal referente de la gobernabilidad democrática, la tercera parte hace hincapié en el impacto que dicho proceso de transformación tiene en la experiencia ciudadana.

## LAS NUEVAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD

El reciente proceso político latinoamericano y caribeño ha demostrado que —incluso en situaciones de crisis, cambio económico y fuerte ajuste social— la democracia goza de una amplia legitimidad en la región.

Este es el punto de partida: constatamos que a pesar de la persistencia de patrones históricos políticamente excluyentes, en la región prevalece un reconocimiento generalizado del régimen democrático. Efectivamente, de múltiples

---

\* Este trabajo fue escrito junto a Norbert Lechner y publicado originalmente en *Mas allá del mercado y del Estado: La democracia* (La Paz: PLURAL Editores) en el año 1998.

maneras y desde distintos procesos históricos, las sociedades latinoamericanas valorizan la democracia tanto como régimen institucional cuanto como forma de vida. Sin embargo, no es lo mismo valorizar la democracia a tener una gobernabilidad democrática.

Múltiples indicadores políticos y resultados de encuestas de opinión pública muestran una serie de problemas y limitaciones en el buen funcionamiento de la democracia. La demanda de democracia se ve crecientemente defraudada por una falta de eficiencia y eficacia. Existe un amplio acuerdo de que tales deficiencias afectan la viabilidad política de las estrategias de desarrollo y que pueden poner en peligro la legitimidad misma del régimen democrático. La creciente preocupación por la gobernabilidad ha dado lugar, por otra parte, a múltiples iniciativas que —al interior del campo político— tratan de mejorar la efectividad del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del sistema de partidos políticos y, en general, de la gestión pública. Por importantes que puedan ser estas reformas, muy difícilmente las deficiencias de gobernabilidad pueden ser explicadas y resueltas exclusivamente en el cuadro de la institucionalidad política. Un enfoque restringido al campo institucional tiende a perder de vista al conjunto de la sociedad

como el marco de referencia imprescindible de las instituciones.

La gobernabilidad puede ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental (Camou, 1995). Más allá de ésta u otras definiciones, conviene considerar el siguiente supuesto: las instituciones democráticas están insertas en el conjunto de la vida social y, por consiguiente, su funcionamiento depende del modo en que está organizada determinada sociedad. A partir de esta premisa podemos formular la hipótesis central del análisis: la gobernabilidad democrática concierne la relación entre sistema político y ciudadanía en el desarrollo social. Ello implica, por una parte, que el sistema político y los ciudadanos son co-rresponsables de la gobernabilidad democrática; aun cuando la iniciativa resida en el sistema político, su éxito exige la cooperación ciudadana. Por otra parte, ello implica que cambios estructurales en el desarrollo de la sociedad modifican tanto el papel de la política como las expectativas de los ciudadanos, o sea que modifican las condiciones de gobernabilidad.

En las últimas dos décadas han tenido lugar profundas transformaciones sociales tanto a nivel mundial como en cada una de las socieda-

des latinoamericanas. De hecho, en todos los países de la región observamos una reestructuración social más o menos drástica. Una reorganización de la sociedad de tal envergadura no puede sino afectar también a la política. A la par con un cambio del entorno social ocurre un cambio de la propia política. Síntoma de ello son expresiones como la denominada “crisis de la política” o la insatisfacción acerca de la “calidad de la política”. Es en este contexto que se insertan los problemas de gobernabilidad. Estos tienen mucho más que ver con las transformaciones sociales en curso que con algunos notorios déficits institucionales o estilos de gobierno. En general, los problemas de gobernabilidad democrática en América Latina resultan de la falta de adecuación de la política y del Estado a los cambios estructurales de nuestras sociedades. Ellos son, en el fondo, la expresión de un retraso de la política en relación a las dinámicas de las transformaciones sociales.

En este ámbito cabe destacar desde ya dos tendencias implícitas de los problemas de gobernabilidad. Por una parte, los procesos de modernización desencadenan por doquier tendencias centrífugas que los sistemas políticos, en su forma actual, no logran manejar satisfactoriamente. Vale decir, la modernización socioeconómica socava la efectividad de las

instancias políticas de regulación y conducción. Ello significa, por otra parte, que la política pierde crecientemente su capacidad de control sobre los procesos de modernización. Corremos el riesgo de una “modernización sin modernidad”; es decir, un proceso a espaldas o en contra de la voluntad ciudadana y, por lo mismo, sumamente inestable. La gobernabilidad democrática se ve cada vez más afectada tanto por la incapacidad de las mayorías de participar en la recreación y adecuación de las instituciones sociales, como por la incapacidad de estas por reconocer los nuevos derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

Existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, igualmente notorio es el retraso en las formas de pensar la política. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política. Especial preocupación merece, por supuesto, tal “inmovilismo” por parte de las élites políticas (independientemente de su signo ideológico). En la medida en que la “clase política” no logra hacerse una idea adecuada del nuevo papel de la política, de sus límites y de sus posibilidades, tampoco está en condiciones de respetar las nuevas restricciones, de discernir los objetivos factibles y de visualizar las oportunidades que se abren. Ello conduce a esa

aparente ausencia de alternativas que caracteriza a nuestra época. Igual atención merece, por otro lado, similar inercia en la ciudadanía. Los ciudadanos suelen hacerse ideas y expectativas acerca de la política que no corresponden a la nueva realidad social. Estamos ante un desajuste poco percibido, pero muy problemático por cuanto conduce a graves distorsiones a la hora de evaluar determinado desempeño político, como en el caso de las elecciones. Más grave aun es otro peligro, el de una democracia que no cumple lo que, ilusoriamente, se espera de ella, y genera más bien un clima de frustración que termina por minar la credibilidad de las instituciones democráticas. Resulta pues importante tanto para las élites políticas y los ciudadanos como para las relaciones de confianza entre ellos, elaborar concepciones actualizadas de la política.

De las ideas anteriores se desprende una conclusión general: una vez analizados los desajustes producidos en la relación entre política y sociedad, los problemas de gobernabilidad democrática han de ser abordados primordialmente como un tipo de ajuste político. Si el proceso de modernización de América Latina pasó por una fase de ajuste estructural de la economía, hoy en día está pendiente un ajuste estructural del campo político. Ello involucra

muy diversos aspectos. Por un lado, las expectativas que nos hacemos acerca de lo que es la democracia y de lo que puede hacer la política. En este contexto es inevitable revisar la autoimagen que se hace el ciudadano de sí mismo y, en general, la propia noción de ciudadanía en las condiciones actuales. Por el otro, el ajuste se refiere principalmente a los estilos de hacer política y, en definitiva, a verdaderas “invenciones institucionales” que actualicen los procedimientos democráticos. Se trata pues de una “reforma de la política” en doble sentido: una adecuación de la política al nuevo contexto a la vez que una modernización llevada a cabo por la política.

El análisis se limita a destacar algunas tendencias generales, sin abordar los rasgos específicos de cada país. Sin duda, las particularidades históricas de un país representan factores cruciales a la hora de enfocar sus problemas de gobernabilidad. No obstante, cabe advertir que tales especificidades nacionales se encuentran más y más relativizadas por el alcance global que tienen ciertas megatendencias. No está de más agregar que dichas tendencias implican riesgos y oportunidades. A la vez que plantean amenazas para las jóvenes democracias de la región, también abren nuevas opciones de desarrollo. Por cierto, descifrar las oportunida-

des que se ofrecen exige una nueva mirada. Nos resulta más fácil apreciar con angustia o nostalgia lo que perdemos (el pasado) cuando se trata más bien de aprovechar el presente y acomodar los espacios abiertos del futuro.

### **LA REESTRUCTURACIÓN DE LA SOCIEDAD Y SUS EFECTOS SOBRE LA POLÍTICA**

#### **RUPTURA Y PERSISTENCIA DE LOS PATRONES HISTÓRICOS**

En los procesos de cambio social lo nuevo nunca desplaza completamente a lo viejo; incluso las revoluciones no hacen *tabula rasa* del pasado. Aun cuando el análisis que sigue hace hincapié en los elementos novedosos, siempre debe tenerse presente el trasfondo histórico que, según los países, tendrá mayor o menor gravitación. De hecho, en todos los países persisten patrones tradicionales de dominación. El pasado sigue estando presente bajo la forma de estructuras (caciquismo, clientelismo), de estilos de gobierno (populismo) y de imaginarios colectivos (estatismo, utopías redencionistas) que ya no suelen ser predominantes, pero que conservan una influencia notable. En algu-

nos casos, el actual proceso de modernización se apoya sobre tales elementos, configurando formas híbridas, particularmente en el mundo rural. En otros, las promesas incumplidas de la modernización fomentan una defensa regresiva de la tradición (fundamentalismo). En general, sin embargo, un rasgo típico de nuestra época consiste precisamente en que las tradiciones dejan de ser útiles para enfrentar los desafíos del presente. Las experiencias adquiridas en el pasado (incluyendo la misma experiencia escolar de un adulto) rápidamente devienen obsoletas y poco sirven de cara al futuro.

Dicho en otros términos: un rasgo específico de la modernización en América Latina y el Caribe es la celeridad del proceso. En Europa o Estados Unidos el proceso avanza gradualmente sobre muchas décadas; en consecuencia, hace uso de formas preindustriales de organización (el trabajo doméstico de la mujer subvenciona el trabajo asalariado del obrero) y, por sobre todo, sus efectos disgregadores pueden ser amortiguados por la continuidad de identidades colectivas y lazos de solidaridad anteriores. En América Latina, en cambio, la actual estrategia de modernización es impuesta con tal rapidez y radicalidad que en pocos años arrasa con las tradiciones, destruyendo los colchones protectores del tejido social. Además,

en Estados Unidos y Europa existe una experiencia acumulada con el régimen democrático y, por lo tanto, cierto “sentido común” acerca de sus méritos y defectos. Esa tradición, capaz de colmar la brecha entre el ideario y el funcionamiento real de la institucionalidad democrática, falta en América Latina. Aquí el régimen tiene un carácter fundacional que aumenta la presión sobre el cumplimiento de “las promesas de la democracia”. Es decir, se suele exigir de las instituciones democráticas un desarrollo ideal sin concederles el tiempo necesario para afianzarse en sus rutinas normales.

Entre las características tradicionales de la región cabe destacar el papel sobresaliente del Estado. Se ha señalado que en América Latina, a diferencia de otras regiones, el Estado ha creado a la sociedad. En efecto, desde las guerras de independencia las luchas en torno a la “cuestión nacional” y posteriormente a la “cuestión social” hacen del Estado el núcleo rector que ordena la vida social. El Estado oligárquico decimonónico y el denominado “Estado de compromiso”, basado en la incorporación paulatina de las clases sociales emergentes, no sólo representan distintos tipos de Estado, sino que encarnan diferentes modos de organización social. En ambos casos las diferentes fuerzas sociales se constituyen como

actores por referencia al Estado y estructuran sus relaciones recíprocas por intermedio del Estado. Vale decir, el Estado es la instancia central de regulación y conducción de los procesos sociales. Él otorga reconocimiento y protección, él distribuye beneficios y sacrificios, él marca el rumbo y el ritmo del desarrollo social. No sorprende pues cierta “Estadolatría” que toma al Estado como la solución de todos los problemas. Este proceso que culmina en el Estado desarrollista parece haber concluido. Hoy por hoy, el ciclo del “modelo Estadocéntrico” parece agotado; el actual proceso de modernización ya no se apoya tanto en el Estado como sobre el mercado. Sin embargo, es hora de parar el péndulo, el Estado no es la única solución, pero tampoco solamente problema. Lentamente se impone la conclusión de que el Estado es parte del problema y de la solución.

### **LA NUEVA COMPLEJIDAD SOCIAL**

La modernización se caracteriza primordialmente por los procesos de diferenciación. En América Latina, particularmente en los países de modernización temprana, se observa hace muchas décadas un proceso de diferenciación social que complejiza a la estructura social. Las clases sociales fundamentales que en el pasado

aglutinaban y estructuraban a la población en grandes identidades colectivas se diferencian en múltiples grupos sociales con subculturas específicas. La multiplicación de espacios más y más autónomos segmenta los intereses materiales y mina los principios universales que servían de anclaje a las identidades colectivas. Impulsada por los procesos de urbanización e industrialización, la diferenciación social diluye el mundo señorial de antaño, impulsa la diversidad social y prepara así el terreno para la pluralidad política. “El pueblo” como sujeto teórico de la democracia se despliega en una pluralidad de actores. Descubrimos pues en la diferenciación social el proceso subyacente al pluralismo de opciones que caracteriza al “juego democrático”. Pero se descubre también uno de los procesos subyacentes a los problemas de gobernabilidad democrática. En la medida en que la diferenciación social da lugar a procesos de disgregación y atomización las identidades colectivas se disuelven o derivan en simples “tribus” cohesionadas más por emociones compartidas (estadios de fútbol, recitales de rock) que por lazos duraderos. En otros términos, los actores sociales se multiplican a la vez que se debilitan. Ello afecta la representación política de los intereses sociales. La representatividad presupone actores

representables. Más se debilitan los actores sociales, más difícil es su representación. La brecha (inevitable) entre representantes políticos y representados se acentúa, poniendo en entredicho el carácter representativo del régimen democrático existente.

En años recientes gana cada vez más preeminencia otro proceso característico de la modernización: la diferenciación funcional. Diversos campos de la sociedad van desarrollando racionalidades específicas, acordes a sus funciones hasta constituir “subsistemas funcionales” relativamente cerrados y autónomos. Estos operan como campos autoreferidos en consonancia con sus códigos funcionales y, por lo tanto, sólo asimilan señales externas en la medida en que sean asimilables por la “lógica” interna del subsistema. Expresión de ello son la relativa “independencia” o impermeabilidad que muestran, por ejemplo, la economía, el Derecho, la ciencia y la misma política, cada cual obedeciendo a una lógica específica. El desarrollo social ya no se rige por una racionalidad única sino por una constelación de distintas racionalidades.

Esta diferenciación funcional incrementa enormemente la complejidad de nuestras sociedades. A pesar de los grandes flujos de información la vida social se vuelve más opaca y, por

lo mismo, más impenetrable a un ordenamiento deliberado. La pluralidad de racionalidades funcionales hace aumentar las situaciones de contingencia (lo que no es necesario ni imposible) que exigen una toma de decisiones a la vez que la dificultan. En nuestros países ya no existe esa “unidad” de la vida social que presupone el mando jerárquico. La diferenciación avanza a un punto tal que la sociedad pierde la noción de sí misma en tanto sociedad. Se desvanecen las representaciones colectivas acerca del “orden” y, por lo tanto, los sentimientos de arraigo social y de pertenencia a una comunidad. De hecho, las grandes ciudades de la región anticipan la nueva característica de nuestras sociedades: un espacio sin centro. Digamos más cautelosamente que a raíz de los procesos de diferenciación, la sociedad latinoamericana deja de tener un centro único. Estamos en camino hacia una sociedad policéntrica. Tal descentramiento permite comprender las razones estructurales que subyacen a los problemas de gobernabilidad. Durante años las crecientes dificultades de la acción político-estatal para regular los procesos sociales eran atribuidas a deficiencias institucionales y a un instrumental político insuficiente. Ahora visualizamos una reestructuración global de la sociedad. Pues bien, con el descentramiento del ordena-

miento social también se modifica el lugar de la política, la cual pierde su centralidad, es decir que la política deja de ser aquel núcleo central y exclusivo a partir del cual se ordena al conjunto de la sociedad.

Otro rasgo característico de la fase actual de modernización son los *procesos de globalización*. Ellos han puesto en marcha dinámicas cuyo alcance todavía no podemos apreciar plenamente. Sin embargo, ya se vislumbran dos transformaciones de gran relevancia para la gobernabilidad democrática. En primer lugar, se observa un *redimensionamiento del espacio*. Basta recordar algunos fenómenos ilustrativos. Así, es notorio el cambio de las escalas. La política ya no opera exclusivamente a escala nacional; cada día adquieren mayor peso los problemas a escala global-regional y los problemas a escala local. También es evidente la redefinición de los límites. Si las fronteras nacionales se hacen más porosas, por otra parte, los límites entre los grupos sociales se vuelven más rígidos. Dicho en otros términos: cambian las distancias. Mientras que las distancias internacionales se acortan para algunos sectores insertos en los flujos globales, las distancias sociales al interior de cada país aumentan considerablemente. En resumen, la brecha entre los procesos transnacionales (flujos financieros,

informativos, tecnológicos) y el alcance nacional de la gestión política se profundiza, poniendo en entredicho el espacio habitual de la política: el marco nacional. En consecuencia, el postulado clásico de la soberanía nacional ha de ser redefinido.

En segundo lugar, observamos un *redimensionamiento del tiempo*. En años recientes ha tenido lugar una aceleración vertiginosa del tiempo. El ritmo de vida se hace más y más rápido, acelerando la obsolescencia del pasado inmediato. Según vimos, aun las experiencias aprendidas recientemente pronto dejan de ser útiles y ese recorte del tiempo útil afecta también a la política, que ya no puede recurrir al trasfondo histórico de experiencias acumuladas para enfrentar los retos del presente. A la par con la obsolescencia del pasado advertimos un desvanecimiento del futuro. En épocas anteriores la aceleración del tiempo era domesticada por una noción de futuro progresivo (las ideas de progreso técnico o de emancipación humana); el futuro representaba un horizonte de sentido en nombre del cual se interpretaba y justificaba el presente. En cambio, hoy en día la noción misma de futuro se diluye. Existen proyecciones del presente (planes de inversión, cálculo de riesgos, etc.), pero no una imagen del futuro. Ello toca directamente a la

concepción moderna de la política, entendida como construcción deliberada del futuro. Actualmente, la política ya no remite a un horizonte de futuro que permita poner al presente en perspectiva. Con la pérdida de perspectiva el presente se hace omnipresente. Ello afecta a la política de diversas maneras. Encerrada en lo inmediato, la política carece de capacidad de anticipación; le cuesta diferir costos y gratificaciones al futuro. Por consiguiente, todas las demandas y expectativas se vuelcan al presente y buscan satisfacción aquí y ahora. Prevalce la simultaneidad, miles de cosas ocurren al mismo tiempo aquí y en el mundo (“síndrome CNN”). Ello dificulta la selección de qué materias decidir; distorsiona la relación entre decisión y resultado y, por lo tanto, la responsabilidad por una decisión tomada; incrementa la arritmia entre la toma de decisiones gubernamental y la toma de conciencia ciudadana; en fin, provoca una sobrecarga de la política. Todo ello repercute en la gobernabilidad democrática que ahora depende, entre otros aspectos, de la capacidad de la política de reconstruir horizontes de futuro. Sólo entonces nuestros países podrán encauzar los cambios sociales en una visión estratégica de la modernización.

Existen distintas estrategias de modernización. A diferencia de la “estrategia desarrollis-

ta”, que hacía del Estado el motor del proceso, la “estrategia neoliberal” predominante en los últimos tres lustros toma al mercado por el principio constitutivo de la reorganización social. Al hacer del mercado el principio ordenador del proceso, los países latinoamericanos impulsan no sólo una vigorosa expansión de la economía capitalista de mercado, sino también y por sobre todo la instauración de una verdadera *sociedad de mercado*. Es decir, una sociedad donde los criterios propios de la racionalidad de mercado —competitividad, productividad, rentabilidad, flexibilidad, eficiencia— permean todas las esferas, incluido el ámbito político. La política no sólo ha de respetar las variables del “equilibrio macroeconómico” sino que además, a la inversa, está condicionada por los criterios del mercado. Dicho en términos más generales: las orientaciones básicas de la vida social (principio de maximización de beneficios privados) presionan sobre las bases normativas de la vida democrática (orientaciones de bien común).

La sociedad de mercado genera un dinamismo social inédito en la región. La iniciativa privada, liberada de restricciones sociopolíticas, despliega impresionantes dinámicas de cambio e innovación. La punta del iceberg es aquel fascinante mundo del consumo que parece en-

carnar de modo visible ese mundo mejor que todos sueñan. El mercado deviene la gran fuerza integradora, pero con limitaciones evidentes. El anverso de la moneda es una no menos impactante “precarización” de la vida social, particularmente del trabajo. Todo se mueve y nada/nadie puede sustraerse a esa dinámica so peligro de sufrir una exclusión radical. La competitividad del mercado moldea una nueva mentalidad de intercambio, donde todo es transable. El cálculo utilitarista de costos-beneficios, propio de la sociedad de mercado, da lugar a una nueva sociabilidad. La competencia sin tregua fomenta un individualismo negativo, sumamente creativo y ágil en desarrollar estrategias individualistas de éxito a la vez que muy reacio a todo compromiso colectivo. Entonces las relaciones tradicionales de reciprocidad se debilitan. Esta des-solidarización tiene su precio: las ventajas obtenidas individualmente se pagan con una inseguridad generalizada de todos. En la medida en que la cohesión social disminuye, aumenta la incertidumbre. Se hace patente la conclusión: el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. El desorden del mercado indica que el ajuste económico ha de ser acompañado de reformas sociales y, por sobre todo, de reformas político-institucionales. Así, el mismo avance de la modernización

económica vuelve a replantear la necesidad de la política, pero una política adecuada a las nuevas condiciones.

En los años ochenta gran parte de los países latinoamericanos han iniciado una reforma del Estado. Las reformas, generalmente de inspiración neoliberal, pretendieron despolitizar a la economía mediante la privatización de las empresas públicas, la desregulación de los mercados, la reducción del crónico déficit fiscal, la descentralización del aparato estatal y la autonomía de la política monetaria (Banco Central). Las medidas tuvieron efectos positivos en tanto limitaron el manejo discrecional de la política económica y estrategias rentistas (*rent-seeking*). En los hechos, las reformas neoliberales sacan la conclusión práctica de la diferenciación funcional de la sociedad y la consiguiente autonomía relativa de los distintos subsistemas. Con el neoliberalismo se hace explícito el fin del “primado de la política”. Ello no significa, empero, que podamos prescindir de la política. Basta recordar la llamada “paradoja neoliberal”: una estrategia que apunta precisamente a dismantelar al Estado sólo tiene éxito en aquellos casos en los que es impulsada por una fuerte intervención política. El protagonismo del Poder Ejecutivo en Chile bajo Pinochet, pero también los

ejemplos de México bajo Salinas, de Argentina bajo Menem o de Perú bajo Fujimori indican que —incluso en una estrategia neoliberal— los procesos de modernización exigen una fuerte conducción política. Muy pronto las limitaciones del anti-estatismo de la primer fase amenazan la gobernabilidad, obligando a reformas “de segunda generación”.

La reorganización del Estado ha de tener en cuenta al menos tres elementos. En primer lugar, cabe constatar que la inserción en los mercados mundiales —meta principal del ajuste económico— se rige por el “paradigma de la competitividad sistémica”. Es decir, la inserción no depende tanto de la competitividad de una u otra empresa como de las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para combinar un vasto conjunto de factores (económicos y no-económicos) y para articular una diversidad de actores. De la reorganización ya no sólo de la economía nacional, sino del conjunto de la sociedad depende la libertad de acción (o sea, el poder) que tenga un país en el sistema mundial. La competitividad sistémica de un país supone pues a una “actualización” del Estado nacional como una de las instancias fundamentales en la coordinación de los diversos procesos sociales. De la competitividad sistémica se desprende, en segundo lugar, la rele-

vancia de la integración social. Precisamente la gravitación del mercado (y sus tendencias disgregadoras) otorgan un papel primordial al Estado como instancia responsable de asegurar la cohesión social. Considerando las crecientes desigualdades sociales en la región y el riesgo de explosiones violentas, la reformulación del Estado de Bienestar y de las políticas sociales representa hoy en día un paso crucial para la viabilidad de las nuevas estrategias de desarrollo. En tercer lugar, hay que tomar en cuenta la nueva conciencia ciudadana. Así como la política requiere mayor cooperación de los ciudadanos, éstos a su vez reclaman mayor participación. Un ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía presupone ante todo un Estado de Derecho, pero también un acceso equitativo a los servicios públicos y una burocracia razonablemente eficiente y respetuosa de la dignidad ciudadana. Exige, en suma, un Estado democrático capaz de expresar y de proteger a la comunidad de ciudadanos.

En este marco de referencia se sitúa la actual reforma del Estado. Ella abarca no sólo la **redefinición de ámbitos** “clásicos” de la intervención estatal, sino igualmente el desarrollo de un nuevo instrumentario institucional: entes reguladores y supervisores, comisiones antimonopólicas, agencias de defensa del con-

sumidor o de fomento a las exportaciones, etcétera. Es decir, el Estado se dota de un anillo de instituciones de derecho público que sin ser estatales, aseguran el *fair play* en una sociedad de mercado. Siendo un paso importante, resulta insuficiente. El economicismo reinante hace perder de vista la dimensión cultural de la gobernabilidad democrática. Esta depende en buena parte de la fuerza que tengan las representaciones colectivas acerca del orden y los sentimientos de pertenencia a una comunidad. Al respecto, merece mayor atención el papel sobresaliente que corresponde al Estado en el ordenamiento simbólico de la convivencia social.

### CONDICIONANTES DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Para completar el mapeo del nuevo contexto de la gobernabilidad democrática, es menester destacar algunos fenómenos que, siendo de índole distinta, condicionan de manera importante la acción política.

Un elemento de gran influencia en la gobernabilidad democrática es el nuevo clima de incertidumbre. Siempre hubo y habrá incertidumbre acerca de cuestiones básicas de la vida, más ella adquiere una gravitación especial cuando se debilitan las (reales o imaginarias)

redes de seguridad: desde la protección que brinda el Estado hasta las religiones, pasando por las grandes ideologías. Uno de los efectos de las aceleradas transformaciones en curso reside en la erosión de los códigos interpretativos con los cuales estructurábamos la realidad social. De cara a la súbita desaparición de los paisajes familiares, la gente se siente huérfana de claves de interpretación que permitan ordenar los múltiples fenómenos en un panorama inteligible. A falta de “mapas cognitivos” la realidad deviene avasalladora y provoca impotencia. Por doquier reina la incertidumbre —¿qué hacer?— pero ella afecta de modo diferente a los distintos sectores sociales. Están más expuestos a la angustia de la incertidumbre (y, por ende, a reacciones “irracionales”) los grupos con menos recursos, menor autoconfianza, menor inserción en lazos comunitarios. De allí que sectores desclasados y, en especial, las clases medias empobrecidas sean particularmente propensas a “soluciones” autoritarias. En esta perspectiva los problemas de gobernabilidad nos remiten a la democracia entendida como manejo institucional de la incertidumbre.

La “nueva” incertidumbre tiene que ver con la descolocación de las coordenadas espacio-temporales. Volvamos una vez más sobre el *desvanecimiento del futuro*. Por supuesto,

existen proyectos individuales de futuro —por ejemplo de un empresario— pero se desvanece como horizonte compartido por la sociedad entera. Este debilitamiento del “tiempo social” hace más evidente la precariedad de lo existente. La celeridad de los cambios sociales socava lo establecido; todo lo duradero se evapora. Viviendo al instante, ¿cómo realizar un cálculo racional? La calculabilidad social disminuye también por otras razones. Al diluirse la noción de futuro (la imagen del país que queremos), también se diluye el horizonte de sentido en miras del cual se articulaban los diversos proyectos (individuales y colectivos). Se debilita el marco temporal que permitía sincronizar las temporalidades muy distintas que viven un empresario y un desocupado, un político o una mujer jefa de hogar. A la diferenciación de las temporalidades sociales se agrega la diferenciación de las dinámicas de los “subsistemas funcionales”. La política conlleva ritmos y plazos diferentes y difícilmente conmensurables a los ciclos de la economía y la duración deseable del derecho. En otras palabras, vivimos en “sociedades a múltiples velocidades”, donde la acción política ya no marca la hora para todos.

Paralelamente, según vimos anteriormente, tiene lugar un *redimensionamiento del espacio*. El marco habitual de la acción política —

el espacio nacional— queda desbordado tanto por impactos de proyección global como por condensaciones al nivel local. Es decir, la acción política entrelaza múltiples escalas y los actores han de jugar simultáneamente en múltiples escenarios. Aumenta entonces el riesgo de acciones erráticas. La diferenciación espacial unida a la temporal genera una complejidad que hace cada vez más difícil diseñar una “agenda política” compartida por todos los actores. Cada cual ignora qué juego están jugando los demás. En el fondo, se desperfila la “cancha rayada” del juego democrático.

Otro cambio significativo es la *nueva relación entre lo público y lo privado*. Las transformaciones estructurales han sido acompañadas por un proceso de privatización de las actitudes y conductas. La gente se retrotrae del espacio público y se vuelca a lo privado y lo íntimo. Junto con el auge de tal “cultura del yo” tiene lugar otro tipo de privatización. Se privatizan no sólo escuelas públicas y hospitales públicos, instancias típicas de una concepción universalista de la ciudadanía; además, el proceso se extiende a calles privadas vigiladas por policías privadas. Especialmente en las ciudades se hace patente una contracción drástica del espacio público en tanto espacio compartido. Resulta paradójico que precisamente en

una región con tanta disparidad entre los sectores sociales, las jóvenes democracias vean disminuido el ámbito integrador que representa lo público. ¿No es el estar-juntos-con-otros, esa comunidad de semejantes, el espacio propiamente político de la democracia? Bien visto, es la interacción entre ciudadanos en el ámbito público lo que da a la democracia su dinámica innovadora. Ahora bien, la esfera pública no desaparece, por cierto; cambia de forma. Hoy en día, el ámbito público se confunde con el espacio del mercado; el intercambio de opiniones e intereses se entremezcla con el intercambio de bienes y servicios. En efecto, el mercado ha ido adquiriendo un carácter público. El control de calidad y la atención al cliente, la defensa del consumidor y la dignidad del usuario representan los nuevos derechos del ciudadano-consumidor. Es decir, lo privado deja de ser el ámbito reservado del individuo —en contraposición al poder político— para transformarse en el campo de las experiencias vitales a partir del cual los individuos evalúan a la política.

Los límites entre lo público y lo privado se diluyen. Expresión de ello es el papel predominante de la televisión en la vida social. Es bien sabido que la televisión cambia las formas de hacer política, fomentando los espectáculos destinados a impactar al ciudadano-

espectador. Este toma el papel de una especie de jurado permanente, pero pasivo, del “teatro político”. En el fondo, reina una “cultura de la imagen” que desplaza a la palabra como soporte de la argumentación y decisión políticas. Tanto políticos como ciudadanos se forman sus opiniones mediante un destello inconexo de *flashes*, imágenes a la vez fugaces y reiterativas. Esta “videopolítica” condiciona la gobernabilidad democrática, pues incrementa la volatilidad y la simultaneidad de la agenda pública. Siendo la televisión quizás el principal mecanismo de integración simbólica (telenovelas, fútbol, pero también los noticieros informativos), solamente crea una integración espúrea. El problema no radica tanto en la manipulación del público como en la excesiva reducción de complejidad. Es decir, la televisión (por su “lógica” específica) no fomenta un debate ciudadano que asuma los complejos problemas de gobernabilidad. En el fondo, la tendencia a la disgregación social aparece reproducida televisivamente en la fragmentación de las estructuras comunicativas.

Uno de esos complejos problemas de gobernabilidad democrática reside en la *tendencia a la fragmentación social*. Observamos una situación paradójica. Por una parte, la multiplicación de los actores sociales en todos los

países de la región (piensen en la formidable expansión de organizaciones no gubernamentales). El fenómeno representa un éxito de la democracia en tanto proceso de subjetivación; “la gente” deviene sujetos —ciudadanos— que intervienen activamente en los asuntos públicos. Por otra parte empero, a la par con la diferenciación social y funcional se debilitan las representaciones colectivas acerca del orden social. Es cada vez más difícil hacerse una imagen de la sociedad en tanto orden colectivo. Pues bien, al diluirse la noción de “sociedad” se diluye igualmente el sentimiento de arraigo social. ¿Qué pasa entonces con la ciudadanía que presupone un sentimiento de pertenencia a una comunidad? Parece que la ciudadanía se asienta en un espacio local, bien acotado, y prescinde más y más de su dimensión nacional. Este proceso podría ser el fenómeno subyacente al denominado “fortalecimiento de la sociedad civil”. Sin duda, la sociedad civil aflora en América Latina, pero más como un archipiélago de islas más o menos inconexas que como un orden colectivo. De ser así, las consecuencias para la gobernabilidad están a la vista. La difuminación de los grandes clivajes sociopolíticos en miles de conflictos de baja intensidad dificulta la agregación de intereses en torno a identidades políticas. En una sociedad

así fragmentada los actores sociales ya no logran hacerse una idea del desarrollo social en su conjunto y, por lo mismo, tampoco logran vislumbrar las eventuales interdependencias entre los distintos problemas. De este modo, la ausencia de una visión global refuerza la defensa de intereses egoístas e inmediatos.

Finalmente cabe llamar la atención sobre un aspecto descuidado de la gobernabilidad democrática: *la erosión de las normas de civildad*. En la vida cotidiana las diferencias entre los individuos son “equilibradas” mediante las reglas básicas de convivencia. La decencia, el respeto, la tolerancia, en fin, el “buen tono” permiten establecer un acomodo recíproco aun en las relaciones fugaces del tránsito callejero, en la oficina pública, etcétera. En la medida en que la modernización impulsa las diferencias sociales a la vez que debilita la noción de orden colectivo, esas normas sociales se desgastan. Cuando la violencia urbana, la corrupción impune, la inestabilidad del empleo y una competitividad despiadada son la experiencia diaria de la gente, entonces los efectos centrífugos de la modernización ya no logran ser contrarrestados por las reglas de trato civilizado. Cada cual se afana como puede y reina la “ley de la selva”. Sin tales normas básicas de reciprocidad empero, tal vez subsista el régimen democráti-

co, pero no una forma democrática de vida. La experiencia cotidiana desdice la gobernabilidad democrática; la democracia aparece como mera retórica, alejada de la vida real. Así como las “reglas de juego” democráticas se desvalorizan cuando no están abrigadas por la decencia y una disposición general a la cooperación, así a la inversa, las normas de convivencia social se debilitan cuando la democracia pierde la densidad simbólica de una “comunidad”. En resumidas cuentas, no hay gobernabilidad democrática sin cultura cívica.

Sobre este trasfondo se explican *las dificultades de las instituciones políticas* en todo su alcance. Recordemos —a modo de ilustración— algunos de los elementos del proceso de modernización que modifican el funcionamiento habitual de la institucionalidad democrática. En primer lugar, cabe resaltar una vez más las restricciones de la política a raíz de la diferenciación funcional de la sociedad. En la medida en que los diversos campos del sistema social (como por ejemplo la economía) desarrollan una lógica específica y se transforman en subsistemas relativamente cerrados y autónomos, la acción política puede influir sobre otros subsistemas solamente si respeta sus lógicas internas. Enfrentamos pues límites estructurales para la intervención política, que tiene ahora un cam-

po de acción mucho más reducido que lo que proyecta la imagen tradicional de la política. A su vez, también la política se transforma en un subsistema más y más autoreferido, que tiende a aislarse de su entorno social. En este sentido, la percepción ciudadana acerca del distanciamiento de los políticos es correcta. La razón empero, no radica tanto en la clase política (una mayor especialización y profesionalización) como en las restricciones estructurales que sufre la política en una sociedad diferenciada.

Por otra parte, la modernización no es un proceso autoregulado que por sí solo defina el rumbo y el ritmo del desarrollo social. Como bien nos muestra la experiencia latinoamericana, la estrategia de modernización exige una conducción política. La política no es en ningún caso superflua, como sugieren algunas voces. Por el contrario, el mismo avance de la modernización obliga a una reconversión urgente de la acción política. Esta se encuentra retrasada en relación al dinamismo de las transformaciones sociales. Por consiguiente se trata precisamente de “poner al día” las instituciones políticas, pues sólo así aseguramos una conducción democrática de los cambios sociales en marcha.

En este contexto cabe mencionar, en segundo lugar, la llamada “crisis de los partidos polí-

ticos”. Al igual que en el caso de la política, tal crisis ha de ser entendida como un retraso de los partidos, independientemente de su signo ideológico. Sus doctrinas y estrategias se han vuelto obsoletas a raíz de las nuevas condiciones como, por ejemplo, el redimensionamiento del espacio y del tiempo. Dificultades similares encuentra la labor parlamentaria, más allá de su debilidad crónica en un régimen presidencial. Existe por doquier un fuerte reclamo popular hacia los partidos políticos y el Parlamento para que representen las demandas sociales sin tener en cuenta cuán precaria se ha vuelto la noción de representación a raíz de la diferenciación y tendencial fragmentación de la sociedad. Las notorias insuficiencias de las instituciones representativas refuerzan las tendencias hacia una “democracia delegativa” (O’Donnell), basada en un decisionismo presidencial. Dada la premura y la complejidad de la agenda pública, las decisiones recaen casi exclusivamente en el Poder Ejecutivo, mientras que los partidos tienden a reducirse a simples máquinas de ratificación u obstrucción. Mas el protagonismo del Poder Ejecutivo (sea un liderazgo carismático o tecno-político) tampoco asegura la conducción. Ninguna instancia política tiene, por sí sola, los recursos para dirigir los procesos sociales. A raíz de la nueva com-

plejidad social se requiere una coordinación policéntrica, o sea una red de negociaciones y acuerdos entre actores políticos y sociales. Remite pues a ese sistema político que, hoy por hoy, se muestra tan poco adecuado a las nuevas exigencias. En tales circunstancias crece el peligro de que las jóvenes democracias de la región degeneren en “democracias electorales”, que movilizan la adhesión popular al régimen democrático en el ciclo electoral, pero que se muestran incapaces de asegurar una gobernabilidad democrática.

La responsabilidad por la reconversión e innovación institucional no es solamente del gobierno. En el fondo, es materia de una autorreforma del sistema político en su conjunto. Ahora bien, sabemos las dificultades que suelen tener las instituciones para renovarse a sí mismas. En consecuencia, aumenta la responsabilidad de la ciudadanía. De hecho, los ciudadanos reclaman una mayor y mejor participación e incidencia en el proceso político. Por ahora, sin embargo, las iniciativas quedan limitadas a pequeños grupos, mientras que la mayoría de los ciudadanos prefiere acomodarse al estado de cosas existente, buscando sus beneficios individuales. No hay de qué sorprenderse: por qué habrían de referirse a un “bien común” cuando el espacio común —lo públi-

co— está determinado por intereses privados. Pues bien, cabe recordar que el ejercicio de los derechos ciudadanos es una empresa colectiva. Vale decir, no hay ciudadanía efectiva sin una efectiva comunidad de ciudadanos.

### **LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDADANÍA AUTÓNOMA**

#### **NUEVOS DESAFÍOS DE LA CIUDADANÍA**

La gobernabilidad democrática depende tanto del sistema político como de la ciudadanía. Por eso, la parte final abordará la gobernabilidad democrática desde el punto de vista de la experiencia ciudadana. Por ser un campo muy diverso, con fuertes connotaciones subjetivas, las indicaciones serán tentativas.

La experiencia ciudadana refleja la continuidad de patrones históricos a la vez que los desafíos que plantean las nuevas condiciones. Entre los nuevos retos se encuentra la multiplicación y renovación de identidades culturales que otrora se mantenían sumergidas o subordinadas a lógicas estatales y nacionalistas. Esta expansión cultural tiende a redefinir los conflictos sociales. Actualmente buena parte de

los conflictos en la sociedad moderna están referidos a temas de reproducción cultural e integración social y sus posibilidades de inserción y reconocimiento en el plano institucional. Por ejemplo, recientes informes del PNUD (1994 y 1996) señalan que en los últimos cinco años, más del 70% de los conflictos a nivel mundial se dan al interior de los países y además que estos conflictos son predominantemente de tipo intercultural, principalmente étnicos y religiosos. Asimismo, se señala que en la actualidad es posible determinar entre 40.000 y 50.000 culturas. Ciertamente, si bien esta situación reafirma la tendencia universal de la condición ciudadana y de los valores laicos como única garantía para el reconocimiento institucional de identidades particularistas, también coloca serios límites a los Estados y ciudadanía nacionales por el carácter generalmente monista de estas identidades y por las tendencias a la desterritorialización de las nuevas identidades selectivas. No existe por ejemplo sociedad latinoamericana o caribeña que no enfrente problemas de identidad cultural y ciudadanía derivados de procesos migratorios.

El papel estratégico de la educación, del conocimiento y de las redes de información constituyen en la actualidad uno de los principales elementos de integración social al mundo mo-

derno. Solamente un grupo muy reducido de latinoamericanos tienen acceso a redes de información y al manejo de las nuevas formas de conocimiento. Resulta pues fundamental que una renovación ciudadana busque una expansión de las nuevas formas de conocer y comunicar. Una ciudadanía moderna supone el manejo tanto de códigos de incertidumbre congénitos a la vida moderna, como muy especialmente aquello que la CEPAL (1992) denominó códigos de modernidad. Se trata de lograr una expansión de los núcleos de inteligencia mediante el incremento del conocimiento de destrezas necesarias para participar en la vida moderna. Además se sabe del impacto positivo que tiene la educación sobre las prácticas ciudadanas.

De otra parte, en la actualidad ya nadie es ajeno a los cambios producidos por la depredación ecológica y las crecientes pérdidas de sustentabilidad de los actuales modelos de crecimiento, consumo económico y exclusión social. Todos ellos afectan directamente la gobernabilidad global y nacional y tienden a limitar la acción ciudadana. Existe una ruptura creciente entre los procesos nacionales y su capacidad de control respecto de la lógica global del deterioro ecológico. Cabalmente la ecopolítica plantea nuevos temas políticos, globales y locales, como productos

de los impactos ecológicos. En muchos sentidos se visualiza la emergencia de una conciencia ambientalista que tiende a expandir derechos ecológicos a escala mundial, pero que choca con un fuerte sistema de intereses particularistas. En el caso latinoamericano, tales procesos están fuertemente vinculados no sólo a la reproducción parcial de modelos de consumo de las sociedades avanzadas, sino especialmente al círculo perverso entre pobreza y deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales. Estos temas plantean las necesidades de una renovación ciudadana que compatibilice las características y el patrimonio cultural latinoamericano con una visión global del desarrollo humano.

Menos evidente que los anteriores aspectos es otro desafío: el papel del individuo como sujeto de la ciudadanía. Distintos estudios de América Latina han destacado el peso de la tradición comunitaria y católica-colonial, especialmente en el mundo rural; una tradición contraria a la idea del individuo autónomo y racional que subyace a la democracia liberal. Simultáneamente empero, en el mundo urbano gana presencia un “individualismo negativo”, típico de una sociedad altamente competitiva. La reflexión de Paolo Flores de Arcais (1996), aunque condicionada por la situación italiana,

puede contribuir a repensar la relación entre ciudadanía e individuo.

Para este autor, un hecho político en el mundo actual es el fenómeno de la ciudadanía sustraída, en el cual la representación política de lo social se degrada. El ciudadano pasa a ser un súbdito o un cliente de una clase política inamovible y estancada. El ciudadano deja de tener interés en lo político, en aquello que es vital para la representación y que Claude Lefort denominó pertenencia democrática, es decir, el estar involucrado en el juego político del poder. La política en la sociedad moderna pasa a ser una actividad atrincherada en el monopolio de una corporación política partidaria, impermeable a la diversidad social que presume representar. En consecuencia, el ciudadano termina viviendo cada vez más la política como algo ajeno a él y no se reconoce en sus representantes. Los políticos de oficio son percibidos, muchas veces injustamente, como una casta autolegitimada y autorreferencial, que se reproduce por cooptación. En todos los países las encuestas de opinión pública muestran una más o menos notable desafección política y una crítica recurrente hacia los partidos políticos. El ciudadano deja de interesarse por la “cosa pública” y prefiere gozar los éxitos privados (consumo) y/o replegarse a una “tribu” en medio de una

sociedad cada vez más transformada por los efectos de la tecnología. Castell (1995) coloca precisamente aquí las tensiones actuales de las sociedades contemporáneas, tensiones entre el ciudadano y el nuevo poder tecnológico, entre la red de información y el yo. En el fondo, corre peligro de desaparecer el individuo, triturado por los automatismos de la sociedad moderna. Según Flores de Arcais, él es el flanco más débil y desprotegido de la modernización en curso. En consecuencia, cualquier proyecto político con pretensiones renovadoras tendría que plantearse la reconstitución del individuo como tarea primordial. Sólo allí donde existe el individuo puede aflorar la ciudadanía acorde a la vieja fórmula: una libre asociación de individuos libres e iguales.

Lo anterior nos remite a otro tema de singular importancia en la región: la igualdad de oportunidades. En efecto, la igualdad de oportunidades constituye una “condición de posibilidad” para el desarrollo del individuo-ciudadano. Sólo entonces existe la posibilidad de compartir algo —la *res publica*— en común. La ciudadanía presupone que las instituciones puedan garantizar a todos, como parte de los derechos individuales, todos los derechos sociales. En consigna, sólo si hay derechos hay ciudadanos. Ello relativiza los argumentos cul-

turalistas que fundan la construcción de la ciudadanía en atributos diferenciales.

### **LOS LÍMITES DE LA CIUDADANÍA: DEMANDAS, CRÍTICAS Y EXCLUSIÓN SOCIAL**

Altamente motivados por los avances en los procesos de democratización, de educación y de revalorización de los derechos humanos, buena parte de la ciudadanía latinoamericana se ha vuelto más consciente de sus derechos y ha producido una serie de críticas y demandas a los gobiernos que el sistema político y de partidos tiene dificultades para procesar. Tal explosión de demandas y críticas tiende a disminuir los niveles de legitimidad de la democracia.

Muchas veces, como lo indican varias encuestas de opinión pública, las demandas ciudadanas referidas a problemas específicos de la vida cotidiana, especialmente aquellas asociadas con la pobreza, no pueden ser satisfechas por los Estados como sucedió en el pasado, aunque sea en el plano simbólico. Tales insatisfacciones son reinterpretadas por los ciudadanos no sólo como indicadores del costo social del ajuste o de ineficiencia institucional, sino también como una suerte de inmoralidad congénita de la administración pública y de la clase política. De esta manera las críticas

a los bajos niveles de eficiencia de los gobiernos para resolver problemas se asocian con una crítica ética del “mal gobierno”.

Sin duda, existen fenómenos de inmoralidad pública asociados con ineficacia burocrática y política: la corrupción, el tráfico de influencias, el nepotismo y múltiples formas de clientelismo. Más sería demasiado simplista retrotraerse a la trinchera de la moral para enjuiciar los males de la política. En realidad, en América Latina sabemos bien que la moral (el sectarismo de los “puros”) puede producir tanto o más mal que la política. Un juicio más cauteloso debería tener en cuenta las causas estructurales. Nos referimos no sólo a los efectos de anterior “estatismo”: monopolios estatales, discrecionalidad política y, por ende, falta de transparencia. Ellos se entremezclan con nuevas dinámicas, típicas de la sociedad de mercado: valoración del “tener” por sobre el “ser”; la apología del dinero como criterio de éxito social; la presión de consumo y una competitividad descarnada en desmedro de otros valores. Todo ello contribuye a difuminar los límites entre lo público y lo privado y a minar el *ethos* del servicio público. En este contexto, la moral subsiste en tanto principios de la conducta individual, pero pierde vigencia en tanto normas sociales vinculantes para todos.

Seguramente uno de los principales problemas de la consolidación del régimen democrático en nuestras sociedades radica en la desintegración social. Si los procesos de exclusión y de distribución inequitativa del ingreso continúan creciendo, las condiciones sociales de la gobernabilidad democrática serán cada vez más difíciles. Conviene examinar con cierto detalle esta problemática.

Como ha señalado Wanderley dos Santos, los derechos sociales están asociados a cierta forma política y cultural de entender la ciudadanía. En esta perspectiva sería una falacia escindir las políticas sociales de la cuestión ciudadana. Bien visto, es más relevante considerar lo que determinada política social implica en términos de la ciudadanía que analizarla en función de eficiencia económica o de cualquier otro tipo de ventajas materiales para sus beneficiarios.

El concepto de ciudadanía encuentra sus raíces no solamente en un código de valores políticos sino en todo un sistema de estratificación ocupacional, el cual es definido por la norma legal. En otras palabras, son ciudadanos todos aquellos miembros de la comunidad que se encuentren localizados en cualquiera de las ocupaciones reconocidas y definidas por la ley. La extensión de la ciudadanía tiene lugar a tra-

vés de la reglamentación de nuevas profesiones y ocupaciones y mediante la ampliación de derechos asociados a estas profesiones, antes que por la extensión de valores inherentes al concepto de miembro de una comunidad. La ciudadanía está imbuida de profesiones y los derechos sociales del ciudadano se refieren al lugar que ocupa en el proceso productivo según lo reconoce la ley.

Como ya se ha mencionado, la ciudadanía está formada por los derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos políticos han de ser iguales y comunes para todos los ciudadanos; las diferencias entre los distintos grupos pueden expresarse en los derechos civiles y sociales. Diferencias en opiniones y creencias en el caso de los derechos civiles y diferencias en las necesidades y recursos en el caso de los derechos sociales, estando dados los umbrales mínimos, las condiciones mínimas de reproducción social de una vida digna. Obviamente esto no quiere decir que los derechos civiles y sociales no sean comunes para todos sino que las diferencias se expresan en ellos. Consiguientemente la institucionalidad política debe garantizar el ejercicio de estos derechos; pero, ¿existe una garantía para ello?

La pregunta se sitúa en torno a la capacidad creativa y operacional de la propia sociedad

y de sus agentes políticos para lograr cierta consistencia entre lo social y lo institucional. El tema de la ciudadanía social remite sociológicamente al tema de la pobreza y, por lo tanto, la justicia social. Paradójicamente, a pesar del crecimiento evidente de la miseria y de la pérdida general de la calidad de vida en muchos aspectos, el debate sobre la pobreza ha quedado relativamente escindido de la discusión sobre la ciudadanía. Frecuentemente la pobreza queda reducida a una tasa estadística, sin considerar que las iniquidades están inscritas en la trama de las relaciones sociales. En la cultura política latinoamericana persiste una fuerte tradición jerárquica plasmada en un patrón de sociabilidad que obstaculiza la construcción de un principio de igualdad y de reciprocidad que le dé al otro un estatuto de sujeto de intereses válidos y de derechos legítimos. La competitividad espúrea que se basa en la explotación del trabajo humano y en la destrucción de la naturaleza, está asociada con este patrón, como también lo está la prevalencia de una cultura autoritaria en las relaciones de trabajo, para no hablar de las relaciones cotidianas públicas y privadas. Se trata de un imaginario que entiende a la pobreza como una marca de inferioridad y que desvaloriza el ejercicio de los derechos indivi-

duales. En tal marco cultural no puede existir el ciudadano; carente, indigno, desprotegido, marginal, que debe ser atendido por la asistencia estatal.

La pobreza entendida como la ausencia de derechos económicos y sociales, constituye el retrato de una sociedad que no logra universalizar derechos y enraizar la ciudadanía en las prácticas sociales. Así, la comprensión de la pobreza está directamente relacionada con el modo en que los derechos igualitarios ante la ley son de hecho anulados por el desconocimiento cultural del otro como sujeto de derechos legítimos. Es por eso que en estas sociedades la pobreza aparece despojada de su dimensión ética.

El tema de la ciudadanía social nos remite a la reforma de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Dicho en otras palabras: la conquista de la ciudadanía constituye el “plan vital” de la cuestión social. Ello implica el desarrollo de las políticas que reviertan las inconsistencias mencionadas y, sobre todo, un tratamiento público de los conflictos en torno a la equidad y el modelo de desarrollo. Situando la exclusión social en un contexto más global, el problema de la integración social vía desempeño gubernamental. Más que el éxito de determinadas políticas sectoriales (políticas sociales, educación,

etcétera) está en juego el perfeccionamiento del régimen democrático.

En el corazón de todas estas dificultades está la debilidad del Estado, producto tanto de la inviabilidad histórica de un Estado patrimonialista y corporativo como de una determinada estrategia de modernización. Los cambios neoliberales, si bien incrementaron la racionalidad técnica en la economía, debilitaron la disposición humana sobre la realidad social. A veces, el (necesario) respeto a las especificidades funcionales de la economía termina en una renuncia a toda acción política y, por ende, la sacralización de las dinámicas autodestructoras del mercado. La retracción drástica de la intervención estatal tiene consecuencias más allá del proceso económico. La pretendida despolitización de la vida social significa en los hechos entregar a los ciudadanos a su suerte individual. Las situaciones de abandono y desamparo —tan extendidas en la región— se acentúan. La experiencia vital del ciudadano está marcada por la desprotección. Su cara más visible es la reformulación de las políticas sociales. Enfocadas primordialmente con un cálculo costo-eficiencia, las nuevas políticas sociales siguen siendo un instrumento insuficiente no sólo para compensar las disfuncionalidades del mercado, sino particularmente para

impulsar la integración social. Vemos, por el contrario, que la segmentación social aumenta. En la medida en que la sociedad latinoamericana se vuelve cada vez más segmentada (social y territorialmente), desvanece el sentimiento ciudadano de pertenecer a una comunidad. Basta tomar la ciudad como criterio de ciudadanía para percibir cuán poco la convivencia urbana promueve la vida ciudadana.

Ello nos remite a un aspecto menos tangible, pero quizás más angustiante del abandono. El Estado no sólo tiene menor capacidad de proteger la integridad física y cierta seguridad económica, tampoco ofrece una adecuada protección simbólica. Reducido a administración pública o sector fiscal, el Estado ya no encarna una idea de orden en el cual todo ciudadano pueda reconocerse. A falta de tal respaldo, amputado de su inserción comunitaria, el ciudadano se siente extremadamente vulnerable y tiende a retrotraerse al refugio de su intimidad. En la “estrategia del caracol” ya no se trata de que el ciudadano prefiera participar o no participar en política. El problema de fondo es si la participación política todavía tiene algún sentido para el ciudadano.

Terminamos este acápite con un interrogante capcioso: ¿puede la población de nuestras sociedades —o sea, nosotros— llegar a ser ciu-

dadanos? Vale decir, la gobernabilidad democrática presupone ciudadanos, pero ¿qué hace la democracia para formar ciudadanos? No nos referimos a la educación cívica o educación en derechos humanos, por importante que sean tales iniciativas. El hecho es que no se interesa en política quien no participa (de una u otra forma) en política. Cabe añadir: no participa en política quien no dispone de espacio público. Como señalara Hannah Arendt, la política no es algo intrínseco a la naturaleza humana; es un fenómeno extraño y sensible que sólo nace de la interacción entre individuos libres e iguales. Presupone pues la pluralidad de hombres y mujeres y el espacio entre ellos; ese espacio en que los individuos abandonan su ámbito privado y aparecen a la luz pública en tanto ciudadanos. Requiere un espacio público. Un ámbito distinto a la esfera privada y a la esfera estatal. En suma, los ciudadanos se forman en el espacio público a través de la misma acción política. Este hecho tan peculiar no está dado de una vez para siempre; hay momentos de expansión y de retracción de la ciudadanía. Pues bien, ¿de qué espacio dispone el ciudadano común?

Como mostramos arriba, el espacio público ha sufrido transformaciones. En la sociedad latinoamericana actual (como en toda sociedad moderna) la dimensión ciudadana del espacio

público se encuentra amenazada por el avance del mercado y de la burocracia. Este avance de la racionalidad formal (técnica) sería muy positivo si estuviese acompañado por un avance similar en las formas de interacción ciudadana. Pero no podemos ponernos a esperar que ellas surjan como el resultado espontáneo de la modernización; la creación de espacios de deliberación ciudadana es una producción política. Cabe esperar que, temprano o tarde, una renovación institucional recree espacios de ciudadanía. Por ahora, sin embargo, el ciudadano carece de espacios adecuados. Además, las formas actuales de hacer política poco contribuyen; ni el estilo populista ni el estilo tecnocrático o la “telepolítica” impulsan la comunicación de los ciudadanos entre sí. Así las cosas, una vez más, como en otras épocas, la ciudadanía se conquista creando nuevos espacios públicos.

### **INDICIOS DE RENOVACIÓN**

En los países latinoamericanos aparecen una serie de comportamientos y actitudes novedosos que, en parte, constituyen síntomas de un desajuste entre la modernización y la construcción ciudadana y en parte representan deman-

das de una profunda renovación. En el plano de los indicios se visualizan dos tendencias que conviene resaltar: la creciente desafección ciudadana y la emergencia de nuevos comportamientos colectivos que recrean nuevas formas de sociabilidad.

Por un lado, según vimos, existe una creciente distancia entre lo que la política puede dar y lo que los ciudadanos esperan de ella. Tal desajuste señala un deterioro de los patrones de corresponsabilidad entre el ciudadano y el sistema político en la gobernabilidad. Ya señalamos la precariedad de la política para representar a lo social y su consecuencia: los ciudadanos ven debilitados los lazos de pertenencia a la comunidad. Fortalecer a la comunidad política significa reforzar al pluralismo, o sea un campo público de interacción política que no existe o que está al momento debilitado. En su ausencia no hay modo de articular la diversidad social. Consiguientemente crece la distancia entre lo político institucional y la acción ciudadana. Así, por ejemplo, en el caso de Chile y de varios países de la región es posible percibir, como por lo demás lo han demostrado múltiples encuestas de opinión, una inquietante desafección ciudadana respecto de la política. Tal actitud, como venimos insistiendo a lo largo del texto, parece expresar un malestar di-

fuso ante las transformaciones de la sociedad a la vez que una demanda no menos confusa por una especie de “nueva política”. En el caso de otros países, como Bolivia, la ausencia o la debilidad de espacios institucionales interactivos conduce nuevamente a la política a las calles, es decir al conflicto directo. La experiencia enseña que no bastan reformas lúcidas si no están acompañadas por la construcción de espacios públicos de negociación y, por lo tanto, de actores con capacidad autónoma para llegar a acuerdos institucionalizados.

A pesar de las restricciones que impone la sociedad de mercado a la acción colectiva, América Latina ha conocido diversos movimientos sociales en estos años. Conviene diferenciar dos tipos: aquellos que son reactivos a la modernización en razón de los procesos de exclusión social que ésta produce (como es el caso de varios movimientos obreros, campesinos e indigenistas en la región) de aquellos de carácter proactivo que aspiran a participar, aun de modo conflictivo, de la misma dinámica de modernización (como es el caso de varias acciones colectivas de mujeres, ecológicas, estéticas y de conocimiento).

Es menester mencionar igualmente el desarrollo de acciones colectivas que reclaman comportamientos éticos en la política y en la

sociedad. Estos comportamientos están referidos a la ética de los derechos humanos, a la exigencia de mayor responsabilidad social, al derecho a la diferencia, a opciones de vida comunitaria de la más variada índole y, muy particularmente a la idea de que desarrollo y modernización son un bien común que se construye con “otros”. En estas acciones, con distinto tono, por lo general “basista”, en realidad lo que se está demandando es la necesidad de reconstruir una nueva cultura de solidaridad.

Quizás es muy prematuro sacar conclusiones de este tipo de acciones, pero en alguna medida ellas replantean la temática del consenso político sobre la base de aquello que Pizzorno denominó “cultura de solidaridad procesal”. En general, se ha abandonado la “lógica de la guerra” en favor de una “lógica de la política” en la cual los adversarios se relacionan como “jugadores” en el marco de determinadas “reglas de juego” que van adaptando acorde a las circunstancias. Semejante consenso básico acerca de los procedimientos implicaría cuando menos un método institucional para resolver las diferencias en función de la argumentación y alteridad.

En América Latina la construcción de consensos en el sentido señalado tendría que

estar normativamente vinculada a un proceso de integración social creciente, tanto en el plano simbólico como en el material. Sin equidad no es posible la otredad; ni siquiera la competitividad económica es sostenible si siguen creciendo las distancias sociales. Por el contrario, casos relativamente exitosos de modernización económica como Chile indican precisamente la relevancia que tiene una vasta red de negociaciones y acuerdos. En esta óptica, una participación creativa en la sociedad necesitaría estar acompañada por procesos de equidad y libertad sociocultural, es decir por el reconocimiento institucionalizado del derecho a existir y a ser diferente. En realidad, la necesidad de consensos y acuerdos resalta el peso estratégico de la cultura política democrática en las dinámicas de modernización.

En años recientes se observan múltiples iniciativas por hacer de lo público un espacio de negociación entre actores económicos, sociales y políticos. Donde existe cierta densidad organizativa de la “sociedad civil”, se van conformando así redes de coordinación horizontal que pueden fomentar una gobernabilidad con capacidad de integración social. Tales redes operan muy satisfactoriamente cuando se trata de temas sectoriales (plan de

desarrollo regional, reforma del sistema de salud, etc.), mas no incorporan al ciudadano común. La población que puede estar muy afectada por determinado problema, pero que no representa un interés organizado (lo que llamamos un “actor representable” en el punto 10), que al margen de ese nuevo mecanismo institucional.

Otro tipo de iniciativas proviene del gobierno local. Varios municipios han buscado fomentar y canalizar la participación ciudadana mediante referéndums que permiten a los vecinos incidir efectivamente en el diseño de la política municipal. Tales medidas han tenido un eco favorable en tanto convocan al ciudadano sobre temas en los cuales está directamente interesado y afectivamente involucrado. Hoy en día, el ámbito del gobierno local parece ser en efecto el terreno más fértil para renovar la relación entre ciudadanía e institucionalidad política. Resulta mucho más difícil, en cambio, sacar de esas experiencias locales lecciones válidas para el ámbito regional o nacional. Incluso la interactividad comunicativa entre ámbitos locales suele ser escasa y más débil aún la relación entre experiencias locales y procesos globales. Quizás la única excepción significativa (pero muy débil en la región) sea

la de los movimientos ecológicos que articulan acciones locales con reacciones globales contra los procesos de degradación de los ecosistemas.

Finalmente, cabe volver sobre una “paradoja democrática”: la democracia supone ciertos requisitos que ella no asegura o, en otras palabras, el buen funcionamiento de la democracia depende de cierto tipo de ciudadano que ella no produce. Nos referimos al hecho de que el régimen democrático —incluso en una versión elitista o en un enfoque *rational choice*— presupone no sólo determinadas instituciones y determinados derechos ciudadanos, sino igualmente cierta virtud cívica. La democracia requiere de ciudadanos activos, bien informados y con manejo de los códigos del mundo moderno; valientes, pero a la vez responsables y prudentes; legales y respetuosos de las leyes, tolerantes con las diferencias legítimas, con sensibilidad moral y autodisciplina social. El catálogo de los atributos podría alargarse bastante, sin ofrecer una definición precisa de lo que hace al “verdadero ciudadano”. En ausencia de un “hombre nuevo” y de cara a seres humanos más preocupados de su destino individual que de los asuntos públicos, la cultura cívica se ha tornado problemática. Considerando las grandes transformaciones en curso y la

consiguiente “crisis de orientación”, ¿qué significa virtud ciudadana? La publicación de varios libros sobre el tema evidencia una demanda. De hecho, en los procesos de modernización las orientaciones egoístas-particularistas tienden a socavar el sentido comunitario y, por ende, las bases de la participación ciudadana. Cabe empero preguntarse si ellas están siendo destruidas por las dinámicas de la modernización o solamente opacadas temporalmente.

Además, en América Latina la cultura política democrática suele ser débil, aunque sólo fuese porque, a fin de cuentas, una cultura democrática solamente se desarrolla en democracia. Cabe reiterar que democracia y ciudadanía se forman en un mismo movimiento. Dicho crudamente, nuestras democracias tendrán el tipo de ciudadano correspondiente al tipo de política que prevalezca.

En conclusión, la gobernabilidad democrática necesita del potenciamiento de actores sociales autónomos con capacidad de llegar a acuerdos institucionales adecuados a la velocidad del cambio moderno. Por el momento, nuestras formas de gobernabilidad no lo producen, pero eso no quiere decir que no lo harán. Precisamente en la constatación de este vacío está la demanda de una renovación de la política.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Beiner, Ronald (ed.) 1995 *Theorizing citizenship* (New York: State University of New York Press).
- Castells, Manuel 1995 “Les flux, les réseaux et les identités: où sont les sujets dans la société informationnelle?”, en Dubet, Francois y Wieviorka, Michel (eds.), *Penser le sujet*.
- CEPAL-UNESCO 1993 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Darendorf, Ralph 1992 *Moralità, istituzioni e società civile*, Torino.
- Flores de Arcais, Paulo 1996 *Modernidad y política. Izquierda, individuo y democracia* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Habermas, Jürgen 1989 *Théorie de l’agir communicationnel* (París: Fayard).
- PNUD 1994 *Informe sobre desarrollo humano 1994* (México: Fondo de Cultura Económica).
- PNUD 1996 *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Ediciones Mundi-Prensa.
- Rosenau, James y Czempiel, Ernest-Otto 1993 *Governance without government; order and change in world politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

# LA POBREZA Y LAS NUEVAS CONDICIONES DE DESIGUALDAD SOCIAL\*

FERNANDO CALDERÓN G. Y ALICIA SZMUKLER

*“La justicia es amor.”*

LEÓN FELIPE

El artículo comprenderá tres acápites. El primero presentará la complejidad de los procesos de modernización y los consiguientes problemas de desigualdad e inequidad en el marco de una remoción de los fundamentos que sostenían el ejercicio pleno de la ciudadanía. Este último punto es retomado en el segundo acápite que, desde esta perspectiva, debatirá la parcialidad de las respuestas dadas por las políticas sociales. En el tercero se intentará problematizar el concepto de pobreza a partir de una crítica a los criterios metodológicos de medición de la pobreza, orientándose por el vínculo entre pobreza, desigualdad y ciudadanía.

---

\* Este trabajo se publicó originalmente en la revista *Nueva Sociedad* N°149, mayo-junio de 1997.

## EL NUEVO MALESTAR SOCIAL

El actual proceso social de modernización ha sido caracterizado como altamente complejo.<sup>1</sup> Tal complejidad se expresaría principalmente a través de tres aspectos: a) una creciente diferenciación social y funcional que vuelve problemáticos los procesos de cambios sociales;

---

1 Véanse, entre otros, R. Dahrendorf, “Economic Opportunity, Civil Society and Political Liberty” en *Discussion Paper* N° 58, Unrisd, Ginebra, 1995; G. Germani, “Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna” en *Los límites de la democracia*, CLACSO, Buenos Aires, 1985; A. Giddens, “Affluence, Poverty and the Idea of Post-scarcity Society” en *Discussion Paper* N° 63, Unrisd, Ginebra, 1995; H. Haferkamp y N. Smelser (eds.), *Social Change and Modernity*, University of California Press, Berkeley, 1992. Para la situación latinoamericana puede consultarse F. Calderón y N. Lechner, “Modernización y gobernabilidad democrática. Informe para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo”, PNUD, 1996.

b) una creciente exclusión y fragmentación económica y social, y derivado de ésta; e) un alto nivel de inequidad, expresado en las estructuras sociales, que obstaculiza el logro de niveles de integración social más altos. Junto con este proceso, la crisis del Estado ha puesto en evidencia la fragilidad sobre la cual descansaban las posibilidades de ejercicio de los derechos ciudadanos, vinculando estrechamente tales posibilidades con el tema de la pobreza.

En este marco, una lectura de la pobreza debería vincularse al análisis de los límites de la ciudadanía y de los obstáculos impuestos por estructuras económico-sociales altamente inequitativas.

En el ámbito económico, como consecuencia entre otros factores de los procesos inflacionarios y de ajuste estructural, la diferenciación social mencionada se expresa a través de la creciente inequidad de la estructura reflejada en una regresiva distribución del ingreso, que ha profundizado los niveles de pobreza generando mayor exclusión social. Una de las consecuencias de la inequidad en la distribución del ingreso es la migración de gran parte de la población; los procesos migratorios toman distintas direcciones: campo-campo, ciudad-ciudad y campo-ciudad, siendo esta última — según las estadísticas — la orientación más im-

portante. Sin embargo, los límites estructurales de las ciudades impiden la absorción plena de los migrantes, acentuando su exclusión social y económica o integrándolos en términos de una gran injusticia y discriminación que también constituyen formas de exclusión y marginalidad. El abismal crecimiento del número de pobres urbanos registrados por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (Prealc), cabalmente puede ser comprendido en esta lógica.

A nivel nacional la diferenciación social se expresa en una creciente distancia entre clases sociales, entre regiones (ricas y pobres), entre culturas (donde los indígenas son los más excluidos) y de género (donde mujeres acceden al mercado laboral con un costo muy alto de discriminación salarial).

En el plano político, uno de los efectos centrales de tal diferenciación ha sido la fragmentación de los actores sociales históricos y las dificultades de los sistemas de partidos de procesar y diferenciar los procesos de complejización de lo social; actores que al fragmentarse se han vuelto más reactivos que proactivos y que atraviesan un fuerte proceso de aislamiento y localismo. Esta situación debilita aún más la representación social y los niveles de participación ciudadana en los procesos de toma de

decisiones. Esta tendencia puede observarse, por ejemplo, en la pérdida de capacidad del movimiento obrero para negociar demandas, en la baja representación de los partidos políticos y en la proliferación dominante de múltiples y pequeños movimientos sociales que no logran articular propuestas en torno a una visión de la sociedad más amplia que la restringida a la defensa de sus intereses específicos.

En el ámbito urbano, los fuertes cambios de la estructura económica, tales como la desindustrialización y la reconversión industrial —que han debilitado profundamente los movimientos sindicales—, el aumento de la población migrante rural a las ciudades en busca de fuentes de trabajo, la falta de movilidad social ascendente, la terciarización e informalización creciente de la economía urbana y la incapacidad de las políticas urbanas de cubrir las necesidades de la población de las ciudades, han profundizado la diferenciación social, segregando y redefiniendo un dualismo crónico urbano. Entre las consecuencias de este fenómeno es posible mencionar los altos niveles de inseguridad en la vida cotidiana urbana, reflejados tanto en la incapacidad de gran parte de la población de acceder a bienes y servicios hoy privatizados, como en la creciente desconfianza hacia el “otro” a quien

se desconoce y en el temor al desempleo; por otra parte, la pauperización de los sectores medios urbanos en varios países de América Latina ejemplifica también otro de los efectos de los procesos de modernización en términos de diferenciación social.

A nivel rural, dicha diferenciación ha impactado fuertemente la estructura agraria. Tal estructura tendría hoy un carácter dual,<sup>2</sup> pues por un lado se encuentran los empresarios agrícolas y, por otro, los campesinos. Sin embargo, al interior de estos dos grupos existe una alta segmentación: entre los primeros, están desde quienes han incorporado alta tecnología hasta latifundistas propios de relaciones precapitalistas de producción. Entre los campesinos se encuentran desde quienes han podido implementar una cierta tecnificación en sus sistemas productivos hasta quienes, constituyendo la gran mayoría, son semi asalariados o asalariados sin tierras y tienen inmensas dificultades para acceder al mercado. Tal diferenciación económico-productiva se expresa en los planos social y político: mientras que los campesi-

---

2 Cf. F. Calderón, M. Chiriboga y F. Piñero, *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*, Documento N° 18, IICA, San José de Costa Rica, 1992, p. 55.

nos que poseen mayores ventajas en términos productivos tienen una cierta organización y pueden defender y negociar sus intereses, la capacidad de organización de los campesinos más débiles en términos económicos y productivos es sumamente frágil, viéndose impedidos de ejercer presión social para hacer escuchar sus demandas. Es decir, los campesinos más pobres en términos económicos son también los más vulnerables en términos de representación social y política, en términos de representación ciudadana.

Por su parte, la crisis del Estado de bienestar periférico o del Estado corporativo-patrimonialista latinoamericano profundizó los efectos perversos de la diferenciación social ante la necesidad de enfrentar cambios en su funcionamiento y estructura, aceptando sus límites como instancia integradora. De acuerdo a una lógica neoliberal, el mercado habría sustituido al Estado en su rol integrador. Así, la incapacidad actual del Estado de bienestar periférico de dar respuesta a la reestructuración de la economía mundial ha otorgado un papel protagónico al mercado “en la organización de las relaciones sociales en desmedro del Estado y de los regímenes políticos. El problema es que en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un eficaz

integrador social”.<sup>3</sup> El mercado es incapaz de representar, coordinar y/o brindar un imaginario social común, generando un vacío en la población que apela a una lógica individualista para “salvarse”, y socavando los lazos de solidaridad social.<sup>4</sup> El rol preponderante que viene

---

3 F. Calderón y M. dos Santos, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 1991, p. 32.

4 Tal erosión del lazo social provoca una “des-solidarización [que] tiene su precio: las ventajas obtenidas individualmente se pagan con una inseguridad generalizada de todos” (F. Calderón y N. Lechner, *ob. cit.*, p. 9.). Lechner, además, apunta que “La experiencia latinoamericana pone en evidencia que el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. Por el contrario, acentúa las desigualdades sociales, fomenta la exclusión y generaliza las tendencias de desintegración. Las dinámicas desintegradoras del mercado hacen patente sus limitaciones como instancia coordinadora. [...] Además, la función coordinadora del mercado no cumple las otras dos dimensiones típicas de la coordinación política: la representación y la conducción. [...] La dimensión simbólica de la coordinación pone en entredicho al postulado neoliberal del ‘individualismo radical’ como única conducta racional. Como indican los puntos anteriores, no hay coordinación social sin que los individuos junto con maximizar sus beneficios egoístas también se orienten por cierto *bien común*” (N. Lechner, “Tres formas de coordinación social. Un esquema”, 1996, p. 5, *mimeo*).

cumpliendo el mercado debilita aún más los mecanismos de representación política y social de las demandas de los ciudadanos que al mismo tiempo se retrotraen cada vez con mayor fuerza al ámbito privado, alejándose de las organizaciones sociales politizadas u orientadas a la actividad partidaria, al tiempo que aumenta la importancia de su rol en tanto consumidores, al menos en el plano simbólico, en desmedro de su papel de ciudadanos. Este panorama tiene también un efecto sobre las políticas públicas que en algunos casos tienden a disminuir, así como sobre la efectividad de las redes sociales de solidaridad, debilitando el propio régimen democrático. Este fenómeno latinoamericano también se da en otras partes; así, en Estados Unidos, por ejemplo, el desarraigo democrático y los procesos de empobrecimiento se asocian a una continua y amplia erosión del compromiso cívico y el capital social.<sup>5</sup> La disociación entre acción individual (desde la visión del mercado) y acción colectiva (desde la perspectiva estatal) debería reducirse en función de una reformulación del Estado en términos de la orientación de sus valores y de la aten-

ción a la cuestión social. El Estado de bienestar había estado asociado a la institucionalización de lo social (y en tal sentido a la extensión de la ciudadanía) y a valores tales como progreso, igualdad e integración, entendidos sobre todo desde el punto de vista económico. Hoy sería necesaria una reformulación de esas orientaciones ante el fracaso del mercado como mecanismo integrador, subrayando la necesidad de mantener valores morales como la solidaridad y la defensa de la equidad y la igualdad.

Por otra parte, los procesos de diferenciación funcional se expresan en la creciente autonomía de los distintos campos de la sociedad como la economía, la justicia, la ciencia y la política, que funcionan, en apariencia, cada vez más independientemente, dificultando una visión integral del orden social. Es así como, por ejemplo, las políticas sociales se formulan desde una perspectiva tecnocrática sin considerar la debilidad e inequidad de la estructura económica y social de los países como raíz de la pobreza; de este modo, las políticas quedan transformadas en un fin y no en un medio. Cada campo parece tener su propia lógica sin vincularse entre sí bajo una racionalidad única. En el plano del imaginario social nacional esta diferenciación tiene un alto costo en términos de

---

<sup>5</sup> Al respecto, véase R. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" en *Journal of Democracy* 6/1, 1/1995.

sentimiento de pertenencia a una comunidad<sup>6</sup>, lo que también conduce a un retraimiento hacia lo privado así como a un debilitamiento de los lazos sociales de solidaridad, como ya ha sido mencionado.

La idea que se propone aquí es que los procesos de diferenciación social y funcional quedarían vinculados a crecientes niveles de exclusión y pobreza, los cuales aumentan la percepción de la desigualdad como un fenómeno que en lugar de disminuir se va profundizando, en un contexto de debilitamiento del ejercicio ciudadano como efecto de los mismos procesos de exclusión social.

El tema de la percepción de las desigualdades como un fenómeno de injusticia creciente ha sido trabajado recientemente por varios autores. En primer lugar, las desigualdades estructurales, referidas por ejemplo a la distri-

bución del ingreso, el acceso a la educación y la salud, a bienes y servicios básicos, etc., han aumentado; pero, al mismo tiempo, han surgido nuevas desigualdades que serían producto de diferenciaciones al interior de un mismo sector o campo social, por ejemplo profesional, que hasta no hace mucho eran aceptadas porque existía una movilidad social ascendente que “planteaba” un horizonte de superación de esas diferencias. Empero, hoy dos personas con iguales capacidades no tienen iguales oportunidades y, lo que es peor, tampoco tienen una perspectiva de obtener tal igualdad. Las nuevas desigualdades intra-categoriales ponen así en cuestionamiento otro tema de importancia central: el de la identidad. La percepción de este tipo de desigualdades como un fenómeno social creciente erosiona fuertemente el sentimiento de pertenencia y las identidades sociales, produciendo exclusión.<sup>8</sup> En realidad, lo que está en juego es la ruptura de los procesos de integración social propios de las sociedades dependientes y del modelo de integración nacional.

El problema central que alimenta este tipo de percepción es el aumento del desempleo y

---

6 Schnapper plantea que la construcción nacional implica a la vez una noción de comunidad asociada con una noción de relaciones sociales diferenciadas. D. Schnapper, *La communauté de citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, París, 1994.

7 Véase, entre otros, A. Sen, *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid, 1995; J. Fitoussi y P. Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 1997.

---

8 Para un análisis de esta temática, véase J. Fitoussi y P. Rosanvallon, *ob. cit.*, 1997.

la precarización laboral, lo que provoca una fuerte desigualdad en los ingresos de personas que tienen iguales capacidades, así como la percepción de que factores externos a las capacidades laborales en sí mismas (como contactos, buena fortuna, etc.) cumplen un rol clave en la obtención de un trabajo. Por otra parte, la ausencia de una movilidad social ascendente refuerza la percepción de la desigualdad como un fenómeno crecientemente injusto, aumentando el malestar social.

Si bien bajo los regímenes nacional-populares la búsqueda de construcción nacional implicaba un proyecto socialmente compartido, que además brindaba una posibilidad o una visión de integración y mejora social, hoy los principios de igualdad —fundamentales para lograr niveles de cohesión social— se ven fuertemente cuestionados. Los propios procesos de diferenciación, evidenciada en la alta fragmentación social, han modificado las relaciones sociales: las desigualdades constituirían así indicios de un cambio social de carácter regresivo, poniéndose en cuestionamiento también, desde esta perspectiva, la visión lineal de progreso.

La percepción de la igualdad dependería del ámbito considerado importante por una sociedad determinada, ya que la misma puede refe-

rirse a distintos aspectos (igualdad ante la ley, igualdad de ingresos, de oportunidades, etc.); por tanto, en primer lugar, habría que preguntarse por el tipo de igualdad que reclama una sociedad.<sup>9</sup> Sin embargo, los seres humanos somos diferentes, y no sólo por el contexto económico, social o cultural en el que nacemos y vivimos sino también por las características individuales, las cuales incidirían fuertemente en el plano de las desigualdades. En este contexto diverso, la idea de igualdad se justifica en primer lugar en términos de una preocupación ética, aun no habiendo determinado el campo de exigencia de igualdad. Además, la delimitación de un ámbito de igualdad brinda la posibilidad de evaluación social, pues quedan determinados criterios de prioridad. Asimismo, como estos ámbitos pueden ser diferentes según las distintas perspectivas sobre el orden social, el problema de la diversidad quedaría resuelto.<sup>10</sup>

---

9 Véase A. Sen, *ob. cit.*, 1995. Este autor destaca que en algún ámbito considerado importante todas la teorías éticas, sociales y políticas han hecho referencia a algún tipo de igualdad, incluso aunque defiendan la desigualdad en otros ámbitos.

10 “Las diferentes exigencias de igualdad reflejan posturas divergentes con respecto a las cosas que

Hoy el problema es que, en la percepción generalizada, la igualdad no está establecida como exigencia en ningún ámbito, en ninguna utopía socialmente compartida. Esto refuerza el sentimiento de injusticia frente a diversas desigualdades, al tiempo que la igualdad (en algún ámbito) no aparece como proyecto futuro, provocando una gran frustración. Este problema queda ligado al del debilitamiento del ejercicio ciudadano y los procesos crecientes de fragmentación social y desafección política, contribuyendo a un nuevo y extraño sentimiento de malestar social generalizado.

En este contexto se esbozan dos conclusiones. En primer lugar, los procesos de diferenciación social y funcional producen un grado de inseguridad muy alto en la pobla-

---

tienen que ser directamente valoradas en ese contexto. Muestran ideas diferentes en cuanto a cómo deben evaluarse las ventajas de las diferentes personas frente a otras. Las libertades, derechos, utilidades, ingresos, recursos, bienes elementales, satisfacción de necesidades, etc., ofrecen diferentes formas de ver las vidas respectivas de la gente, y cada una de estas perspectivas conduce a una visión correspondiente sobre la igualdad". A. Sen, *ob. cit.*, 1995, p. 37. Para este autor, el ámbito de exigencia de igualdad debe ser el de la libertad y potencialidad de realización de los proyectos individuales.

ción y un creciente malestar social que se acentúa sobre la base de un patrón histórico de larga duración que, en América Latina, enfatiza y valora más las jerarquías sociales que la igualdad de oportunidades. El "hombre igual" de Tocqueville en la región desgraciadamente es todavía una utopía. En tal sentido, ¿cómo interpretar estos procesos desde la política y qué respuestas viene dando el Estado a través de las políticas sociales? En segundo lugar, parece existir una distancia creciente entre, por un lado, la complejización de los problemas ya mencionados y el malestar social consecuente y, por otro, las respuestas parciales desde la política a partir de políticas sociales subordinadas a una visión restringida e instrumental del crecimiento económico. Parece necesario que la política sea capaz de reinterpretar este nuevo malestar social y proponer como meta del desarrollo —y proyecto futuro— la igualdad y la participación, fenómenos que de alguna manera han estado presentes en la experiencia de buena parte de movimientos populares en América Latina que hoy tienen que reconstituirse a raíz de los procesos de diferenciación anotados y en un contexto de acumulación de poder democrático.

## LOS LÍMITES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En el contexto de complejización de los procesos de modernización, la creciente exclusión social y los aumentos de los niveles de pobreza, así como el socavamiento del ejercicio de la ciudadanía se vinculan a las grandes inequidades de las estructuras sociales y a la imposibilidad del Estado de enfrentarlas. Desde la perspectiva individualista/mercantilista adoptada por el nuevo tipo de Estado, los excluidos serían considerados *necesitados*, reemplazando esta figura a la del ciudadano, lo que se condice con un enfoque asistencialista y paternalista que enfatiza una visión privada de la sociedad y un retraimiento del individuo sobre sí mismo. En cierto sentido, el actual reconocimiento de la diversidad cultural, tras la defensa de valores como la tolerancia, el respeto y la apertura hacia el otro, ocultaría el resquebrajamiento de otros valores como la solidaridad y la defensa de algún tipo de igualdad, reforzando la mencionada perspectiva individualista que debilita el lazo social así como el imaginario social común.<sup>11</sup>

---

11 “Los valores sociales centrales son la tolerancia mucho más que la solidaridad y la imparcialidad mucho más que la igualdad. La ‘buena sociedad’ es aquella que

Siendo el excluido un necesitado y no un ciudadano en el contexto de relaciones sociales desiguales, las políticas sociales localizadas actúan más como paliativos de los efectos nocivos de las desigualdades estructurales que atacando las fuentes de tales efectos, es decir, la estructura económico-social. La “cuestión social” sería vista de manera fragmentada y no desde una perspectiva más global. Por otra parte, las políticas sociales se vuelven un asunto de gobernabilidad pues, aunque parcialmente, responden a demandas sociales fragmentadas que deberían ser atendidas al menos en parte para que puedan conservarse niveles mínimos de gobernabilidad. Empero, la aplicación de políticas sociales se ha dado generalmente a través de un sistema clientelar y con escasa o nula participación de los interesados, lo cual no ha contribuido ni a atacar de manera sustantiva la pobreza ni a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía, lo que aliviaría, al menos en parte,

---

permite la coexistencia pacífica de las diferencias; ya no es más aquella que asegura la inserción. El principio de ciudadanía no implica más una exigencia de redistribución en este contexto, él se reduce a la confianza común en la ley civil organizadora de la autonomía”. P. Rosanvallon, *La nouvelle question sociales. Repenser l'Etat-Providence*, Seuil, París, 1995, p. 68.

las inequidades estructurales mencionadas. Sin embargo —como en un círculo vicioso— esas mismas desigualdades impedirían el pleno ejercicio de la ciudadanía.<sup>12</sup>

En América Latina, el reconocimiento de derechos sociales ha estado vinculado a los regímenes nacional-populares que proporcionaron integración en términos nacionales y de ciudadanía social vía la participación, pero con una visión homogeneizadora de la sociedad y con una lógica clientelista. Por tanto, el reconocimiento de la ciudadanía política —que implicaba la aceptación de la diferencia y la valoración de la diversidad en términos de derechos políticos— quedó rezagado con respecto al de la ciudadanía social. A esto contribuyeron la

debilidad del sistema político institucional y la pervivencia de una cultura política organicista-autoritaria y clientelista, así como la debilidad del sistema de actores. Así, la política ha padecido una incapacidad de representar lo social que ha repercutido en una mayor fragilidad de los lazos de pertenencia de la ciudadanía a la comunidad, acentuándose un sentimiento de “extrañeza” frente a la comunidad política. Desde esta perspectiva, parece urgente reconsiderar la cuestión de la exclusión social y la pobreza en términos de ciudadanía. *En una región donde los procesos de diferenciación y exclusión social son complejos y persistentes, la pobreza en realidad es una condición pre-ciudadana.* Parece que América Latina vive una suerte de paradoja perversa pues, por una parte, se opera un proceso de democratización y, por otra, como consecuencia de los programas de ajuste estructural, se produce una gran exclusión ciudadana. Las ideas de exclusión social y pobreza necesitan abolir la figura del necesitado al cual hay que darle ayuda y, al contrario, investirlo de derechos y dotarlo de capacidad de participación política.<sup>13</sup>

---

12 “[...] la sociedad civil —la ciudadanía— es incompatible con el privilegio. Esto se mantiene no sólo [...] dentro de un país dado, donde el privilegio es al mismo tiempo la negación de la ciudadanía de otros, sino también internacionalmente. Mientras algunos sean pobres y la prosperidad en cualquier lugar aparece como una ventaja injusta. Mientras algunos no tengan derechos de participación social y política, los derechos de unos pocos no pueden ser si muchos más están condenados a mantenerse pobres porque viven fuera del mercado mundial, descritos como legítimos. La inequidad sistemática [...] es incompatible con las asunciones del Primer Mundo”. R. Dahrendorf, *ob. cit.*, 1995, p. 2.

---

13 Este tema lleva al de la crisis de representación política: en sociedades donde los políticos de oficio son vistos como una casta, autolegitimada y autorreferen-

De este modo, el problema concreto de las políticas sociales y sus efectos sobre la disminución de la pobreza queda contextualizado en un marco más amplio de relaciones y estructuras sociales y de poder que determinan la situación de exclusión. En general, el fracaso o escaso impacto de las políticas sociales ha llevado a una revisión de las mismas desde una perspectiva más bien tecnocrática, acentuando su carácter compensatorio y complementario de políticas económicas (para aliviar los costos sociales de su aplicación), distanciándose de la complejidad de los procesos de modernización mencionados que afectan a las sociedades.

Pareciera que en el largo plazo las políticas sociales no serán exitosas mientras se desconozcan las bases estructurales de la exclusión y la pobreza, y el ejercicio de la ciudadanía quede relegado de los procesos de construcción de una política social que debería fundarse en el reconocimiento de los límites que impone la estructura social. No obstante, es preciso tener en cuenta que la población más pobre no sólo está

excluida económicamente sino en especial política y socialmente, razón por la cual su capacidad de ejercer presión sobre los gobiernos es escasa, realimentándose un círculo vicioso de desigualdad y pobreza. Así, el problema no parece radicar en las propias políticas sino sobre todo en los límites de la estructura económico-social, y del sistema político de las sociedades para integrar a los ciudadanos de manera tal que puedan ejercer sus derechos con un horizonte de integración a la comunidad.

En tal sentido, la experiencia asiática<sup>14</sup> constituye un ejemplo que deja en evidencia la importancia de algunos requisitos sociales y políticos del crecimiento económico (base fundamental para la disminución de la pobreza) y la superación de niveles de pobreza. Entre ellos puede mencionarse fuerte intervención estatal en la orientación del desarrollo económico, a través de la regulación del funcionamiento del mercado; atención a los factores institucionales del desarrollo económico; alta efectividad de la política industrial con perspectiva de largo pla-

---

cial, que se reproduce por cooptación, éstos se vuelven cada vez más incapaces de representar a los ciudadanos; así, el ciudadano deja de interesarse por la “cosa pública” y sólo le interesa consumir o replegarse en una “tribu”, o en la familia, o en sí mismo.

---

14 Véase, entre otros, I. Olmo (comp.), “Beyond the ‘East Asian Miracle’: an Asian View” en *Discussion Papers Series* N° 5, Office of Development Studies, UNDP, New York, 1996; PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Madrid, 1996.

zo; liderazgo político con visión de integración nacional; compromiso del sector privado con el desarrollo del país; altos niveles de movilidad social y de cohesión social<sup>15</sup> inicial; distribución relativamente equitativa del ingreso; estructura social igualitaria —basada en la extensión de la educación básica y el acceso a oportunidades de educación superior, en una justa distribución de capitales, incluyendo la tierra, y en la creación de oportunidades para la emergencia de nuevos empresarios—<sup>16</sup>, y sentido de identidad nacional.

---

15 La movilidad social “facilita la emergencia de la clase media y promueve la participación de los miembros de la sociedad en el desarrollo económico, reduce las rupturas debidas a las tensiones y conflictos potenciales, ayuda a los miembros de la sociedad a compartir una visión nacional. [...] El ‘igualitarismo’ en el Este asiático significa ‘igualdad de oportunidades’ y debe ser distinguido de la equidad de la distribución de ingresos y riquezas a través de la redistribución fiscal o el poder confiscatorio del gobierno, como se ha observado en América Latina”. I. Olmo, *ob. cit.*, 1996, p. 25.

16 Tal estructura debe poder brindar igualdad de oportunidades a todos los individuos, lo cual actuaría como incentivo para la participación en el desarrollo económico. “[...] tal estructura social igualitaria aparece —en el caso del Este asiático— contribuyendo con la sociedad en la elaboración de sistemas de valores que aceptan la competencia entre los individuos basada en sus propios méritos y conocimientos, aumentando

La experiencia asiática demuestra —contrariamente a los supuestos ideológicos de los programas de ajuste estructural— que la distribución equitativa del ingreso, la extensión de la educación y la inversión en recursos humanos, la reforma agraria y un alto nivel de empleo, entre otros, son requisitos *previos* al desarrollo económico y no consecuencias de éste. No pretende proponerse el traslado de este modelo de desarrollo a América Latina, pero parece importante aprender de sus enseñanzas para relativizar un modelo basado en el mercado, a partir del cual se aplican políticas sociales paliativas orientadas a aliviar los altos costos de los programas de ajuste estructural sin una visión de más largo plazo que considere los obstáculos de la estructura social al propio crecimiento económico del país. *Para ser efectivas y sostenibles en el largo plazo, las políticas públicas deberían orientarse a elevar la capacidad de la gente y a relacionar tal capacidad con las oportunidades, vinculando de este modo oferta y demanda de capital humano, disminuyendo el desempleo y volviendo más equitativa la distribución del*

---

la eficiencia de los sistemas económicos”. I. Olmo, *ob. cit.*, 1996, p. 33.

*ingreso, lo cual revertiría en mayores niveles de integración social.*<sup>17</sup>

### **EL ESTADO Y EL REPLANTEO DE LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES**

De lo dicho hasta aquí se desprende la necesidad de problematizar la visión de la pobreza estableciendo vínculos con el tema de la ciudadanía, ligados ambos al de la integración social y la capacidad de la estructura social de alcanzar niveles mínimos de equidad.

La noción de pobreza ha cambiado histórica y culturalmente, lo que ha derivado en distintas apreciaciones de la misma.<sup>18</sup> Reconociendo en primer lugar la pobreza como privación frente a la cual —una vez determinada la población

que la sufre— la sociedad *debe* tomar medidas tendientes a superarla, Sen propone una definición más o menos generalizable cuando plantea que “la pobreza [puede comprenderse] como el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables. Los funcionamientos pertinentes para este análisis van desde los físicamente elementales, como estar bien nutrido, o vestido y protegido adecuadamente, o libre de enfermedades prevenibles, etc., hasta logros sociales más complejos, tales como participar en la vida de la comunidad, poder aparecer en público sin avergonzarse, y así sucesivamente”. La forma que adquiere cada uno de estos funcionamientos, así como lo que se considera como privación, varía de una sociedad a otra. Por tanto, para medir la pobreza debe tomarse en cuenta la relatividad mencionada del concepto, pues las privaciones no son las mismas para todas las sociedades. Esta visión de la pobreza pretende contrarrestar la comprensión de la misma en términos de baja utilidad y de bajos ingresos.<sup>19</sup>

---

17 PNUD, *ob. cit.*, 1996, p. 61.

18 Para un análisis del concepto de pobreza véase, entre otros, O. Argüello y R. Franco, “Pobreza: problemas teóricos y metodológicos” en CEPAL-ILPES-UNICEF, *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, Santiago de Chile, 1982; J. Boltvinik, *Pobreza y necesidades básicas. Conceptos y métodos de medición*, PNUD, Caracas, 1990; D. David, “De la pauvreté à l’exclusion” en *Le Courrier* N° 143, Bruselas, 1994a; A. Sen, “Development as Capability Expansion” en *Journal of Development Planning* N° 19, 1989; A. Sen, *ob. cit.*, 1995.

---

19 “Si queremos identificar la pobreza en términos de ingresos, no podemos mirar solamente a los ingresos (sean éstos altos o bajos) independientemente de la capacidad de funcionar derivada de esos ingresos. La

Para medir la pobreza se utilizan diversos métodos<sup>20</sup>, a partir de los cuales se intenta comparar los niveles de pobreza entre distintos países, regiones o grupos poblacionales. Sin embargo presentan, por lo general, una visión estrecha de la pobreza: por un lado, separan el grado de satisfacción de necesidades de los hogares de la estructura de distribución del ingreso y los servicios públicos, enfrentando dificultades para medir el acceso a bienes y

---

suficiencia de los ingresos para escapar de la pobreza varía paraméricamente con las características y las circunstancias personales”. A. Sen, *ob. cit.*, 1995, p. 127.

20 Los métodos más utilizados de medición de pobreza han sido los de *Línea de Pobreza (LP)* y de *Necesidades Básicas Insatisfechas (M)*. Posteriormente se ha aplicado el *Método Integrado* de LP y NBI para tener una visión más exacta de los niveles de pobreza. Los estudios sobre desarrollo han utilizado el *Producto Interno Bruto (PIB)* como indicador principal, agregándose otros indicadores para completar la visión sobre el desarrollo. Un método relativamente nuevo es el *Índice de Desarrollo Humano* del PNUD que combina esperanza de vida, educación e ingresos per cápita, incorporando indicadores no estrictamente económicos en un instrumento sencillo de captar, bajo una visión más global del desarrollo. Empero, insistimos, estos indicadores cobran sentido en el marco de relaciones de poder específicas y sólo se pueden explicar y por tanto superar a partir de interpretaciones teóricas normativas.

servicios públicos, aun en el caso de métodos que lo intentan. Por otro lado, la mayoría de los estudios que miden la pobreza se ha basado en los ingresos, entendiéndola como “ingresos bajos”, sin tomarse en cuenta las distancias (pequeñas o grandes) que separan a las personas de esa línea de pobreza indicada por un ingreso determinado. Además, la privación no sólo se refleja en los ingresos, por tanto si únicamente éstos son tomados para el análisis, pueden ignorarse otras variables que evidencien privación, como las propias capacidades personales para utilizar los ingresos.<sup>21</sup>

Aún más, los métodos tradicionales de medición de la pobreza —incluso en su aplicación combinada— hacen difícil captar situaciones

---

21 “Algunas veces [problemas como] la edad, la incapacidad o la enfermedad, reducen la capacidad de uno para obtener ingresos y pueden también dificultar la conversión de ingresos en capacidades. Es frecuente que una alta proporción de pobres en los países desarrollados sufran estos problemas y la extensión de la pobreza en dichos países se infravalora sustancialmente, dado que se sobrevalora los ingresos obtenidos y los ingresos utilizados en la generación de capacidades. [...] Las desventajas en la utilización de los ingresos pueden agravar sustancialmente el característico bajo poder adquisitivo de determinadas personas afectadas por desventajas”. A. Sen, *ob. cit.*, 1995, p. 130.

coyunturales de pobreza.<sup>22</sup> La concepción de la pobreza es más amplia que sus aspectos estrictamente económicos y de insatisfacción de necesidades básicas; ella incluye también la incapacidad de acceder a bienes, servicios, derechos y actividades que constituyen la base del ejercicio de la ciudadanía y cuya inaccesibilidad está marcada muchas veces por problemas tales como la discriminación étnica y de género, así como la explotación de menores. En tal sentido, *la superación de la pobreza está ligada indefectiblemente al logro de niveles aceptables de integración y participación social y por tanto a la equidad de la estructura social.*

Hasta la crisis del Estado de bienestar periférico y de la idea de progreso ascendente, se pensaba que la pobreza sería superada en la medida en que los países subdesarrollados adoptaran las políticas de crecimiento e industrialización de los países desarrollados, considerándose que las necesidades serían satisfechas a través del crecimiento económico. Esta visión lineal del progreso se ha visto fuer-

temente erosionada por los cambios económicos, sociales y políticos a nivel mundial.<sup>23</sup>

Las respuestas de los gobiernos en el marco de la aplicación de programas de ajuste estructural severos han sido políticas sociales más de tipo compensatorio que orientadas de manera efectiva a superar la pobreza, pues tal superación requiere la formulación de un proyecto de largo plazo dirigido a modificar las bases estructurales de la misma, “en particular aquellas ligadas al acceso a los recursos productivos, la valorización de los recursos humanos, la organización social [y la participación de los sectores interesados] y los lazos de solidaridad”.<sup>24</sup>

En América Latina los programas de ajuste estructural aplicados durante los años ochenta tuvieron un muy alto costo social. Si bien se han recuperado niveles de crecimiento económico, éstos no han conseguido generar un nivel de empleo suficiente ni lograr niveles ma-

---

22 “Ellos no rinden cuenta de los riesgos de la vulnerabilidad, de los peligros de la precariedad, de la pobreza coyuntural, de la exasperación de la pobreza que es la miseria y de la derivación en la exclusión estructural”. D. David, *ob. cit.*, 1994a, p. 42.

---

23 Una breve síntesis de este cambio de visión sobre el progreso puede verse en F. Calderón y A. Szmukler, “El progreso como una forma de vida: ¿se puede medir el progreso? Apuntes sobre el Desarrollo Humano Sostenible”, *Confama*, Medellín, 1995.

24 D. David, “Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement” en *Le Courrier* N° 143, Bruselas, 1994b, p. 60.

yores de equidad en la distribución del ingreso. Por otra parte, algunos grupos se han visto más perjudicados: ha aumentado el porcentaje de niños y adolescentes trabajadores y la mujer es discriminada en el mercado laboral al tiempo que se elevó el porcentaje de mujeres jefas de hogar.

Simultáneamente, el gasto social —como mecanismo redistribuidor de ingresos desde el Estado para aliviar niveles de pobreza y desigualdad— se ha ido focalizando, logrando una cierta orientación progresiva cuando se excluyen los gastos en seguridad social que en casi todos los países se han incrementado e inciden de manera regresiva en la distribución global del gasto social.<sup>25</sup>

La focalización del gasto social parece haber sido vista como una *tabla de salvación* de los gobiernos para aliviar niveles de pobreza con el objetivo de superar una noción asistencialista de las políticas sociales. La focalización implica racionalizar el gasto priorizando problemas y poblaciones específicas con el fin de favorecer a quienes realmente lo necesitan dada la escasez de recursos. En tal sentido, se apunta

a determinar correctamente la población-meta así como a promover la participación de dicha población en la planificación y propuestas de políticas sociales. Por otra parte, ha intentado ser una respuesta frente a la segmentación social provocada por los procesos de modernización y ajuste estructural en la región.<sup>26</sup> Empero, ¿la focalización ha beneficiado efectivamente a los *más pobres* de los pobres?; ¿ha sido realmente un nuevo tipo de respuesta o se ha tratado de una racionalización del asistencialismo en la medida en que no atacaría de manera directa las raíces estructurales de la pobreza?

A pesar de los esfuerzos de los gobiernos, en lo fundamental los resultados de la focalización no parecen haber redundado en una disminución eficaz de la pobreza porque las políticas sociales focalizadas tampoco se orientarían a resolver problemas estructurales, manteniendo su carácter compensatorio. La aplicación de políticas focalizadas parece haber servido como mecanismo de legitimación de los programas de ajuste estructural, aliviando sus altos costos sociales en los grupos poblacionales que más los han sufrido. Esta sería la “otra cara” de la focalización, que

---

25 CEPAL, “El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo”, en *Cuadernos de la CEPAL* N° 73, Santiago de Chile, 1994.

---

26 CEPAL, “Focalización y pobreza” en *Cuadernos de la CEPAL* N° 71, Santiago de Chile, 1995.

aparecería como respuesta frente a la pobreza de parte de grupos privilegiados que preferirían implementar estas políticas en lugar de revertir las tendencias regresivas de la distribución del ingreso. Otro problema de este tipo de políticas sería que muchas veces no llegan efectivamente a los sectores pobres más vulnerables, generándose una distancia entre *eficiencia económica y eficacia social* difícil de resolver. Además, a pesar de los esfuerzos por lograr una mayor participación de los sectores interesados, en la práctica la misma habría sido escasa porque, entre otras razones, estos sectores no tienen capacidad organizativa para ejercer presión.

¿Puede la focalización de las políticas sociales actuar de manera efectiva sobre los complejos problemas de diferenciación social o se trata de una aproximación insuficiente desde la política a la complejidad de los procesos de modernización y a los problemas claves de la estructura social, como la existencia de altos niveles de inequidad que profundizan los niveles de pobreza?

De acuerdo a la CEPAL (1995), entre 1990 y 1994 la lucha contra la pobreza en la región alcanzó éxitos moderados; si bien algunos países obtuvieron más logros que otros, ninguno alcanzó a reducir los niveles de pobreza de los

años setenta. Los escasos resultados se deberían a la *desigual distribución de los costos sociales del ajuste y a la falta de modificación de la distribución del ingreso*. Esta situación no sólo ha afectado a los más pobres de los pobres sino también a sectores medios que se han ido pauperizando debido a los programas de privatización de empresas públicas y al achicamiento del aparato estatal.<sup>27</sup> Uno de los problemas clave es el de la desocupación y la precariedad del empleo que afecta principalmente a los más pobres por su baja calificación y porque la pérdida de un salario en estos hogares modifica sustancialmente su situación. Este caso se produce a pesar del crecimiento del PIB, lo cual desmentiría la afirmación de que a mayor crecimiento económico menor nivel de pobreza, al menos en el plano de la ocupación laboral; y esto sería así porque la estructura ocupacional se va modificando, afectándose principalmente a los sectores más desfavorecidos y con menor nivel de educación.

---

27 Estos sectores medios viven un proceso de pauperización, si bien conservan una infraestructura básica heredada de su situación anterior, pero viendo actualmente limitado el acceso a servicios públicos. BID-PNUD, *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*, New York, 1993.

La cuestión es: ¿qué resultados habrá en términos de sostenibilidad de la propia sociedad en el largo plazo, de persistir los procesos de diferenciación social y funcional que complejizan la estructura social?

Esto plantea la necesidad de nuevas transformaciones en las relaciones entre sociedad, Estado y economía, al menos en tres perspectivas. En primer lugar, dados los procesos de globalización económica, los Estados nacionales deberían promover políticas de integración nacional impulsados por la búsqueda de una competitividad sistémica. En segundo lugar, dadas las características predominantes de una economía de mercado, los Estados deberían promover procesos de integración social eliminando las barreras sociales del acceso al mercado, impulsando una cultura de solidaridad y coadyuvando a

la constitución de un sistema de actores sociales donde los más excluidos puedan transformar sus necesidades en demandas que se expresen e interactúen en el sistema político de toma de decisiones, asegurando así la cohesión social de las naciones. En tercer lugar, el mismo funcionamiento estatal tendría que subordinarse al funcionamiento del régimen democrático y a la búsqueda de una política que demande una mayor cooperación y participación de los ciudadanos. Ciertamente, esto también supone una nueva lógica institucional que se construya sobre una red de instituciones de derecho público que asegure también el funcionamiento del mercado, pero que a la vez permita expandir la reproducción y ampliación constante de una cultura de la civilidad como principal garantía y sostenibilidad de su funcionamiento.

# GOBERNABILIDAD, COMPETITIVIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL\*

---

**E**n este artículo se busca fundamentar un enfoque que integre la gobernabilidad política, la competitividad económica y la integración social como variables interdependientes. Para ello se examinan las posibilidades de que la sociedad latinoamericana logre a la vez acrecentar su capacidad de autogobierno democrático, mejorar su competitividad económica y enfrentar los principales problemas de exclusión social y pobreza, ya que de no hacerlo la región tendrá más dificultad para estar presente en el concierto de naciones democrá-

ticas y modernas. Para analizar la evolución de tales variables con una visión sistémica se pasa revista separadamente a cada una de ellas y luego se intenta construir un esquema interactivo de sus relaciones recíprocas, teniendo en cuenta las condiciones económicas y culturales para el crecimiento de la productividad y la necesidad de una matriz social y política que dé sentido al conjunto de variables. Este análisis muestra la emergencia de una nueva lógica del conflicto, que ya no se da entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos, sino respecto de la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social; ya no está en tela de juicio la necesidad de la concurrencia simultánea de los factores del desarrollo, sino sus posibles orientaciones y sesgos políticos y culturales. Se concluye por último que para encauzar este nuevo tipo de conflictos se requiere tanto un consenso previo respecto de algunos metavalores que permita a las partes negociar y confrontar argumentos

---

\* Publicado originalmente en la *Revista de la CEPAL* N°57, 1995.

\*\* El presente artículo es parte de un estudio en curso sobre gobernabilidad, competitividad e integración social en Bolivia, que realizan CERES-CEDLA en el marco de un estudio comparativo a nivel regional sobre "Estrategias de gobernabilidad en la crisis", impulsado por el programa CLACSO-PNUD-UNESCO. El autor agradece a Gerardo Berthin y Antonio Vigilante por sus comentarios.

en un lenguaje común, como una reforma política que incluya un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos convenidos.

## **I. UNA HIPÓTESIS EXPERIMENTAL**

América Latina, en su multiplicidad de experiencias, parece estar viviendo el fin de una coyuntura de ajuste económico con resultados más bien inciertos, pues nadie está seguro de que las políticas antiinflacionarias y los procesos de ajuste fiscal llevados a cabo constituyan una garantía de reconversión económica, equidad social y consolidación democrática.

Por el contrario, si bien se lograron importantes avances en el plano de la estabilidad económica e incluso en los niveles de exportación, los resultados en los ámbitos sociales y políticos dejan mucho que desear, ya que los procesos de inflación y ajuste significaron mayor inequidad social y altos costos políticos en la construcción de la democracia.

Para el análisis de estos procesos parece pertinente buscar un enfoque integral e interdependiente de ellos, pues una visión meramente economicista, politicista o sociologista conlleva fuertes limitaciones para comprender

la coyuntura vivida y más aún para proponer opciones con miras al nuevo período que le tocará vivir a la región. Respetando las particularidades disciplinarias, se intentará realizar aquí un análisis conceptual de las tres variables interdependientes señaladas, las que son importantes para comprender el desarrollo latinoamericano: la gobernabilidad, la competitividad y la integración social.

Para extraer lo positivo de las particulares experiencias nacionales es importante conocer las distintas situaciones límites que han vivido y viven los países de la región: por ejemplo, los efectos políticos y económicos perversos que sufrió Venezuela como resultado de políticas sociales fracasadas; o la combinación de complejos factores económicos que en México afectan la estabilidad económica y agudizan los procesos de exclusión social y política; o incluso el riesgo de que en Chile los avances económicos se vean perjudicados por los conflictos éticos y políticos no resueltos por el proceso de transición chileno. Es pues en este marco que se formulan las siguientes reflexiones conceptuales, a partir de la experiencia de Bolivia.

¿Es posible que, dadas las tendencias políticas y socioeconómicas actuales, la sociedad latinoamericana acreciente su capacidad de autogobierno democrático, eleve considerable-

mente su competitividad económica y enfrente de verdad los principales problemas de exclusión social y pobreza? ¿O seguirán las sociedades latinoamericanas cumpliendo la profecía “sisífica” que, en sus momentos de angustia, no dejaba dormir a Bolívar?

Varios estudios a nivel nacional y regional muestran que se ha avanzado en algunos aspectos de la gobernabilidad política, un poco también en materia de competitividad y casi nada en aspectos de la integración social vinculados al mejoramiento sustantivo de algunos indicadores básicos de desarrollo social y sobre todo a la creación de un sistema de actores sociales autónomos con capacidad de negociar e influir en la dinámica de la competitividad y la democratización. Si esta situación persiste, América Latina no podrá estar presente en el mundo moderno.

Según la hipótesis que orienta este análisis, para comprender la evolución de estas variables no basta con cierta racionalidad particularista; es imprescindible aplicar una lógica sinérgica y sistémica a la interacción de ellas. Esto no significa que todo se tenga que hacer de una sola vez; por el contrario, el enfoque sistémico supone una estrategia, con etapas, procesos, límites y evaluaciones críticas. Toda acción en alguno de los ámbitos señalados

tiende a afectar a los otros de manera positiva, negativa o ambigua, de modo que la estrategia también supone cálculos, riesgos y decisiones.

En este artículo se hace un examen conceptual de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social, y luego se intenta construir una especie de “modelo interactivo”, buscando las posibles relaciones entre estas variables, para plantear por último, de manera preliminar, la emergencia de una nueva lógica del conflicto e insinuar la necesidad de una reforma política en la región.

## II. POLÍTICA Y GOVERNABILIDAD

Las sociedades contemporáneas enfrentan una hiperaceleración del tiempo político. En estas circunstancias, se requiere una aproximación política que reduzca la incertidumbre y busque lo deseable en función de lo posible, pero basándose en valores que vinculen de manera fecunda la democracia, la reestructuración económica y la integración social.

Es fundamental, por lo tanto, llegar a un nuevo enfoque de lo posible, considerando las posibilidades de estructuración, elaboración y sincronización del tiempo de la política. La búsqueda de lo mejor posible en todos

los planos de la vida económica y social es un trabajo con el tiempo político. Incluye, por ejemplo, superar la pesada carga de la cultura política latinoamericana, que confunde lo urgente con lo necesario, el corto plazo con un futuro infinito.

En esta perspectiva la política podría entenderse como un sistema de relaciones que buscaría reducir la incertidumbre y mediar entre intereses contrapuestos a través de un sistema de decisiones y autoridad adecuadamente instrumentado, y democrático. Desde luego, se trata de valores construidos en oposición a un nuevo poder tecnocrático, consumista e impersonal, sobre todo en medio de tendencias a la crisis de los sistemas de representación y acción política. En este ámbito, para que el “gobierno de la política” sea efectivo y legítimo es necesario que la sociedad en sus distintos ámbitos y niveles conozca sus opciones y las consecuencias de determinadas acciones políticas, sociales o económicas, y sobre todo que pueda decidir si tales consecuencias son deseables o no. Al respecto, hemos supuesto que la búsqueda de la socialización y transparencia de la política no sólo introducirá elementos racionalizadores y críticos en la política, la economía y la sociedad, sino también que fortalecerá la responsabilidad social y ética de la política.

En el corazón de tales dinámicas se halla el tema de la gobernabilidad. Esta no es sólo un recurso para reducir las tendencias duras de la incertidumbre, sino también un impulso para pensar, inventar, ponderar y descubrir lo que es posible, probable y preferible; es una fuerza de lo político que trabaja con el realismo, pero que no sólo exige capacidad de adaptación a la realidad, sino que debe ser tomada en cuenta para cambiar esa realidad con arreglo a valores de libertad y equidad.

La gobernabilidad en este sentido está referida a la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política, construcción que supone un conjunto de acciones asociadas a la formación de un sistema de relaciones políticas que implican poder, mando y autoridad. La cuestión reside en la forma en que los actores se paran frente al sistema político. Pero si bien la gobernabilidad en general está referida a la construcción de un orden, la gobernabilidad democrática está referida a la construcción de un orden institucional, plural, conflictivo y abierto.

El concepto de gobernabilidad no es un concepto teórico desarrollado: más bien ha servido para describir situaciones y coyunturas muy precisas. En la ciencia política estadounidense, la gobernabilidad ha sido utilizada prin-

principalmente en su acepción más restringida de calidad de la gestión de gobierno. En sus orígenes, en los años de la posguerra, el concepto estuvo asociado a la inestabilidad económica.<sup>1</sup>

Posteriormente Crozier, Huntington y Watanaki (1975) desarrollaron el concepto en relación con la crisis de la política. Para ellos, la participación política ha generado una disgregación de intereses y un exceso de demandas que el sistema político no es capaz de procesar; en este sentido, la gobernabilidad sería la capacidad de procesar tales conflictos. Estos autores, sin embargo, no analizan si esa expansión de conflictos no procesables es resultado de la propia expansión del desarrollo capitalista.

Desde el punto de vista de la sociología crítica, Claus Offe (1982) ve la gobernabilidad como un límite de la dinámica capitalista respecto de la integración social: los procesos de acumulación sin regulación política producen ingobernabilidad, y en el régimen capitalista existiría una tendencia inercial hacia la ingobernabilidad.

En América Latina el concepto de gobernabilidad tiene una trayectoria menos elaborada y diversa y muy a menudo confundida con la noción de estabilidad política. Sin embargo, ha habido algunos avances. Por ejemplo, un proyecto del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) sobre estrategias de gobernabilidad en la crisis contrasta la gobernabilidad con la ingobernabilidad. Esta última se podría producir, de una parte, por el comportamiento errático de actores económicos empresariales que pueden “romper” los umbrales mínimos del funcionamiento económico o de la denominada gobernabilidad sistémica, y de otra parte, por una mayor desintegración y exclusión social en los sectores populares urbanos. Más recientemente, Mario dos Santos y Marcela Natalicchio (1993) esclarecen una cierta visión ambigua de la gobernabilidad, afirmando: “Buen gobierno (*governance*) quiere decir buen desempeño gubernamental en el sentido de sensibilidad frente a las demandas y eficiencia administrativa y gerencial. También transparencia y *accountability* (responsabilidad ante la sociedad por los actos del gobierno); en cambio, gobernabilidad es una situación de los sistemas complejos que supone la autorreproducción del sistema”.

---

1 Por ejemplo, véase Denis (s/f). En su célebre *Diccionario de ciencia política*, Norberto Bobbio (1987) entiende la gobernabilidad como el resultado de negociaciones entre liberales y demócratas.

Con un enfoque más centrado en los temas del desarrollo, en sus informes sobre desarrollo humano el PNUD reclama como condición para tal desarrollo un pacto o compromiso político directamente asociado a una mayor participación popular descentralizada (“gubernamamiento”). En un informe reciente sobre gobernabilidad en América Latina, un grupo de analistas patrocinado por dicha institución afirma que “la gobernabilidad democrática precisa la construcción paciente y progresiva de acuerdos mínimos; el esfuerzo para volver más convergentes los intereses; la creatividad para subordinar lo que divide a lo que une. En suma, reside en una adecuada organización de la política y de la participación” (PNUD, 1993 y 1994b).

El Banco Mundial también ha difundido este debate: por ejemplo, Edgardo Boeninger ha vinculado la gobernabilidad con la capacidad de los gobiernos para ejercer autoridad, resolver problemas e implementar políticas, lo que además implicaría un fortalecimiento institucional público y privado (Banco Mundial, 1991). Ángel Flisfisch (1989), en una visión más teórica, ha relacionado la gobernabilidad con un nuevo tipo de enfoque de la dinámica del desarrollo económico, esto último fuertemente influido por la noción de “estrategia de navegación con-

tra el viento”, de Albert Hirschman. También se han realizado en la región algunos estudios políticos que vinculan la temática electoral con la gobernabilidad (Trinidad, 1991).

En Bolivia, René Mayorga (1992) ha compilado un texto sobre gobernabilidad centrado en los problemas del régimen democrático.<sup>2</sup> La Vicepresidencia de la República, con la colaboración del PNUD, ha elaborado un programa de gobernabilidad centrado tanto en aspectos de buen gobierno como de gobernabilidad propiamente dicha. Posiblemente éste es uno de los proyectos más novedosos surgidos en la región para modernizar y legitimar el Estado.

Reconociendo la importancia de la conceptualización de la gobernabilidad y de los avances y problemas que ella implica, planteamos aquí que la noción de gobernabilidad está asociada a una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que tendría que tener el Poder Ejecutivo frente a los otros poderes del Estado y a la sociedad misma. En un sentido más amplio, la gobernabilidad supone además la calidad democrática del gobierno,

---

2 Más recientemente, como resultado de varios de estos esfuerzos, se ha publicado una interesante y polémica compilación titulada *Buen gobierno para el desarrollo humano* (Toranzo, 1994).

por el logro de cierto consenso societal en la formulación de políticas y la resolución de problemas con miras a avanzar significativamente en el desarrollo económico y la integración social; en esencia, de lo que se trata es de elevar la calidad del gobierno mediante el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad.

### **III. ETHOS EMPRESARIAL Y COMPETITIVIDAD**

La competitividad a la que nos referimos aquí es, en principio, la que Fernando Fajnzylber (1983) denominó “competitividad auténtica”. Según este autor, para lograrla sería esencial reforzar la capacidad interna de creación industrial asociada con una participación creciente de los agentes de la producción y del conocimiento: en definitiva, se trataría de crear un núcleo endógeno de crecimiento tecnológico. Más adelante, la CEPAL desarrolló y profundizó estos conceptos (CEPAL, 1990; 1992a y b; 1994a y b). Este enfoque de la competitividad, sin embargo tiene una limitación: falta en él el análisis de elementos estatales, políticos e históricos de gobernabilidad y consenso, además del de las dinámicas culturales. En reali-

dad, la noción de conflicto y comunicación entre los actores y la de *ethos* empresarial, que son aspectos decisivos de la competitividad y de la construcción de un núcleo endógeno de desarrollo, están ausentes o reciben un tratamiento por ahora restringido en el renovado pensamiento cepalino.

En América Latina existe una suerte de cultura autorreferida que provoca el desencuentro y la incomunicación entre los distintos actores sociales, así como también una fuerte indiferenciación de roles, propia de los sistemas patrimonialistas corporativos que han limitado históricamente las posibilidades de desarrollo de un *ethos* empresarial expansivo y de una competitividad auténtica. La misma lógica del conflicto social ha sido históricamente distorsionada y reducida a un conflicto entre el Estado y el trabajo y no a un sistema de relaciones sociales y acciones colectivas diversas y complejas (Calderón y Dos Santos, 1995).

Como lo ha señalado la CEPAL, lo que se necesita es lograr un crecimiento económico basado en una lógica endógena que promueva la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos humanos y no en el abuso de la fuerza de trabajo y en la explotación indiscriminada de los recursos naturales. No obstante, yendo más allá de una lógica estrictamente

económica, la competitividad también depende de la capacidad de gestión empresarial, tanto para el funcionamiento racional moderno de una empresa a nivel nacional como para el desarrollo de estrategias de globalización a nivel internacional.<sup>3</sup>

Michel Porter (1991: 543 y ss.), con una perspectiva funcionalista y a partir de la empresa, ha descrito la competitividad como un proceso dinámico en el cual la innovación es una constante significativa para la elaboración de nuevos productos, nuevos tipos de mercado y nuevos procesos de producción. Este proceso implica además la conjugación de una serie de subsistemas vinculados a fuerzas y

objetivos nacionales, instrumentos gubernamentales, ambientes competitivos, decisiones estratégicas, aprendizaje constante y sobre todo capacidad productiva y de apoyo a nivel nacional. Y por ende la búsqueda de ventajas competitivas. Tales ventajas competitivas suponen un conjunto de condiciones que permitirán a una nación desarrollarse sobre la base de sus factores productivos, mediante motivaciones positivas conjuntas en las relaciones obrero-patronales, competencia interna, incremento de calidad de la demanda y capacidad para crear nuevas empresas. En definitiva, en el enfoque de Porter la competitividad parece descansar en la calidad del comportamiento socio-empresarial de una sociedad. Quizás la crítica más sustantiva a tal visión es el carácter evolucionista y teleológico típico de este tipo de pensamiento, que ve el conflicto y la historicidad sólo como anomalías.

En todo caso, de lo que se trata aquí es de asumir una lógica más amplia, en la que la cuestión fundamental no sea saber si la economía funciona a partir de una dinámica estatal o una privada, sino saber si existe una dinámica empresarial que abarque el conjunto de la sociedad; es decir, si existe un sistema de relaciones entre los distintos actores e instituciones que, sobre la base de argumentos y acciones

---

3 Investigaciones recientes parecen demostrar la importancia de una cierta relación positiva investigación-desarrollo (ID) entre los países industrializados y los países en desarrollo. “Los resultados sugieren que mayor será la productividad total de los factores de un país en desarrollo cuanto mayor sea la masa de capital de ID de sus contrapartes comerciales —que se utiliza como sustituto de la masa de conocimientos incorporada en la composición del comercio del país—, cuanto más abierto esté el comercio extranjero con países industriales y cuanto más capacitada esté su fuerza de trabajo” (FMI, 1995, p. 55). En este sentido parecería importante explorar el grado de beneficio marginal que puede producirse en un núcleo endógeno por efectos de la ID extranjera.

racionales y con el riesgo y la flexibilidad naturales del mundo moderno, tenga metas compartidas y negociadas, lo que es tan válido para una empresa como para un partido político. En esta lógica no es posible una competitividad auténtica a nivel nacional si conviven empresas modernas con partidos tradicionales.

Fajnzylber comenzó a hacer explícita esta lógica al señalar: “La inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse a una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente”.<sup>4</sup>

Sin embargo, es fundamental reforzar este tipo de pensamiento en una lógica globalizada. Manuel Castells, luego de múltiples estudios, concluye que emerge una nueva división internacional del trabajo determinada por la mayor competitividad de las empresas, en la cual las empresas y los Estados, si no quieren perecer,

tienden a operar en un horizonte internacional de mercados y de insumos. En este proceso la competitividad y por ende la tecnología, especialmente de información, determinaría los niveles y modos de vida de la población, la popularidad de los gobiernos y la gobernabilidad de las sociedades. Estaría surgiendo un dinamismo societal basado en el papel estratégico del conocimiento, el aumento de la flexibilidad del sistema y el paso de grandes empresas centralizadas a redes descentralizadas compuestas por múltiples formas y tamaños de organización. Estas redes constituirán la forma organizacional emergente en el nuevo orden mundial. Para Castells, las sociedades estarían fundamentalmente constituidas por flujos de información entre redes de organizaciones e instituciones. Así, el proceso de transición histórica hacia la economía informacional estaría dominado por la existencia de una economía global y redes de información mundial, y por otra parte, de sociedades civiles nacionalistas, de culturas comunitaristas y de Estados cada vez más prescindibles (Castells, 1988, 1989 y 1995).

Es fundamental entonces la generalización de un amplio *ethos* empresarial que disminuya la lógica consumista, rentista y de prebendas de los empresarios y de buena parte de las sociedades latinoamericanas, en virtud de una

---

4 Citado por Lahera, Ottone y Rosales, 1995.

ética de responsabilidades modernas vinculadas a la expansión productiva, el mejoramiento de la calidad nacional de la demanda y una austeridad cotidiana coherente con las características sociales, productivas y culturales de estos países. Con lo dicho no se pretende imponer un comportamiento productivista ni distribucionista, sino convencer de que el desarrollo de una competitividad auténtica favorecerá más sólidamente los intereses particulares y generales en su conjunto. En definitiva, aquí se argumenta que una expansión productiva fuertemente vinculada al mercado externo sólo puede descansar en un amplio sentido de cohesión y participación nacional. Es curioso comprobar que a menudo mientras más pobre es un país, más dispendiosas y consumistas son sus elites sociales y políticas.

#### **IV. SOCIEDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL**

La integración social es uno de los conceptos más clásicos y ricos de la sociología. Se originó a fines del siglo pasado como consecuencia de las “anomalías” o distorsiones, sin mecanismos de control social, que llegó a producir en la sociedad tradicional o comunitaria el proceso de industrialización.

La sociología se empezó a preguntar por las condiciones en que se reproducen y crean el orden y la unidad societal. Las distintas corrientes sociológicas respondieron según sus propios condicionamientos históricos. Para los europeos los patrones de integración social estaban vinculados a los procesos de institucionalización de los conflictos y al desarrollo de nuevas formas de solidaridad orgánica; para los estadounidenses, al poder de las instituciones políticas y judiciales y a la fuerza integrativa de una migración colonizadora; para la Unión Soviética, a la ideología política y participativa de la revolución de octubre y del partido comunista. Para los latinoamericanos, sobre todo en el período de la posguerra, al papel articulador e integrador de la hacienda y a la persistencia de un patrón intrasocietal patrimonialista y de clientela. Más adelante, el populismo o los regímenes nacional-populares fueron las formas de organización de la integración social.

Claro está que estos diversos patrones de regulación social involucraban la acción de agentes de control social para la mantención de modos específicos de dominación, expresados en espacios institucionales y normativos muy concretos. Pero también reproducían formas de relación social y lazos sociales diversos. Por lo demás, cualquier forma de integración supo-

ne relaciones sociales diferenciadas, conflictivas y jerárquicas. En todo caso, en buena parte de tales patrones predominaba una sensación de autorreproducción del control social.

La noción del conflicto interno y su evolución fue periférica. Sólo más adelante la sociología crítica empezó a demostrar la persistencia de una crisis entre la evolución de las nuevas dinámicas productivas y de consumo y la integración social. Alain Touraine (1973: 113 y 192) ha hecho hincapié en la idea de un cambio en el tipo de dominación, por el cual las relaciones tenderían a dejar de basarse en la explotación del trabajo, haciéndolo más bien en la manipulación de la demanda, el deterioro de las condiciones de vida, y el acaparamiento de los recursos y de la capacidad de decisión; con esto cambiaría la lógica de la protesta y de la integración social misma.

Los conflictos derivados de cambios en la sociedad —como el proceso de reestructuración y el incremento de la competitividad, la hiperceleración del tiempo político, los procesos consiguientes de concentración de decisiones y la emergencia de nuevos tipos de protesta (por lo demás no tan ajenos a América Latina) ante temas éticos, de consumo, étnico-culturales, de género, religiosos, localistas y otros—, están surgiendo como nunca en los ámbitos de

la integración social, la reproducción cultural y la socialización. Quizá precisamente por eso los problemas más significativos de la sociedad contemporánea se refieren a la calidad de vida.

Un estudio reciente del PNUD señala que en los últimos cinco años más del 70% de los conflictos se desarrollaron al interior de los países, produciendo en general un mayor deterioro de la cotidianeidad en los distintos planos de la vida social. Tal informe menciona también que tiende a disminuir la importancia de los conflictos entre países; asimismo, afirma que el debilitamiento de la trama social constituye un problema central para todos los países ricos y pobres del mundo, aunque tal debilitamiento adopta formas y niveles distintos según el tipo de sociedad de que se trate (PNUD, 1994a).

En un nivel teórico, Jürgen Habermas (1973) piensa que la crisis está asociada a experiencias de cambio en las estructuras del patrimonio sistémico de una sociedad y a la percepción de que se amenaza su identidad; en otras palabras, que una sociedad está en crisis de integración cuando las nuevas generaciones ya no se reconocen en un orden normativo que antes tuvo carácter constitutivo. Además, señala que es importante averiguar en qué momento se producen problemas de autogobierno, pues ahí se conecta la integración social con la sis-

témica. Para Habermas, la integración social está referida a sistemas de instituciones “en que se socializan sujetos hablantes y actuantes; los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un mundo-de-vida, estructurado por medio de símbolos”, mientras que la integración sistémica se refiere a rendimientos de autogobierno específicos de un sistema autorregulado (Habermas, 1973).

En las actuales condiciones sociohistóricas de América Latina, es posible adecuar la noción de integración social a la capacidad de una sociedad de construir una ciudadanía activa, eliminar las barreras de discriminación en el mercado y difundir una cultura de solidaridad.

La ciudadanía, si bien es individual, supone una cierta pertenencia comunitaria a través de la cual el individuo se va desarrollando y autodeterminando. El individuo es parte de una colectividad política nacional en la cual recrea su identidad en el ámbito de las instituciones políticas reconocidas. La ciudadanía también está directamente asociada a la equidad social y por ende al derecho de igualdad de oportunidades, que en las circunstancias históricas actuales supone una socialización creciente del conocimiento científico y tecnológico. En estas condiciones la ciudadanía está vinculada al autogobierno de la sociedad,

con un ejercicio político electivo y delegativo en el cual las diferentes clases y grupos culturales o regionales necesariamente tienen que asumirse como ciudadanos para que la democracia realmente funcione. Esta última supone el reconocimiento de los derechos del “otro”, diferente de uno mismo, sea éste individuo o grupo, y también supone una autonomía de los actores respecto del Estado.

El mercado refleja una relación social que implica igualdad de oportunidades de trabajo y de producción que hace funcionales los procesos de competencia y de movilidad social. No implica la persistencia de mecanismos de discriminación que limitan la capacidad integradora del mercado para construir tanto una demanda societal idónea como una estructura de la oferta que no sea distorsionada ni poco competitiva. Los mecanismos de movilidad social tienen que organizarse en función de las capacidades, esfuerzos e igualdad de oportunidades para competir en los mercados, y contar con canales de movilidad social abiertos que refuercen la integración. Los ciudadanos también son consumidores.

La cultura de la solidaridad está vinculada a la calidad de la trama social de una determinada colectividad, a los lazos de reciprocidad entre sus miembros y a la capacidad de enfrentar

problemas y metas comunes. En casos como el de Bolivia el papel de las estructuras familiares diversificadas, las comunidades y las unidades empresariales en pequeña escala representa importantes experiencias solidarias. La cultura de la solidaridad vincula los intereses particulares con los públicos y se refiere a la capacidad de las sociedades para conciliar la competitividad auténtica con una gobernabilidad progresiva. Tal vinculación supone el logro de un “bien común” de una sociedad. En este proceso la cuestión de la pobreza no es una categoría social histórica, sino el producto de relaciones sociales excluyentes. En muchos informes nacionales e internacionales se suele despojar a la pobreza de su dimensión tanto ética como sociológica y transformarla en un paisaje estadístico sin producción de sentido. Desde el ángulo de la integración social, el problema de la pobreza es ante todo uno de juicio sobre las relaciones sociales.

En la política latinoamericana existe una fuerte tradición jerárquica, plasmada en un patrón de sociabilidad que limita la construcción de un principio de equidad que le dé al “otro” distinto de “uno” la condición de sujeto con intereses válidos y derechos legítimos. La competitividad espuria está íntimamente asociada con esa tradición. En realidad, se trata de un imaginario societal que entiende a la pobreza

como una marca de inferioridad y que desvaloriza el ejercicio de los derechos individuales. Para tal tradición política el pobre no existe como ciudadano, sino como una figura plena de atributos inferiores, carente y desprotegido, que debe ser atendida por la filantropía privada, la tutela estatal o la cooperación internacional.

La concepción más generalizada de la pobreza está fuertemente ligada al modo en que se niegan los derechos en la trama de las relaciones sociales. Y la superación de la pobreza está vinculada por una parte a la capacidad de la sociedad y de los mismos pobres de transformar sus necesidades en demandas que interactúen en el sistema político y, por otra, a una expansión de la cultura de la solidaridad.

En este sentido, la conquista de la ciudadanía constituye el impulso vital hacia la integración social. Envuelve políticas y acciones societales que cambien progresivamente el panorama social y, sobre todo, un tratamiento público del problema y su vinculación con el tema de la equidad y el desarrollo. Todo esto depende en gran parte de que en la trama de los intereses sociales haya una construcción de espacios públicos en los que el problema sea legitimado a través del libre debate de lo justo y lo injusto en una práctica democrática de permanente negociación.

La integración social apunta al logro de umbrales mínimos de reproducción de la población —por ejemplo, los indicadores de desarrollo humano de las Naciones Unidas—, y a la eliminación legal y real de una serie de barreras y mecanismos de discriminación —por género, edad, etnia, etc.— en el mercado, en la sociedad y en las instituciones públicas y privadas. Asimismo, en un sentido más amplio, la integración social supone una matriz de actores sociales que interactúan recíprocamente sobre la base de argumentos racionales y valóricos para lograr concertadamente metas de integración, competitividad y gobernabilidad. En tal lógica, los fines no podrían estar separados de los procedimientos.

En este marco debe quedar clara una conclusión básica: si las tendencias sociales no son revertidas, los costos serán muy altos tanto en términos de gobernabilidad como de competitividad y desarrollo.

## **V. EL TRIÁNGULO DE DESARROLLO, CON SU RECTÁNGULO Y SU PUNTO AL CENTRO**

En la perspectiva de las relaciones sinérgicas y sistémicas de los conceptos de gobernabilidad, competitividad e integración social, se supone

inconcebible que éstos funcionen aisladamente, puesto que se refuerzan entre ellos e interactúan sinérgicamente en sentido positivo o negativo.

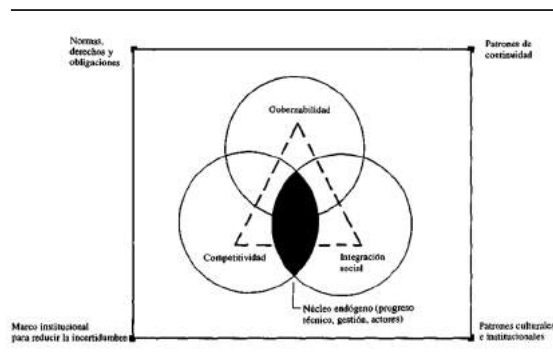
Así, por ejemplo, el logro de un nivel óptimo de gobernabilidad sólo será posible si con ello se alimenta y condiciona un crecimiento económico basado en una competitividad auténtica, y si se sustenta en un sólido consenso construido por actores sociales que concertadamente buscan elevar la calidad de vida de la población. En el mismo sentido, la competitividad será sustentable en la medida en que refuerce la calidad de la sociedad tanto en términos educativos como de expansión de los mercados de consumo; en este sentido, la misma integración social constituye una fuerza productiva.

Por último, la integración social no será sólida si no está asociada a políticas de gobierno eficaces, coherentes y legítimas, y al crecimiento sostenido de la economía. Todo esto supone acrecentar una capacidad de acción que se adecúe a la evolución de las diferentes circunstancias.

Sin embargo, si bien este triángulo —gobernabilidad, competitividad e integración social— es fundamental para alcanzar cierta capacidad endógena de desarrollo (Gráfico 1), ésta será insuficiente y anómala si no está

inserta en un marco institucional que dé sentido a las transformaciones y políticas en curso; éste se representa en el mismo gráfico por un rectángulo que, en sus vértices y también dentro de una lógica sistémica, indica las funciones y características de tal marco.

**Gráfico 1.** Triángulo de desarrollo (governabilidad, competitividad e integración social), con sus rectángulo y su punto al centro



Se supone que un marco institucional no sólo delimita concertadamente las reglas del juego, sino que también se adecúa a las características históricas del cambio socioeconómico y político que atraviesa actualmente la región como parte de un proceso mundial de globali-

zación económica e hiperaceleración del tiempo político.

El primer vértice del rectángulo que en el gráfico representa el marco institucional corresponde a un conjunto de normas, derechos y obligaciones claros en materia de competitividad, gobernabilidad e integración social. Los empresarios, por ejemplo, tendrán que internalizar los marcos institucionales con arreglo a los medios posibles y las ventajas reales que les permitan invertir y desarrollarse, pero adecuando tal normatividad a la de los sectores laborales que vinculan sus demandas salariales con las de capacitación y con el incremento de la producción.

El segundo vértice se refiere al establecimiento de patrones de continuidad del marco institucional, para que exista una especie de sustentabilidad institucional que garantice a los actores que sus inversiones o acciones políticas y sociales tendrán también continuidad en el tiempo.

El tercer vértice ilustra el establecimiento de un marco institucional legítimo que busque reducir las incertidumbres producidas por el comportamiento anémico e inconsistente de una buena parte de los actores empresariales, políticos e institucionales de las sociedades latinoamericanas.

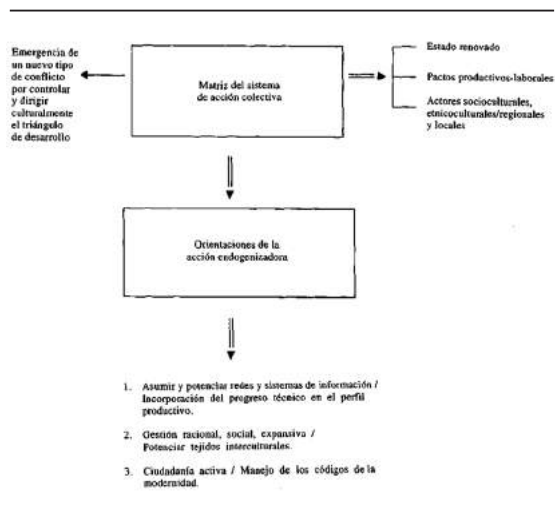
El cuarto vértice, por último, se refiere al establecimiento de patrones culturales e institucionales para el procesamiento de conflictos entre los distintos actores y grupos sociales, de manera tal que se tienda a superar progresivamente la cultura patrimonialista y de prebendas tanto en la economía como en la política. Se trata, en definitiva, de la construcción de la pluralidad política de la democracia.

Cabe afirmar que el marco institucional descrito no es cerrado y estático, sino que se va haciendo, cambiando y adecuando según las características internas o externas del desarrollo, pero en función de la constitución o ampliación de un núcleo autorreferido de desarrollo que esté vinculado principalmente al establecimiento y evolución de la capacidad interna del país. Es decir, abarca una serie de factores de productividad y de gobernabilidad, pero sobre todo una matriz de actores sociales que comparten una estrategia de inserción productiva en la reestructuración de la economía y la cultura internacional a partir de la sostenibilidad institucional del triángulo de desarrollo.

En el Gráfico 2 se presenta un paradigma posible y deseado entre, por una parte, el triángulo de la gobernabilidad progresiva —que supone una gobernabilidad en relación sinérgica

con la competitividad económica y la integración social— y, por otra parte, el rectángulo de la institucionalidad que hace normativamente viable el triángulo mencionado. El punto al centro indica tanto una serie de condiciones económicas y culturales para el crecimiento de la productividad, como los requerimientos de una matriz intrasocietal y política que dé sentido al conjunto del núcleo.

**Gráfico 2.** El punto al centro: el desarrollo endógeno



## **VI. HACIA UNA NUEVA LÓGICA DEL CONFLICTO**

Ciertamente la propuesta descrita supone una lógica del conflicto distinta de la que organizó el ciclo estatal patrimonialista-corporativo. En tal ciclo lo central fueron los conflictos entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos; la búsqueda de poder estatal o la redefinición de las relaciones Estado-sociedad fueron las metas principales de los distintos actores. Así, el carácter paraestatalista de la acción colectiva —ya se tratara de acciones obreras, empresariales, campesinas o regionales— y el carácter prebendario de las relaciones Estado-sociedad preconditionaron un sistema de actores sociales débiles.

El conflicto, según esta propuesta, supone una disputa entre los distintos actores por la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Allí ya no está en duda la simultaneidad inevitable de los factores del desarrollo, sino sus posibles orientaciones y énfasis políticos y culturales. Se supone además que esta misma lógica de transformación se asociaría con la redefinición de las fuerzas políticas de izquierda y de derecha. La izquierda quizás replantearía sus acciones desde los vértices

de la integración social y la gobernabilidad y la derecha desde los de la competitividad y la gobernabilidad.

Sin embargo, no existe una forma mágica para el procesamiento de los conflictos y la transición de una situación a otra, especialmente en momentos de fuerte cambio societal. Es fundamental entonces que los conflictos tal cual suceden sean expuestos explícitamente, reconocidos y procesados colectivamente por medio de la negociación.

Para este propósito es importante contar con auténticos canales de participación activa y representativa de los distintos actores, a fin de que en la deliberación y en el arbitraje de conflictos se consideren todos los intereses, actores y argumentos involucrados. Desde luego que esto conlleva la extensión de los espacios públicos de diferentes formas, para que se materialice esta participación societal en la elaboración de conflictos. En el caso de los sectores más excluidos y pobres, es imprescindible que ellos mismos transformen sus necesidades en demandas expresadas institucionalmente, es decir, que lleguen a ser actores sociales autónomos.

Asimismo, los distintos actores han de acudir a las negociaciones con plena conciencia de que toda negociación presupone la volun-

tad de las partes de respetar y hacer respetar los acuerdos, y de que esto envuelve algunas concesiones mutuas respecto de las posiciones originales de cada actor.

Por último, resulta determinante —sobre todo para el paso de un tipo de conflicto a otro— un consenso previo respecto de algunos metavalores que permitan a las partes negociar y confrontar argumentos en un lenguaje común, en este caso, relacionados con el triángulo de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Pero también es determinante la elaboración de un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos convenidos.<sup>5</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial 1991 *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C.
- Bobbio, N. 1987 *Diccionario de ciencia política* (México: Fondo de Cultura Económica).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 1990 *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- \_\_\_\_\_ 1992a *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/L.668, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ 1992b *Educación y conocimientos: eje de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1702 (SES.24/4) Rev. 1, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ 1994a *Políticas para mejorar la inserción en la economía internacional*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ 1994b *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/L.808 (CEG.19/3), Santiago de Chile.
- Calderón, F. y Dos Santos, M. R. 1995 *Sociedades sin atajos: cultura política, reestructuración económica y democratización en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).
- Castells, M. 1988 *Nuevas tecnologías, economía y sociedad* (Madrid: Universidad Autónoma de Madrid).
- \_\_\_\_\_ 1989 *Informational City: Information, Technology, Economic*

<sup>5</sup> Véase un análisis detallado de la reforma política y la reestructuración económica latinoamericanas en Calderón y Dos Santos, 1995.

- Restructuring and the Urban Regional Process* (Cambridge: Basil Blackwell).
- \_\_\_\_\_. 1995 *Les flux, les réseaux et les identités: où sont les sujets dans la société informationnelle?*, en F. Dubet y M. Wieviorka, *Penser le sujet* (París: Fayard).
- Crazier, Huntington y Watanaki 1975 *The crisis of democracy, Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Nueva York: University Press).
- Denis, C. s/f “Inestabilidad del capitalismo e agie sociale”, en *Quaderni Fundaciones Feltrinelli*, N° 13 (Milán: Feltrinelli).
- Dos Santos, M. y Natalicchio, M. 1993 *Democratización, ajuste y gobernabilidad en América Latina. Una guía analítica y documental* (Buenos Aires: International Development Information Network-IDIN/CLACSO).
- Fajnzylber, F. 1983 *Industrialización trunca en América Latina* (México: Nueva Imagen).
- Flisfisch, A. 1989 “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión”, en *Revista mexicana de sociología*, N° 3, año LI, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, julio-septiembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) 1995 *Estudios económicos y financieros. Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.
- Habermas, J. 1973 *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Lahera, E.; Ottone, E. y Rosales, O. 1995 “Una síntesis de la propuesta de la CEPAL”, en *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, abril.
- Mayorga, R. (comp.) 1992 *Gobernabilidad y democracia* (La Paz: Nueva Sociedad/ Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios-CEDEM/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS).
- Offe, C. 1982 *Ingovernabilidad e mutamente delle democrazia* (Bolonía: Il Mulino).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 1993 *Desarrollo humano, Informe 1993* (Bogotá: Tercer Mundo Editores).
- \_\_\_\_\_. 1994a *Desarrollo humano. Informe 1994* (Bogotá: Tercer Mundo Editores).

- \_\_\_\_\_ 1994b *La dimensión política del desarrollo humano*, Santiago de Chile.
- Porter, M. E. 1991 *La ventaja competitiva de las naciones* (Buenos Aires: Javier Vergara).
- Trinidad, H. (org.) 1991 *América Latina. Eleições e governabilidade democrática* (Porto Alegre: Editora da Universidade de Rio Grande do Sul).
- Toranzo, C. F. (ed.) 1994 *Buen gobierno para el desarrollo humano* (La Paz: ILDIS).
- Touraine, A. 1973 *Production de la société* (París: Seuil).

# HACIA UNA PERSPECTIVA CRÍTICA DE LA MODERNIDAD

## LAS DIMENSIONES CULTURALES DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD\* \*\*

---

FERNANDO CALDERÓN G., MARTÍN HOPENHAYN Y ERNESTO OTTONE

### INTRODUCCIÓN

El presente documento se incorpora al esfuerzo del debate y la reflexión que la CEPAL impulsó a partir de 1990 con la propuesta de transformación productiva con equidad (TPE). Tal propuesta asumió la iniciativa, en conjunto con reflexiones provenientes de otros ámbitos,

de romper la atmósfera de confusión y desánimo intelectual que reinó en los años ochenta, tanto en los gobiernos como en los medios académicos, y que respondía a la profunda crisis que la región padece en materia económica y social.

La propuesta de transformación productiva con equidad se planteó como una construcción inductiva, más atenta a las tendencias en curso que a las declaraciones doctrinarias. Tal propuesta ha seguido consolidándose en sucesivas etapas, a través del desarrollo de algunos de sus aspectos fundamentales. Se han abordado, en fases sucesivas, aspectos que contribuyen a complementar las políticas económicas y sociales, en vistas a abordar de manera simultánea la competitividad y la equidad. Se ha prestado particular atención, por su carácter central en la articulación entre competitividad y equidad, a los desafíos y opciones que hoy en día se abren con relación a la educación y al conocimiento. También se ha enriquecido la pro-

---

\* Este trabajo fue escrito en coautoría con Ernesto Ottone y Martín Hopenhayn. Integra el libro *Educación, ética y economía en América Latina 1998* (México: CEPAL/JUS).

\*\* Los trabajos incluidos en esta serie tienen como finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar, a fin de estimular su análisis y la formulación de sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometido a revisión editorial. Se puede solicitar directamente a la Secretaría de la Comisión o a la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Los autores son funcionarios de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

puesta de la TPE con lineamientos de acción en el campo de la sustentabilidad ambiental, y se han considerado las necesarias vinculaciones entre el desarrollo y las tendencias demográficas de la región.

La propuesta de la TPE no ha dejado de ser una propuesta abierta al enriquecimiento, tanto en ámbitos específicos del desarrollo económico, como en otros igualmente importantes para fortalecer un planteamiento que se pretende sistémico. Es así como los temas de las transformaciones institucionales, la modernización del Estado, y la construcción de los acuerdos y consensos en torno a un crecimiento equitativo se mantienen como “asignaturas pendientes” al interior de la propuesta.

Se ha planteado, además, al interior de dicha propuesta, que el proceso de transformación productiva con equidad debe impulsarse mediante un amplio consenso de agentes y en un escenario demográfico. Por ende, la construcción y la extensión de una *ciudadanía moderna* aparece como un aspecto esencial de la propuesta, y merece un esfuerzo reflexivo y positivo en sí mismo.

Cuando nos referimos a *ciudadanía moderna* hacemos referencia a la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación, capacidad de representación de

intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, jurídicamente reconocidos. Sin ello resulta vano hablar de construcción de consenso, de sociedad integrada o de sistemas democráticos estables.

Al definir la construcción de una ciudadanía moderna en función de la capacidad de autodeterminación de los agentes del desarrollo, un tema cada vez más gravitante —en nuestra región y en las otras regiones del planeta— es la *tensión entre identidad cultural y modernidad* en el proceso de desarrollo. Se trata, en otros términos, de asumir el reto de conciliar las particularidades histórico-culturales de las regiones con la vocación universalista del desarrollo y la modernidad.

Como veremos más adelante, esta tensión no sólo atraviesa las demás regiones en desarrollo sino que constituye uno de los rasgos sociales más notorios de este fin de siglo. Tal tensión entre identidades culturales y modernidad aparece con particular fuerza en las sociedades que experimentan hoy el llamado poscomunismo, y también se hace sentir, de manera preponderante, en los países más industrializados.

Este trabajo plantea, en primera instancia, que la tensión identidad-modernidad tiene un carácter dinámico. Ni las identidades específi-

cas, ni el contenido pretendidamente universal de la modernización son los mismos que hace una generación. Nada se mantiene en estado puro. Se ha generado, en cambio, un complejo *tejido intercultural* donde las identidades culturales y los signos de modernidad se oponen y se fusionan de múltiples y contradictorias formas.

En segunda instancia, el presente trabajo plantea que para que esos tejidos interculturales sean funcionales a la constitución de sociedades más equitativas e integradoras, más libres y tolerantes, con mayor capacidad de autodeterminación, mayor sustentabilidad ambiental y estabilidad democrática, debe superarse lo que aquí hemos llamado la *dialéctica de la negación del otro*. Dicha dialéctica se halla largamente enraizada en la historia de la región. Comienza con el momento del descubrimiento, se prolonga con la conquista, la evangelización y la colonización, y no cede con la transición hacia los Estados republicanos ni tampoco en las dinámicas discontinuas de modernización experimentadas por nuestras sociedades. Esta dialéctica de la negación del otro tiene su fundamento en la negación cultural (de la mujer, del indio, el negro, el pagano, el mestizo, el campesino, el marginal-urbano, etc.), y constituye el

cimiento en que a su vez se monta una larga tradición de exclusión socioeconómica y dominación sociopolítica.

En tercera instancia, las páginas siguientes plantean la necesidad de *asumir nuestro tejido intercultural como acervo cultural*, acumulado por una historia hecha de cruces entre culturas y de síntesis inéditas entre ellas. Este tejido intercultural, lejos de constituir un obstáculo para nuestro “ingreso” a la modernidad, debiera ser nuestro resorte específico para ser modernos hoy día.

*Sobre todo hoy día*, que el ser modernos implica precisamente conjugar una diversidad de espacios, tiempos y lenguajes, la única forma fecunda de acceder a la modernidad y a los avatares e incertidumbres tecnológicos es a partir del reconocimiento y potenciamiento de nuestros propios tejidos e identidades culturales.

No pretendemos, empero, simplificar el planteamiento al punto de sostener que basta potenciar nuestras culturas endógenas para constituir una alternativa de desarrollo. Semejante hipótesis resulta tan reduccionista como aquella que, en distintas fases de nuestra modernización, ha sostenido que las culturas endógenas constituyen el gran obstáculo al desarrollo de la región.

Como ya señalamos, la CEPAL ha lanzado y sometido a consideración de los países de la región una propuesta de modernidad, en la que busca potenciar sinérgicamente el progreso técnico, la equidad y la democracia. Dicha propuesta ha querido estar a la altura de los tiempos, vale decir, parte del trastocamiento de los paradigmas modernizadores previos a la gran crisis de las últimas dos décadas, y del margen de maniobra posible con que cuentan hoy día las economías de la región en el nuevo escenario de globalización y reestructuración productiva, financiera y comercial. En esta línea, esperamos que las reflexiones aquí vertidas puedan enriquecer la propuesta con las ineludibles consideraciones sobre las dimensiones culturales de tal proceso.

La hipótesis que nos ha movido a llevar a cabo este trabajo es que la *transformación productiva con equidad, como propuesta de desarrollo para los países de la región, no puede prescindir de los principales rasgos culturales de nuestras sociedades*. Estos rasgos son la condición de tejido intercultural como resorte de nuestra forma propia de apertura al mundo; y la superación de la dialéctica de la negación del otro como exigencia fundamental para nuestra integración social y para la consolidación de una cultura democrática. Sobre

dicha base es posible la construcción de una moderna ciudadanía en la cual “el sujeto será la voluntad del individuo de ser productor y no solamente consumidor de su experiencia y de su entorno social” y en donde la modernidad, además de progreso económico, tecnológico y social, será sobre todo “exigencia de libertad y defensa contra todo lo que transforma al ser humano en instrumento o en objeto.”<sup>1</sup>

En el primer acápite del texto se examinará la TPE en una perspectiva cultural, con especial consideración del vínculo entre ciudadanía, desarrollo económico y modernidad.

En el segundo acápite se analizarán los procesos de internacionalización de la cultura, tanto en el mundo desarrollado como en las sociedades en desarrollo. Se precisarán, en este marco, algunos problemas candentes en la relación entre identidad cultural, ciudadanía y el impacto de los procesos de internacionalización de la cultura en nuestra región.

En la tercera parte se examinará uno de los problemas más afincados y persistentes en el proyecto de modernidad en América Latina y el Caribe, a saber: la dialéctica de la negación del otro. A partir de dicho análisis, mostrare-

---

1 A. Touraine, *Critique de la modernité*, París, Fayard, 1992, p. 272.

mos cómo de esta dialéctica se desprenden consecuencias decisivas en la relación entre élites y masas en nuestra región, y en el patrón de integración y de exclusión que han seguido nuestras dinámicas de desarrollo.

En la sección cuatro desarrollamos algunas reflexiones en torno a esa marca cultural que recorre la historia y la geografía de la región y que denominamos *tejido intercultural*: tejido que se recompone incesantemente a través de culturas que interactúan y se modifican en dicha interacción.<sup>2</sup>

---

2 Hemos querido utilizar la noción de tejido intercultural en lugar de la tradicional noción de mestizaje, dado que esta última tiene una connotación de razas que hoy día resulta empíricamente desmentida. Con los avances en la investigación científica, el concepto mismo de raza aparece ya profundamente cuestionado. En la Universidad de Stanford, L. L. Cavalli-Sforza ha consagrado décadas a recomponer el árbol genealógico del “hombre moderno”, y recientemente ha llegado a la conclusión de un origen común a toda la población (véase la entrevista que se le formula bajo el nombre “La Science et les races”, *Le Nouvel Observateur*, N° 1.420, semana del 23 al 29 de enero de 1992, París). Este hallazgo coincide, además, con similar conclusión de otras recientes investigaciones científicas que advierten que no habría diferencias genéticas en la historia de la humanidad que pudieran dar lugar a la noción de raza fundada en singularidades fisiológicas. La UNESCO recomienda enérgicamente reemplazar el término “raza”

Nos proponemos mostrar en las páginas que siguen que la superación de la dialéctica de la negación del otro, así como la plena aceptación del tejido intercultural, pueden constituir un potencial, y no necesariamente un obstáculo, a los objetivos del desarrollo en la región.

Finalmente, en un último acápite de conclusiones esbozaremos orientaciones de políticas que incorporan la dimensión cultural en la agenda del desarrollo, y que permiten enriquecer, con ello, el carácter sistémico de la propuesta de la transformación productiva con equidad.

## **1. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD COMO UNA PERSPECTIVA CRÍTICA DE ACCESO A LA MODERNIDAD**

El desarrollo de la democracia en la región plantea el siguiente desafío: ¿Cómo vincular positivamente una ciudadanía definida en un sentido secular —vale decir, que privilegie la capacidad de autodeterminación de la sociedad y del intercambio racional entre sus ac-

---

por el de “grupo étnico”, y enfatiza que ninguna prueba existente de medición de la inteligencia permite diferenciar entre capacidades innatas entre grupos étnicos.

tores— con una dinámica de modernización económica con efectos sociales incluyentes? ¿Y de qué manera la construcción de la ciudadanía se traduce en que los actores sociales recurran a sus acervos culturales e innovar desde la propia historia?

En este nuevo escenario la propuesta que la CEPAL ha elaborado para América Latina, conocida como *transformación productiva con equidad*, puede llegar a entenderse, en la dimensión cultural, como una perspectiva crítica de acceso a la modernidad.<sup>3</sup> Entendemos que una perspectiva crítica privilegia los siguientes aspectos o valores de la modernidad: el respeto de la diversidad de valores y culturas; la mayor reciprocidad de

derechos en la interrelación entre actores heterogéneos; la apertura en la visión del mundo hacia nuevos escenarios y desafíos; y el rescate del progreso técnico como instrumento para acrecentar la comunicación e interconexión global, promover el bienestar general y permitir campos más amplios de desarrollo de potencialidades.<sup>4</sup>

---

3 Nos referimos a la propuesta contenida sobre todo en tres documentos centrales que la CEPAL ha presentado en los últimos tres años: *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990, Naciones Unidas; y *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G 1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992, Naciones Unidas; y CEPAL/OREALC, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril de 1992, Naciones Unidas.

---

4 Cabe aquí diferenciar esquemáticamente entre modernidad y modernización para efectos del presente trabajo. La modernización constituye un proceso histórico, afincado en el cambio de los procesos productivos, de la composición demográfica, de las pautas de consumo y trabajo, del acceso a bienes y servicios y la secularización progresiva de la acción colectiva. La modernidad, en cambio, constituye un proyecto cultural en el cual han convivido dos tendencias fuertes: de una parte, la difusión de valores y actitudes básicos vinculados a la promoción de la libertad social e individual, al progreso social, al desarrollo de potencialidades personales, y a una vocación democrática que lleva a la defensa de la tolerancia y de la diversidad. Por otra parte, la modernidad tiende a la difusión de una racionalidad formal y de una racionalidad instrumental, necesarias para la modernización, pero con un costo en términos de dosificación” de la vida humana. Una perspectiva crítica de la modernidad es aquella que, sin dejar de reconocer la importancia de la racionalización, busca subordinarla a los valores modernos asociados a la democracia, la tolerancia, la libertad y la diversidad.

Tal como ha sido señalado, enfrentamos una nueva situación internacional, sumamente cambiante, marcada por una profunda revolución científica y tecnológica, por la progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, y por una competitividad económica basada cada vez más en la incorporación y la difusión del progreso técnico. Esta situación emergente cancela cualquier sueño (o pesadilla) de desarrollo autárquico para la región, y la obliga a orientarse hacia una inserción internacional capaz de medirse con las exigencias de un escenario globalizado. Como señala Alain Touraine, “estamos todos embarcados en la modernidad, lo que es necesario saber es si lo hacemos como galeote o como viajeros con bagajes, proyectos y memorias”.<sup>5</sup>

En este sentido, la construcción de la modernidad que plantea la propuesta de transformación productiva con equidad supone los “bagajes, proyectos y memorias”, vale decir, plantea exigencias de protagonismo y de identidad de la región. Por ello, la propuesta de la CEPAL no incurre en una reducción de la modernidad a la pura razón instrumental, a la eficacia productiva y a la uniformización del consumo.

Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos de la modernidad sin los cuales es imposible hablar de una inserción internacional ventajosa para la región. Pero estos elementos no bastan para garantizar la incorporación de los otros elementos que plantea la transformación productiva con equidad, vale decir un mayor nivel de cohesión social, la sustentabilidad ambiental y la existencia de sistemas democráticos estables.

Por el contrario, una lectura reduccionista de la modernidad que no se plantee de manera integrada y complementaria los elementos de equidad, sustentabilidad y democratización, tendería a reforzar procesos de modernización incompletos, destinados a producir enormes diferencias entre élites integradas y modernas, y vastos sectores de la población marginados y fragmentados. En tal caso, estos últimos sectores serían un fermento natural para generar reacciones de anti-desarrollo, repliegue sobre identidades particulares y “defensismo” cultural.

La modernización “trunca” no sólo se expresa en los países en desarrollo sino que tiende, con diversa intensidad y magnitud, a aparecer en países desarrollados. Naturalmente su ma-

---

5 A. Touraine, *op. cit.*, p. 236.

yor intensidad se manifiesta en las regiones de menor desarrollo, donde el fenómeno de la exclusión alcanza a sectores vastos de la población y donde ésta se liga a situaciones de extrema pobreza masiva.

Es allí donde los procesos de modernización pueden generar sociedades escindidas o duales, con élites modernas cerradas frente a masas excluidas, y donde todo lazo social resulta infructuoso. En este contexto, los excluidos conforman comunidades que no se incorporan a consensos cívicos nacionales, sino que tienden a atrincherarse en pertenencias tradicionales, locales, regionales, clásicas y/o religiosas. Desde allí resisten el intercambio “racional” con interlocutores que no comulguen con las mismas creencias, combaten el espíritu de la modernidad, y obstaculizan seriamente el logro de la integración social necesaria para potenciar los aspectos más democráticos de la modernidad.

La propuesta de transformación productiva con equidad busca vincularse, en términos culturales, a un concepto de modernidad en que se intenta trascender los límites de la racionalización instrumental, pero también se quiere romper el bloque impuesto por particularismos culturales replegados sobre sí mismos. En este sentido comparte una visión crítica de la mo-

dernidad: busca conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia comunitaria.<sup>6</sup>

En esta visión de la modernidad las identidades particulares no están destinadas a contraponerse a la modernización o transformación productiva. Por el contrario, pueden ser un factor importante para su construcción si logran

---

6 Por resumirlo nuevamente con las palabras de Touraine: “Los herederos de la filosofía de las luces creían que la libertad se liga enteramente a la racionalización. Se equivocan al olvidar que en el hombre coexisten el deseo, la memoria y la pertenencia a una cultura” (A. Touraine, *op. cit.*, p. 364). Se trataría, en esta perspectiva de la modernidad, de reglamentar la convivencia de los particularismos y evitar la radicalización de los conflictos. Michael Walzer, quien utiliza la metáfora de tribu para referirse a las comunidades particulares, visualiza la existencia de un puente semántico entre los particularismos tradicionales “tribales” y el universalismo democrático moderno. En su opinión el “tribalismo” debe estar incluido en el universalismo por ser un elemento común a toda la especie humana (M. Walzer, “La rinasita della tribu”, *Micro Mega*, N° 5, 1991, citado por Alessandra Concedada, *Attualità della tribu nelle scienze sociali tra concetto et metafora*, ponencia presentada al “International Forum on Development Problems. Nation, Tribe and Citizenship. The crisis of the State in Contemporary Societies”, Roma, 2 al 4 de diciembre de 1992).

operar como elemento de movilización consensuada y con vocación democrática.

¿Cuáles son, en consecuencia, los factores culturales que puedan servir de cimiento para la construcción de una modernidad comprendida en estos términos?

Un primer factor es el convencimiento de que una modernidad auténtica sólo puede surgir de un esfuerzo *endógeno*, vale decir, movilizando las energías sociales que hacen que una sociedad se sienta responsable por su acción y sus resultados. Esta premisa subyace a la propuesta de transformación productiva con equidad, y la siguiente cita lo ilustra: “Impulsar la transformación productiva y abrir el paso a una mayor equidad social son tareas que precisan de esfuerzos decididos, persistentes e integrales por parte de gobiernos y sociedades civiles”.<sup>7</sup>

Esta convicción de la centralidad del esfuerzo interno, que pareciera no requerir de una particular reflexión teórica, implica un desplazamiento del debate sobre el desarrollo y un cambio del clima intelectual que lo rodea. Se intenta aquí romper con aquello que José Aricó llamó “el pensamiento de la queja” y que lo ex-

plicaba del siguiente modo: “Es el pensamiento de lo que América Latina no puede ser porque alguien nos condena a no ser. Las teorías fueron para argumentar esta especie de sueño, de una Europa que nunca se llegó a alcanzar. La teoría de la dependencia, la teoría del subdesarrollo venían a explicarnos que el centro de nuestros males provenía de otra parte. No de nuestra capacidad de gobierno, no de nuestra capacidad de administración, no de nuestro propio desarrollo. No digo que la dependencia no existe, no digo que el subdesarrollo no exista, estoy hablando del uso ideológico y político de ese tipo de categorización. Nuestros males estaban colocados afuera”.<sup>8</sup> En la propuesta de la CEPAL se busca, pues, trascender este estigma de la queja.

Un segundo factor lo constituye la idea de que tal esfuerzo requiere de niveles “contables” en materia de conflictos, y de niveles altos de consenso y estabilidad. Al respecto son esclarecedoras las palabras de Fernando Fajnzylber: “Si uno pretende insertarse en el mundo, los conflictos internos, políticos y sociales, tienen

---

7 CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, op. cit., p. 13.

---

8 José Aricó (1992), “El difícil camino de la reforma democrática”, en *Lo popular en América Latina, ¿una visión de crisis?*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), 1992, p. 303.

que regularse en aras de tener credibilidad y estabilidad en esta inserción. Ello obviamente no ocurría en el período anterior, en que no sólo la economía estaba cerrada, sino que la sociedad y la política también eran cerradas”.<sup>9</sup>

El consenso no niega la existencia de conflictos, pero plantea una lógica de resolución institucional que pasa por la negociación y el compromiso, que excluye la negación del otro, y que siempre busca evitar que se imponga toda lógica de guerra. La cultura del consenso supone, pues, un cambio significativo con la cultura política tradicional en la mayor parte de América Latina y el Caribe, pues incluye al menos tres momentos que han sido problemáticos para la cultura política en la región, a saber:

- El reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil;
- La generación de negociaciones con establecimiento de compromisos; y
- La transformación de los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas.

---

9 CEPAL, serie *Industrialización y desarrollo tecnológico*. Informe N° 12 (LC/G.1729), Santiago de Chile, abril de 1992.

La respuesta de transformación productiva con equidad constata que en los últimos decenios ningún país de la región ha podido alcanzar simultáneamente los objetivos de crecimiento económico y equidad social. La CEPAL propone para los países de la región un tipo de transformación productiva sistémica que apunta a conciliar ambos objetivos del desarrollo. En dicha propuesta, esta conciliación tiene como eje la incorporación del progreso técnico en un sistema productivo integrado, se basa en el aumento intensivo del valor intelectual agregado y del componente tecnológico en distintos sectores de la producción y de servicios, y requiere mayor competitividad internacional por vía de la incorporación del progreso técnico, y no mediante la reducción de salarios o la depredación de los recursos naturales.

En esta propuesta, la *ciudadanía* aparece como un valor en que debieran entroncarse tanto los imperativos de la democracia como los del desarrollo.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, ciudadanía y competitividad constituyen los dos *momentos* de un círculo virtuoso: “Imaginar que

---

10 “La formulación y aplicación de estrategias y políticas económicas habrá de ocurrir en un contexto democrático, pluralista y participativo.” (CEPAL, *Transformación productiva con equidad...*, op. cit., p. 15).

la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado como suponer que la competitividad —necesariamente de carácter sistémico— pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía”.<sup>11</sup> De este modo, la ciudadanía requiere ser pensada como una fuente de interacción positiva entre democracia y desarrollo.

Al asociar a la ciudadanía a la puesta en vigencia de los derechos políticos y sociales, se establece una relación positiva entre ciudadanía, participación política y equidad. Porque la ciudadanía extendida constituye, bajo este ángulo, una garantía institucional para la presencia de distintos actores sociales en el sistema de toma de decisiones, y también constituye un resorte movilizador para la distribución progresiva de los logros del crecimiento económico.

Pero además la idea moderna de ciudadanía tiene connotaciones sociológicas y culturales que conviene explicitar. En primer lugar, se asocia la ciudadanía moderna con los procesos de secularización individual y grupal, en virtud de los cuales: i) se constituyen actores (individuos, grupos e instituciones) que imprimen

una cierta racionalidad a sus opciones y comportamientos; ii) se institucionalizan los procesos de cambio social en función de la expansión de derechos políticos y sociales; y iii) se diferencian progresivamente los roles y las instituciones conforme a funciones específicas.<sup>12</sup>

En segundo lugar, la creciente interacción entre distintos actores culturales y sociales, supone y expresa un consenso institucionalizado sobre la base de relaciones de recíproco reconocimiento entre actores diversos. En este sentido la ciudadanía está estrechamente ligada al *reconocimiento del otro como un semejante*.<sup>13</sup>

---

12 Véase al respecto el artículo de Gino Germani, “Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna”, *Los límites de la democracia*, varios autores, Vol. 1, Buenos Aires, CLACSO, 1985. El autor destaca además que en civilizaciones no occidentales la secularización permanece restringida a miembros de las élites, mientras el resto de los estratos sociales permanece excluido. Asimismo, enfatiza la idea de que la secularización no es condición suficiente de la democratización. De no verse acompañada por la recreación de valores, la secularización bien podría impedir la democracia o ejercer sobre ésta un efecto disolvente. Según Germani, esta última es la tendencia predominante.

13 Como veremos más adelante en este trabajo, este rasgo de la ciudadanía —reconocimiento del otro— plantea serios problemas en nuestra región cuando se consideran sus principales rasgos culturales.

---

11 CEPAL, *Educación y conocimiento...*, op. cit., p. 18.

El énfasis en la socialización y la educación en los procesos de modernización, por ejemplo, no sólo es crucial por las exigencias de aumento productivo que tal modernización implica, sino también para el fortalecimiento de la cultura democrática mediante la difusión de valores propios de la construcción ciudadana.

En tercer lugar, ya no se trataría solamente de comprender la ciudadanía como la mera satisfacción de derechos avasallados por los regímenes autoritarios, sino como la plasmación de una serie de demandas referidas a la superación de toda forma de discriminación en el mercado y en el sistema político de toma de decisiones. Se trataría del logro de una construcción institucional sólida y renovable, que permita el desarrollo de negociaciones entre actores e individuos de acuerdo con normas de conducta y con derechos establecidos. En suma, de una construcción institucional convergente con un desarrollo económico cada vez más incluyente.

La reciente propuesta que la CEPAL formula, y en la que se asigna una importancia progresiva a la educación y a la producción de conocimientos en la dinámica del crecimiento, coincide con la búsqueda por compatibilizar el desarrollo económico con la construcción de una ciudadanía democrática y moderna. El

texto ya citado de la CEPAL advierte que “los estudios prospectivos muestran que al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos clave tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad”.<sup>14</sup>

Tal es la propuesta implícita en el reciente y citado texto de la CEPAL, en la que la centralidad de la educación y el conocimiento plasma hoy, en la perspectiva de una modernización integradora, en los siguientes imperativos: i)

---

14 CEPAL, *Educación y conocimiento...*, op. cit., p. 119. Y en el mismo sentido: “La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico), reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión sea central para la propuesta de la CEPAL sobre transformación productiva con equidad” (*Ibid.*, p. 17).

democratizar el acceso a los códigos de la modernidad; ii) democratizar el acceso a una oferta de formación de recursos humanos que se traduce en elevar, difundir y actualizar los usos de la educación y del conocimiento; y iii) difundir de manera más igualitaria la incorporación del progreso técnico y del valor intelectual a las actividades productivas.

La centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo incide significativamente en la dinámica de un orden democrático, pues la base material de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de relaciones productivas, sino también en el acervo y el uso del conocimiento, de la información y de la comunicación.

¿Pero cómo se cruza esta centralidad del conocimiento para el desarrollo en la región, con la citada construcción de ciudadanía y con los tejidos propios de la cultura viva en América Latina y el Caribe?

La propia CEPAL es consciente de esta determinación cultural cuando advierte: “La educación y el conocimiento son partes inseparables de la identidad cultural de los pueblos. Sobre ellos se asientan la comunidad del lenguaje y el patrimonio común. A través de ellos se transmiten, forman y expresan las capacidades creativas de los individuos y colectividades

[...] La constitución de la moderna ciudadanía y la elevación de la competitividad internacional suponen la continuidad de esa comunidad histórica, sobre cuya base solamente pueden los países aspirar a transformar y enriquecer su identidad”.<sup>15</sup>

Esto nos coloca en un punto central de nuestras preocupaciones, a saber, el lugar de las identidades culturales en la dinámica del desarrollo y en la construcción ciudadana en las sociedades contemporáneas.

## **2. INTERNACIONALIZACIÓN DE LA CULTURA Y LA CIUDADANÍA**

Existen fenómenos ligados a la internacionalización de la economía, la política y la cultura que fuerzan a repensar hoy día la dimensión cultural tanto en sociedades posindustriales

---

15 CEPAL, *Educación y conocimiento...*, *op. cit.*, pp. 125 y 126. Y más adelante, en el mismo documento: “La adquisición de las destrezas necesarias para desenvolverse en la sociedad sólo podrá hacerse efectiva mediante la revalorización de la propia identidad cultural, lo que proporciona un punto de partida que permite asimilar de manera selectiva y útil los avances globales de la ciencia y la tecnología y aprovechar las respuestas que surgen de la propia acumulación cultural.” (p. 157).

como en países en desarrollo. De no considerar cuando menos tres de estos procesos, y en su carácter global, la reflexión quedaría privada de elementos decisivos:

i) La reformulación de la ciudadanía en función de identidades culturales es un tema de presencia creciente y concomitante en todas las latitudes. En el mundo industrializado, sobre todo en Estados Unidos y Europa Occidental, las migraciones internacionales aumentan la incidencia de minorías no sólo en el aspecto demográfico, sino también en un sentido socio-cultural y, en consecuencia, político.

En el mundo en desarrollo, el impacto de la globalización sobre las culturas endógenas ejerce un impacto de análoga magnitud. El caso del Islam es muy ilustrativo: no sólo muestra cómo un factor cultural impacta las relaciones económicas y políticas, sino también, inversamente, cómo en los propios países islámicos la falta de integración social de la dinámica modernizadora refuerza la integración cultural por vía de un tradicionalismo mesiánico.<sup>16</sup>

---

16 Maxime Rodinson hizo recientemente una reflexión bastante heterodoxa en la cual explica la extensión del fundamentalismo islámico menos como un retorno a un pasado que nunca fue tan integrista, y mucho más por el

También en países asiáticos, africanos y de Europa Oriental, la multiplicidad etnocultural aumenta la conflictividad social, en la medida en que las sociedades se abren a los mercados mundiales e incorporan valores como la libertad de expresión y de afirmación cultural, con lo cual se intensifican demandas de afirmación étnico-territorial y religiosa. El factor cultural no sólo es una variable decisiva al interior de los países, sino que impacta cada vez más en las relaciones internacionales.<sup>17</sup>

---

entramado de crisis y exclusión existente en esos países. Es, según Rodinson, dicha crisis y exclusión lo que ha llevado a una relectura en clave mesiánica de los textos sagrados, y a una refundación de una historia integrista como base de legitimación de los movimientos que buscan una salida radical-integrista a la crisis (véase M. Rodinson, *L'Islam: politique et croyance*, París, Fayard, 1993).

17 “Así, por ejemplo, la plasmación de iniciativas de intercambio comercial entre Estados Unidos y Japón está condicionada por las posibilidades de comunicación entre orientaciones culturales distintas, trasladándose el sentido económico de la competencia a esferas culturales y políticas. En el mismo sentido [...] temas como la modernización, la democracia y la unificación nacional en Corea están asociados con el metabolismo cultural de su propia transformación política.” (F. Calderón, “Procesos culturales y estrategias de modernidad en América Latina”, ponencia presentada al “International Forum on Development Problems. Nations, Tribe and Citizen-

ii) Tanto las sociedades avanzadas como aquellas en desarrollo enfrentan un problema común, a saber, que la modernización productiva,

---

ship. The Crisis of the State in Contemporary Societies”, Roma, 2 al 4 de diciembre de 1992, pp. 3 y 4). Véase también, al respecto: K. van Wolferen, “Une nouvelle approche de la question japonaise”, *Regard froid sur le Japon*, serie, Notes de la Fondation Saint-Simon, París, 1990; M. Cooper, *La recherche d'un consensus*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 1982. Un importante análisis histórico sobre la cultura política y el proteccionismo en Estados Unidos puede encontrarse en S. Lipset y J. Hayes, “Las raíces sociales del proteccionismo norteamericano”, y Sung-Jo Han, “The Korean experiment”, *Journal of Democracy*, Vol. 2, N° 2, Washington, D.C., 1991. Un llamativo análisis sobre los límites de la construcción ciudadana en el Japón en relación con los hijos de migrantes japoneses o coreanos puede consultarse en T. Miyasima, “Immigration and the redefinition of ‘citizenship’ in Japan: ‘One people-one nation’ in question”, ponencia presentada al “International Forum on Development Problems. Nation, Tribe and Citizenship”, Roma, 2 al 4 de diciembre de 1992. Para el caso de India, consúltese T. K. de Oommen, “Insiders and outsiders in India: primordial collectivism and cultural pluralism in nation-building”, *International Sociology*, Vol. 1, N° 1, marzo de 1986, pp. 53-74. Para el caso de Europa Occidental consúltese J. Habermas, “Cittadinanza e identità nazionale”, *Micro Mega*, N° 5, 1991. Véanse además los siguientes textos: G. Quaranta, “Cittadinanza attiva e riforma della democrazia”, *Democrazia diretta*, N° 3, 1990; F. Furet, P. Rosavallon y J. Julliard, *La République du Centre*, París, Calmann-Lévy, 1989.

si aspira a niveles crecientes de competitividad, requiere hoy de la formación de un *núcleo duro de inteligencia*. Pero a la vez requieren, desde su propia aspiración democrática y de desarrollo nacional, que este núcleo duro no se construya a la manera elitista, sino que forme parte de un proceso de construcción protagonizado por el conjunto de la sociedad.

Una construcción democrática del desarrollo no parece viable cuando el campo de negociaciones y consensos políticos se restringe a las élites. La propia delegación política de los gobernados a los gobernantes obliga a las élites tecnopolíticas, en los escenarios emergentes de la llamada “sociedad comunicacional” y “sociedad del conocimiento”, a movilizar la capacidad de intervención de los ciudadanos, proveyendo los mecanismos de información, comunicación y socialización del conocimiento entre los miembros de la sociedad.<sup>18</sup>

---

18 Según A. Touraine, lo específico de una sociedad programada o posindustrial es “introducir grandes aparatos centralizados de gestión en los dominios más diversos de la vida social [...] El término es inexacto pero indica a las claras que se forman centros de decisión y gestión capaces de producir no sólo sistemas de medios sino también objetivos de la actividad social, tecnologías de salud, del consumo o de la información. Esta movilización ofrece muchas oportunidades a los

iii) La globalización de la cultura, resultado de la industria y el mercado cultural, generó una serie de fenómenos que replantean los procesos de construcción nacional. Uno de los fenómenos más acuciantes es la construcción de un tiempo cultural *sincrónico* para el conjunto de las sociedades nacionales, donde los hechos y decisiones en un determinado lugar afectan inmediatamente a otro, generando una simultaneidad planetaria de la información. En el plano económico, esto implica la tendencia a la disolución de economías propiamente nacionales y a la constitución de una unidad económica internacionalizada, que funcionará de manera sincrónica. Tenderían a imponerse, de este modo, políticas económicas internacionalizadas. En la misma línea, la reorganización de los escenarios culturales y los cruces constantes de las identidades exigen preguntarse de otro modo por los órdenes que sistematizan las relaciones materiales y simbólicas entre los grupos. Fenómenos especialmente importantes para varias situaciones serían la desterritorialización de identidades culturales, y la

tendencia hacia la descentralización de las empresas transnacionales.<sup>19</sup>

La llamada “sociedad programada” o “informatizada” implica, pues, una recomposición radical de las relaciones entre los distintos grupos sociales y de cómo éstos se organizan al interior de la sociedad.

Estos tres procesos llevan a plantear desafíos de construcción de ciudadanía desde una perspectiva cultural. Por una parte, la demanda de identidad se hace más presente en la medida en que se multiplican las identidades culturales en el seno de la sociedad, y porque las identidades colectivas se exponen a influencias múltiples por efecto del patrón globalizado de modernización. Por otra parte, la centralidad del conocimiento en el aumento de competitividad de las economías nacionales reclama una suerte de “construcción social de inteligencia”, vale decir, una *capacidad de asimilación y respuesta societal*, que permita incorporar dinámicamente la producción y difusión del conocimiento a los procesos productivos en todos los niveles de la economía. Esta ca-

---

individuos pero implica el riesgo de acrecentar la capacidad de manipulación de un poder absoluto” (A. Touraine, *El retorno del actor*, Buenos Aires, EUDEBA, 1987, p. 143).

---

19 N. García Canclini, *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, D.F., Editorial Grijalbo, 1990, pp. 288-289.

pacidad depende, en importante medida, de la síntesis que pueda proyectarse entre el acervo cultural y la incorporación de nuevas destrezas y conocimientos.<sup>20</sup>

Los procesos referidos resitúan la problemática de la construcción ciudadana moderna en un vértice donde la cultura es fundamental pero a la vez plantea esta misma construcción en una situación de *conflicto*. Es claro, por ejemplo, que existe tensión entre la tradición

cultural y la racionalidad instrumental que opera en las exigencias de reconversión productiva y de aumento de la competitividad internacional de las economías nacionales. Los procesos de modernización pueden capitalizar este acervo cultural preexistente, y también pueden confrontarlo. El caso japonés, por ejemplo, es muy ilustrativo en cuanto a las relaciones dinámicas entre el acervo cultural y la modernización acelerada.

La modernidad propia del ciclo industrial ha sido un proceso histórico limitado, pues no logró la integración plena de la sociedad como producto de su propia actividad. Pero los límites de la misma son diferentes según la sociedad desde donde se la vive y desde donde se la piensa.

En las sociedades avanzadas de Occidente, la construcción ciudadana ha podido contar con conquistas mucho más amplias que en América Latina y el Caribe. En los países islámicos, en cambio, pareciera que los fracasos en materia de integración social han reforzado el desarrollo de un neocomunitarismo anti-moderno. En el Sudeste Asiático y en Japón, la modernización ha tenido un origen elitista, pero resultó socialmente más incluyente que en nuestra región, y contó con mayor legitimidad cultural. No obstante, en tales regiones la

---

20 La capacidad de respuesta a los cambios del medio constituye un rasgo propio de todas las culturas. Cada cultura es “una construcción mental que tiene una estructura lógica profunda, una gramática no inmediatamente discernible, que gobierna y refuerza los valores explicitados, y que ofrece reglas alternativas para circunstancias distintas.” (J. Durston, “Cultura, conocimiento y modernidad: elementos fundamentales de la lucha indígena”, ponencia presentada al seminario “Pueblo mapuche y desarrollo: desafíos y propuestas”, Angol, Chile, 14 al 16 de enero de 1993, p. 6). Y más adelante: “Las culturas están constantemente cambiando y adaptando sus creencias y normas en respuesta a los cambios que ocurren diariamente en el medio social, económico e intelectual. En este sentido, no existen culturas tradicionales: no hay ninguna cultura en el mundo que hoy siga exactamente idéntica a lo que era hace una generación, y ni siquiera a lo que era el año pasado. Una cultura, como un ‘idioma silencioso’, cambia permanentemente con los cambios en el uso que hacen de ellas las personas.” (*Ibid.*, p. 7).

modernización exhibe importantes rezagos en los planos de la ciudadanía y del reconocimiento de diversas culturas ajenas a las nacionalidades dominantes.

Un fenómeno de singular importancia respecto a los nuevos procesos de internacionalización de la cultura y de la política lo constituye la generación de una serie de “culturas antimodernas” en buena parte de los países en desarrollo. También pueden observarse, empero, rasgos fundamentalistas en las sociedades industrializadas. La comprensión de estos fenómenos nos parece esencial para plantear, desde y para América Latina y el Caribe, las formas que hoy deben asumir las dinámicas de la modernidad y la “universalidad” en nuestra región.

Este panorama conflictivo por el que atraviesan las diferentes regiones del planeta relativiza las expectativas optimistas que identificaron el fin de la Guerra Fría con una extensión generalizada y rápida de la modernidad y del sistema democrático. Actualmente presentamos una complejización aún mayor de la relación entre modernidad e identidad cultural, o entre universalidad “moderna” y particularismos regionales.

Los diversos conflictos nacionales o internacionales que actualmente desgarran una buena parte del mundo en desarrollo —esa suerte de

sexto continente que ha surgido con el poscomunismo y donde en menos de tres años han aparecido 17 nuevos estados—,<sup>21</sup> comparten un patrón, a saber: el intento de reforzar, refundar o fundar *construcciones identitarias antimodernas*.

Estas construcciones responden a una profunda decepción respecto de los procesos de modernización; tales procesos son vistos por un sector importante, e incluso mayoritario de la población, como inducidos exógenamente: casi somos una simple entrada “en la historia del otro”.<sup>22</sup>

Esta percepción de los procesos de modernización como procesos *extraños*, coincide con la crisis económica de muchos países en desarrollo, y con la imposibilidad de los Estados de responder a la expectativa de bienestar y progreso general que en algún momento despertaron, y en torno a la cual lograron una capacidad movilizadora que hoy han perdido.

Tales procesos de modernización en crisis no tuvieron un mismo principio inspirador. Para ilustrar la diversidad de principios puede

---

21 I. Ramonet, “Temps nouveaux”, *Le Monde diplomatique*, Año 40, N° 470, mayo de 1993.

22 A. Gouffenic, “Femmes, temps, cultures”, *A la recherche du temps des femmes*, París, ACC et Tierce, 1985.

invocarse la inspiración nacionalista-secular de India, la socialista-nacional de Argelia, la orientación conservadora prooccidental del Irán imperial, los diversos modelos de Estado-partidos africanos y los modelos comunistas del Cáucaso soviético y los Balcanes.

Sin embargo, todos ellos se nutren de las *dificultades para integrarse por vía de la modernización económica y social*. Todos ellos enfrentan con problemas el desafío de construir una síntesis entre cultura tradicional y modernidad, comparten la constitución de una élite dirigente que es percibida como escindida de la sociedad, y no han logrado consagrar canales extendidos de participación democrática.

Las construcciones identitarias antimodernas no son patrimonio del mundo en desarrollo ni del poscomunismo. Tampoco son uniformes en su ataque a la modernidad: el caso de India muestra que pueden incluso incorporar de buen grado la racionalidad instrumental de la cual la modernidad es portadora, cuestionando los aspectos de racionalidad normativa, la democracia, la secularización y la tolerancia.

Con mayor o menor presencia ellas cruzan todas las sociedades contemporáneas, constituyendo aquello que se ha denominado el “lado oscuro de la modernidad”, conformado por la emergencia de nacionalismos xenófo-

bos, de sectas irracionalistas y de neomesianismos religiosos. Estas tendencias pueden, en condiciones de crisis, alcanzar dimensiones insospechadas, en desmedro del pluralismo y la tolerancia.

Por eso resulta hoy día de capital importancia considerar la modernidad como posibilidad de síntesis: no como una negación de los particularismos, sino como la difusión de una mentalidad abierta que permita alcanzar síntesis enriquecedoras entre tradición y cambio, entre apertura al mundo y afirmación de la identidad propia.

En países de América Latina y el Caribe puede también observarse una tensión conflictiva en la relación entre identidades culturales y democracia política, si bien en un sentido muy distinto: tensión entre la voluntad de partidos y empresarios por institucionalizar el sistema político, por una parte, y la orientación de cambio cultural y social por parte de movimientos sociales importantes, como son los movimientos éticos, simbólico-expresivos, regionales, cooperativos, indígenas, de mujeres, de jóvenes, de obreros y los localistas urbanos y rurales.

Por cierto, estas tendencias varían de una situación nacional a otra, y los propios actores oscilan en el tiempo entre la búsqueda de institucionalización política o autoafirmación

cultural. Pero baste consultar la prolífica literatura sobre movimientos sociales en América Latina y el Caribe para verificar que éstos no sólo se hallan comprometidos en luchas de supervivencia o por satisfacer las llamadas necesidades “básicas”, sino también en luchas por la producción de sentido y de formas colectivas de producción cultural.<sup>23</sup>

Esto resignifica la noción de ciudadanía, ubicándola en el cruce entre los derechos de representación política y los derechos al uso de espacios públicos para la afirmación de identidades culturales. Las demandas sociales por mayor participación, información, comunicación o publicidad no son ajenas a las identidades culturales de los sectores populares o excluidos: la cultura aymara y quechua en el mundo andino, la de los “pelados” en México, o la de los marginales urbanos en Río de Janeiro y en Caracas.

En la interacción con las fuerzas modernizadoras, estas identidades culturales se redefinen incesantemente. Algunos de sus rasgos se

pierden en los anales de la historia y otros sobreviven, modificándose en su relación con las tendencias más universales a las que se vinculan. Hoy día dicha exposición alcanza grados inéditos de intensidad. Los procesos de internacionalización, el acceso a la comunicación global, los cambios en el perfil educativo de la población, las nuevas relaciones generacionales y de sexo, los nuevos patrones de comportamiento y consumo: todo ello genera una tendencia imposible de contrastar de diálogo conflictivo y quizá de ruptura con la tradición. En este marco se vuelve urgente entender cómo se están conformando estos nuevos cruces y cuáles son sus potencialidades para el proceso de desarrollo.

La valorización de la dimensión cultural del desarrollo puede recrear horizontes que impregnen a la política —y a las políticas— con una potencia movilizadora que convoque y “seduzca” a los actores sociales que se hallan más replegados sobre su propia identidad. Tendencias emergentes en la percepción social convergen, desde esta mirada, en una mayor “culturización” del desarrollo y de la política.<sup>24</sup>

---

23 Para una visión relativamente completa sobre los movimientos sociales en la región, véase A. Escobar y Sonia Álvarez (comps.), *The Making of Social Movements in Latin America*, Nueva York, Westview Press, 1992.

---

24 El rescate de los nuevos movimientos sociales muestra una preocupación por la constitución de identidades colectivas, sean regionales o sectoriales. La

De lo que se trata entonces es de penetrar en el entramado cultural que constituye el conjunto de representaciones y autoimágenes que circulan entre los sujetos, sobre todo aquellos para quienes la ciudadanía es, hasta ahora, más una carencia que un hecho. Como se verá en las páginas que siguen, la dialéctica entre “integrados” y “excluidos” en nuestra región tiene una profunda raigambre cultural que refuerza este patrón de exclusión e inequidad, y le plantea dificultades muy grandes a la construcción de una ciudadanía moderna.

Sostenemos en las páginas siguientes que los procesos de exclusión social y degradación o discriminación cultural se refuerzan mutua-

---

preferencia por los movimientos sociales frente a los partidos políticos implica el privilegio de nuevas lógicas de dinámica social, la búsqueda de nuevas formas de hacer política y un aterrizaje de la exaltación de la diversidad. La revaloración de la democracia y del pluralismo apuntan a la consolidación de una cultura democrática y no sólo de un gobierno electo por las mayorías [...] La reorientación de las ciencias sociales también implica un cambio en la forma de comprender la realidad social, a partir de la constatación de la complejidad progresiva, la desarticulación creciente y el polimorfismo del tejido social. M. Hopenhayn, “El debate posmoderno y la dimensión cultural del desarrollo”, *Imágenes desconocidas: la modernidad en la encrucijada posmoderna*, Buenos Aires, CLACSO, 1988, p. 67.

mente. El sentimiento o la autoimagen de superioridad que han tenido las élites dominantes, y que preservan todavía en gran medida, es fiel reflejo de esta discriminación. De esta manera, la diversidad cultural en la región no ha plasmado en una cultura de la tolerancia y del reconocimiento del otro-distinto como un semejante en derechos, sino todo lo contrario.

### **3. LA DIALÉCTICA DE LA NEGACIÓN DEL OTRO COMO IMPOSIBILIDAD DE CIUDADANÍA**

La relación conflictiva con el otro-distinto-de-sí se remonta al período de descubrimiento, conquista y evangelización del continente. Pero no acaba allí, sino que sobrevive y se transfigura innumerablemente a lo largo de nuestra historia.

Importa detenerse en este rasgo para ahondar en la relación entre cultura, desarrollo y ciudadanía en la región: la *dialéctica de la exclusión*, que en modo recurrente atraviesa el itinerario modernizador en la región desde fines de siglo pasado, y la dialéctica de dominación entre las aletas (políticas y socioeconómicas) y la sociedad toda, tiene un “suelo histórico” en la *dialéctica de la negación* que se remonta

al fenómeno de la conquista y de la evangelización, y se prolonga por toda nuestra historia bajo la forma de la negación del *otro*: ese otro que puede ser mujer, indio, negro, *campesino* o *marginal urbano*.<sup>25</sup>

La negación del otro presenta, en su desarrollo histórico, matices diversos. Esta construcción difiere, por ejemplo, si el encuentro cultural se realizó sobre la base de sociedades ya complejas, como las andinas o mayas,<sup>26</sup> o si el encuentro se produjo frente a sociedades de

menor complejidad o mayor dispersión, tales como las comunidades amazónicas, mapuches o caribeñas. Muy distinta ha sido, también, la dinámica de la negación del otro, cuando tuvo por base la migración esclava del **África**, aunque se superpone con los casos anteriores, generando escenarios distintos, como se observa en el caso de Brasil y de buena parte del Caribe. Los matices se hacen todavía más complejos al considerar las migraciones europeas más recientes, que se entroncaron con sociedades republicanas constituidas, tornando más compleja la construcción de identidades nacionales, como en los casos de Argentina y Uruguay.

Como bien ha subrayado R. Adams para el caso de Guatemala, y que puede hacerse extensible a buena parte del continente, los procesos de cambio sociocultural contemplan la transición de sociedades culturalmente particulares, relativamente desestructuradas, hacia la constitución de culturas nacionales, donde el peso y la evolución siempre irregular de las relaciones socioculturales impiden que se prefiguren de manera acabada sociedades modernas integradas.<sup>27</sup>

---

25 No pretendemos reducir el patrón de exclusión a una originaria dialéctica de la negación que marca el inicio de la Conquista de América. Por cierto, la exclusión hoy día se explica por múltiples fenómenos, de carácter sociodemográfico, por las dinámicas (o insuficiencias dinámicas) de acumulación capitalista, etc. Sin embargo, la negación originaria de la cultura del otro —negación enraizada en los procesos de conquista, colonización y evangelización—, constituye un mástil en torno al cual se adhiere, con mayor facilidad, el itinerario de la exclusión que adviene en las dinámicas de modernización y en los sesgos elitistas de constitución de nuestras sociedades nacionales.

26 En tales sociedades la temática del otro tiene relación con un *ethos* cultural ya diverso, y los resultados, en palabras de René Zabaleta, son “sociedades abigarradas” (véase R. Zabaleta, “Forma, clase y multitud en el proletariado minero de Bolivia”, *Bolivia hoy*, R. Zabaleta [comp.], México D.F., 1983).

---

27 Citado por J. Medina Echavarría, *Sociología latinoamericana*, San José, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1980, pp. 119-120.

La dialéctica de la negación contiene muchos pliegues. Desde el lado del descubridor, el conquistador, el evangelizado el colonizador, el criollo y finalmente el blanco, la negación parte de un doble movimiento: de una parte se *diferencia* al otro respecto de sí mismo, y enseguida se le *desvaloriza* y se le sitúa jerárquicamente del lado del pecado, el error o la ignorancia.<sup>28</sup>

En el pensamiento latinoamericano, e incluso en sus ideologías del progreso y del desarrollo, esta jerarquía se perpetúa todavía hoy

---

28 Esta desvalorización no es, empero, uniforme. Incluso del lado de la evangelización, la actitud de la Iglesia hacia las culturas no cristianas o autóctonas alcanzó momentos de comprensión, si bien desde una jerarquía de valores ya asumida. Valgan las palabras del fraile Bartolomé de las Casas: “Así, estos indios, totalmente inocentes, no pueden ser acusados por no entrar en razón con sólo la prédica de las primeras palabras del Evangelio, pues ellos no entienden al predicador. No están obligados a abandonar de golpe su religión ancestral, porque no comprenden que esto es lo que les resulta mejor [...] no existe mayor ni más difícil decisión para un hombre que abandonar la religión que ha abrazado”. En este sentido De las Casas “se sitúa en una suerte de frontera indecible entre la salvación y la negación del otro” (G. Bravo, “La estructura íntima del pensamiento latinoamericano: descubrimiento del otro”, Santiago de Chile, inédito, p. 25).

como diferenciación entre el lugar del *logos* y el lugar del *rito*. El otro —indio, autóctono, no occidental— es el sujeto en que se realiza el rito: la realidad mágica, el folclore, el saber precientífico, la expresividad espontánea y el arte local. El *logos* —como dominio de la razón, del discurso “verdadero”, de la ciencia y del desarrollo— es el dominio del “blanco” del occidental, en suma, la voz del progreso.<sup>29</sup> La síntesis entre “lo propio y lo universal” que se requiere para constituir una modernidad “auténtica” sigue faltando.

Mientras el “otro” (mujer, indio, negro, campesino, marginal) debe internalizar este *logos* para acceder al desarrollo y al progreso, el rito en cambio puede permanecer restringido a las culturas autóctonas y locales, sin necesidad de ser internalizado por parte de los “portadores” del *logos*.<sup>30</sup> El colonizador, el evangelizador, y

---

29 Véase G. Bravo, *op. cit.*

30 “A la visión de los vencidos se le reconocerá como máximo su dimensión estética e incluso política —es el caso de Mariátegui respecto al ayllu o comunidad incaica, en tanto forma natural de la comunidad—, por la información ‘antropológica’ cuando no ‘folclórica’ que aportan respecto al ‘pasado americano’, por el aporte de sus ‘rituales’ a la gestación de un ‘mestizaje cultural’ y/o ‘religioso’, pero no se le concederá jamás estatuto de pensamiento.” (G. Bravo, *op. cit.*, p. 8).

más tarde también el político o el planificador, integran el rito como forma de “compensación-cooptación” del otro. En el intercambio cultural, el rito es reconocido a cambio de que se subordine al dominio del logos. Esto, pese a que históricamente el mundo simbólico de las culturas autóctonas ha mostrado especial dinamismo y permeabilidad para combinarse con el “logos” de la cultura occidental. Ejemplo claro de ello es la producción del barroco andino en toda la región.

En términos esquemáticos se puede afirmar que el colonizador, el evangelizador y, en general, el sujeto de la cultura dominante, le han respetado a las culturas oprimidas sus prácticas de producción y reproducción: sistemas de cultivos, organización comunitaria, estrategias de supervivencia. En ello se ha podido ver que la racionalidad productiva “autóctona” no ha estado necesariamente reñida con la racionalidad instrumental “exógena”.<sup>31</sup> Pero

---

31 Los análisis de John Murra acerca de la racionalidad productiva andina, su organización multicíclica en varios pisos ecológicos, y su vinculación a procesos de distribución macrorregionales y no mercantiles, muestran la existencia, en la cultura andina, de un sistema altamente racionalizado de producción que pervive y se reproduce hoy día (véase J. Murra, *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Lima, Ins-

la cultura dominante se ha resistido, en cambio, a reconocer que en la historia también se han dado formas concretas de enriquecimiento mutuo entre los dominios del rito y del logos. Olvida que el “otro” constituye no sólo una presencia mayoritaria en regiones como el Caribe o el mundo andino, sino que además ha sido y es una presencia insoslayable en las más diversas manifestaciones de la cultura y la sociedad.

La negación del otro por parte de las élites políticas y económicas (las élites asumen su identidad como criolla, casi nunca como mestiza) tiene, asimismo, otras caras contrapuestas y pendulares. Por un lado el otro es el extranjero, y la cultura política latinoamericana, en sus versiones más tradicionalistas y autoritarias, ha exhibido con frecuencia esta resistencia al otro-extranjero: aquello que “amenaza nuestra identidad” desde fuera, que corroe la nación como un virus que se introduce desde la frontera. En el extremo opuesto, el propio “criollo” latinoamericano ha negado al

---

tituto de Estudios Peruanos (IEP), 1975). Para una discusión sobre la problemática, véase S. Rivera Cusicanqui, “Sendas y senderos de la ciencia social andina”, *Revista autodeterminación*, N° 10, La Paz, octubre de 1992, pp. 83-108.

otro de adentro (al indio, al mestizo) identificándose de manera crítica y emuladora con lo no autóctono, sea europeo o norteamericano. Este juego de identificaciones ha sido muy importante y eficaz en la construcción de instituciones reales.

Desde el lado del “negado” (indio, negro, esclavo, mujer, mestizo, campesino, marginal, pobre), el proceso de negación del otro también se vive con más de una cara. Por un lado se introyecta como auto negación, es decir, como cercenamiento de la identidad propia frente a sí misma. Despojado del asidero que podía dispensarle su propia identidad cultural, y del horizonte de sentido que dicha identidad le confería a su vida, navega por una orfandad interminable en medio de un mundo en que no logra reconocerse. Por otro lado se vive esta negación como una asimilación siempre deseada y siempre frustrada al mundo de lo “blanco”, al progreso, en fin, a la modernización. La identidad se ve de esta manera signada por una suerte de promesa incumplida o de proyecto trunco.

El otro-oprimido aparece siempre al margen de los espacios sociales en que se formulan y deciden los grandes proyectos colectivos, y en que se asignan los recursos. Esta falta de acceso define, en importante medida, la cultura

oprimida.<sup>32</sup> También se desarrollan, del lado de este otro-negado, estrategias de preservación de la diferencia, que se observan claramente en la música, el arte, la danza, el ritualismo y el sincretismo religioso, los sistemas de cultivo y de supervivencia, los vínculos comunitarios y las reivindicaciones de territorio y de uso de la lengua vernácula.

La negación del otro en la región se explicita de la manera más clara y sostenida en la discriminación de las etnias indígenas y afroamericanas. La discriminación étnica contra los negros de las culturas afroamericanas no desaparece después de abolida la esclavitud: “La visión del negro como explicación esencial del calamitoso cuadro que presentaban algunas repúblicas latinoamericanas del siglo XIX se fortaleció aún más cuando, al correr de los años, posteriormente a la abolición, quedó claro para el simplismo racista que los negros no constituían

---

32 “Se llama cultura oprimida aquella que carece de instituciones encargadas de la producción de conocimientos y de normas o estrategias para negociar, modificar y adaptar los proyectos de sociedad de sus portadores.” (J. Casmir, *Vigencia de la cultura oprimida*, *Cultura y creación intelectual en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 67).

factor de atraso por ser esclavos, sino por negros”.<sup>33</sup>

Son escasos los mecanismos de reconocimiento de viejas y nuevas dinámicas etnoculturales, y la irrupción de nuevos movimientos y movilizaciones indígenas nacen del reclamo por esta carencia. En varios países del continente los indios son la mayoría, “pero ni su lengua es la oficial, ni su cultura la dominante, ni sus instituciones la base de la organización estatal”.<sup>34</sup>

---

33 M. Romero Friginals (comp.), *África en América Latina*, México, Siglo XXI Editores/UNESCO, 1977, p. 49. El mismo autor señala que, al quedar como trabajadores “libres” y despojados de ese factor de cohesión sociocultural que fue la esclavitud, “se daba en la realidad una situación que pura y simplemente vedaba al negro el acceso a los niveles de cultura y participación social que podrían haberle permitido actuar eficazmente, tanto en el sentido de la adopción mimética de los valores ‘blancos’, como en el de revalorización de los valores ‘negros’ (*Ibid.*, p. 51).

34 G. Bonfil Batalla, “La nueva presencia política de los indios: un reto a la creatividad latinoamericana”, *Cultura y creación intelectual en América Latina*, *op. cit.*, p. 141. Y en otro texto: “Hay quienes se maravillan ante las ruinas de las ciudades mayas y sienten por ellas un auténtico orgullo nacional, pero ignoran que más de un millón de personas hablan y piensan en maya y viven su vida cotidiana como mayas. Hay quienes —entre la

No es casual que en buena parte de la región los movimientos indianistas, cada vez más intercomunicados entre sí, plantean con fuerza importantes reformas culturales, reclamando la constitución de estados pluriétnicos y plurinacionales.<sup>35</sup>

La dialéctica de la negación del otro precede a la dialéctica de la exclusión. La negación no se interrumpe: se transmuta. En la historia

---

gente ‘cultas’— conocen algún fragmento de la antigua filosofía o poesía náhuatl pero ignoran que en el centro de México existe más de un millón y medio de hablantes de náhuatl. ¿Por qué? Porque el náhuatl sólo lo habla la cocinera en la cocina, el peón de albañil de una obra en construcción o el campesino trabajando sus escasos surcos de mala tierra de temporal.” (R. Stavenhagen, “Resistencia y renacimiento cultural indígena”, *Cultura y creación intelectual en América Latina*, *op. cit.*, p. 307).

35 Véase al respecto la compilación realizada por G. Bonfil Batalla, *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen, 1981; y X. Albó, “El retorno del indio”, *Revista andina*, N° 2, Lima, diciembre de 1991. Para el caso del afroamericanismo en el Caribe francés, véase J. Casimir, *The Caribbean: One and Divisible*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 66 (LC/G.1641-P), Santiago de Chile, noviembre de 1992; publicación de las Naciones Unidas. Para un análisis del creole hispano y su evolución, véase A. Quintero, *¡Seis, bomba, danza... sonata... salsa y control! Sociología de la música del Caribe*, San Juan, Puerto Rico, en prensa; y M. Romero Friginals, *op. cit.*

de la región hay continuidad temporal entre la negación y la exclusión: los descendientes de los negros que fueron esclavos traídos de **África**, y de los indios que fueron sometidos por la conquista, son hoy, en su mayoría, pobres y marginados (aunque no sean los únicos pobres o marginados). El estigma no se interrumpe ni con las revoluciones de independencia, ni con las empresas modernizadoras, ni con el Estado de derecho.

Las distancias socioeconómicas, en muchos países de la región, siguen acompañadas por el color de la piel o por la lengua. Las relaciones de servidumbre con el personal de servicio en los hogares de clase media o clase alta, y con los trabajadores agrícolas y fabriles, sobreviven a la supuesta vocación igualitaria de la modernidad, y son la evidencia de que dicha dinámica es, todavía, un desafío pendiente en la mayoría de nuestras sociedades. Y si bien existe un cierto margen de movilidad social de abajo hacia arriba en un porcentaje de los grupos étnicos, esta movilidad siempre ha sido lo suficientemente exigua como para mantener una estratificación social que, en términos generales, se corresponde con una estratificación étnica.

Esta negación/exclusión del otro entraña un doble rechazo al sentido más democrático e integrador que pueda pretender la modernidad.

Por un lado, el rechazo por parte de quienes asumen valores universalistas de modernización pero no los asocian con las identidades culturales específicas de la región sino, por el contrario, subvaloran estas identidades y emulan a las élites de los países industrializados. Esto constituye una prolongación de la mentalidad colonial y podría expresarse metafóricamente en el deseo de construir un futuro sin memoria. En las antípodas de esta sensibilidad, el rechazo a la modernidad se expresa en quienes la perciben como amenaza a las raíces culturales, y se refugian en ideologías comunitaristas cerradas sobre sí mismas, que resisten los cambios y la apertura hacia el intercambio global.

Así, la mirada de los primeros, que niega hacia dentro, se complementa y refuerza con esta mirada esencialista que niega hacia fuera. En ambos casos se muestra una fuerte resistencia a rasgos propiamente modernos, vale decir, a las dinámicas sociales, las tensiones interculturales y la incertidumbre que caracterizan los procesos de la modernidad. Esta resistencia suele fundarse en valores rígidos que con frecuencia materializan en una política conspirativa y poco democrática.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Es interesante en este sentido el caso de las culturas migrantes, internas o fronterizas. Así, por ejemplo,

Pero las dinámicas de negación del otro no sólo tienen su origen en procesos de conquista y colonización, ni la discriminación se remite siempre a una negación de las etnias indígenas, asiáticas o afroamericanas. En países como Argentina, la relación conflictiva con el otro encuentra un precedente igualmente decisivo en las migraciones europeas de fines de siglo XIX y comienzos del siglo XX, sobre todo en las zonas metropolitanas. Dichas corrientes migratorias arribaron masivamente a Argentina,

---

el epíteto de “cabecita negra” fue históricamente usado en Buenos Aires para hacer referencia, de manera peyorativa, a los migrantes del norte del país o de Bolivia, que formaban parte de la fuerza de trabajo no especializada de Argentina. Pero esta desvalorización quedó revertida en el discurso populista a partir de los años cuarenta, y el propio movimiento político de orientación nacional-popular se forjó reivindicando al “cabecita negra” como auténtico “ciudadano”. En el Caribe, hasta la independencia tenían mayor participación en la administración pública las personas de tez más clara, “pero, al surgir la democracia con el principio de ‘cada hombre, un voto’, resultaba necesario que los partidos atrajeran a la masa de la población, basándose en el principio del Black Power” (R. Rex, “Introducción: las nuevas naciones y las minorías étnicas, aspectos teóricos y comparados”, *Raza y clase en la sociedad postcolonial*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO, París, 1978, p. 34).

provenientes de España, Italia, Polonia, Rusia y otros países de Europa. Su situación los puso en tierra de nadie, entre dos aguas y dos “patrias” en que, tanto al salir como al llegar, debieron pagar el precio de distintos tipos de discriminación. En sus países de origen padecieron la guerra, la exclusión socioeconómica, la represión étnica y religiosa, o bien la violencia política e ideológica. En la “tierra prometida” (Buenos Aires y el mito de la pampa húmeda) les fueron negados, desde el momento del desembarco y por tiempo prolongado, múltiples derechos de ciudadanía política.

Las huellas de esta pérdida de territorio, tanto en el trauma de la expulsión como en la precariedad del desembarco, no desaparecieron con los mecanismos de integración social que gozó la sociedad urbana argentina en décadas posteriores. La facilidad con que los herederos de los migrantes despatriados acogieron, décadas más tarde, discursos políticos caudillescos y populistas (paradójicamente, en la sociedad más ilustrada de la región), podría entenderse, en parte, por esta necesidad pendiente de pertenencia y acogida. La urgencia de identidad en metrópolis como Buenos Aires, construida sobre la desidentidad y el drama del terruño perdido, es un tema que late aún bajo la piel de la gran ciudad en Argentina.

Esta discriminación a las migraciones europeas no eliminó, sino que complejizó una situación de origen colonial, donde se mantuvo una fuerte discriminación de las minorías étnicas alejadas de las metrópolis, de los “cabecitas negras” del norte del país que migraban a la metrópolis, y de las corrientes migratorias fronterizas. La desvalorización del otro de adentro se combinó con la negación de derechos de plena participación política al migrante europeo. Esta situación intentó resolverse políticamente, con todos los logros y fracasos posteriores, en un discurso nacional-popular que vino a cobrar su mayor fuerza movilizadora a partir de la década de 1940.

Por nuestra propia precariedad “sustancial” nos hemos construido con base en la negación del otro, y esta negación del otro es un cimientito en el imaginario latinoamericano: signo, estigma, fantasma. La identidad basada en esta negación siempre es una identidad postergada: el criollo es no-indio, pero eso lo hace europeo; su compulsión a huir de la diferencia le impide ver la diferencia fuera y dentro de sí, con lo cual niega parte de su propio ser. En el caso del indio, la diferencia queda también bloqueada en su subjetividad, pues la padece como agresión, privación o avasallamiento. La dialéctica de integrados y excluidos, tan citada en las su-

cesivas crisis de la modernización, pareciera encontrar su tronco materno en esta originaria negación del otro.

La compensación cultural nos provee aquí no sólo de una explicación de los orígenes, sino también de los fantasmas que aún nos recorren. De la inicial y prolongada impermeabilidad a esta diferencia étnica y cultural se abren muchas historias, pero sobre todo truncadas: integración trunca, modernización trunca, democratización trunca. Obviamente, esta fisura originaria no basta para explicar el fracaso de otros tantos proyectos. Pero sin la comprensión de esta diferencia —y de la diferencia dentro de nosotros— difícilmente podemos deducir de nuestra identidad un proyecto de futuro.

Mientras se impone una racionalidad cultural basada en esta dialéctica de la negación del otro, se impone también la negación del vínculo social de reciprocidad: el “distinto” queda desvalorizado, satanizado, reprimido o silenciado. Esta negación de reciprocidades en derechos y en identidades hace, a su vez, que los sujetos que formulan la discriminación y la reproducen en la práctica (sean conquistadores, colonizadores, evangelizadores, blancos, ricos, oligarcas, líderes políticos empresariales o sindicales, militares, tecnócratas públicos u ope-

radores “modernos”), se atribuyen de manera excluyente la posesión de la verdad, del buen juicio y de la razón correcta. El discriminador se convierte, así, *en juez y parte del proceso de discriminación*: lo crea, lo reproduce y se atribuye el derecho exclusivo de decidir sobre las jerarquías establecidas por esta discriminación.

Sin embargo, como rasgo cultural constitutivo en la región, la negación del otro es ambiguo en su desarrollo histórico concreto. Tal ambigüedad está marcada por la transformación del negador y del negado, cuya relación es compleja y ambivalente a lo largo del tiempo, y donde la negación se vincula a rasgos de aceptación y de adopción de las características del otro como propias. Un ejemplo clásico de esta ambivalencia está dado por el rol de la Iglesia Católica en la región, que en distintas fases de la historia moderna y contemporánea ha dado bases doctrinarias sea a ideologías políticas antimodernas, elitistas y antiigualitarias, sea a ideologías modernizadoras, democráticas o tolerantes. Otra ambivalencia la encontramos, durante el siglo pasado, en la búsqueda de una institucionalidad jurídica fundada en la reiteración de constituciones francesas, inglesas y norteamericanas, al tiempo que en las mayorías nacionales padecían una exclusión significativa en lo político y en lo cultural.

La tendencia a mirar hacia fuera y la negación de las identidades autóctonas, por parte de las nuevas élites criollas, muestra que entre los períodos de colonia e independencia la continuidad es mucho mayor de lo que habitualmente se supone. Los mecanismos de negación del otro no desaparecen con la transición de la colonia a las repúblicas. Si bien los procesos independentistas conllevaron incluso rupturas geográficas; en lo económico, cultural y político los elementos de continuidad son más importantes de lo que generalmente se piensa. Pues más allá de las turbulencias del período posindependentista, la oligarquía de origen colonial continuó, en buena medida, controlando el Estado y los procesos productivos.

De manera que la restauración conservadora fue el resultado de la creciente hegemonía política y cultural de estas élites sobre las repúblicas emergentes.<sup>37</sup> Llama la atención, por ejemplo, que en países como Argentina y Chile,

---

37 Véase E. Ottone, “La transformación del Estado de América Latina. Desarrollo histórico y visión de futuro”, *Diversidad para el cambio*, varios autores, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional-UNITAR/Programa sobre el Futuro de América Latina-PROFAL, 1987.

las matanzas y los despojos de la tierra a mapuches fueron emprendidos por élites liberales o conservadoras que prolongaron la discriminación del período colonial.

Esta tradición excluyente y jerárquica se alimenta con la constante violación de los derechos de las mayorías por parte de caudillos militares, al calor de las guerras civiles, en las cruzadas de exterminio de poblaciones indígenas, con la prolongación solapada de la esclavitud negra, y con el uso de mano de obra a muy bajo costo para los trabajos más duros o degradantes.<sup>38</sup>

Mientras la construcción jurídica de la ciudadanía en la región ha tendido a emular cons-

tituciones concebidas en contextos socioculturales muy distintos, las dictaduras tradicionales han incurrido en recurrentes violaciones de estas constituciones. Los tejidos sociales propios del régimen de la hacienda, de la plantación o de los enclaves mineros, junto a la persistencia de relaciones familiares tradicionales de tipo patriarcal, han permitido la disociación ciudadana a la que hacemos referencia,<sup>39</sup> y esta disociación no se ha superado plenamente con la transición desde sociedades oligárquicas hacia estructuras productivas más modernas.

En este sentido la transición hacia la modernidad tiene todavía un largo camino por recorrer. En muchas sociedades de la región, especialmente en las relaciones de género y en muchos nichos de trabajo (en servicios domésticos, en las zonas rurales, e incluso en parte del empleo urbano moderno), *las relaciones de servidumbre siguen reforzando la reproducción de un sistema de dominación*

---

38 Especial consideración merece, a este respecto, la especificidad de la cuestión colonial en el Caribe anglosajón y francés, dado lo difundido del fenómeno de la esclavitud, asociado a las etnias afroamericanas. En un texto ya aludido, se observa que al término de las guerras de independencia la cuestión esclavista en las repúblicas liberales en el Caribe se perpetúa y niega simultáneamente: como institución se halla condenada en la legislación y en los principios, como sistema se ve afectada la esclavitud por la prohibición de la trata, pero como ordenamiento socioeconómico estructural se halla preservada en lo esencial mediante providencias legislativas, expedientes administrativos y prácticas ilegales más o menos toleradas (véase M. Moreno F., *África en América Latina, op. cit.*, p. 47).

---

39 “Gamonales, mayores, coroneles, capangas, huasipungueros, policías bravos, se encargaban de mostrar cotidianamente, sobre todo en el mundo rural, que para los dueños del poder no hay límites para el ejercicio de su arbitrariedad y allí está el nudo de la cuestión, porque los derechos humanos son, precisamente, el límite a la arbitrariedad del poder: de toda y cualquier clase de poder.” (W. Ansaldi y F. Calderón, *op. cit.*, p. 67).

*que se desprende de esta dialéctica de la negación del otro: el otro como distinto de sí, pero también como inferior a sí. Una cultura de la servidumbre y la degradación sigue sirviendo como eje cultural de reproducción de la asimetría en muchos ámbitos de actividad económica y de relación social.*<sup>40</sup>

Esta dialéctica de la negación del otro se extiende en la historia de la región más allá de la discriminación y represión étnicas, proyectándose muchas veces como discriminación cultural, socioeconómica e incluso político-ideológica.

Respecto de la discriminación político-ideológica, cabe destacar que sus efectos en la región se han prolongado hasta la década pasada,

---

40 La discriminación cultural cobra especial fuerza en las relaciones de género, y esto tiene claras repercusiones en tres esferas. En primer lugar, resalta el caso de la dinámica ocupacional de las mujeres y la brecha salarial que padecen en relación con los hombres. Se observa que, por los efectos de crisis y ajuste, se ha generado un aumento sin precedentes de la ocupación femenina, sobre todo en labores donde el patrón de servidumbre persiste; por otra parte, pese a este incremento de la proporción de PEA femenina, persisten también los altos niveles de discriminación salarial por sexo (véase al respecto CEPAL, *Panorama social de América Latina*. Edición 1993 (LC/G.1688), Santiago de Chile, 1993).

y que sobre todo a partir de los años sesenta restringieron considerablemente el campo de los compromisos, los acuerdos y los consensos. La fuerte ideologización de la política y la lógica de guerra que se generó entonces, pueden considerarse como formas de esta dialéctica de la negación del otro. Desde posiciones conservadoras, el adversario político-ideológico deja de ser un adversario y pasa a transformarse en un enemigo, infiltrado, “bárbaro de adentro”, peligro moral para la identidad nacional. Desde posiciones revolucionarias se da un proceso similar, pues el adversario es un enemigo del pueblo, un mero agente imperialista, y debe ser derrotado o aniquilado.

Esta dialéctica de la negación del otro se hizo presente en los dos extremos del arco político-ideológico: encarnó en discursos y prácticas del lado de la Revolución y la insurgencia de aquellos años, como también en la doctrina de la seguridad del Estado y en los regímenes militares que la pusieron en práctica.

Pero la historia contemporánea de la región está hecha de flujos y reflujos, y las propias derrotas en las luchas por expandir la ciudadanía forjan, a su vez, “utopías de ciudadanía” que hoy día parecen encarnar con más fuerza en la revalorización de los sistemas democráticos. Como señalaba poéticamente José Martí, “las

heridas que tenemos son las libertades que nos faltan”. La región está poblada por una cultura de luchas por la ciudadanía en que ha estado muy presente, de uno u otro modo, la lucha por la inclusión del otro en un sistema de derechos compartidos. En el siglo XX, buena parte del desarrollo y la construcción del movimiento obrero y campesino, y del movimiento femenino, se centraron en la consecución de derechos ciudadanos en el plano político y en el plano social.<sup>41</sup>

---

41 El origen del movimiento obrero en la región estuvo concentrado en la búsqueda del reconocimiento de los derechos de la organización sindical, huelga, jornada de 8 horas de trabajo, seguro social y varias otras leyes laborales. Véase, por ejemplo, J. Godio, *Historia del movimiento obrero latinoamericano*, pp. 63-72. Para una visión más exhaustiva que incluye una revisión de 21 países, véase P. González Casanova, *Historia del movimiento obrero latinoamericano*, México, Siglo XXI, 1984. El aporte del movimiento obrero a la ciudadanía moderna fue fundamental. Los orígenes contemporáneos del movimiento de derechos de la mujer, muy a menudo cercanos al movimiento obrero, proliferaron en toda la región a principios de siglo (piénsese, por ejemplo, que el primer Congreso Femenino Internacional se realizó en Buenos Aires en mayo de 1910). Para una visión histórica general de la participación femenina en la lucha por la ciudadanía y los derechos de las mujeres, y un perfil de sus principales líderes, véase “Mujeres e historia”,

Los llamados regímenes nacional-populares permitieron avances significativos en materia de ciudadanía política (incluyendo el derecho al voto a los antes excluidos de este derecho) y en el plano de la ciudadanía social (acceso a educación, salud, suelos propios y otros derechos sociales básicos). Sin embargo, la creación de complejos sistemas de intermediación, como el clientelismo burocrático, el corporativismo y la constitución de Estados de tipo prebendalista, mermaron la propia capacidad de construcción ciudadana en los proyectos nacional-populares, y tendieron también a subordinar las identidades cul-

---

*Revista Isis Internacional*, N° 10, diciembre de 1988; “Precursoras del feminismo en América Latina”, *Revista Mujer/Fempres*, número especial, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), 1991. Para un análisis específico, véase C. Salinas, *La mujer proletaria: una historia por contar*, Concepción, Chile, Ediciones LAR. Para un análisis teórico actualizado, véase J. Astelarra, “Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía”, *Revista Isis Internacional*, N° 17, Santiago de Chile, 1992. En relación al movimiento campesino, éste ha centrado históricamente sus demandas en el derecho a la tierra, organización sindical, educación y voto. Para una visión general, véase A. Warman, “Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio”, *Revista Mexicana de sociología*, N° 50, 1988.

turales y los intereses sociales a la dinámica de un sistema político con alta concentración de poder.

Los fracasos de estos esfuerzos en la construcción de una ciudadanía democrática, y el efecto traumático que las dictaduras militares posteriores dejaron en la región, convergen hoy día en una auténtica revalorización de la democracia como régimen político y como forma de vida. Por primera vez las *reglas democráticas* pasan a ocupar un lugar en el sentido común de sectores de distintas posiciones políticas. Estas reglas ya no figuran, en la conciencia política de muchos, como meros instrumentos circunstanciales, y les dota de valor ético en sí mismas. Muchas de las acciones de los variados movimientos sociales en la última década se orientan a la expansión de la democracia como un sistema de derechos amplios y compartidos. Dicha reconstrucción de la democracia ha permitido reconstruir una *búsqueda de ciudadanía extendida*.

En este contexto, se plantean también demandas por mayores derechos desde distintas colectividades culturales y regionales. Un nuevo campo de conflictos ciudadanos, donde la *aceptación del otro* se prefigura como un tema medular, entra en la escena de la discusión pública con mayor fuerza.

La lucha por mayor presencia pública por parte de mayorías y minorías “étnico-culturales”, los movimientos de mujeres y sus reivindicaciones en todos los planos, los movimientos comunitaristas y localistas, constituyen señales de que la democracia no puede prescindir hoy de una construcción ciudadana con su importante “carga cultural”.<sup>42</sup> Tanto más problemática se hace esta construcción de ciudadanía cuanto más tensionadas están las acciones sociales por tendencias contradictorias.

Pero al mismo tiempo las propias dinámicas de desarrollo plantean también, hoy más que nunca, el riesgo de consagrar sistemas excluyentes en el aspecto socioeconómico. Las presiones de la deuda externa y del ajuste han tenido como efecto una agudización de la inequidad y, con ello, de la exclusión. Las perspectivas de reinserción

---

42 Véase, respecto de las mujeres, el texto compilado por E. Jelin, *Ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 1987. Véase, en general, el texto de F. Calderón y E. Jelin, *Clases sociales y movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1988.

internacional y de reconversión productiva no son sencillas y sus efectos integradores sólo podrán observarse en el mediano o largo plazo.

Todo esto lleva, posiblemente, a un desplazamiento en las expectativas difundidas de integración social. Tal integración no se busca tan sólo en el acceso a bienes materiales; sino que se concibe, cada vez más, como un equilibrio entre el acceso a bienes materiales y el acceso más difundido a los bienes “simbólicos”. Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de representatividad política y de visibilidad pública. Este acceso mayor a los bienes simbólicos se ve estimulado, tanto por los actuales procesos de democratización, que abren canales de participación pública, como por el impacto cada vez más profundo de la industria cultural, que integra a la sociedad por el lado del “consumo simbólico”.

*La asincronía entre una tendencia más lenta en los procesos de integración socioeconómica (promovidos por efecto de la transfor-*

*mación productiva y racionalización social), y una tendencia más intensiva de integración en el nivel simbólico y cultural (por efecto de la apertura política democrática y la industria cultural), podrá construir, en los próximos años, un importante núcleo temático en la lucha por la ciudadanía en buena parte de las sociedades de la región.*

De estos nuevos escenarios se deducen desafíos e interrogantes ineludibles en lo que se refiere a la construcción de una ciudadanía “moderna” y a la eficacia integradora de las nuevas tendencias del desarrollo. Existe conciencia creciente, por ejemplo, que el campo educativo, y sobre todo el de la educación básica, constituye hoy el lugar desde el cual hay que partir para revertir esta dialéctica de la negación del otro. La discriminación por acceso a la educación sigue siendo un factor central de reproducción de la pobreza, y refuerza la discriminación por etnicidad. Construir un sistema educativo más igualitario, actualizando la educación y elevando sustancialmente su calidad en los establecimientos donde concurren los sectores más pobres, es la herramienta que permite difundir con mayor profundidad los códigos de modernidad entre toda la población.

Esto significa no sólo formar recursos humanos en los sectores más bajos para que puedan

umentar su desempeño productivo en la vida adulta, sino también construir desde los comienzos del desarrollo de la vida (en los niños y jóvenes) una conciencia de sí mismos como partícipes de un proceso colectivo de desarrollo. La educación formal y, de manera más general, la difusión de conocimientos y destrezas para asumir los retos de la modernización productiva, constituye hoy, más que nunca, el punto de inflexión en que la negación del otro puede revertirse o afincarse. La llamada “sociedad del conocimiento” hace que la difusión del conocimiento constituya un eje central para la construcción de una ciudadanía donde el otro pueda ser un par.<sup>43</sup>

Si la sociedad del conocimiento desafía a ampliar nuestra cosmovisión y a abrir nuestra

sensibilidad, esta *presencia del otro* debiera constituir un activo potenciabile. Si en lugar de negar la identidad del otro, la reconocemos incluso como presente dentro de nosotros, nuestra cosmovisión se expande. El mundo no se nos derrumba si nos abrimos a la identidad-en-la-diferencia, sino que se enriquece con nuevos contenidos. Esto significa no sólo ampliar nuestra percepción del mundo, sino que también se traduce en efectos prácticos, tales como adecuaciones tecnológicas, conocimiento e información sobre tecnologías disponibles, y asimilación creciente y adecuada de las mismas; o desarrollar vínculos comunitarios que pueden fortalecer la democracia social y enriquecer los lazos de pertenencia y comunicación.

Revertir la negación o la discriminación del otro-distinto-de-sí, y reconocer a ese otro como parte de una identidad colectiva que también nos incluye a nosotros, podría llegar a ser una forma de transmutar la negación histórica en afirmación hacia el futuro. Obviamente, no es esta una síntesis que adviene ni espontánea ni repentinamente, sino que constituye un proceso conflictivo y poblado de obstáculos. Pero el proceso mismo es de enriquecimiento cultural y de construcción de una ciudadanía común.

---

43 Entiéndase aquí la difusión de conocimiento en sentido amplio, a saber: como adquisición de destrezas productivas, de capacidad crítica, de autovaloración en función del propio potencial, de conciencia de sí mismo como ciudadano, de apertura para asimilar información y valores, etc. Este corolario de las reflexiones precedentes coincide, pues, con los planteamientos del documento de CEPAL, *Educación y conocimiento...*, *op. cit.*, en el sentido de que la difusión de la educación y del conocimiento debe activar “sinérgicamente” tanto la competitividad como la ciudadanía, difundiendo lo que se ha dado en llamar los “códigos de modernidad”.

#### 4. EL TEJIDO INTERCULTURAL COMO FUERZA DE LA MODERNIDAD

Otro elemento central que atraviesa el sustrato cultural de la región es el que aquí hemos llamado *tejido intercultural*, o bien *sincretismo* cultural. No utilizamos aquí el concepto de tejido en su acepción específica o restringida de cruce inter-étnico, sino en un sentido más general: como compenetración intercultural o “asimilación activa” de la cultura de la modernidad desde el acervo histórico-cultural propio. No compartimos aquí tampoco el concepto de mestizaje reivindicado en la tradición populista, a saber, como identidad basada en una mezcla racial autóctona que, de manera ambivalente, incorpora y resiste los códigos de Occidente y de la modernidad.<sup>44</sup>

En las páginas siguientes expresamos, a través del concepto de tejido intercultural, *tanto la idea de permeabilidad entre culturas como la idea de coexistencia de distintas temporalidades históricas en el presente de nuestra región*. América Latina y el Caribe es, en este sentido, una región con un tejido específico

---

44 En páginas precedentes hemos citado la literatura reciente que muestra, a partir de investigaciones científicas, que no existen “razas” sino grupos étnicos.

porque combina múltiples corrientes culturales; porque desde sus orígenes ha incorporado el sincretismo como parte de su dinámica cultural e “identitaria”, porque coexiste y se mezcla lo moderno con lo no moderno tanto en su cultura como en su economía; y porque la propia conciencia de la mayoría de los latinoamericanos está poblada de cruces lingüísticos o culturales.

Tanto el indio “puro” que ha logrado defender su identidad recreando sus raíces culturales, como el reciente migrante coreano, o el descendiente de migrante español, italiano o alemán, llevan la “marca” del otro —sea como oprobio, sea como impulso liberador—, por cuanto construyen día a día sus identidades específicas con base en interacciones culturales de base occidental.<sup>45</sup> En América Latina y el Ca-

---

45 El concepto de creolización en el Caribe, por ejemplo, forma parte no sólo del análisis histórico-cultural sino del lenguaje cotidiano. Por un lado el creole es el mestizo de la relación europeo-africano, pero también se asocia históricamente con un tipo de inserción en el proyecto de sociedad de plantación. En Haití, el mismo término creole va connotando distintas cosas antes y después del período colonial (desde el hijo de europeo con africano, hasta sencillamente el no extranjero): el mismo término que connota el mestizaje, se va “mestizando” en el tiempo (véase J. Casimir, *op. cit.*, pp. 29-46).

ribe este concepto de mestizaje como “tejido intercultural” ha encarnado en múltiples figuras y ha recibido distintos nombres: ladinización, cimarronería, creolismo, chenko, etc.

Contracara de la negación del otro, al igual que ésta, el sincretismo o tejido intercultural no es sólo un evento originario: es también historia presente, y si bien su fuente es el encuentro de culturas distintas —siempre renovándose, además—, se ramifica hacia todo orden de cosas. El migrante campesino que se bate por sobrevivir en las grandes urbes es la expresión de un sincretismo espacial; las mezclas interculturales que genera la modernidad es también otra figura del sincretismo cultural; la apertura a los mercados mundiales y la heterogeneidad estructural también tienen una connotación de tejido intercultural, e incluso la tradición populista constituye un tejido sincrético en que los rasgos de la modernidad se entremezclan con culturas políticas premodernas.

La importancia de esta marca cultural ha sido decisiva en los caminos que la modernidad ha asumido, y seguirá asumiendo, en América Latina y el Caribe. Un equívoco profundo subyace al imaginario de la modernidad en la región. Porque si con tanta frecuencia hemos querido interpretar la modernidad como superación de todo particularismo excluyente o

como una suerte de “occidentalización exhaustiva” de nuestra región, con ello hemos dado la espalda al elemento de la modernidad que más se relaciona con nosotros mismos: la capacidad para integrar dinámicamente la diversidad cultural en un orden societal compartido.

Es a través de esta modernidad “democratizante”, y no mediante un concepto excluyente de modernidad, que puede pensarse la construcción de la ciudadanía con base en la *identidad en el tejido cultural*. Lo moderno de la región reside, precisamente, en que desde el momento en que fue nombrada, se abrió al mundo. De allí en adelante, su modernidad se define por este sincretismo, o continua resignificación de identidades culturales.<sup>46</sup>

---

46 Vargas Llosa lo expresa de manera muy gráfica: “América Latina es lo menos autárquico que existe en el mundo. Los latinoamericanos hablan sobre todo lenguas de origen europeo, forman parte de tradiciones étnicas y culturales que tienen, la mayor parte de ellas, raíces muy profundas en Europa o en otros lugares del mundo como África, incluso Asia. Todo eso, naturalmente, ha tomado una coloración determinada en América Latina por efecto del paisaje, de la experiencia, de una problemática particular, y eso ha creado unos matices: por ejemplo, el italiano que se fue a Argentina hace un siglo y medio es un argentino en que lo italiano está todavía muy presente, pero de todas maneras es muy distinto del italia-

En este sentido diversas hipótesis sobre la identidad latinoamericana merecen una consideración crítica.<sup>47</sup> La primera de ellas es que las transformaciones tecnológicas económicas que ocurren a escala global tornan obsoleta la preocupación por las identidades locales, y que si existe tal cosa como identidad latinoamericana, la dinámica de la apertura y la penetración tecnológica la condena a una progresiva disolución.<sup>48</sup> Una segunda hipótesis cuestionable afirma que nuestra región se define por carencia de identidad y que el problema es, entonces, cómo ser europeos o norteamericanos cabales.<sup>49</sup> En el otro extremo, las hipótesis

ultraindianistas e hispanistas también son excluyentes, en la medida en que desconocen el fenómeno del tejido intercultural como la base de nuestra identidad histórica.

En contraste con estas posiciones, sean de negación o de afirmación unilateral, la tesis del sincretismo cultural cuenta con mayor fundamento histórico. Desde esta perspectiva la identidad latinoamericana debe entenderse a partir de la combinación de elementos culturales provenientes de las sociedades amerindias, europeas, africanas y otras.<sup>50</sup> El encuentro de

---

no de Italia” (entrevista de Sergio Marras, *América Latina, marca registrada*, Barcelona, Ediciones B, 1992, p. 104).

47 Véase al respecto el trabajo de J. Vergara Estévez y Jorge Iván Vergara, *El concepto de identidad y los debates sobre la identidad cultural latinoamericana*, Santiago de Chile, Cuarto Congreso Chileno de Sociología, 28 y 29 de agosto de 1992.

48 Véase J. Nasbitt y Patricia Aburdene, *Megatendencias 2000*, Bogotá, Editorial Norma, 1990.

49 La siguiente cita de H. A. Murena, ensayista argentino de los años cincuenta, es elocuente: “En un tiempo habitábamos en una tierra fecundada por el espíritu, que se llama Europa, y de pronto fuimos expulsados de ella. Caímos en otra tierra, en una tierra en bruto; vacía

---

de espíritu, a la que dimos en llamar América” (citado por Vergara y Vergara, p. 6).

50 El escritor mexicano Carlos Fuentes señala que tiene, para América Latina, una “denominación muy complicada, difícil de pronunciar pero comprensiva por lo pronto, que es llamarnos indoafro-iberoamérica; creo que incluye todas las tradiciones, todos los elementos que realmente componen nuestra cultura, nuestra raza, nuestra personalidad” (entrevista de Sergio Marras, *América Latina, marca registrada*, *op. cit.*, p. 34). Por su parte Xavier Albó, retomando una proposición del líder Aymara Takir Mamani, propone denominar a la región ABYA-YALA, palabra cuna que significa “tierra en plena madurez”. En el mismo texto Albó hace un balance crítico de la identidad que nombra (véase X. Albó, “Nuestra identidad a partir del pluralismo de base”, *Imágenes desconocidas...*, *op. cit.*).

culturas habría producido una síntesis cultural que se evidencia en producciones estéticas, tales como el llamado barroco latinoamericano del siglo XVIII, o el muralismo del presente siglo. Este tejido intercultural se expresa también en la música, los ritos, las fiestas populares, las danzas, el arte, la literatura; y también permea las estrategias productivas y los mecanismos de supervivencia.

La negación de esta identidad sincrética por parte de los criollos constituye a su vez el comienzo de un equívoco en virtud del cual se ha querido “blanquear” un continente al precio convertido en una imagen abstracta: “Tarde o temprano aflora a la superficie el verdadero sujeto de la síntesis que, vestido con ropajes oligárquicos o como peón de hacienda, es el heredero real de las corrientes culturales que se encontraron, no a través de libros, sino a través del encuentro carnal de la madre india y del conquistador europeo”. La síntesis abstracta del criollo, no sólo quiere blanquear la piel sino también la madre violada. Pero para ello tiene que inventarse una historia que no es real.<sup>51</sup>

---

51 P. Morandé, *Cultura y modernización en América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1984, p. 153.

Esta identidad bajo la forma de tejido intercultural ha sido considerada tanto desde el punto de vista de sus limitaciones como de sus potenciales. Respecto de lo primero, se afirma que dicha identidad nunca ha sido del todo constituida ni asumida. Tal es la posición que asumen, por ejemplo, Octavio Paz y Roger Bartra.<sup>52</sup> En la metáfora del axolote utilizada por Bartra, la identidad latinoamericana tendría un carácter larvario o trunco, condenada a no madurar del todo. Como potencialidad, la identidad mestiza aparece constituyendo un núcleo cultural desde el cual podemos entrar y salir de la modernidad con versatilidad, y con el cual podríamos —si asumimos plenamente la condición del cultural— tener un acervo desde donde contrarrestar el sesgo excesivamente instrumental o “deshistorizante” de la oleadas e ideologías modernizadoras.<sup>53</sup>

De manera que el tejido intercultural es, al mismo tiempo, nuestra forma de ser mo-

---

52 Véase O. Paz, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978 (edición original de 1959); y R. Bartra, *La jaula de la melancolía: identidad y metamorfosis del mexicano*, México, Grijalbo, 1987.

53 En el primer caso se ubica N. García Canclini, *op. cit.*, y en el segundo P. Morandé, *op. cit.*

ernos y de resistir la modernidad: nuestra condición de apertura cultural al intercambio con los otros y nuestra manera de incorporar la modernidad siempre de maneras sincréticas. Es, a la vez, identidad y des-identidad, o identidad y problema de identidad. El reflejo más patente lo ofrecen las grandes metrópolis de la región: Ciudad de México, Río de Janeiro, Caracas y Lima son grandes metáforas de esta historia hecha de mezclas. Desde sus cruces estilísticos y sus superposiciones arquitectónicas, hasta la imagen de caos y los contrastes que presentan, llevan la marca de una identidad sincrética, esa *presencia masiva de lo marginal*.

Esto no se explica solamente como efecto del patrón peculiar de modernización de las economías nacionales. Son fenómenos en que una y otra vez se manifiesta, con toda la fuerza insubordinable de la identidad, una condición cultural sincrética. Tanto en el desarrollo larvario o desigual que define los mapas y contrastes en las ciudades, como en la nueva heterogeneidad que implica a la vez fragmentación y diversidad, en la que se dan múltiples y precarias relaciones de pertenencia, este tejido intercultural resiste la carga homogeneizadora de la modernización.

Del mismo modo que la relación con el otro, la condición cultural mentada fuerza a repensar los desafíos de la modernización y de la construcción de ciudadanía con un prisma cultural. ¿Cómo capitalizar, pues, la experiencia que tiene la región en la historia de cruce intercultural, para convertirla en una “ventaja comparativa” en el nuevo concierto de un modo interconectado y globalizado?

¿Cómo hacer uso de nuestra larga historia *conflictivamente sincrética* para asumir con mayor riqueza este desafío que hoy atraviesan también las sociedades industrializadas, y que consiste en repensar el contenido de la ciudadanía a partir de la coexistencia progresiva de identidades étnico-culturales distintas? Asumir el tejido intercultural propio es, quizás, hoy día el modo más auténtico de asumirse en medio de una modernidad signada por una diversidad de creciente complejidad “identitaria”.

Esta sensibilidad intercultural cobra especial fuerza con la expansión de la industria cultural en la región, y aumenta exponencialmente cuando dicha industria incorpora el nuevo poder de la tecnología informativa y comunicativa. Comienzan a borrarse entonces los límites entre lo culto y lo popular, conviven distintas modas de distintas épocas, y resulta

cada vez más difícil homologar claramente las clases sociales con los estratos culturales. Todo ello implica una transformación profunda de las relaciones simbólicas entre grupos sociales distintos.<sup>54</sup>

Estas nuevas formas de cruce cultural no son irrelevantes para pensar la construcción de ciudadanía y los posibles estilos de modernidad. Potenciar el cruce cultural como un modo de hacer más tenues las fronteras sociales es también un recurso para la construcción de la ciudadanía moderna. En la medida en que la propia dinámica cultural erosione la jerarquía entre lo “culto” y lo “popular”, lo “alto” y lo “bajo”, lo “ajeno” y lo “propio”, lo “moderno” y lo “marginal”, la sociedad incrementa su disposición cultural para aceptar al otro, asumir su identidad y democratizar su comunicación interna.

---

54 “La tendencia prevaleciente es que todos los sectores mezclen en sus gustos objetos de procedencias antes separadas. No quiero decir que esta circulación más fluida y compleja haya evaporado las diferencias entre clases. Sólo afirmo que la reorganización de los escenarios culturales y los cruces constantes de las identidades exigen preguntarse de otro modo por los órdenes que sistematizan las relaciones materiales y simbólicas entre los grupos.” (García Canclini, *op. cit.*, p. 288).

## 5. LA DIMENSIÓN CULTURAL EN LA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA CON EQUIDAD

Las sociedades contemporáneas, y entre ellas las de la región, se ven hoy día confrontadas a redefiniciones estructurales, donde las relaciones de información y comunicación pasan a ocupar un lugar decisivo.<sup>55</sup>

---

55 La sociedad japonesa constituiría la forma más avanzada de sociedad informacional. El sociólogo japonés S. Hayashi señala, a este respecto, que la sociedad informacional se caracterizaría por: i) un alto nivel de producción y consumo de información en todas las esferas; ii) un desarrollo tecnológico asociado al procesamiento de la información; iii) la valorización social creciente de la información; y iv) el crecimiento acelerado del valor agregado al producto que contiene información (S. Hayashi, *Nihon gata no joho shakai; The Japanese Model for the Information Society*, Tokyo, University of Tokio Press, 1987). Para un balance conceptual e histórico de la temática en las sociedades avanzadas, véase M. Castells, “Flows, networks, and identities. Where are the subjects in the informational society?”, University of California at Berkeley, ponencia presentada al Coloquio “Leretour du sujet”, Cérisy-La Salle, junio de 1993. Para una problematización inicial desde la perspectiva latinoamericana, véase F. Calderón y M. Dos Santos, “Cultura política y sociedad en la Nueva América Latina”, *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, en prensa; y A. Di Filippo, “Revolución informati-

Si se considera el itinerario de la región desde la última posguerra hasta nuestros días, pueden observarse transformaciones profundas en todos los ámbitos, trastocando el sentido de la modernización, de la equidad, de la ciudadanía, de los conflictos en juego y de los patrones de articulación entre el Estado y la sociedad. En este contexto, parece inconcebible una propuesta de desarrollo fundada en el rechazo de la modernidad. Se trata, más bien, de “perfilar sus contenidos de manera de hacerla compatible con la equidad en lo económico-social y con la ciudadanía en lo político e institucional.”<sup>56</sup>

Cuando la igualdad jurídico-política se ve obstaculizada por la diversidad de culturas, se produce una fuerte disociación en la cual se hace difícil conciliar tres requisitos para una modernidad expansiva: la representación política de actores y demandas diversas en un mar-

co institucional; la participación equilibrada y argumentativa de actores en el sistema de toma de decisiones; y la mayor equidad en los resultados del desarrollo económico. Precisamente, la experiencia de nuestra región es elocuente para ilustrar esta dificultad.

Las páginas precedentes plantean, para el caso de la región, la necesidad de incorporar la consideración cultural en un proyecto de desarrollo económico y de construcción de ciudadanía moderna y extendida. El peso de las marcas culturales obliga a esta operación, por más que carezcamos, en principio, de herramientas para abordarlo. Hay, empero, indicios emergentes que pueden merecer las resistencias históricas en esta materia:

- Procesos de institucionalización democrática que nunca antes habían ocupado una proporción tan grande entre los países de la región, y que sensibilizan a grandes mayorías hacia los valores de la tolerancia.
- Experiencias sociales amplias de valorización del orden y la estabilidad, a pesar de los costos socialmente regresivos de la crisis y el ajuste económico.
- Expansión de una industria cultural que favorece los cruces socioculturales y da po-

---

ca, desarrollo económico y competitividad”, ponencia preparada para la Reunión Regional sobre Gestión de Información, organizada por El Centro Latinoamericano de documentación Económica y Social (CLADES) y la CEPAL, Santiago de Chile, 17 al 21 de mayo de 1993.

<sup>56</sup> O. Rosales, “Equidad y transformación productiva: desafío para América Latina”, *Revista de economía y trabajo*, año I, N° 1, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET), enero-junio, p. 156.

sibilidades técnicas para que los espacios públicos sean más permeables a las culturas sumergidas.

- La propia necesidad de incorporar a los sectores excluidos por el patrón de modernización vigente, a la esfera de la política y del intercambio de posiciones, en aras de garantizar mayor gobernabilidad, estabilidad económica y continuidad institucional.

Son estos algunos de los elementos propicios para superar la dialéctica de la negación del otro y potenciar el tejido intercultural en la construcción de ciudadanía. Estos elementos tienen que incorporarse a la actual propuesta de desarrollo de la CEPAL dada su importancia en la articulación sistémica de dicha propuesta: el desarrollo económico requiere, en nuestra región y por la historia de nuestra región, de la construcción cultural de consensos que le garanticen continuidad y dinámica incluyente a dicho desarrollo económico.

La base cultural de una propuesta de modernidad como la que se intenta a través de la transformación productiva con equidad reside en la superación de la dialéctica de la negación del otro, y en el potenciamiento de nuestro tejido intercultural como *resorte particular de la región para acceder a los*

*desafíos universalistas de la modernidad.* La dimensión cultural tiene un peso procedimental para la propuesta de la TPE (en tanto provee los fundamentos requeridos para consensos amplios); y también aporta un peso *valórico* (en el campo de la extensión de la ciudadanía y del vínculo insoslayable entre identidad y desarrollo).

Pero en la relación entre los rasgos culturales y la viabilidad de la transformación productiva también existen interrogantes y problemas serios. ¿Cómo conciliar los “agentes del desarrollo” supuestos por la propuesta de la transformación productiva con equidad, con las identidades culturales reales en la región? ¿Están los agentes del desarrollo (actores económicos, sociales y políticos) culturalmente preparados para impulsar dicho proceso?

Para que la vasta gama de actores socioculturales en la región incida significativamente en la construcción de un consenso para el desarrollo, es necesario superar la “mentalidad rentística” en la generación de un *ethos* empresarial moderno, en la conformación de una ética solidaria, como asimismo en buscar mecanismos de agregación y politización de demandas de las mayorías.

Un vínculo estratégico podría establecerse entre la orientación de los actores por la

igualdad de derechos y oportunidades, con temas centrales de la TPE. En esta articulación entre la demanda por derechos y reconocimientos, y la demanda por incorporarse a las nuevas dinámicas del desarrollo productivo, podrá centrarse la lucha por fortalecer la incidencia de los actores sociales en procesos decisorios y en los nuevos rumbos de modernización.

Una *cultura de ciudadanía extendida* no se construye por decreto o programa, sino que es el producto de un proceso abierto y de una continua resignificación de nuestra identidad. La modernidad en América Latina y el Caribe no puede pensarse como la negación de este proceso, sino como su reapropiación continua en interacción con los procesos de cambio y modernización. Los mecanismos de intercambio democrático — esenciales para el consenso— y de incorporación a la modernidad, tienen que movilizar a su vez mecanismos de afirmación de identidades colectivas para hacer más visibles sus demandas y potencialidades.

Los consensos democráticos para impulsar un desarrollo sostenido requieren de fuerza cultural, vale decir, de una conciencia extendida respecto de las identidades culturales asumidas, y de la reciprocidad en derechos y

compromisos. El punto es cómo se potencia esta fuerza cultural, y qué políticas pueden impulsarla.

Probablemente, *esta reversión de los estigmas en potencias culturales* requiere algo más que una política sectorial en el campo de la cultura, de la industria cultural y de la comunicación de masas. Sin duda, la posibilidad de movilizar estos medios para difundir una cultura de la tolerancia y de la síntesis intercultural tiene que aprovecharse al máximo. Pero la difusión de estos valores también tiene que ganar “porosidad” en una gama muy amplia de acciones, rutinas e instituciones que pueblan el tejido social. En este marco, la necesidad de una fuerza cultural que impulse el consenso para una orientación del desarrollo conforme con los lineamientos de la TPE, y que a su vez permita incorporar a dicha orientación los valores e identidades propios de nuestras sociedades, debiera contemplar al menos cuatro requerimientos de alto efecto “sistémico”.

En primer lugar se requiere que la educación y el conocimiento, motores de la TPE, sean capaces de vincular la construcción de una ciudadanía moderna con la difusión de un *ethos* empresarial hacia el conjunto de la sociedad, todo ello adaptado a las posibilidades y perfiles culturales y económicos de cada país.

En segundo lugar es necesario avanzar en la construcción de la ciudadanía extendida mediante políticas que, adaptadas a los diferentes contextos nacionales, promuevan una cultura institucional basada en la plasmación de contratos, normas de conducta y derechos crecientemente compartidos por los actores involucrados (instituciones, individuos y actores). Existe entre agentes del desarrollo y analistas sociales un consenso cada vez más generalizado en torno a la idea de que los valores culturales afectan a las instituciones, y éstas a su vez son decisivas para el comportamiento de la economía.

De ello debiera deducirse la necesidad de incorporar, desde la educación básica y a escala masiva, tanto una relación creativa con la racionalidad instrumental y las destrezas productivas, como una socialización en valores y comportamientos que fortalezcan el sentido de la ciudadanía y de la institucionalidad jurídico-democrática. Esta socialización no se restringiría, empero, a la educación básica, sino que podría también incentivarse en una red de instituciones de capacitación, educación vocacional y educación de adultos.

En tercer lugar, es impostergable una política deliberada de reconocimiento, promoción e integración de los sectores que padecen la

triple exclusión: discriminación cultural (sea por factores étnicos o por claros rezagos educativos); exclusión socioeconómica; y marginación respecto de los mecanismos de representación y participación política.

Tal política debiera permear un conjunto de iniciativas de integración, tanto en el plano simbólico (mediante la participación creciente de dichos sectores en el sistema de toma de decisiones, sobre todo a escala local), como en el plano material (mediante la promoción de actividades productivas, comunitarias y de capacitación, que fortalezcan la competitividad y la organización entre los sectores excluidos). Este tipo de acciones podría contar con un importante respaldo político mediante la puesta en marcha de *pactos nacionales por la superación de la pobreza*.

Independientemente de las orientaciones de política recién referidas, debe tenerse plena conciencia que toda política cultural tendrá que integrarse y adecuarse a los cambios de las sociedades informatizadas emergentes. Por ende, la política cultural (o las políticas con impacto sistémico que atañen también la dimensión cultural), deberá promover la máxima flexibilidad, creatividad y adaptabilidad en torno a los ejes de estas sociedades emergentes, a saber: la *comunicación* (vinculada a la industria cultural,

el mercado cultural y los “mass-media”); la *gestión* (cada vez más ligada a las redes interactivas de información); y el *consumo* (adecuado a las necesidades y las pautas culturales de nuestras sociedades).

En síntesis, se trata de asumir una visión sistémica de las relaciones entre economía y cultura, reconocer que los valores y las prác-

ticas culturales afectan a las instituciones y al comportamiento de los agentes económicos; y que la dinámica de la economía afecta, a su vez, las posibilidades de una construcción cultural compatible y afín con los desafíos de la modernidad. Probablemente aquí tiene algo de cierto el proverbio oriental que reza “iniciar el camino es ya el comienzo de la meta”.



Usted tiene en sus manos la *Antología esencial* de Fernando Calderón Gutiérrez, uno de los más lúcidos y prolíficos intelectuales bolivianos. Leer la realidad nacional y regional a través de su obra es recorrer los meandros de las múltiples formas que adquieren la conflictividad, los movimientos sociales, la acción colectiva y la institucionalidad democrática en nuestra Latinoamérica.

Por ello hemos querido inaugurar con esta obra la colección “Pensamiento Político y Demodiversidad”, con la cual el Órgano Electoral Plurinacional pretende contribuir al impulso del pensamiento político boliviano en el marco de la construcción del Estado Plurinacional y de la Democracia intercultural y paritaria; con sociedades que fortalezcan los mecanismos democráticos y de diálogo permanente con inclusión e

igualdad social, con pluralismo y diversidad, con interculturalidad y paridad democrática, con horizonte emancipatorio.

La *Antología esencial* de Calderón está dividida en dos tomos: el primero enfocado en los desafíos de la *política y el desarrollo*, y el segundo enfocado a la *política y los movimientos socioculturales*; en ambos casos se recoge la reflexión intelectual de cuatro décadas, que oscila entre lo global, lo nacional y lo regional.

Esta publicación es fruto de un convenio entre el Tribunal Supremo Electoral y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) –del que Calderón fue Secretario Ejecutivo entre 1984 y 1991– para desarrollar y promover la difusión del debate y el pensamiento crítico regional.



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales