

# EXCLUSION SOCIAL Y CIUDADANIA POLITICA

## Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas

JULIO SARMIENTO\*

### INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO DE ESTE ARTÍCULO es reflexionar sobre el impacto de los procesos de exclusión social en la constitución de la ciudadanía política y en el funcionamiento de las nuevas democracias latinoamericanas.

Se parte de la premisa de que los años ochenta han significado para América Latina una doble transición: por un lado, el pasaje de regímenes autoritarios, de legitimación restringida y participación limitada, a regímenes democráticos de legitimación y participación ampliada; por el otro, un cambio en el modelo de acumulación que implicó el tránsito de una fase de acumulación integrativa —caracterizada por la industrialización sustitutiva de importaciones, la expansión del mercado interno y un fuerte rol del Estado en la promoción del desarrollo y las prestaciones sociales— a una cuya lógica de funcionamiento es esencialmente excluyente y representada por el aperturismo externo, las privatizaciones, la centralidad del mercado como asignador de recursos y reproductor de la vida social, y el debilitamiento del papel del Estado en el desarrollo económico y social.

Se verificaría, entonces, una tensión creciente entre la inclusión política que traen consigo las democracias y la exclusión social de la nueva fase de modernización capitalista.

Uno de los registros de esta tensión es el observable entre una ciudadanía política autónoma, como requisito para el funcionamiento del régimen democrático, y los procesos de exclusión inherentes al nuevo modelo de acumulación. Aquí, no se trata de que la «desciudadanización», que genera la exclusión, opere contra la institucionalidad del sistema democrático, sino más bien en que ella es relevante para explicar el tipo de régimen democrático que se conforma en la región y que se aleja del tipo clásico de la democracia representativa, en tanto ésta presupone —además de la elección por el voto popular de los gobiernos, la libre competencia entre partidos, la libertad de expresión, etc.— ciertas condiciones sociales mínimas, como la ausencia de desigualdades sociales extremas (Weffort, 1993).

Este ensayo se divide en tres partes: en la primera, se hace referencia a los procesos de exclusión social en relación a transformaciones en el modelo de acumulación; en la segunda, se pasa revista a los impactos de los procesos de exclusión sobre la ciudadanía política; por último, y a modo de conclusión, se presentan algunas implicancias de la relación entre exclusión social y ciudadanía política para el escenario democrático latinoamericano.

Es importante advertir que este trabajo tiene, entre otras muchas, dos limitaciones: primero, se mantiene en un alto nivel de abstracción y generalización; segundo, si bien intenta ser una reflexión sobre la realidad latinoamericana, sus afirmaciones tienen como trasfondo la realidad sociopolítica de la Argentina.

### I. EXCLUSIÓN: LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL

El derrumbe del ciclo expansionista, que la economía capitalista mundial conoció entre la inmediata posguerra y los primeros años de la década del setenta, abrió un período de profundas transformaciones sociales y políticas.

Estas reestructuraciones dieron lugar a una fase de acumulación caracterizada por la globalización del capital; por un nuevo equilibrio entre política y economía, traducido en el ensanchamiento de la esfera autónoma del mercado en detrimento de la acción estatal; y el hundimiento del mundo laboral fordista, evidenciado en la flexibilización de los contratos de trabajo, la precarización y el desempleo estructural.

---

\* Político, docente e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Agradezco los comentarios de Jorge Salinas y Cecilia Martino, así como el acompañamiento en las tareas de investigación de Diego Maurin.

En América Latina, el nuevo modelo de acumulación es impuesto, sobre todo en el Cono Sur, por las dictaduras de seguridad nacional. Estos regímenes autoritarios actuaron como bisagras entre dos modelos de acumulación: fueron la respuesta a la agudización de los conflictos sociales desatados por el agotamiento del modelo desarrollista a fines de los sesenta y recurrieron a la violencia sin límites para alumbrar un nuevo período de modernización capitalista (Hinkelammert, 1987; Moulian, 1997). En aquellos países en que las fuerzas armadas no cumplieron el papel fundante del nuevo orden, la crisis de la deuda, a principios de los ochenta, y el desborde inflacionario, en los noventa, llevaron a la adopción del actual modelo de acumulación.

La dualización y fragmentación social que pronto evidenció el nuevo régimen social de acumulación —tanto en el centro como en la periferia capitalista— proyectan la imagen paradójica de sociedades que se integran a escala planetaria en sus superficies, y en sus cimientos son corroídas por profundos procesos de desintegración social.

El nuevo paisaje social, con fábricas abandonadas, vendedores callejeros de miles de productos hechos en instalaciones altamente automatizadas, hombres y mujeres vagando cotidianamente en busca del trabajo perdido, campesinos expulsados de sus tierras por obra de la transformación capitalista del mundo rural y la destrucción mercantil de los recursos naturales, la *ghettificación* urbana en los extremos de la pirámide social, contingentes de hombres, mujeres y niños alimentándose de las sobras de las casas de comidas rápidas, llevó a los teóricos sociales a ocuparse de la «nueva cuestión social» de fin de siglo: la exclusión.

Este trabajo parte de considerar a la exclusión social como resultado de la crisis de los mecanismos de integración que conoció el capitalismo de posguerra: la malla de protección social frente a las contingencias de la sociedad mercantil que brindaban las políticas sociales, por un lado; y la crisis del sistema de trabajo asalariado, por la otra.

Dada la temática elegida para este ensayo, sólo se prestará atención a la forma que tomaron estos procesos en América Latina.

## **1. La contracción de la intervención social del Estado y sus efectos sobre la exclusión en las sociedades latinoamericanas**

El rol de las políticas sociales de la formación estatal del bienestar como cohesionadoras de las sociedades del capitalismo central y los efectos de su abandono sobre la estructura social fueron ampliamente presentados por la teoría social y política (Pellicani, 1989; Offe, 1990; Pippitone, 1990; Castel, 1997).

En América Latina, las políticas sociales fueron adoptadas de forma generalizada a partir de la constitución del Estado Desarrollista y del modelo de acumulación mercado internista.

La crisis del 30 afectó de manera determinante a las economías latinoamericanas. Los países de la región —sobre todo los que mostraban un mayor grado relativo de desarrollo económico como Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay— se vieron obligados a cambiar su patrón de desarrollo: de un modelo centrado en la exportación de materias primas pasaron a otro en el que el acicate para el crecimiento estuvo en la industrialización por sustitución de importaciones.

El cambio de eje en torno al cual giraban las economías latinoamericanas acarreó cambios sociales de envergadura: emergencia de la burguesía industrial, proletarización de la fuerza de trabajo, consolidación de las organizaciones del movimiento obrero, urbanización creciente, y el rol central del Estado en la promoción del desarrollo industrial.

El resultado de estas transformaciones fue el disloque progresivo de la estructura social tradicional y la emergencia de nuevos actores y conflictos.

Las políticas sociales puestas en marcha, durante esta fase de acumulación, en áreas como la salud, la educación, la vivienda, vejez, etc., sea a través de la matriz populista o reformista —cuyos ejemplos paradigmáticos fueron el peronismo en la Argentina y los gobiernos demócrata cristianos en Chile—, tuvieron por objetivos: ensanchar el mercado interno, incentivando la asalarización de la fuerza

de trabajo y redistribuyendo ingresos en favor de las clases populares; mitigar el conflicto de clases; y asegurar la cohesión social que el proceso de modernización amenazaba con disolver.<sup>1</sup>

Los límites de este modelo de desarrollo, evidenciado en las pujas distributivas entre el sector exportador, los grupos que orientaban su producción al mercado interno y los asalariados urbanos; las crisis recurrentes de la balanza de pagos; el endeudamiento externo; y la inestabilidad de las distintas fórmulas políticas que intentaron conducir la modernización de la economías de la región —populismo, autoritarismo, democracia de partidos, etc.—, agudizó el conflicto social que adquirió, a medida que se apagaba la década del sesenta, un carácter cada vez más radical (Hinkelammert, 1987).

Las dictaduras militares de los setenta y los programas de ajuste estructural, adoptados como consecuencia de la crisis de la deuda, provocaron la quiebra del Estado Desarrollista y el abandono del patrón de acumulación centrado en el mercado interno.

En el caso de las dictaduras de seguridad nacional, las fuerzas armadas, en alianza con los sectores más concentrados del capital nacional y extranjero, se propusieron desarticular las fuentes que alimentaban el conflicto social: la matriz de acumulación centrada en el Estado y el desarrollo industrial por sustitución de importaciones.

En la lectura de la derecha latinoamericana, ese patrón de acumulación, al centrarse en el rol del Estado como principal administrador de los recursos, alimentaba la ingobernabilidad al imponer una lógica en la que los diversos actores sociales presionaban sobre el aparato estatal para mejorar su posición relativa en la distribución de los ingresos; estimulaba un comportamiento prebendalístico de las administraciones que buscaban legitimidad a través de concesiones a los diferentes grupos; y disparaba el comportamiento inflacionario de la economía, dado que sumaba a las causas económicas de la inflación, como el estrangulamiento del sector externo y el déficit fiscal, las «causas políticas» de un Estado dispensador de beneficios e ingresos.

A su vez, la derecha conservadora veía en la industrialización sustitutiva la fuente de poder de una clase obrera cada día más desafiante del orden capitalista.

Partiendo de este diagnóstico, las dictaduras militares de los setenta impondrán el disciplinamiento social, el retiro del Estado de la escena económica, y el abandono de la industrialización como objetivo de las políticas económicas.

La crisis de la deuda, al abrirse la década de los ochenta, cortó el flujo de capitales que permitió el sostenimiento de la industrialización sustitutiva más allá de sus propios límites, obligando a los países de la región, con la presión de los organismos financieros internacionales, a reformas estructurales vía privatizaciones, reducción del gasto social, ordenamiento macroeconómico, desregulación y aperturismo externo.

En síntesis, el cambio en el patrón de acumulación produjo la debacle del Estado Desarrollista y de su sistema de política social y su reemplazo por un Estado que no promueve activamente la industrialización y cuyas intervenciones en lo político, económico y social están sólo dirigidas a garantizar el orden de mercado.

En el nuevo régimen social de acumulación, la integración social fue sacrificada en favor de la integración sistémica; es decir, se priorizaron los requerimientos funcionales de la acumulación capitalista en detrimento de la cohesión social. Así, la reestructuración del Estado y el desmantelamiento de las políticas sociales privó a América Latina de uno de los mecanismos de integración social que conoció en su anterior etapa de desarrollo.

En este sentido resulta interesante un contraste entre las políticas sociales del Estado Desarrollista y las del Estado Neoliberal, mientras el primero puso en práctica políticas sociales universalistas tendientes a elevar las condiciones de vida de la población en general, con las limitaciones señaladas con

---

1 Pese a los esfuerzos realizados por los países latinoamericanos, durante ese período, en materia de seguridad social, los beneficios de la modernización no fueron homogéneamente disfrutados. De todos modos, las perspectivas de movilidad social y el compromiso reformista del Estado en esa etapa, contrasta fuertemente con la inequidad del actual modelo de acumulación y la desresponsabilización del Estado en materia de protección social, que promueve el proyecto neoliberal.

anterioridad; el segundo ha desplegado políticas focalizadas sobre los grupos más desfavorecidos para contrarrestar los efectos más alarmantes, y no las causas, de la exclusión.

Estas transformaciones llevan, en suma, el sello del pasaje de una modernización «incluyente» a una básicamente «excluyente», en la que la imagen de la desintegración se proyecta como una sombra sobre el futuro regional.

En conclusión: los nuevos fenómenos de exclusión social tienen en la contracción de la intervención social del Estado una de sus fuentes. La otra tiene su origen en la crisis del mundo del trabajo.

## **2. La crisis del mundo del trabajo y su reflejo en la nueva cuestión social**

En los últimos años, la crisis del trabajo, y la transformación de la sociedad que se estructuró en torno a él, ha ocupado buena parte de la producción teórica de la sociología.

Con la emergencia de un nuevo modelo de acumulación, identificado como posfordista por algunos autores, han tenido lugar una revolución tecnológica y el desarrollo de procesos de trabajo que han impactado profundamente en las relaciones laborales (Hirsch, 1992).

Las nuevas tecnologías conllevan una reducción y racionalización sistemática de la fuerza viva del trabajo; los actuales procesos de producción buscan combinaciones más flexibles entre persona y máquina y una reapropiación del saber hacer del trabajador (Hirsch, 1992).

Por otra parte, se observa una segmentación y dualización creciente del mundo del trabajo: un grupo cada vez más reducido de trabajadores medianamente estables y altamente calificados, convive con un número en aumento de asalariados precarizados.

La segmentación-dualización del mercado de trabajo tiene como fundamento la maximización de la rentabilidad de las empresas y el abaratamiento de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo (Hirsch, 1992; Gorz, 1995). Las tareas más calificadas, que incorporan mayor valor agregado —por tal motivo fuentes de mayores ganancias— son retenidas en el seno de la empresa madre; los trabajos menos productivos y que requieren de una menor calificación son aportados por empresas satélites que incorporan trabajadores precarios al ritmo de los vaivenes del mercado, cuando no son realizados por cuenta propia por ex-trabajadores de la firma principal que han sido despedidos de la misma. Esto ha dado lugar a la formación de un núcleo de trabajadores con una inserción laboral relativamente estable, con trabajos creativos, altamente calificados, y con acceso a la seguridad social; y a un anillo periférico de trabajadores precarizados, con bajas calificaciones, privados de protección social y mal remunerados. Esta nueva conformación del mercado de trabajo no obedece a una disfuncionalidad temporal del mismo, por el contrario, como sostiene André Gorz:

...la seguridad en el empleo en la firma madre tiene como reverso la precariedad del empleo y la inseguridad social en el resto de la economía (Gorz, 1995:91).

Además, dentro de este nuevo paisaje que ofrece el mundo laboral, hay que destacar el fin del pleno empleo y su contracara: el desempleo masivo.

El desempleo no es, como se creía al inicio de la actual fase de acumulación, producto de un desbarajuste pasajero del mercado de trabajo frente a las reformas estructurales de la economía. Por el contrario, se trata de un rasgo definitorio del nuevo régimen de acumulación, que afecta de manera duradera a un número cada vez más significativo de trabajadores.

Este desempleo estructural se ha presentado como irreductible, hasta la actualidad, no solo al crecimiento sostenido sino también a las políticas de fomento del empleo y de calificación de la mano de obra, afectando, por ello, a trabajadores con baja y alta calificación.

Visto de esa manera el problema de la exclusión no afecta sólo a los márgenes del sistema social sino que «lo hiere en su corazón»; es decir, la exclusión social no tiene sus orígenes en atributos negativos de una parte de la población —por ejemplo, baja calificación—, sino en la lógica excluyente de las nuevas formas en que se articulan los procesos productivos y el empleo, generando la degradación del

mercado laboral, al menos en la forma que éste había adoptado a partir de los decenios 40 y 50 (Castel, 1997).

América Latina no ha escapado a estas tendencias. A la relativamente constante situación de pobreza que afecta a buena parte de la población latinoamericana —que la CEPAL (1997) estimó en el 39% de los hogares en 1996—; de informalización de una porción importante de la fuerza de trabajo; de inequidad en la distribución del ingreso; se le suma, en los últimos años, la existencia de altos niveles de desempleo y subempleo en un número importante de países de la región. En palabras de la Comisión Económica para América Latina:

El repunte del desempleo en el bienio 1995-1996 y la persistencia de sus características reflejan lo difícil que ha sido crear un número de empleos capaz de absorber a la fuerza de trabajo (CEPAL, 1997:55).

A este panorama poco alentador respecto de la evaluación cuantitativa del empleo en la región latinoamericana, habría que sumarle la degradación de la condición laboral por obra de la adopción de regímenes de trabajo flexibles y el reflujo del poder sindical.

En suma, la corrosión de la condición salarial ha modificado radicalmente el mundo del trabajo tal cual éste se había estructurado en la última mitad del siglo XX.

¿Cuáles han sido los efectos de éstas transformaciones sobre los procesos de exclusión social?

Contrajeron el poder de los sindicatos como actores sociopolíticos de primer orden, a la par que debilitaron su rol como cohesionadores de los asalariados. Contribuyeron a la fragmentación de la clase obrera y a su disciplinamiento brutal al nuevo orden de mercado autoregulado. Empujaron a la quiebra a los sistemas de mutualización de los riesgos sociales sobre los que se basó buena parte de la seguridad social (Rosanvallon, 1995). Debilitaron al Estado Social, al tener éste como presupuesto la generalización del salariado (Castel, 1997). Disolvieron al trabajo como fundamento de identidad colectiva, cada vez el «nosotros, los trabajadores» identifica a menos gente. Desestructuraron la vida cotidiana de contingentes humanos que habían hecho del trabajo el eje de sus relaciones e interacciones sociales. Rompieron la idea de pertenencia al colectivo social a través de la participación en la producción de bienes y servicios de utilidad social. Privaron a un conjunto importante de personas de su único medio de subsistencia. Desestructuraron la identidad entre trabajo y ciudadanía que había madurado la modernidad desde el siglo XIX. Obstruyeron el acceso a bienes colectivos y de bienestar con los que se asoció el trabajo asalariado.

En suma, el trabajo pierde el papel de «gran integrador» que había asumido, desde las primeras décadas del siglo XX y de una manera cada vez más universal a partir de la segunda posguerra, al haberse enlazado a prestaciones y derechos sociales de los cuales hoy es arrancado (Castel, 1997).

El recorrido de las páginas anteriores nos permite ver en la exclusión social procesos estructurales que provocan la obturación del acceso a bienes colectivos —materiales y simbólicos— que dispensaba el Estado Social o que garantizaba la inclusión por el trabajo.<sup>2</sup>

## II. EXCLUSIÓN Y CIUDADANÍA POLÍTICA

La noción de ciudadanía está estrechamente vinculada a la historia occidental. Sus orígenes se confunden con los de la política en los albores de la polis griega. Allí, la categoría de ciudadano indicaba a aquel que había nacido en la ciudad, y que al estar liberado de las necesidades de la *oikonomía*, participaba del proceso de institución del orden político.

Con la modernidad se produce la conformación de la ciudadanía tal cual la conocemos hoy. En un primer momento, asociado a las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII, la noción de ciudadanía identificaba las garantías individuales frente al ejercicio del poder político. Más tarde, con la institucionalización de las democracias liberales, la ciudadanía refería a la participación en el poder político. Obviamente, esta concepción de la ciudadanía fue fuertemente limitada por la forma

---

2 Para otras definiciones y conceptualizaciones de la exclusión social ver Clert (1996 y 1997), Barros et al. (1996), y Castel (1997).

representativa de gobierno que contrajo el derecho a la participación a la mera elección del poder político. En este momento, la noción de ciudadanía se confunde con el ejercicio de los derechos políticos. Un desarrollo posterior de la ciudadanía lo constituye el despliegue de los derechos sociales. A partir de la institucionalización del Estado Social, ser ciudadano implicaba garantías frente a las contingencias de la sociedad mercantil y el acceso, a través del aparato público, a bienes colectivos como salud, educación, trabajo, etc.

Así, por ciudadanía se entendía, al menos hasta los cambios sociales y políticos de las últimas décadas, el acceso del individuo a garantías frente al poder político —derechos civiles—, su capacidad para influir sobre la conformación del orden político —derechos políticos—, y protección social frente a la economía de mercado —derechos sociales—.

Esta peculiar conformación de la ciudadanía fue desarticulada por la crisis del Estado Social y por las transformaciones en el mundo del trabajo.

El levantamiento de las protecciones sociales garantizadas por el Estado y la mercantilización de la vida social, contraen la dimensión social de la ciudadanía replegándola sobre la civil y política. Ser ciudadano ya no implica el acceso a la seguridad social que con anterioridad brindaba el Estado. La provisión de bienes colectivos —específicamente los relacionados con el bienestar y la seguridad social— que antes era asegurada políticamente, hoy, en virtud de la reducción de la esfera pública en favor de la esfera privada, depende de las posiciones que los individuos logren en el mercado. Así, se ha cortado el vínculo entre bienes colectivos, es decir, bienes producidos y significados colectivamente (Walzer, 1993), y la ciudadanía. Esto tiene una serie de consecuencias: en primer lugar, ensanchamiento de las desigualdades, dado que la provisión diferenciada de bienes a través del mercado contrasta con el acceso igualitario a los bienes públicos que entrañaba la ciudadanía social; en segundo lugar, aumento de la vulnerabilidad de importantes grupos humanos que hoy no pueden alcanzar, en el mercado, aquellos bienes que son necesarios para su reproducción social y que ya no brinda la esfera pública. De estas transformaciones emerge una «ciudadanía mínima» como rasgo definitorio de las democracias liberales de fin de siglo.

Por otro lado, la corrosión de la sociedad del trabajo disuelve la estrecha relación entre trabajo y ciudadanía que había cristalizado con la moderna sociedad industrial capitalista.

La relación entre trabajo y ciudadanía tiene, en principio, un fundamento histórico, fueron los sindicatos y partidos de la clase obrera los que lucharon por la democratización de los regímenes políticos del siglo XIX, a través de la extensión de la ciudadanía política a los asalariados; además, el desarrollo de derechos sociales fue el resultado de luchas históricas del movimiento sindical. Pero también, se funda en una relación más profunda: la ciudadanía como reverso de la participación en la producción de bienes y servicios que la sociedad requiere para su producción y reproducción. Vista de esta manera, la ciudadanía es el resultado del aporte individual a la construcción de la sociedad. Así, ser trabajador es inseparable de tener derechos como productor de la sociedad. Quien es trabajador reclama un derecho por su participación en la generación del bienestar colectivo, quien no posee trabajo, y por lo tanto queda al margen de la producción social de la colectividad, reclama de la sociedad un don de gracia.<sup>3</sup>

En América Latina, la constitución de la ciudadanía ha seguido caminos tortuosos, avances y retrocesos; verificándose en pocas zonas de la región un ejercicio pleno de la misma. Los derechos civiles se adelgazan conforme uno se aleja de las grandes metrópolis. Aun en éstas, amplios territorios sociales, coincidentes con las poblaciones urbano-marginales, carecen de garantías frente al uso arbitrario de la violencia por parte de las fuerzas policiales; además, el acceso a la justicia es, en muchas ocasiones, un privilegio de algunas minorías. Los derechos políticos han sufrido históricamente los avatares de los cambios de régimen. Los derechos sociales sólo cubrieron a una porción limitada de la población latinoamericana en el momento de esplendor del Estado Desarrollista.

---

3 Es en este orden argumentativo —relación entre trabajo y ciudadanía— que Gorz (1995) y Castel (1997) rechazan el ingreso mínimo garantizado y se inclinan más por el reparto de trabajo, sin bajas en las remuneraciones, como políticas para superar la exclusión y garantizar la integración social.

En este contexto latinoamericano, ¿cuál es el efecto de la exclusión social sobre la ciudadanía política?

Si se acuerda en que la exclusión vulnerabiliza franjas crecientes de la población, las condiciones sociales para un libre ejercicio de la ciudadanía se deterioran progresivamente al implicar éstas condiciones mínimas de igualdad, de igualdad no en un sentido radical sino, en el sentido del acceso a bienes sociales esenciales en una sociedad moderna y democrática: educación, salud, trabajo, vivienda, protección a la vejez, etc. La vulnerabilización implica entonces, al deteriorarse la plataforma social sobre la que se levanta toda ciudadanía, un proceso de descuidadización en aumento, a medida que aquella progresa.

En síntesis, la ciudadanía requiere de condiciones políticas: libertad de expresión y de asociación, garantías individuales frente al ejercicio del poder del Estado, etc.; y condiciones sociales: la igualdad social como fue definida en el párrafo anterior. La exclusión, y ésta es la tesis que se intenta defender en este trabajo, al privar de bienes sociales significativos desde la perspectiva de la igualdad que requiere la democracia representativa, mina las condiciones sociales básicas para la constitución de una ciudadanía política autónoma.

Para Amparo Menéndez-Carrión (1985), son justamente las situaciones de vulnerabilidad y precariedad socioeconómica el principal acicate para la constitución de prácticas clientelares de reclutamiento político. Esta autora define al clientelismo como:

...una forma de intercambio desigual (*dyadic exchange*) que (a) se da entre actores de poder y status desigual, es (b) eminentemente utilitario y basado en la reciprocidad; y (c) paternalista, particularista y privado. Constituye una forma auto-regulada de intercambio interpersonal vertical entre «patrón» y «cliente» consistente en la retribución que ambas partes esperan obtener a través de la prestación de bienes y servicios a la otra, y que cesa en el momento en el que el beneficio esperado no se materializa (Menéndez-Carrión, 1985:94).

De esta definición se desprende el contraste entre clientelismo y ciudadanía, en el orden de la representación y la participación política. Mientras la ciudadanía refiere a una relación universal, en la que participan todos aquellos que son portadores de la categoría de ciudadano, orientada por alguna idea del bien común, que da lugar a la constitución de identidades colectivas a través del compromiso con valores y la primacía de intereses compartidos, y que presupone cierta igualdad; el clientelismo funda una relación particularista entre los dos polos de la relación clientelar, que resigna la participación al intercambio utilitarista, que no promueve identidades colectivas estables y autónomas, y que es determinada por la asimetría de poder entre patrón y cliente. En situaciones en que la exclusión priva a sectores importantes de la población de bienes sociales relevantes de la perspectiva de su reproducción social, resulta factible que éstos se encuentren en disponibilidad para entrar en relaciones clientelares que les permitan asegurarse la provisión de ellos, de una manera que niega el universalismo de la ciudadanía. En otras palabras, al limitarse la provisión de bienes colectivos sobre la base de una relación universal e igualitaria como la ciudadanía, en condiciones de fuertes disparidades y privaciones, se abren las puertas al intercambio de prestaciones particularistas —activación política a cambio de compensaciones materiales—, en la que los «clientes» pierden autonomía en favor del patronazgo político.

Desde los grupos en situación de vulnerabilidad, este tipo de prácticas se convierten en estrategias de supervivencia y acciones racionales de minimización de riesgos en ausencia de redes de seguridad social. Desde el punto de vista del sistema social, constituyen mecanismos de dominación y control que morigeran el conflicto de clases, en tanto las condiciones sociales para su emergencia sigan presentes y se reproduzcan (Menéndez-Carrión, 1985).

Es de esperar entonces, que a medida que se afiance el nuevo modelo de acumulación, con sus consecuencias sobre la vulnerabilización de vastos sectores de la población latinoamericana, sea cada más difícil la emergencia de una ciudadanía política autónoma; es decir, una ciudadanía con una participación activa y que libremente defina sus preferencias, estrategias y objetivos. En contrapartida, se generarían las condiciones para la expansión y consolidación de mecanismos de control social fundados en prácticas políticas clientelares.

Es claro que la generalización de prácticas políticas de ese tipo, aleja la posibilidad de institucionalizar democracias representativas, y menos aún participativas, dando lugar a «nuevas democracias» caracterizadas por la desigualdad, la delegación y el particularismo (Weffort, 1993; O'Donnell, 1996).

### III. CONCLUSIONES: EXCLUSIÓN, CIUDADANÍA Y NUEVAS DEMOCRACIAS

Existe suficiente evidencia de que la exclusión social está provocando efectos duraderos en la institucionalidad democrática de la región. Además de la clientelización del sistema político, señalada anteriormente, pueden anotarse los impactos siguientes.

En primer lugar, puede observarse una «desafección política» creciente (Paramio, 1995). Ante la constitución de un Estado ausente en materia de protección social y la centralidad del mercado para la reproducción de la vida social, la población se retira cada día más del escenario público para replegarse sobre la vida privada. Esta privatización es inseparable del sentimiento de que la acción política tiene una eficacia limitada en la transformación de las condiciones de vida frente a la potencia que, en el mismo sentido, muestra la acción de mercado. Así las democracias pierden rápidamente sustancialidad asumiendo, como contrapartida, una mera formalidad de ejercicio del poder.

En segundo lugar, el retiro del Estado potencia la *emergencia de poderes de hecho no legitimados democráticamente* (Salama y Valier, 1991) que proveen, en ocasiones, la seguridad social que antes estaba en manos de aquél —por ejemplo, el narcotráfico—. Así, *el Estado se vuelve «poroso»*, para utilizar una imagen de Pierre Salama y Jaques Valier (1991), perdiendo parte del control político efectivo sobre territorios geográficos y sociales. El riesgo de la generalización de una situación como ésta, perfectamente factible en contextos de exclusión social generalizada, es la *balcanización* de los estados latinoamericanos (Salama y Valier, 1991).

En tercer lugar, la combinación de desafección política con clientelismo permite el reforzamiento de las *tendencias delegativas de las democracias* latinoamericanas. Esto es, la autonomización del poder ejecutivo por debilitamiento de la responsabilidad horizontal frente a los otros poderes del Estado y por la falta de una responsabilidad vertical frente a una ciudadanía poco movilizada (O'Donnell, 1992 y 1996).

¿Qué escenarios futuros es posible imaginar, a partir de estos procesos, para las democracias emergentes en la región?

Un primer escenario optimista sería aquel en que *la fractura entre democracia política y modelo de acumulación es soldada a partir de políticas inclusivas y reformas sociales de envergadura*. Un escenario como este parece alejado dado la adopción a *rajatabla* del modelo neoliberal por la mayoría de los partidos y coaliciones políticas y por el afianzamiento del nuevo modelo de acumulación regional.

Un segundo escenario sería el de la *estabilización en la crisis*. En este escenario la exclusión social convive en el largo plazo con el régimen democrático. El clientelismo político como mecanismo de control social se combina con políticas sociales focalizadas, entre ambos dispositivos contienen los efectos más corrosivos de la desintegración social y permiten el mantenimiento formal de la institucionalidad democrática.

Tercer escenario: la desagregación social genera un estado de violencia anómica crónica que se combina con brotes de protesta social espasmódica, generando problemas de gobernabilidad recurrente que son sobrellevados con crecientes dosis de represión. Este escenario podría ser definido como de *ingobernabilidad tendencial o democradura*.

Cuarto escenario: *la desarticulación social es recompuesta autoritariamente*. Aquí no es de esperar una nueva intervención militar en política cuanto la emergencia de *liderazgos populistas* que, sin mecanismos redistributivos, apelen a la cohesión social a través de la agitación de identidades simbólicas como la «nación», el «pueblo», etc.; la demonización del adversario; la constitución de un fuerte sistema normativo con anclaje en la religión y la familia; y el despliegue de prácticas clientelares de reclutamiento político.

Es posible que el futuro de las democracias latinoamericanas se desenvuelva entre los poco



optimistas escenarios dos, tres y cuatro; o en la combinación de elementos de los tres. Pocos países parecen encaminarse hacia el primer escenario, dado el compromiso de las élites políticas regionales con la gobernabilidad del orden de mercado.

De todas maneras no todo es sombrío en el horizonte democrático regional. El desarrollo de fuertes movimientos sociales con creciente repercusión pública —por ejemplo, movimientos campesinos, de mujeres, de estudiantes, ecologistas, de los desocupados, de pobladores urbanos, etc.— tienden a una *recuperación de la política y el espacio público, ensanchando la esfera de la ciudadanía*. Que estos movimientos tengan un verdadero impacto en el escenario político y social depende, en gran medida, que puedan sortear los riesgos de la atomización de la protesta y confluir en *un movimiento amplio de cambio social y político que remueva las condiciones de funcionamiento del sistema social que generan la exclusión*.

SANTIAGO, OCTUBRE DE 1997

## BIBLIOGRAFÍA

- BARROS, PAULA; DANAE DE LOS RÍOS y FLORENCIA TORCHE (1996): *Lecturas sobre la exclusión social*. Santiago: OIT.
- CASTEL, ROBERT (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- CEPAL (1997): *Panorama social de América Latina, 1996*. Santiago: CEPAL.
- CLERT, CARINE (1996): *Género, exclusión social y pobreza en Chile*. Santiago: OIT/SERNAM.
- (1997): «El enfoque de la exclusión social: Elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina». Inédito.
- GORZ, ANDRÉ (1995): *Metamorfosis del trabajo*. Madrid: Editorial Sistema.
- HINKELAMMERT, FRANZ (1987): *Democracia y totalitarismo*. Santiago: Amerindia.
- HIRSCH, JOAQUIM (1992): «Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias». En: ALBERTO PLA J. (compilador): *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*. Buenos Aires: Editorial Tierra del Fuego.
- HOPENHAYN, MARTÍN (1995): *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago: FCE.
- MENÉNDEZ-CARRIÓN, AMPARO (1985): *La conquista del voto. De Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional/ FLACSO.
- MOULIAN, TOMÁS (1997): *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: Ediciones ARCIS/LOM.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1992): «Estado, democratización y ciudadanía». *Nueva Sociedad* N°128. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- (1996): «Otra institucionalización». *Ágora* N°5, Cuaderno de Estudios Políticos. Buenos Aires.
- OFFE, CLAUS (1990): *Contradicciones en el moderno Estado del Bienestar*. México: Alianza.
- (1992): *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza.
- PELLICANI, LUCIANO (1989): «Estado de Bienestar». En: N. BOBBIO y A. MATTEUCCI: *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- PIPPITONE, UGO (1990): *El capitalismo que cambia*. México: Editorial Nueva Era.
- ROSANVALLON, PIERRE (1995): *La nueva cuestión social. Para repensar el Estado de Providencia*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- SALAMA, PIERRE y JAQUES VALIER (1991): *El retiro del Estado en América Latina*. Buenos Aires: IDEP/ATE.
- WALZER, MICHAEL (1993): *Las esferas de la justicia*. México: FCE.
- WEFFORT, FRANCISCO (1993): «Nuevas democracias, ¿qué democracias?». *Revista Sociedad*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA