

# Colapso del estado, mutación social y multiplicación de ciudadanías

Francisco Delich

Francisco Delich es profesor en la Facultad de Ciencias Económicas y en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba

ESTUDIOS • Nº 7-8  
Junio 1996 – Junio 1997  
Centro de Estudios Avanzados de la  
Universidad Nacional de Córdoba

Me irritó intensamente la frase —como fastidian las provocaciones sutiles. “El Estado no existe en estos países”, decía Alain Touraine con esa mezcla de curiosidad, desdén y fraternidad que le hacen admirable, intolerable y querible al mismo tiempo. O tal vez me haya irritado porque se trata de una hipótesis parcialmente verdadera, aun en el sentido menos importante —literal— del término. Parcialmente falsa, también, en cualquier sentido, referida a cualquier teoría desde Weber a Barrington Moore, pasando por el joven Touraine, *lui même*, para permanecer entre los autores del siglo.

El Estado no existe en estos países. Es cierto. No existía en la Guatemala de comienzos de los cuarenta. Tampoco en Bolivia, antes de 1952. Hubo revoluciones nacionales populares para fundarlo. ¿Eran Estados los estados controlados por regímenes patrimonialistas como los Somoza o Stroessner? En esas situaciones el Estado existe, claro, como institución, asume la soberanía hacia adentro y hacia afuera, pero carece de... ¿cómo decirlo?... densidad histórica, si no suena presuntuoso o, peor, retórico.

En Guatemala la poderosa United Fruit controlaba el agua, la luz, el puerto y el teléfono. Estaba en condiciones de imponer un gobierno, acotarlo y eventualmente cercarlo hasta su aniquilación. Lo contó Guillermo Toriello en su *Batalla de Guatemala*.

Peor todavía: a la humillación seguiría el desprecio. *Banana Republic*, así se estigmatizaba a esta parodia de estado. Bolivia era de los Patiño, Barones del Estaño, cuya residencia cerca de *l'Etoile* todavía testimonia el esplendor de una familia y la miseria de un país, donde por entonces el promedio de vida para los mineros no sobrepasaba los veinticinco años. No había Estado, sólo patrones. La construcción del Estado corría pareja con la integración de una sociedad mar-

cada y separada por etnias que reaparecían desde el fondo de una historia olvidada. Sin embargo, en menos de cuarenta años, se destruiría el orden social oligárquico-racista y aparecieron primero un proto Estado, luego un orden social inequitativo pero con luces de modernización y finalmente un Estado emergente.

¿Y Venezuela? ¿No he sugerido yo mismo, a propósito del golpe de Estado del 4 de febrero de 1992, la extraña combinación de riqueza petrolera, sociedad desarticulada y Estado ausente? ¿Quién podría explicar la historia mexicana de este siglo sin referencia a un Estado convertido en actor social dominante?

¿Y Chile, que desarrolló tenazmente un Estado —en el estricto sentido del término— desde los treinta de este siglo con razonable fortuna, si se excluye el periodo en que desapareció, absorbido por el régimen de Pinochet?

¿No deberíamos preguntarnos sencillamente qué es el Estado, responder, establecer un modelo o paradigma y luego referir nuestras experiencias históricas a aquéllas?

Sería fatal. Una trampa, no por evidente, menos peligrosa. Esta es una trampa seductora, porque se construye alentando la inocencia. Inexorablemente nos deslizaríamos hacia un curioso debate entre abstracciones con formas de teorías que se oponen dialécticamente sin otras referencias que las mismas referencias. Así por ejemplo, se interrogaba Henri Lefebvre al comienzo de su *De l'Etat*, publicado en dos volúmenes por 10/18 hacia 1980 en París: "...el misterio del Estado. ¿Cómo definirlo? ¿Cómo responder a la pregunta qué es el Estado y lo Estatal? ¿Es una conciencia? ¿Conciencia de la Nación? ¿Una forma? ¿Un sujeto? ¿Un objeto? ¿O el nombre de una ausencia, de una simulación del ser o de la presencia colectiva?". Un *misterio* en cualquier caso, preferible a los muchos que lo imaginaban como un mero reflejo social.<sup>1</sup>

Más interesante la perspectiva de Pierre ROSANVALLON, *L'Etat en France*, Du Seuil, París, 1992, en particular su capítulo "L'Intituteur Social".

Durante la década del sesenta pensábamos la sociedad como un espacio privilegiado de acción; pensábamos el Estado como un actor privilegiado y decisivo. Curioso, pensar la sociedad como un espacio y el Estado como un actor, cuando la tradición intelectual del siglo XIX y el sentido común sugerían exactamente lo contrario.

¿Estábamos equivocados? No lo sé y no quiero preguntármelo todavía porque la reflexión se convertiría en alegato. No necesitamos un alegato para comenzar, sino una indagación, un recorrido de la razón (y por la razón) entre experiencias históricas y discursos predominantes, entre acciones y actores no siempre consistentes, recorrido azaroso, comprometido, enturbiado tanto por la memoria como por los olvidos. La sociedad ámbito y el Estado actor. En estas circunstancias, bajo ciertas condiciones, ¿no sería acaso normal que así fuese? Pero entonces, ¿dónde reside la separación entre la sociedad civil y el Estado, basamento de todos los razonamientos desde Hegel hasta hoy?

---

1.- La discusión en el marxismo es difícil, aún hoy, de examinar exhaustivamente. Las limitaciones de la teoría leninista del *reflejo*, de la *autonomía relativa*, pueden controlarse en Bertrand BADIEU y Pierre BIRNBAUM, *Sociología de l'Etat*, Grasset, París, 1979.

Admito que no todos pensaban igual en aquellos años. Pero era el sentido común predominante.

¿Aquella separación radical (de Hegel) debería ser revisada? Si se tiene en cuenta que subjetivamente tampoco se mantuvo con nitidez, aparecieron conductas estatales en la sociedad, y conductas sociales en el Estado. Una zona gris se instaló entre el Estado y la Sociedad. ¿Consecuencia de la práctica? ¿Consecuencia de la opacidad de la historia en relación a la claridad de la lógica y de la teoría?

De nuevo la trampa retórica. La definición no resuelve el problema pero tampoco podemos resolverlo sin alguna definición, sin alguna convención. La trampa retórica consiste en postular que encontrar una definición es tanto como encontrar una explicación. Si por ejemplo el Estado se define institucionalmente, la definición atraviesa las reglas y en consecuencias termina también en las reglas. El debate se acotaría a la lógica del derecho.

Admitamos con Max Weber, una concepción del Estado que incluye el monopolio de la coerción legítima (¿o solamente legal?) y de la legitimidad histórica (¿o sólo legal?). Admitamos que desde los comienzos de la modernidad el Estado se constituye —con Maquiavelo, Hobbes, Locke— en torno a la Razón de Estado, sin la cual desaparecería su carácter de *primus inter pares* entre todas las instituciones sociales —las que lo precedieron como el Derecho, y las que lo sucedieron, como la Educación. Y asumamos también que no tenemos aún aproximaciones severas a esta Razón de Estado constituyente y ajena al mismo tiempo.<sup>2</sup>

Todavía no alcanza pero ayuda a separar provisoriamente lo que se define incluyendo. Debería agregarse un listado de estas exclusiones para completar una convención mayor capaz de definir el fenómeno Estado, históricamente considerado y la forma Estado analíticamente expuesta. Sin embargo, para el razonamiento que sigue, para explicar el colapso del Estado, es necesario incluir una dimensión hasta ahora ausente en los análisis más difundidos: el Estado considerado más allá de sus estructuras jurídicas, y delante de sus fundamentos sociales, o entre ambos en la cornisa estrecha y difusa a la vez que liga al Estado con la Sociedad. A esto lo llamaré Conducta Estatal, que es el Estado en acto, el Estado encarnado en personas e intereses, apropiado de valores sociales, de normas morales; en fin, del Estado interlocutando con el ciudadano, marginándolo, subordinándolo al actor social o rescatándolo para realizar su propia historicidad.

Es más, también de ser necesario se debería incluir en la convención de la estatalidad, como tercer y decisivo atributo —el cual a veces es mencionado erróneamente y por comodidad como constituyente del Estado moderno— la Nación. El Estado-Nación es conocido como protagonista principal de la historia planetaria durante los últimos dos siglos.

2.- Existen muy pocos textos que aborden sistemática y centralmente el análisis de la Razón de Estado. Una aproximación interesante en Giuseppe BONAZZI, *Colpa e potere*, Il Mulino, 1983.

La Nación no es lo mismo que el Estado, como se dice en los manuales de Instrucción Cívica. No constituye un fenómeno único tampoco. Pero sin la Nación no puede entenderse el Estado Moderno, tampoco el Estado post Moderno, si es que la posmodernidad aparece en nuestro horizonte histórico. Con la ayuda de estas nociones, podemos acercarnos a dos formas de Estado en colapso: el Estado Benefactor y el Estado Populista, que trataré de ilustrar inmediatamente.

Todos tomamos partido. El consenso se produjo rápida e inesperadamente.<sup>3</sup> Me propongo ofrecer una explicación (no tanto para este cambio de actitudes), al fenómeno social de apogeo y declinación de las empresas estatales.

Se conocen las razones que determinaron a los Estados a fundar empresas estatales o bien a estatizar empresas privadas. En general se difunden después de la segunda Guerra Mundial, pero había comenzado como consecuencia de la crisis de 1929. En Argentina, en ese año, se funda la empresa petrolera estatal YPF, privatizada recientemente, y en 1932 el Banco Central de la República Argentina.<sup>4</sup>

Sabemos también en qué momentos los Estados deciden establecer políticas e instituciones públicas (estatales) destinadas a incrementar la prestación de salud y educación. La escuela pública ha cumplido más de un siglo entre nosotros, como la asistencia pública para la salud. La escuela pública se correspondió al modelo liberal republicano, heredera directa de la Revolución Francesa. La salud pública recién se generaliza en este segundo medio siglo.

Conocemos también el detonante que motiva el punto de inflexión —en el caso de las empresas estatales— e induce a un cambio radical de estrategias. Este punto de inflexión es señalado por Nasbitt,<sup>5</sup> entre otros.

Las empresas estatales se convirtieron, a partir de la década del sesenta, en el agujero negro del presupuesto estatal. Por años los ferrocarriles produjeron en la Argentina un déficit superior a un mil millones de dólares anuales y eran incapaces de mantener la infraestructura mínima, invertir para renovar equipos, tecnología o simplemente ampliar la red de servicios.

La construcción de las redes de distribución de agua, gas, eran financiadas por los propios usuarios. Las otras empresas estatales no les iban en zaga. Un sistema irracional ligaba a las empresas estatales entre sí: no se pagaban los respectivos servicios. Desde su privatización hubo una disminución de 80.000 empleados y obreros que terminó con el déficit, pero hasta 1995 incluido, se mantenía un subsidio de alrededor de

---

3.- Este momento de la historia argentina se encuentra muy bien expresado en el libro de Edgardo CATTERBERG, *Los argentinos frente a la política*. Las empresas estatales, hasta hace unos años custodiadas por un consenso social como parte del patrimonio nacional, se convirtieron en chivos expiatorios de todos los fracasos políticos y sociales.

4.- Argentina tiene una particularidad histórica. Las nacionalizaciones más importantes y numerosas se hicieron a partir de 1946, después de que Gran Bretaña declaró la inconvertibilidad de la libra. Los capitales ingleses pasaron al Estado para pagar la deuda acumulada durante la Segunda Guerra.

5.- En el segundo de los volúmenes de su libro *Megatrends 2000*, consagrado a estudiar las grandes mutaciones sociales y políticas ocurridas en el planeta durante este fin de siglo, afirma que "la desestatización es un fenómeno europeo similar pero no idéntico al latinoamericano".

250 millones de dólares que deben desaparecer en 1996, previo aumento del boleto.

Entre otros efectos perniciosos, la situación generó un caos en la contabilidad y control de gestión. Tampoco se pagaban las obligaciones previsionales. Y desde luego, sólo circunstancialmente se aportaban impuestos al Estado. El deterioro de las prestaciones, la fijación de precios políticos y la presión sobre el déficit fiscal fueron razones determinantes para la exclusión del Estado de las empresas estatales en todo el mundo (incluyendo, desde luego, los antiguos países comunistas).

Todos estos argumentos económico-fiscales no carecen —desde luego— de razón y peso en tanto compromete más allá de lo razonable el funcionamiento del Estado y del propio mercado, distorsionado en forma permanente por agentes que no respetan sus reglas y evaden las consecuencias de su irrespeto, porque no quiebran jamás. Pero la estatización no tuvo solamente razones económicas. Después de la segunda Guerra Mundial, se utilizó una batería de argumentos —aparentemente irrefutables— para estatizar empresas entre los que señalo: a) el carácter estratégico nacional de la actividad (industrias militares); b) preservar la fuente de trabajo, haciéndose cargo el Estado de gigantescos fraudes o malas gestiones privadas. Salvar (*sic*) empresas para mantener empleo; y c) argumento económico: por ser propiedad del Estado y al no haber utilidades para repartir, los servicios deberían ser más baratos para el usuario.

Para la exclusión de empresas (es inapropiado rotular como privatización este proceso, no siempre las empresas excluidas fueron privatizadas: Aerolíneas Argentinas forma parte de una empresa estatal extranjera, del mismo modo que la empresa telefónica ex Entel), se utilizaron argumentos tan decisivos como los que he señalado. El colapso fue tal que amenazaba el colapso del propio Estado.

¿Era inevitable que fuera así? No, no era inevitable. ¿Es rentable operar una empresa estatal? Por supuesto, es rentable y existen muchos ejemplos de empresas estatales eficientes y rentables. Discutir seriamente la posibilidad económica de una empresa estatal en términos lógicos y abstractos no resiste el menor análisis. Si una empresa estatal, italiana o francesa opera exitosamente una empresa —ahora privada— en la Argentina, ¿por qué no podrían hacerlo los propios agentes estatales argentinos?

No estamos en presencia de una opción teórica entre modelos, porque los problemas lógico-jurídicos fueron resueltos, como se advierte fácilmente en los textos de Derecho Administrativo y del nuevo Derecho Comercial. También los principales problemas de gestión y control. Algunas buenas preguntas, aquellas que deciden la suerte del análisis (y de las propias experiencias), pertenecen a otro orden de cuestiones, trascienden lo puramente jurídico y económico. Pertenecen a la dimensión de la sociedad y de la cultura, y desde luego al propio Estado. Están antes y después de la gestión dramáticamente deficiente de las empresas estatales.

El fracaso de la gestión estatal de empresas de producción o servicios tiene razones socio culturales decisivas, además de las razones señaladas arriba. En primer lugar se produjo un proceso de apropiación particular de las empresas estatales que denominaré *colonización social del Estado*. En segundo lugar, un cambio de actitud de la

sociedad no tanto hacia las empresas sino en relación al Estado, después de la recuperación institucional de 1983. La empresa estatal, considerada ahora como fenómeno social, será la avenida principal que transitaremos hacia el corazón de las zonas grises que empañan la relación Estado-Sociedad. Porque de eso se trata: examinar la relación Estado-Sociedad Civil, a partir de una experiencia histórica de medio siglo. Una última precisión global antes de este ingreso. El marco mayor de las empresas estatales lo configuró un proceso de creciente corporativización de la relación entre ambos. Desde luego nadie puede imaginar un Estado monolítico dirigiendo una Sociedad multicelular. El Estado es forzado por la Sociedad y la Sociedad es forzada por el Estado a organizar interlocutores de intermediación. El momento en el cual el Estado no resiste la presión de la Sociedad por sujetarlo a sus propias reglas, es el momento *de la colonización*: el Estado resigna toda posibilidad de control y conducción de la Sociedad. Pero a la vez en otro momento, de revancha, el Estado invade la privacidad, y subordina a la Sociedad Civil impidiendo sus movimientos más elementales. Un punto intermedio entre estos momentos totales (más adelante me referiré a las opciones de relación entre Estado y Sociedad) lo constituye el momento corporativo. En la Argentina y en otros países de América Latina como México y Brasil, el momento corporativo del Estado se expande entre 1930 y 1983 con desigual intensidad, desde luego, según las circunstancias.

El fenómeno corporativo se consolida cuando los intereses particulares definen su estrategia presentándola como el interés general. El discurso legitima lo particular mostrándolo como común, y a los beneficios particulares como beneficios sociales. Así se conforma entre nosotros, una curiosa y confusa cultura de asimilaciones, estereotipos, privilegios entre grupos de interés, actores sociales y ciudadanos relegados.

La empresa estatal, considerando su desenvolvimiento en el mediano plazo, generó tres actores estatales capaces de difundir un discurso corporativo como discurso social. *Los funcionarios permanentes de nivel gerencial* ligan la continuidad de la empresa como tal a las funciones políticas del Estado. Podrían considerarse una capa burocrática (en el sentido de Max Weber) si no fuese que pronto desplazan al propio Estado para convertirse en actores sociales, en el interior del espacio estatal. Existe un momento de mutación, dejan de representar al Estado ante la sociedad para representar intereses sociales (sic) ante el estado. Los llamaré aquí gerentes sin relación directa a la función gerencial (muchas veces se trata de directores o directorios). Cómo y porqué se explicará más adelante. Lo que me importa destacar es esta inversión de roles que se produce casi inconscientemente.

La cúpula gerencial representaba entonces, por delegación, al Estado. Debería asegurar tanto el funcionamiento adecuado de la empresa como el cumplimiento de los fines del Estado. A diferencia de una empresa privada su responsabilidad es doble: debe asegurar una gestión tan eficiente que permita crecer, pagar tributo, generar tecnología apropiada como empresa privada y además promover el bien común. Sin embargo, y como es sabido, las empresas estatales en mayor o menor medida a lo largo de tres décadas (en algunos casos cuatro o cinco) dejaron de funcionar como empresas

privadas en el mejor sentido y operaron con sus peores defectos defraudando al fisco y naturalmente al propio Estado y a la Sociedad. Las cúpulas gerenciales no cumplieron con su cometido pero, aunque suene paradójico, para mantenerse como cúpulas gerenciales debieron sostener y ahondar la ineficiencia. Esta situación señala el paso de contexto individual a una lógica sistémica. En ese paso de lo individual a lo sistémico se generan intereses particulares: el principal referente para su acción directiva no es el Estado ni el bien común, sino su propia sobrevivencia como cúpula.

Los gerentes no quieren, no saben, no pueden (para utilizar la fórmula consagrada) convertir empresas estatales en empresas eficaces, a) porque las señales del poder político son tan confusas que optan por la inercia; b) el poder político es tan frágil que no merece siquiera atención; y c) una señal política racional en el horizonte no despierta apoyo sino desconfianza y temor, el mal *status quo* es preferible a cualquier tentativa de transformación. Por esta inercia las empresas estatales se autocondenaron a la desaparición.

El Estado tiene rostro, el rostro de los funcionarios políticos y de la cúpula gerencial. En el primer caso carece de voluntad política, en el segundo con margen de maniobra acotado, condicionado como está a un sistema del cual es simultáneamente víctima y beneficiario, triunfa la adaptación.

El Estado deja de ser Estado cuando su razón de ser —la capacidad de construir, acumular y dirigir la voluntad política— desaparece. El colapso del Estado —saltando todas las mediaciones— es el colapso de las Empresas estatales y viceversa, porque la lógica del fracaso es la misma.

El segundo actor social se constituye desde las cúpulas gremiales con el sindicato respectivo como ámbito y también como instrumento de acción. El sindicato de empresas estatales es extremadamente particular en relación a los otros sindicatos tanto como en relación al movimiento obrero en su conjunto. Es sabido que, a partir de 1945 el sindicalismo argentino tuvo un creciente soporte y encuadramiento estatal. Se caracterizaba el carácter monopólico de la actividad gremial (monopólico corporativo), hacia afuera y hacia adentro. En el caso de las empresas estatales el monopolio de la acción gremial se reunió —y potenció— al monopolio de la propia actividad empresarial.

En estas condiciones el sindicato, a diferencia del sindicato de cualquier empresa privada, puede omitir en su estrategia dos restricciones mayores. Por una parte la productividad empresarial es una variable neutra para la fijación del precio del producto porque se trata de una empresa monopólica. En consecuencia, el número de trabajadores, las condiciones de trabajo y el salario también son variables. Se produce la ruptura del contrato implícito entre Estado y Sociedad Civil. La unidad productiva dejó de responder al Estado y operó como unidad estatal colonizada por intereses particulares. Sigue siendo formalmente estatal pero ya no es público porque el bien común fue reemplazado por el interés de grupos sociales individualizables.

Mencioné la cúpula gerencial. Retomo ahora la cúpula gremial como entidad espe-

cífica en el plano sindical y cuyo poder particular se incrementa por una doble vía. En tanto más afiliados tanto mayor el poder sindical. La bolsa de trabajo es puesta bajo control sindical. La dirección sindical operó como dirección de personal: selecciona la mano de obra desde luego sin atención de otro atributo que no fuese la lealtad personal. Como la productividad —ya se vio— es variable nula, la organización del trabajo se complica en los convenios colectivos más allá de lo grotesco, hasta el patetismo. La clientela es la forma predominante de la relación en el interior del sindicato identificado objetiva y subjetivamente con la empresa estatal. Una circunstancia adicional: los sindicatos argentinos no reconocen disidencias ni minorías. En consecuencia, la cúpula gremial ideológicamente homogénea, controlaba el ingreso de trabajadores, sus posiciones dentro de la empresa y sus ingresos. Disentir con la dirección sindical era para el trabajador de empresa estatal más peligroso que rebelarse contra la cúpula gerencial.

El tercer actor social, proviene de la propia Sociedad Civil en el sentido estricto del término. El contratista, que vende bienes o presta servicios a las empresas estatales conforma el trípede sobre el cual se asienta el funcionamiento del sistema. El contratista no es una individualidad, porque para ser específicamente considerado debe aceptar las reglas de juego, en relación al contrato estatal, como en relación a otros contratistas. El sistema establece sus propias reglas que no corresponden ni a las regulaciones estatales ni a las normas sociales. Las reglas son *ad hoc*, se fundan en razones pragmáticas y son inmodificables. Los contratos del Estado tienen atributos comunes en Occidente; pero algunos vicios son locales y permiten explicar ciertas perversiones de comportamiento. Un dato es relevante ahora para el análisis: la inflación estructural de los últimos treinta años. El fenómeno inflación genera la indexación y éste requiere actualización de costos. Muchas empresas contratistas se convirtieron de hecho en financieras: su negocio mayor consistió en el cálculo de actualización, dejando de lado toda consideración por el normal desenvolvimiento de la obra. En otros casos, hubo fraudes en la calidad de la contraprestación. Finalmente, también frecuente, la colusión entre actores (gerentes, gremios y contratistas).

Desde luego no se puede generalizar. Ni todos los gerentes, ni todos los dirigentes sindicales, ni todos los contratistas. El sistema establecido, sin embargo, operó crecientemente en esta dirección. *No es una conspiración*. Es una lógica. El colapso en cadena de las empresas estatales se produce justamente porque se trata de un sistema. De otro modo no se hubiera alterado ni la opinión pública, ni tampoco desestabilizado todas las empresas en poder del Estado. La opinión pública hubiese acompañado a las empresas estatales (aun las que tienen déficit si éste fuese razonable y justificado), y defendido su futuro. No fue así. Las razones son múltiples, y no están necesaria ni únicamente ligadas al desenvolvimiento de las empresas, sino también a una evolución de la propia sociedad, a lo que me referiré más adelante.

He subrayado la lógica de un sistema y sus actores, porque la exclusión de empresas del Estado, ha significado también el punto final para la colonización social y disminuido el protagonismo de sus actores principales. No es casual que esto ocurra

cuando el marco general de relación entre el Estado y la Sociedad ha cambiado profundamente desde 1983 a la fecha, es decir desde el restablecimiento de la democracia argentina.

Si esta hipótesis es correcta, estamos en un momento excepcional de la historia porque comenzamos el nuevo siglo redefiniendo esta relación fundamental entre Estado y Sociedad.

Una recapitulación de la primera presentación problemática de la comentada crisis del Estado.

Hemos evitado hasta donde se puede la teoría entendida como abstracción, para señalar procesos, conductas que ilustren proposiciones razonablemente sostenibles: a) Hemos asistido durante los últimos cuarenta años en América Latina al surgimiento (Bolivia, Perú, Guatemala) y consolidación (Chile, México, Argentina) de formas estatales modernas. Pero como estos Estados se construyeron alentando y controlando mutaciones sociales muy profundas, privilegiando sobre todo su función integradora — Integración nacional, Integración social, Inclusión de las Ciudadanías—, desde luego esta función integradora no se cumplía con reglas políticas, democráticas: son dos procesos independientes.

b) El cuestionamiento del Welfare State en Europa y su principal sostén ideológico, la social democracia, no pueden identificarse con la interpelación de los Estados populistas y de sus principales sostenes, los partidos, grupos o sencillamente estrategias populistas. El populismo es una versión degradada del Welfare State y del populismo ruso. Ambos, y el populismo latinoamericano, son arracionales pero mantienen una formidable distancia ética y estética. Como he sugerido, la diferencia no radica en la lógica interna de los modelos invocados discursivamente como referente, sino a las conductas estatales, a las acciones prácticas, al uso institucional, a la particular manera de utilizar socialmente las normas. Es una hipótesis que requiere un desarrollo más extenso, pero imprescindible para clarificar el recorrido de una mirada diferente.

c) El colapso del Estado se manifiesta como colapso financiero e imposibilidad de gestión. Las primeras manifestaciones, entonces —y las primeras reacciones sociales—, giran en torno a la ineficacia de la administración en sentido genérico. Simultáneamente se actualiza un primer argumento: el tamaño del Estado. La imposibilidad (e ineficacia) de la administración que efectivamente se vincula al tamaño, pero sobre todo a la organización hipercentralizada. No he mencionado todavía el significado de la centralización, pero apunto aquí su importancia para explicar exhaustivamente la cuestión.

d) ¿Cuándo y en qué condiciones los errores o circunstancias insuperables de un gobierno comprometen un sistema de gobierno o, más importante todavía, la propia organización política de la sociedad? Como vimos, la administración del Estado Populista no tuvo como únicos responsables a los populistas.

Como se indicó hubo gobiernos de la derecha a la izquierda, desde conservadores a revolucionarios, autoritarios y democráticos. Las experiencias de gobiernos se suce-

den, entre 1930 y 1983 sin variaciones cualitativas de la administración del Estado, sino acentuando su rigor: centralismo, opacidad y expansión de las actividades. Con excepciones: Frondizi e Illia entre otros. Pero la tendencia no se detuvo. La forma estatal, asentada en el control o aquiescencia (o los dos a la vez), restringe el espectro de acciones posibles y excluye de su horizonte de posibilidades cualquier indefinición profunda. Los gobiernos administraban una forma de Estado con mayor o menor fortuna, incrementos controlados o disminuyendo la inflación, el crecimiento económico o el empleo. Pero los parámetros de acción eran bastante rígidos. Primera respuesta positiva: solamente cuando se altera la relación con la Sociedad, el Estado está obligado a cambiar de piel y la Sociedad a reconocerse en el nuevo paradigma.

e) La colonización social de las empresas estatales, ha sido analizada para mostrar las consecuencias de la invasión del Estado por la Sociedad; por una manera particular de organización social como son los intereses corporativos. Si se examina bien esta colonización privatiza (particulariza) el espacio estatal, que por definición debería ser público; la empresa estatal sigue siendo jurídicamente estatal, a los fines de sus obligaciones y responsabilidades. En términos económicos sin embargo, los roles se bifurcan: los intereses particulares se quedan con los derechos (en nombre del Estado) y el Estado y la Sociedad luego con las obligaciones; al Estado corresponde el déficit final, a los intereses particulares los beneficios. El costo social debe ser asumido obligatoriamente por el conjunto. El beneficio, por los miembros activos de la corporación. Puede parecer paradójal que las empresas estatales fueron privatizándose, con el andar de los años, convirtiéndose en coto y negocio de algunos en detrimento de casi todos. No debería sorprender entonces que la Sociedad Civil debiera tomar a su cargo la realización de tareas públicas, con lo cual se completa la inversión paradójal. Lo estatal se privatiza por intereses particulares y lo privado se hace público por la búsqueda del bien común. Otro tanto, aunque menos visible y dramático, ocurrió con la administración de servicios públicos. En algunos casos el Estado se vio obligado a privatizarlos mediante concesiones (recolección de residuos, distribución de agua potable, transporte), o directamente transferirlos al mercado como actividad privada. La administración de los servicios de salud, educación y justicia, han sufrido procesos menos evidentes pero parecidos.<sup>6</sup>

La virtual paralización del sistema administrativo del Estado fue tanto el fracaso del hipercentralismo como el de la colonización social. Insisto en la hipótesis inicial: no estamos analizando fracasos de gobierno de este o de aquel signo sino de la organización político-administrativa del Estado. El colapso reclama, entonces, una reformulación estratégica del Estado y consecuentemente una articulación diferente con una sociedad que ya es diferente, y por esa misma razón condiciona fuertemente la rearticulación.

f) La reformulación del Estado tiene múltiples dimensiones; pero sin duda alguna

---

6.- En cuanto al sistema educativo he descrito, en mi libro *La invención de la Educación*, Universidad Nacional de Córdoba, 1993, que un análisis de un siglo muestra el avance corporativo sobre el sistema hacia su virtual colapso.

requiere una clarificación de la antigua distinción entre lo público y lo privado, entre el Estado y la Sociedad Civil, entre el bien común y los intereses particulares.

En el transcurso de los pasados veinte siglos, Occidente ha elaborado lenta y dificultosamente, un sentido común que define estas monumentales instituciones sociales. El tiempo mismo que tardan construcciones y deconstrucciones ha erosionado sus aristas y alterado los significados, permanecen las palabras pero cambia su connotación social. Lo público y lo privado ya no tienen las mismas fronteras que hace tres mil años cuando se fundaba la nación judía, ni cuando los romanos —hace dos mil años— distinguían la *res publica* del *domus*. Lo público y lo privado han cambiado los ámbitos y las prácticas.

¿Cómo repercute en la nueva organización del Estado? ¿Administración estatal y administración pública podrán identificarse en el futuro? ¿O podemos imaginar administración privada de tarea pública y viceversa? No puedo abordarlo aquí, incidentalmente, porque es demasiado importante. Pero queda mencionado.

g) Si la confusión de espacios entre público y privado, político y civil fue creciente y generó confusión permanente, también se alteró el horizonte de los Estados y de las Sociedades. Nuevos fantasmas se han instalado, perturbando seriamente la construcción del futuro, fisurando las relaciones entre Estado y Sociedad. Me refiero a los fenómenos de corrupción. Existen situaciones fronterizas, donde conductas legales son valoradas por la sociedad como próximas a la corrupción. Y conductas francamente dolosas, ilegales, que aparecen los ojos de la sociedad como impunes. La preocupación es doble: por las condiciones de generación y por el tema de la impunidad.

En una conferencia reciente, Natalio Botana señalaba tres tipos de corrupción que comprometían la legitimidad: corrupción oculta, propia de los regímenes autoritarios; corrupción revelada, en las democracias —investigada y sancionada en la democracia avanzada—; y corrupción difusa, cuando las denuncias de corrupción permanecen sin sanción. Desde luego, la última forma de corrupción compromete más seriamente la legitimidad democrática que las anteriores. La corrupción interpela la ética predominante tanto teórica como prácticamente. El colapso del Estado, es además de todo lo que se escribió, también un colapso moral. La reformulación del Estado no requiere, entonces, sólo una teoría de la política, sino un discurso ético creíble. Es curioso, en el apogeo del pragmatismo la sociedad descubre nuevamente la necesidad de la moral pública y privada como fundamento del orden legítimo. Comenzamos este análisis con el agujero negro fiscal. Lo cerramos señalando lagunas morales.

Una característica de las sociedades posmodernas es la fragmentación. Así lo estiman no pocos analistas. Sin embargo, las sociedades latinoamericanas eran, en su mayoría, sociedades muy fragmentadas en los comienzos de la gran movilización campocidad que comienza por los años treinta y recién se detiene cuando las cifras de la población rural no supera el veinte por ciento del total. La posmodernidad, si se atiende a este único indicador, habría llegado antes que la propia modernidad.

Hace treinta años no se usaba el término fragmentación, se decía “desintegración”.

O si se prefiere, sociedades aluvionales (la expresión bella y ajustada fue utilizada por un maestro de la historia social contemporánea, José Luis Romero). Ambos fenómenos —la desarticulación y lo aluvional—, eran parte de un único proceso social, la desintegración de las formas tradicionales del campo y la emigración masiva a la periferia de las ciudades. Las formas concretas en que se produjo este proceso de ruptura y recomposición son variadas y merecen una atención detallada que escapa a este texto. Pero no existe ninguna duda sobre el hilo conductal de esta gigantesca movilización social que abarca virtualmente la última parte del siglo XIX y casi todo el siglo XX.

La ruptura del paradigma agrario que se estudiaba a través de la Hacienda (o el *sertao*) y la inevitable difusión del capitalismo agrario, explican con sencillez y claridad el origen de las migraciones y de su primer producto urbano a comienzos de los cincuenta: las villas miseria, *bidonvilles*, *callampas*, etc. Esto es la marginalidad especialmente establecida (nada sobre la teoría de la marginalidad). Pero como suele ocurrir, cuando un paradigma es amplio y seductor a la vez, oculta tanto como lo que significa. Las sociedades, aunque desintegradas, que trasladaban la forma de su desintegración (hacia el sistema), aporta también las formas de su integración (hacia adentro, hacia su propia comunidad étnica o vecinal). Las sociedades agrarias tradicionales estaban integradas hacia adentro pero desarticuladas por la geografía, las etnias. Sociedades desintegradas como en el México de la posrevolución independentista y la modernización iluminista de Porfirio Díaz. Sociedades agrarias modernas como la de Argentina, urbanizadas vertiginosamente sin otro soporte económico que la actividad agropecuaria. Un país entero esperando la cosecha salvadora. Sociedades que necesitaban erradicar los últimos —y dañinos— resortes del poder colonial. Con una cultura centralista y verticalista, heredad del ya mencionado orden colonial y de la iglesia católica. Unas elites admiradoras de las instituciones norteamericanas y obligadas a reconocer los efectos temibles de estas mismas instituciones hacia afuera, hacia los países latinoamericanos.

En esta sociedad donde la desarticulación de las antiguas órdenes, colonial, oligárquica y católica, no terminaba de producirse y el nuevo orden aparecía como una mejor opción y no como una necesidad. En estas sociedades, que no han establecido un orden social, quién lo crearía sino el Estado. Aquí es donde empiezan las travesuras de la historia. Cuando Marx y Lenin debieron rendirse. Las sociedades no existían como tales o mutan a velocidades inverosímiles. O, en el límite de la desintegración, son rearticuladas por el emergente Estado-Nación.

Allí aparece ese *Estado mestizo*, como las propias sociedades, mezcla de sociedad, caudillos forzudos e intelectuales deslumbrados por la última innovación retórica; comerciantes ávidos, empresarios aventureros y militares facciosos. El Estado era una probabilidad de integración, un esfuerzo para que naciones recién inventadas no se destruyeran antes de tener vida.

La sociedad corporativa es por supuesto inconfundible con las condiciones estructurales de su emergencia. Una subjetividad compartida se extiende coherente en la

subjetividad de la sociedad. Un sentido común se organiza a partir de comprobaciones triviales que responden puntualmente a las grandes necesidades insatisfechas: la seguridad antes que el hambre. La organización de los pequeños oligopolios seduce por su simplicidad y aparente equidad. Si se respetan privilegios de hecho no existen desprivilegiados. El privilegio es un gran igualador si cada cual obtiene uno de estos privilegios.

Las ciencias sociales recorrieron parcialmente este proceso de desintegración y reintegración; Gino Germani, probablemente uno de los sociólogos más lúcidos de este siglo, lo analiza como modernización. Su teoría —embrionaria— de la modernización no es sino un cuadro de contención analítico para explicar estos fenómenos ambiguos y contradictorios que en su desarrollo arrojaban señales confusas, en relación a su dirección y destino.<sup>7</sup>

Mi propuesta en este texto, para fundar la hipótesis acerca del colapso del Estado Benefactor y la emergencia de la modernidad, solamente requiere rescatar una década y unos acontecimientos: los '30, la reestructuración económica mundial y la difusión de las formas falangistas y fascistas de organización de la representación social.

El orden corporativo se funda sobre la base de los resultados de la modernización (la desintegración de las viejas formas rurales y sus valores religiosos), y de sus efectos no queridos. Entre el viejo orden oligárquico-pastoril y el nuevo orden proto urbano industrial, la sociedad parecía no encontrar una forma parecida al orden democrático y equitativo. El descubrimiento de intereses particularísimos, la posibilidad de crear una red perfecta y perpetua donde sólo familia, clan, tribu, encuentran un espacio protegido contra todo y contra todos, un pequeño oligopolio capaz de asegurar el umbral de supervivencia o servir de plataforma de expansión, fue el comienzo. Llamarle Sociedad Civil a estas sociedades emergentes, es una desmesura de jóvenes (y no tan jóvenes) intelectuales latinoamericanos, entre los que me conté.

Las sociedades mostraban signos de desintegración en el mismo momento en que aparecen fuertes demandas de integración. Integración nacional para algunos. Integración política para otros. Integración clasista para los herederos del socialismo. Pero la demanda unificadora es por integración, por alguna clase de integración, porque claramente se comprobaba la desintegración y sus causas. Toda la literatura latinoamericana de los años veinte expone la opresión y las formas viles de explotación del orden post colonial, del orden oligárquico basado en el control de la tierra, como en Rómulo Gallegos o Icaza. La literatura de los sesenta, en cambio, es completamente urbana (Cortázar, Vargas Llosa, Bryce Echenique, Monterroso, Carlos Fuentes), o universal fuera de los espacios físicos (Borges, García Márquez, Alvaro Mutis). En la literatura se expresa con más claridad que en otros campos la transición del orden oligárquico rural al orden urbano-corporativo.<sup>8</sup>

7.- Gino Germani abordó la problemática de la modernización directa o indirectamente a lo largo de treinta años. Puede confrontarse útilmente Gino GERMANI, *Urbanización, desarrollo y modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1976.

8.- Puede observarse en mi "Despotismo Republicano", en *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 2, Asunción, 1978.

No hubo industrialización. Ni urbanización ligada a la industrialización. Fueron procesos diferentes, cada uno en su lugar geográfico (con industrias-islas desde este punto de vista), y urbanización salvaje como pura conquista de espacios físicos. La barriada de Lima, la experiencia de la ahora ejemplar Villa del Salvador, puede testimoniarlo. La destrucción de los bosques de Ezeiza, en Buenos Aires, para asentamientos precarios u oficiales, es otro ejemplo. Se pueden multiplicar casos como éstos a lo largo de América Latina.

Las consecuencias políticas de esta clase de transformación también se evidenciaron en la aparición de fenómenos tan singulares como las diferentes formas de populismo: autoritarios y democráticos, modernistas y conservadores, populares y elitistas. Sin embargo, aunque la industrialización no siguió los moldes clásicos y la urbanización mantuvo durante décadas su carácter, la región en su conjunto creció económicamente a un ritmo sostenido durante los treinta años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y hasta la década del '80. El crecimiento fue tan heterogéneo como la transformación de la sociedad; algunas islas de modernización se convirtieron en sociedades propiamente modernizadas. Más importante aún, América Latina en el mismo periodo, virtualmente detuvo el crecimiento errático de la población.

Tras el derrumbe del orden colonial, a comienzos del siglo XIX, el Estado desaparece. Una transición, que durará décadas, se instala entre el momento de la independencia y de la organización de los Estados Naciones, tal como los conocemos a fines del siglo XX. Si, como señalo al comienzo, los Estados emergentes no asumen la totalidad de los atributos clásicos de los Estados hasta bien entrado este siglo, debe asumirse que nos referimos a formas jurídicas, a veces más testimoniales de voluntades políticas inconclusas que a formas políticas en movimiento. Por la fuerza de las cosas, las sociedades se convierten en únicos soportes y referentes de un orden precario, porque su legitimidad es severamente cuestionada. La posición social de negros, indios, mulatos, y sobre todo criollos, cambia más rápidamente que las instituciones y las nuevas élites consolidan su poder en refriegas socio-militares más que en conflictos socio-políticos.

La Sociedad, en el Orden Independiente, aparece entonces y predomina sobre el Estado. Luego ingresa la Nación al escenario. Son sociedades de fronteras lábiles respecto a lo interno y también en relación a los vecinos: sólo una nueva y fuerte identidad puede salvarlas de la fragmentación y la guerra perpetua. Las naciones se inventan a lo largo del siglo. Algunas rescatando el pasado precolombino; otras el pasado reciente de las luchas por la independencia; otras la religión, la lengua, el ideario positivista o un *mix* de todos estos elementos. El Mercado, como institución, llega después, bastante después. Probablemente sus primeros pasos se encuentran ligados a la lucha anticolonial: entonces, no sólo se cuestionaba el lazo político colonial estatal sino los límites del monopolio que lo incluye como un atributo adicional de la soberanía real.

Cuando han transcurrido casi doscientos años de orden independiente, la articula-

ción entre estas dimensiones que lo conforman han variado su peso específico en relación a los demás, su grado de institucionalización y hasta su propio rol. En este contexto la utopía roussoniana del ciudadano y su contrato de la igualdad de los derechos que nadie garantiza —y sobre todo de la democracia que se asienta necesariamente sobre estos pilares—, es apenas el decorado retórico de un escenario repleto de signos anárquicos y gestos bárbaros. De Sarmiento a Rómulo Gallegos, un siglo se extiende en la demanda de civilización, es decir de instituciones, de ciudadanías. La construcción de la ciudadanía está ligada ciertamente a la construcción de instituciones, pero no tanto como ingeniería sino como legitimidad.

Las ingenierías institucionales se importan *llave en mano*, como las tecnologías. El Código Civil vigente en la mayoría de los países de América Latina, es el llamado “Código Napoleón”, que incluye a institutos jurídicos que jamás fueron ni serán utilizados en países de historias tardías y diferentes. También se importaron constituciones, que eran consecuencia de historias específicas, aunque éstas eran presentadas como universales. Estos países debían constituir sus estados, sistemas políticos y ciudadanías, desgarrados entre opciones imposibles: en medio de un orden institucional de nuevo mundo (Estados Unidos) y la cultura del viejo mundo, de Europa latina. No pudieron hacerlo jamás: tomaron instituciones de Tocqueville y la cultura política de Montesquieu.

Desde comienzos del siglo XX, apenas concluida la última guerra de independencia contra España (Cuba, 1904), visualizaron a los Estados Unidos como el nuevo enemigo de la independencia y a los antiguos opresores y sus instituciones como los nuevos aliados. Este *melting pot*, esta ruptura entre las formas, las condiciones de implantación de las mismas y el uso, eran tal vez la consecuencia necesaria del *melting pot* étnico de ciudadanos y culturas que la propia sociedad registraba. En cualquier caso, las culturas populares se distanciaron de las culturas de élites. Aceptaron con naturalidad como si fuesen estaciones, el orden silvestre que se constituía con más pasión que racionalidad y dejaron a las élites extraviadas en intrincados laberintos jurídicos. Sólo a fines del siglo XIX la urbanización salvaje cedió a la urbanización controlada (aunque no planificada) con atisbos de racionalidad y belleza en muchos sitios. La secularización de los Estados se concretó en esta misma época y la libertad religiosa se instaló con gran legitimidad.

Pero sobre todo, fue la educación el primer y mayor esfuerzo para crear y generar ciudadanías. Algunos países avanzaron más temprano y más rápido, al advertir que la consolidación del Estado dependía justamente de la construcción de ciudadanías, y que los derechos de los ciudadanos dependían de aquéllos. De modo que de Porfirio Díaz a Montt —o José Battle y Ordoñez en Uruguay, a principios de este siglo XX—, la instrucción pública se convirtió en llave maestra de la relación entre la política y la sociedad.

Los sistemas educativos abrieron simultáneamente las puertas de la movilidad social y del poder político, que luego ocuparía la clase media. La historia de la construc-

ción de la ciudadanía es inseparable de la educación pública en América Latina, aunque las sucesivas crisis de la ciudadanía se identifiquen con la crisis de la educación formal.

Si he señalado el predominio de la Sociedad sobre el Estado y la Nación, en los comienzos de la historia republicana de América Latina, es justamente para rescatar la relativa facilidad con que los actores sociales desplazan y, eventualmente, se imponen a los actores políticos. La ciudadanía en este contexto se define como un *atributo adicional* del actor social. La ciudadanía, inseparable de los derechos pero también de las obligaciones hacia el Estado, es utilizada y aceptada en el límite de la acción social: cuando la situación es anómica o el despotismo de cualquier clase amenaza la convivencia y los intereses particulares. Las formas neo corporativas son así la resultante casi inevitable de organización de la acción social. Estados frágiles y ciudadanía cuestionadas: la fuerza de la ciudadanía es inversamente proporcional al poder de la acción social concertada cuando predomina el orden corporativo.

También se explica, de este modo la relativa fragilidad de los estados y la fuerza —a veces brutal— de los gobiernos. Pero a las dictaduras suceden dictablandas con frecuencia porque también estos regímenes y gobiernos a-institucionales son desbordados por la acción social espontánea o concertada, salvaje o negociada, pero siempre lista para ocupar el espacio de instituciones con bajo grado de legitimidad.

Desde luego una cultura poco propicia a las conductas institucionales (los grados varían de país a país; así por ejemplo, Chile es considerablemente más propenso a la institucionalidad que la Argentina, y Costa Rica es más consistentemente institucional que su vecino Guatemala). En el caso argentino he analizado con detenimiento este tipo de relación entre Estado, régimen autoritario y organizaciones corporativas para mostrar justamente la forma de colonización social de las instituciones estatales y políticas.

Existe una perspectiva predominantemente normativa de la ciudadanía y Salvatore Veca tiene razón en reconocerla y adaptarla como punto de partida. Sin embargo he preferido aquí la relación entre la norma y el uso de la misma, porque allí encuentro propiamente la marca de la Sociedad sobre las formas jurídicas. Las normas, la ingeniería institucional y aun los valores que la sostienen, son trasladables sin dificultad como discurso. El carácter lógico y abstracto, la retórica, la solemnidad e intangibilidad del camino conceptual, facilitan el traslado y la implantación formal. Hasta allí se trata de operaciones de élites. Luego comienza la aclimatación, la diseminación de valores y normas de la sociedad. Las normas son abstractas pero tienen efectos concretos; los valores absolutos se encarnan en conductas sancionables legal o moralmente. A la inicial seducción le sigue la insubordinación. Al discurso universal le sigue la asimetría del intercambio material o simbólico.

El concepto de ciudadano se desdobra en el uso de la ciudadanía, en la demanda de sus derechos y en el acoso del poder estatal por el cumplimiento de sus obligaciones. El concepto normativo es devuelto por la práctica ya sea como negación, defor-

mación, uso limitado o utopía.

Del mismo modo que para el Estado el bien común tiene un límite —la razón de Estado— momento en el cual, la situación concreta tiene más peso que el valor de la legitimidad (el bien común), también para el ciudadano la ciudadanía tiene un límite: el interés particular. La ciudadanía abstracta no colisiona con individuos concretos sino con organizaciones. El ciudadano individual y el actor individual definen una relación teleológica con el bien común; los ciudadanos asociados y los actores sociales agrupados definen una relación práctica con la legitimidad y sus valores.

Aquí es donde se distancian las normas, desarrolladas *como si* ciudadanos y actores intercambiaran contractualmente el uso colectivo (social) de las normas que no pueden regular con la misma claridad los agrupamientos de intereses particulares. El discurso *llave en mano* deja paso al discurso emergente, retóricamente consistente y prácticamente condicionante.

No soy el primero ni el único en señalar esta distancia entre las normas y el uso social de las mismas, “el siglo XX mexicano, visto de prisa y sin mucha atención, parece una comedia de equivocaciones donde nada es lo que debería ser. Es un tiempo extraño y confuso donde los demócratas fabrican elecciones, los militares hacen carrera por la desobediencia y la indisciplina, *las leyes se veneran tanto más cuanto menos se cumplen* (el subrayado es mío), los empresarios alimentan con gusto la inseguridad y los patriotas buscan el camino de Veracruz”, escribió Fernando Escalante Gonzalbo en su tesis doctoral.<sup>9</sup>

El incumplimiento de las normas es una herencia del anticolonialismo. *Se acata pero no se cumple*, se decía y escribía hace dos siglos. El Estado ausente de los primeros años de independencia, el Estado escasamente legítimo en los primeros tiempos, el Estado emergente posterior a la organización constitucional, tuvieron entre otros problemas la violación perpetua de su acta de nacimiento: la Constitución Nacional. ¿Cómo se construye la ciudadanía en un orden que no la reconoce, o que reconociéndola se desconocen en su nombre las normas que la sostienen? Ya se ha dicho, afirmando en la práctica y en el discurso, como complemento, del actor social.

Hemos señalado hasta aquí un conjunto de hipótesis que por comodidad denominaremos estructurales, acerca de la relación Estado-Sociedad, con referencia histórica al colapso del Estado y a la mutación de la Sociedad en América Latina, como asimismo las consecuencias previsibles para la construcción de ciudadanía en el futuro inmediato.

En este escenario se instalan tres problemas y varias opciones a partir de las cuales se puede organizar el debate contemporáneo que, teniendo en cuenta aquellas hipótesis histórico-estructurales, las ligue a nuevas proposiciones que contengan las dimensiones ya existentes en los antiguos análisis pero que deben ser redefinidos o bien constituyen novedades parcial o totalmente.

9.- Fernando ESCALANTE GONZALBO, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1992.

Entre las primeras, destaco la relación Ciudadanía-Nación. Entre los segundos el rol de los medios de comunicación masiva en la construcción de las nuevas ciudadanía y la emergencia singularmente fuerte de los Mercados y en consecuencia el replanteo de la relación Ciudadanía-Sistemas de Intercambio Económico.

El sentimiento de pertenencia a la Nación, a una Nación, fue el pegamento necesario para que la razón sellara la metáfora del contrato social. No hay Estado posible y duradero sin legitimidad de sentimiento; si fuese necesario la experiencia dramática de Yugoslavia acaba de probarlo: un Estado construido racionalmente se derrumba cuando los sentimientos estallan. Independientemente de la valoración que estos sentimientos despiertan en la comunidad internacional, los hechos demuestran que predominaron sobre un Estado percibido como una creación artificial y ajena a sus propias tradiciones. Cuando los Estados Nacionales comienzan a derivar soberanía en organizaciones plurinacionales, de un modo circunstancial o prolongado, el sentimiento de pertenencia que lo acompaña no necesariamente decrece. El Estado multinacional que aparece en el horizonte de la Unión Europea, y en un horizonte más lejano aún en el Mercosur, tiene la ventaja que significa la libre circulación de personas e ideas, la acumulación de opciones abiertas, la pertenencia a una comunidad diferente pero compatible con la identidad de origen. Pero conviene no engañarse: son argumentos racionales que ni siquiera rozan la identidad.

Se avanza así hacia la construcción de ciudadanía múltiples, regionales, nacionales o interestatales. La construcción de ciudadanía deviene complejo: no sólo por la distancia entre el actor social y el político al que aludimos, no sólo por la redefinición de la relación con el Mercado —como veremos— sino también por la redefinición del sentimiento. Conscientes de los extravíos nacionalistas y ultranacionalistas, no son pocos quienes suponen que a la construcción de los nuevos Estados y de las nuevas Ciudadanías compartidas seguirá una segura desaparición de los sentimientos de pertenencia nacional. Si se tiene en cuenta que en algunos lugares del planeta las luchas violentas entre clanes y etnias forman parte de nuestra cotidianeidad, cuesta pensar que la Nación —que apareció históricamente como instancia superadora de clanes y etnias— se borre rápidamente de nuestras culturas.

Probablemente la construcción de bi o poli ciudadanía, esto es la referencia a Estados de diversa naturaleza y nivel, exija una tolerancia mayor entre culturas nacionales. Mejor aún, no se trataría de borrar un sentimiento (tarea de varias generaciones) sino de controlar la *intensidad* del sentimiento.

En consecuencia, si es poco probable que la construcción de multi Estados reitere experiencias históricas anteriores (coloniales por la subordinación de pueblos o imperiales por la cooptación), tampoco una repetición a escala del Estado Nación alcanzará para definir el nuevo Estado-Región.

¿Dónde se constituyen las ciudadanía contemporáneas? A diferencia del siglo XIX se conforman en los medios masivos de comunicación. Pero no tan enteramente. Es cierto que la nuevas ideas acerca de la relación entre lo público y lo privado, de la

opinión pública y el Estado moderno, se consolidaron durante estos últimos doscientos años. Pero el advenimiento de la Sociedad de masas y de su manipulación por los medios de comunicación forman parte de la historia de este siglo. Es razonable entonces que politólogos tan relevantes como Giovanni Sartori hayan pensado en la omnipotencia de los medios masivos de comunicación para decidir la política. Una democracia electrónica seguiría así los pasos de la religión electrónica, el consumo electrónico, el anticipo de la sociedad digital.

La hipótesis es atractiva. Si a la capacidad de penetración de los medios se agregan algunos ingredientes de análisis posmoderno como el aislamiento social, la fragmentación, la indiferencia, la conclusión es casi obvia: ciudadanos indefensos frente a mensajes inatajables. Sin embargo, en primer lugar, tenemos muchos indicios que demuestran exactamente lo contrario, la incapacidad de los medios para superar ciertas resistencias societales. Se puede demostrar con facilidad que una campaña proselitista asentada exclusivamente en los medios de comunicación, aun desembolsando grandes sumas de dinero, no garantiza éxito electoral en la democracia de masas.

En segundo lugar, se puede demostrar también, encuestas mediante, que las reacciones frente al avance de los medios no son individuales, aunque la atención al televisor sea individual. Existe una cierta mediatización familiar, de pequeño grupo, vecinal, periodístico gráfico que filtra el impacto buscado. No me detendré en esta hipótesis contraria a la idea de una omnipotencia de los medios, sino para señalar que en el otro extremo tampoco es predicable la inocencia o inocuidad de los medios en la determinación de las actitudes y conductas sociales y en consecuencia en la construcción de la ciudadanía.

Pero los medios de comunicación forman parte de la segunda línea de la globalización (la primera línea es la globalización financiera); de tal modo la conformación de la ciudadanía tiene más ingredientes globales y policulturales que nacionales. Razón suficiente para tropezar con los sentimientos nacionales aludidos en los párrafos anteriores. Las nuevas ciudadanía se construirán desde los medios, pero no incluirán necesariamente mensajes universales, ni podrán prescindir de las particularidades locales, y construirán los escenarios y actores virtuales (pero no necesariamente la agenda).

Las últimas décadas del siglo están signadas por el reingreso de los Mercados, no obligatoriamente contracara del retraimiento de los Estados. Coinciden en el tiempo, la crisis del llamado Estado de Bienestar, de los Estados totalitarios, de los sistemas de planificación centralizada, pero no se identifican ni en sus causas ni en sus consecuencias.

Pero, como lo he señalado al comienzo, las estrategias privatizadoras devolvieron al Mercado un conjunto de actividades productivas y servicios que durante décadas habían permanecido en la órbita del Estado.

Como es previsible, un acompañamiento ideológico muy nutrido saluda a cada uno de los cambios en la relación entre el Estado, la Sociedad Civil y los Mercados. Hay

quien supone el fin de la historia, quien identifica Sociedad Civil y Mercado, quien imagina que democracia y capitalismo forman parte del mismo bloque analítico, quien analiza la democracia como Mercado y el Mercado como democracia. En América Latina la emergencia de los Mercados tiene dos antecedentes: la globalización económica que impulsa a las aperturas económicas y la competencia desde una perspectiva exógena, por una parte, y por otra examinada endógenamente, como una reacción al modelo de sustitución de importaciones que tuvo hegemonía en la región. Y como hemos señalado no contaba con los Mercados como punto referencial histórico. Durante el medio siglo de vigencia, el divorcio entre Democracia y Mercado fue completo.

El universo ideológico dominante suponía que la democracia generaba inestabilidad política, contaminando ideológicamente el desenvolvimiento económico y además no garantizaba equidad social. Por otra parte, la oposición demandaba democracia pero tampoco reconocía la necesidad de aceptar el Mercado: imputaba al Mercado el subdesarrollo y los autoritarismos declarados.

Simplifico en extremo para remarcar la conclusión más evidente: declarados enemigos por las élites y por sus oponentes durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, el Estado y el Mercado están condenados ahora a coexistir. Probablemente, mejor en democracia que en regímenes autoritarios. Pero en estas condiciones, el Mercado pasa por una limitación del poder Ciudadano. El Mercado sólo se define como tal si excluye toda interferencia a su propia legalidad. El Estado está para garantizar el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, en la lógica del Estado prevalece la integración social. En la lógica del Mercado la selección y eventualmente la exclusión.

La ciudadanía no puede reconocer los límites a su poder: la frontera del Mercado. Tampoco el Mercado puede desconocer la frontera de lo político, de la construcción de la voluntad política. Entre ambas lógicas se instala la sombra de antagonismos antiguos. También la perspectiva de una convivencia difícil pero no imposible.

Dícese que la década de los ochenta ha sido una década perdida. Tal vez lo fue desde el punto de vista económico. Pero es seguro, en cambio, que esta década fue la de la transición entre dictaduras y democracias, entre un modelo socioeconómico y otro, tal como lo sugiero en el texto. En cualquier caso es evidente el esfuerzo en la construcción de instituciones como asimismo los obstáculos generados por las presiones neocorporativas y la corrupción endógena.

Una muy antigua conciencia regional, enunciada en la utopía bolivariana, facilita probablemente el discurso integracionista. Pero la baja densidad de los Estados y una más que escasa conciencia ciudadana no contribuye a su pronta consolidación. La globalización, como se sabe, es un fenómeno planetario por definición que fortalece la interdependencia pero no corrige las asimetrías de origen. Los países más ricos siguen siendo globalmente más ricos y los pobres globalmente más pobres.

Sin embargo, los caminos de un orden planetario sostenible y equitativo no están clausurados. En apenas treinta años, las élites latinoamericanas han mutado tanto co-

mo las propias sociedades, aunque están, sospecho, todavía por detrás de los acontecimientos. Los movimientos sociales vigorosos en los años sesenta se han adormecido. Estas élites, por lo demás, no comprenden las nuevas formas de articulación entre el Estado y el Mercado, no encuentran posición ni rol (algunas todavía razonan en el interior de viejos esquemas, aquellos que preveían y auspiciaban el enfrentamiento entre protoburguesías nacionales y oligarquías francamente decadentes), ni la mediatización que los sistemas masivos de comunicación establecen entre el Estado y los ciudadanos; una opinión pública apenas emergente, balbuceando el aprendizaje de códigos, de señales capaces de distinguir la información de la manipulación. Estas élites tampoco están dispuestas, probablemente, a aceptar su propio discurso y tienden a veces consciente y otras inconscientemente a acompañar un discurso modernizador con antiguas recetas, y a confundir los aparatos partidarios con voluntad social. Han aparecido nuevos actores colectivos desprivilegiados o muy específicamente problematizados: los jóvenes de 18 a 25 años, los mayores de 60 años; los desocupados de mediano y largo plazo, los nuevos pobres o los marginados simbólicos. No tenemos respuestas, apenas el protagonismo de actores que aparecen en un escenario que no los incluía como tales.

Un nuevo orden se está conformando. Conocemos sus dimensiones principales y la lógica que las informa. Pero no alcanza para predecir el futuro inmediato.■