

**Ciudadanía, estado y globalización**  
**Una mirada desde la Argentina contemporánea<sup>1</sup>**

**Maristella Svampa**

**Introducción**

Algunos podrían esgrimir que, en los últimos tiempos, vientos de cambio parecen recorrer el continente latinoamericano, luego de más de una década de hegemonía neoliberal. Este clima ideológico, que parece anunciar una nueva transición, tiene como protagonistas los nuevos movimientos sociales, muchos de ellos surgidos al calor de la resistencia a los modelos excluyentes implementados durante los años noventa, así como a ciertos líderes gubernamentales, quienes en los últimos años han asumido formalmente un discurso crítico respecto del dichos modelos. En Argentina, esta apertura crítica intenta dejar atrás el fatalismo ideológico de la década anterior, asociado al triunfo de los mercados, así como el posibilismo pseudoprogresista de fines de siglo, que condujo a la reafirmación de la sumisión de la política a la economía, a manera de “horizonte insuperable” de nuestra época. Sin embargo, pese a lo estimulante de la apertura, el escenario actual da cuenta de una situación de esquivia indefinición, que alude tanto a las dificultades que presentan los movimientos sociales en articular y hacer visibles las demandas de nueva institucionalidad, expresadas durante el año 2002, como sobre todo al hecho de que los nuevos gobiernos suelen naufragar rápidamente en un reiterado “manifiesto de intenciones”, atrapados entre un déficit de imaginación política y los compromisos político-económicos que impone la situación de dependencia. Esto significa que, pese que el escenario político presenta ciertas modificaciones respecto de los años noventa, tanto en lo que se refiere a la proliferación de nuevas prácticas de resistencia como a la circulación de discursos políticos críticos, el llamado modelo neoliberal –y el régimen de dominación política que acompañó su instalación- sigue gozando de buena salud.

En este trabajo nos proponemos explorar algunas de las tensiones propias de esta situación de transición en la Argentina contemporánea. La perspectiva político-ideológica que asumimos aquí se halla vinculada con una prioridad y una situación. La prioridad se refiere a la necesidad de avanzar en la elaboración de una agenda posneoliberal que, sin desentenderse de la complejidad de los fenómenos actuales, coloque en el centro las demandas de ciudadanía, así como la reformulación del rol del estado

---

<sup>1</sup> Publicado en **J.Nun (comp.), con la colaboración de A.Grimson, *Nación, Cultura y Política*, Buenos Aires, Gedisa, 2005.**

nacional. La situación alude más precisamente a la necesidad de no soslayar nuestra condición de sociedad periférica y dependiente, escenario de múltiples conflictos y marco de (re)producción de viejas y nuevas desigualdades, económicas, culturales y políticas.

Para ello, hemos decidido dividir esta presentación en dos movimientos sucesivos. Por el primero, abordaremos algunas de las problemáticas que condiciona y limita la autoridad del estado nacional, en el doble marco de la globalización y la nueva dependencia. Por la segunda, nos interesa dar cuenta del proceso de fragmentación de la ciudadanía que tuvo lugar en los últimos decenios y, sobre todo, de las nuevas tensiones y desafíos inscriptos en la dialéctica que podemos percibir entre las exigencias “desde arriba” y las demandas “desde abajo”. Este segundo movimiento nos permitirá avanzar en la compleja y espinoza cuestión de la participación ciudadana, a fin de concluir en una reflexión sobre aquello que entendemos por “demandas de nueva institucionalidad”.

## **I. Globalización y estado nacional**

### **Los límites del estado nacional**

Vivimos dentro de un nuevo tipo societal, caracterizado por una fuerte tendencia a la globalización de las relaciones sociales. La teoría social ha acuñado varias categorías para conceptualizar la sociedad en la época de la globalización: “sociedad red”,<sup>2</sup> “sistema-mundo”,<sup>3</sup> “sociedad del riesgo”<sup>4</sup> o “modernidad avanzada”<sup>5</sup> entre otras. Más allá de las diferencias teóricas que encubren estas denominaciones, lo cierto es que la mayoría de los autores coinciden en señalar no sólo la profundidad de las transformaciones sino también las grandes diferencias que es posible establecer entre el período precedente (en términos de “contrato social” y modalidades de participación) y la época actual.

Ciertamente, la entrada a nuevo tipo societal implicó el desencastamiento de los marcos de regulación colectiva desarrollados en la época fordista, que suponían la centralidad del rol del estado, y una afirmación de la primacía del mercado como mecanismo de inclusión, en función de las nuevas exigencias del capitalismo. Ello trajo como consecuencia una modificación importante en los patrones de inclusión y exclusión social, reflejado en el aumento de las desigualdades y en los procesos de dualización y fragmentación social. Al mismo tiempo, estos procesos conllevaron un debilitamiento del estado nacional como agente regulador de las relaciones económicas, así como el surgimiento de nuevas fronteras y, en el límite, de nuevas formas de soberanía, más allá de lo nacional-estatal.

---

<sup>2</sup> Manuel Castells, *La era de la información*, vol. 1, Madrid, Siglo XXI Editores de España, 1999.

<sup>3</sup> I. Wallerstein, *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos*, Madrid, Akal, 2001.

<sup>4</sup> Ulrich Beck, *Qué es la globalización*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

Los debates existentes en torno a las consecuencias y alcances de la globalización, en relación al estado nacional, son múltiples y complejos. Desde una perspectiva crítica, podemos afirmar que desde una existen tres posiciones diferenciadas. La primera de ellas considera que la globalización implica transformaciones importantes a nivel de los estados nacionales, que pierden parte de su soberanía sobre los procesos económicos, y actúan como “moderadores de la competitividad nacional en la competencia global, antes que como estados competitivos nacionales”.<sup>6</sup> Además de ello, este nuevo orden neoliberal presupone más específicamente la posición dominante de los Estados Unidos. como poder de garantía del libre intercambio comercial y de capital, así como de las reglamentaciones legales e institucionales que constituyen sus pilares; tendencia que se afirma con el fin del mundo bipolar, a partir del colapso de los socialismos reales, y se ve agravada luego de los sucesos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 y el inicio de una cruzada contra el “terrorismo internacional”.<sup>7</sup> En consecuencia, la economía capitalista globalizada necesitaría, en su forma neoliberal, de un centro político y militar que, si bien no puede realizarse en un “estado mundial”, adopta la forma de una compleja unión de estados, bajo la égida de los estados Unidos.

Una segunda línea de análisis es aquella que afirma que el actual proceso de recomposición del capitalismo implica la erosión inevitable e irreversible del estado-nación, y la emergencia de una soberanía posnacional, caracterizada como una difusa red económica política, sin sede definible del poder, que puede ser comprendida a través de la noción de “imperio”. Dicha noción reemplaza así tanto aquella de “imperialismo” como la de “estado nacional”, al aludir a una totalidad sin límites ni centro, que abarca el conjunto de la vida y las relaciones sociales sociales.<sup>8</sup> En este sentido, el imperio no posee una base nacional específica, sino trasnacional (organismos multilaterales, empresas multinacionales). En consonancia con ello, las formas de resistencia (y de contrapoder) que éste genera, tienden a desarrollarse también a nivel local como supranacional.

Desde nuestra perspectiva, tanto la lectura de Hirsch, como la perspectiva de Negri y Hardt, resultan insuficientes. La primera, porque más allá de subrayar el rol crucial del estado-nación en el marco de la globalización, tiende a reducirlo a una óptica economicista, anulando la multidimensionalidad del fenómeno. Para retomar libremente a P. Ceri, podemos afirmar que la globalización posee dos dimensiones mayores: por un lado, entendida como globalización vertical ésta se refiere a la emergencia de nuevas formas de dominación, surgidas tanto de la transnacionalización del

---

<sup>5</sup> Anthony Giddens, *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona, Península, 1995.

<sup>6</sup> Hirsch, “Globalización y el futuro del estado nación”, extraído de un seminario, traducción del Instituto Goethe, Buenos Aires, 2001.

<sup>7</sup> Hirsch, “Globalización y terrorismo”, traducción realizada por el Instituto Geothe, Buenos Aires, 2002.

<sup>8</sup> M. Hardt y T. Negri, *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

capital, como de la interdependencia económica.<sup>9</sup> Por otro lado, comprendida como globalización horizontal, ésta posee un doble y contradictorio alcance, pues entraña un proceso de mercantilización de lo social, que tiende a la homogeneización y manipulación de las identidades personales y colectivas y, por otro lado, conlleva la afirmación y defensa de la diversidad cultural y de las identidades locales.

La segunda posición presenta dos problemas. Desde un punto de vista teórico, definida prioritariamente como la emergencia de una nueva dialéctica entre lo local y lo global, dicha lectura evacúa y simplifica el rol del estado-nación en la modalidad que adopta el proceso de globalización, renunciando de entrada a construir una teoría más compleja de las “mediaciones políticas”.<sup>10</sup> Desde el punto de vista empírico, refleja una tendencia a homogeneizar los procesos que tienen lugar tanto en el centro como en la periferia, lo cual colisiona especialmente con la experiencia y el sentido común crítico que circula en los países de la periferia acerca de las consecuencias actuales de los procesos de globalización. Así, no hay que ser un analista riguroso del mundo actual para observar que dichos procesos resultaron ser más corrosivos para los estados de la periferia globalizada que en los países del centro altamente desarrollados, en donde los dispositivos de control público y los mecanismos de regulación social suelen ser más sólidos, así como los márgenes de acción política de los propios estados nacionales, bastante más amplios. En consecuencia, dicha posición se desentiende y critica cualquier posibilidad de desarrollar nuevas formas de regulación estatal, que apunten a colocar fronteras al poder imperial, considerándolas de entrada como una vuelta al pasado, suerte de respuesta reactiva o repliegue nostálgico.

En realidad, existe una tercera línea de interpretación más integradora, que señala que las transformaciones actuales están lejos de significar la desaparición o extinción del estado, en pos de una “sociedad mundial”, sino que éstas conducen a un cambio de significación del estado y, a la vez, a un fenómeno de fragmentación de la soberanía. La formación de nuevas fronteras (nuevos bloques económicos y unidades políticas), que concentran la actividad de las naciones desarrolladas, daría cuenta de nuevos procesos de regionalización y de fragmentación de la economía mundial, al tiempo que ilustrarían las crecientes asimetrías entre las naciones del norte y del sur. En términos generales, la globalización puede ser comprendida como un proceso de superación de las fronteras políticas, sociales y económicas, que trae consigo una transformación del estado nacional y la emergencia de nuevas formas de soberanía, así como una nueva organización en la relación entre la economía y la política.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> P. Ceri, « Les transformations du mouvement global », en M. Wiewiorka, *Un autre monde...*, Paris, Balland, 2003.

<sup>10</sup> Bensaïd, “Multitudes ventrílocuas”, *Viento del Sur*, La fogata, 2004.

<sup>11</sup> E. Altvater, “El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica”, en *Zona Abierta* 92/93, Madrid, España, 2000, pp. 7-61.

Por otro lado, esta visión tiende a marcar los límites de la globalización, al subrayar el carácter complejo y contradictorio emergente de los nuevos procesos.<sup>12</sup> Así, a diferencia de las dos primeras lecturas, que colocan el acento en el carácter neoliberal de los procesos de globalización, ésta última visión considera que la forma neoliberal aparece efectivamente como dominante, pero no necesariamente hegemónica, habida cuenta de las dificultades que encuentra para conciliar el desarrollo del binomio globalización-regionalización, con sus repercusiones (destructivas y desestructurantes) a escala nacional. Por ende, es una visión que, sin soslayar la tendencia global del capitalismo desde sus orígenes mismos, señala el cambio cualitativo que implica la nueva dialéctica, tanto a escala local, como nacional y global, al tiempo que rechaza cualquier naturalización de la situación actual, basada en el carácter irresistible e irreversible de una determinada forma de globalización. Más aún, como afirma Altvater (ob. cit., p.48) “las tendencias de la anulación de fronteras desemboca a su vez en una multitud de límites”. En otras palabras, si las tendencias a la globalización disuelven las bases de solidaridad preexistentes y socavan la democracia, tornándola funcional a la legitimación de las nuevas formas de exclusión, no es menos cierto que también generan nuevas formas de movilización y resistencia, que interpelan al estado nacional, tratando de ampliar y redefinir sus límites, en pos de un nuevo “contrato social” inclusivo. Por último, como lo muestran ciertos procesos ocurridos en el marco de las sociedades dependientes y periféricas, la globalización, en su versión neoliberal, ha llegado a tales niveles de irracionalidad, que hoy más que nunca se vuelve necesario su “desnaturalización”, a fin de restituir al proceso su verdadero carácter social, esto es, conflictivo y contradictorio.

En fin, más allá del debilitamiento de la soberanía estatal en el marco de la nueva dialéctica entre lo local y lo global, el estado nacional no es una entidad en vías de desaparición, sino que conserva su estatus en tanto “relación social” entre individuos y, por ende, entre grupos sociales de una determinada sociedad. Lejos de ser neutro y mucho menos unívoco, éste emerge como un campo de conflicto y de disputa entre los diferentes actores sociales y económicos, quienes buscan interpelar al estado nacional en su capacidad de regulación, en función de diferentes definiciones políticas o modelos de sociedad.

### **Las transformaciones del estado nacional periférico**

La lectura que hemos privilegiado, a saber, aquella que considera necesario complejizar el análisis de la dinámica del binomio global-regional, a partir de su inscripción contradictoria en la esfera nacional, adquiere una nueva significación, a la hora de ser cotejada con la larga experiencia dependencista latinoamericana. En este sentido, a la hora de analizar los nuevos procesos de

---

<sup>12</sup> B. Jessop, “Reflexiones sobre la (i)lógica globalización”, en *Zona Abierta* 92/93, Madrid, España, 2000, pp. 95-127.

globalización económica, las interpretaciones suelen colocar el acento tanto en la continuidad, como en la ruptura, sea que ésta se refiera a “la persistencia del imperialismo” o la exacerbación de la dependencia, a luz de las transformaciones del régimen de acumulación<sup>13</sup>.

Recordemos que, como afirmaban hace décadas los teóricos latinoamericanos de la dependencia y la marginalidad, los obstáculos del desarrollo forman parte intrínseca del proceso global del capitalismo y, como tal, son el resultado de la asimétrica articulación entre el centro y la periferia. En ese sentido, la dependencia siempre implicó el reconocimiento de que la realidad latinoamericana tenía varias escenas; por un lado, la nacional, por el otro, la internacional.<sup>14</sup> Estos procesos han tomado otra dimensión en las últimas décadas, a la luz de las nuevas condiciones de dominación económica-financiera. De manera más precisa, en los países periféricos, la globalización no sólo profundizó los procesos de transnacionalización del poder económico, sino que se tradujo por el desmantelamiento radical del estado social, en su versión “populista-desarrollista”, el que más allá de sus limitaciones estructurales y tergiversaciones políticas, aparecía como la forma más avanzada en la tarea nada fácil de producir cierta cohesión social, en el contexto de sociedades heterogéneas y dependientes. Por otro lado, este proceso tuvo como telón de fondo la “década perdida” (crisis de la deuda, alta inflación, proceso de pauperización y, al final, episodios hiperinflacionarios). En consecuencia, la entrada en nuevo orden socio-económico implicó la conjunción de ambos procesos, incluyendo entonces tanto la apertura y desregulación de la economía como una profunda reforma del aparato estatal, de la mano de un discurso modernizador altamente excluyente. Este doble proceso, que atravesó en gran medida el conjunto de los países latinoamericanos desembocó en la institucionalización de una *nueva dependencia*, cuyo rasgo común sería la exacerbación del poder conferido al capital financiero, a través de sus principales instituciones económicas (FMI, Banco Mundial). En este nuevo escenario, la economía se

---

<sup>13</sup> Existen diferentes enfoques críticos sobre la nueva etapa del capitalismo en América Latina, entre los cuales se destacan dos lecturas: aquella que desde una perspectiva clásica del marxismo subraya la continuidad en términos de “persistencia del imperialismo” (Cf. Atilio Borón, *Imperio, Imperialismo. Una lectura crítica de M. Hardt y A. Negri*, Buenos Aires, Clacso, 2002), y aquella otra que desde una lectura crítica, incorpora los aportes de la teoría de la regulación, basados en las nociones de “régimen de acumulación” y “modo de acumulación” (Cf. J. Nun, “Populismo, representación y menemismo”, en Varios Autores, *Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina*. Buenos Aires, El Cielo por Asalto, 1995)

<sup>14</sup> Ciertamente es que en sus versiones extremas, la verdadera unidad de análisis terminaba siendo el sistema internacional, puesto que era la posición en el sistema económico mundial (ligada a la industrialización tardía y a un modo de dependencia) la que determinaba el grado de desarrollo y el tipo de dominación. Sin embargo, en sus versiones más dinámicas, la teoría de la dependencia no ofrecía una forma unívoca y lineal en todos los países, sino que apuntaba a analizar la articulación entre la política y la economía en las diferentes sociedades nacionales. Por ello mismo, en lecturas de este tipo las diferencias nacionales remitían a la trayectorias específicas de desarrollo, seguidas por cada país en función de sus variantes de dominación interna. (Cf. D. Martuccelli y M. Svampa, “Notas para una historia de la sociología latinoamericana” en *Cuadernos Americanos*, Año VIII, 46, julio-agosto de 1994).

desencastró, separándose bruscamente de otros objetivos, entre ellos, la creación de empleo y el mantenimiento de un cierto estado de bienestar, ejes del modelo de acumulación anterior. Se impuso así un esquema de crecimiento económico dissociado del bienestar del conjunto de la sociedad, esto es, un modelo de “sociedad excluyente”,<sup>15</sup> que implicaba el sacrificio y exclusión de vastos sectores sociales, en nombre de la salvación e inclusión plena de un sector minoritario de la población.

Sin embargo, la modalidad efectiva que adoptaron las llamadas reformas estructurales en cada país no fue ajena a los diferentes arreglos políticos, así como al peso de la cultura institucional existente.<sup>16</sup> Así, en América Latina, estos procesos se apoyaron y, en consecuencia, terminaron por reforzar la tradición hiperpresidencialista existente.<sup>17</sup> En algunos casos, como el argentino, la convergencia entre una tradición hiperpresidencialista y una visión populista del liderazgo (marcada por la subordinación de los actores sociales y políticos al líder), produjo la aceleración de la desarticulación de lo político respecto de lo social, al tiempo que garantizó el proceso de construcción de una suerte de “nueva soberanía presidencial”,<sup>18</sup> frente al vaciamiento de la soberanía nacional, que emergió así como la clave de bóveda del nuevo modelo de dominación política.

Así las cosas, lejos de pensar en el carácter unívoco de estos procesos, aún en el contexto de la nueva dependencia, la afirmación de un nuevo orden socio-económico debe ser pensada en su dimensión contingente y conflictual, como resultado de la convergencia y radicalización de los factores mencionados más arriba, esto es, entre las nuevas presiones del capital por la apertura de los mercados y la exacerbación del capital financiero; entre la crisis del estado populista-desarrollista y el shock hiperinflacionario, entre el peso de la tradición presidencialista y la eficacia del legado populista.

En el marco del nuevo modelo, el proceso de “reestructuración” del estado fue crucial. En realidad, antes que “extinguirse” o aparecer como un fenómeno “residual”, el estado fue reformulado y reapareció bajo nuevos ropajes. El caso argentino aparece aquí como paradigmático. Por un lado, a lo largo de los noventa, la drástica reconfiguración de las relaciones entre lo público y lo privado tuvo como resultado el vaciamiento de las capacidades institucionales del estado. Por otro lado, la dinámica de consolidación de una nueva matriz estatal se fue apoyando sobre tres dimensiones mayores: el patrimonialismo, el asistencialismo, y el reforzamiento del sistema represivo institucional. En efecto, en primer lugar, asistimos a la emergencia de un estado patrimonialista, esto es, al servicio de la lógica del nuevo modelo de acumulación del capital, que tendría a su cargo impulsar el desarrollo de la dinámica privatizadora, favoreciendo la constitución de mercados monopólicos, protegidos por el propio estado.

---

<sup>15</sup> M. Svampa, *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005.

<sup>16</sup> J. C. Torre, *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

<sup>17</sup> R. Gargarella, *Crítica de la democracia*, Buenos Aires, Colección Clave para todos, 2004.

<sup>18</sup> **La expresión es de G. Althabbe, 1992.**

Así, una de las claves del período, a saber, la rápida conformación de un nuevo entramado económico, suerte de “comunidad de negocios”<sup>19</sup> entre grupos económicos nacionales y empresas trasnacionales, asociados en la adquisición de empresas estatales privatizadas, fue posible gracias a la corrupción y cooptación de la clase política local -como lo reflejan los grandes escándalos denunciados a lo largo de una década-, así como por la fuerte imbricación preexistente entre el equipo económico rector, con los grupos privados. En segundo lugar, en la medida en que las políticas en curso implicaron una redistribución importante del poder social (generando un contingente amplio y heterogéneo de “nuevos perdedores”), el estado se vio obligado a reforzar las estrategias de contención de la pobreza, por la vía de la distribución –cada vez más masiva- de planes sociales y de asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas y movilizadas. En tercer y último lugar, el estado se encaminó hacia el reforzamiento del sistema represivo institucional, apuntando al control de las poblaciones pobres, así como a la represión y criminalización del conflicto social. Así, frente a la pérdida de integración de las sociedades y el creciente aumento de las desigualdades, el estado aumentó considerablemente su poder de policía en relación a ciertas poblaciones, lo cual implicó un progresivo deslizamiento hacia un “estado de seguridad”.<sup>20</sup>

Este cambio de matriz societal fue acompañado por grandes transformaciones de la política, que daría origen a un nuevo modelo de dominación, asentado sobre tres ejes: una determinada articulación entre política y economía, un estilo de acción política y nuevas estructuras de gestión. Así, el primer rasgo y tal vez el más notorio del “modelo argentino” fue sin duda el alcance que tuvo la subordinación de la política a la economía, como resultado del reconocimiento de la “nueva relación de fuerzas”. En los primeros años, esta sumisión de la política a la economía formó parte de una estrategia mayor de legitimación que, apoyada en la situación de emergencia, se esforzaba en subrayar el carácter ineluctable de las reformas. Dicha estrategia apuntaba a despolitizar las decisiones, restarle su carácter contingente, producto de una conflictualidad, enfatizando con ello el carácter unívoco de las reformas. En este sentido, el establishment político se esforzó en dar por sentado la identificación entre orden liberal y nueva dinámica globalizadora, naturalizando por ende, la nueva dependencia. En palabras de Beck (:1998), esta visión implicaba una confusión y yuxtaposición entre “globalización”, esto es, el reconocimiento de la globalización como un “dato” de la realidad, y “globalismo”, a saber, una ideología

---

<sup>19</sup> Basualdo, *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes - Flacso, 2001.

<sup>20</sup> **El proceso es complejo, pues el desarrollo de la matriz represiva fue acompañado también por una desregulación, que trajo como resultado una pérdida de monopolio de la violencia, como lo muestra el desarrollo de la seguridad privada, un verdadero ejército paralelo, incrementada luego de la crisis de 2001. Así, en 2002, sólo en la provincia de Buenos Aires estarían trabajando de custodios privados unos 100.000 hombres, a saber, más del total de la policía federal y la policía bonaerense juntas. (Cf. M. Svampa, “Las organizaciones piqueteras: actualización, balance y**

que consiste en la creencia en la regulación automática de los mercados y en la renuncia a cualquier intervención política de relevancia sobre el terreno de lo social.<sup>21</sup>

En términos de concepción de la política, el matrimonio entre globalización y neoliberalismo tuvo, dos consecuencias mayores: por un lado, contribuyó fuertemente al desdibujamiento de la política entendida ésta como esfera de deliberación y participación, como espacio de disputa y de conflicto, en función de los diferentes modelos de sociedad existentes; por otro lado, esta reducción de la política potenció la desarticulación entre el mundo de la política institucional y las formas de politización de lo social. Finalmente, este intento de sutura de la política en el marco del nuevo orden económico originó importantes tensiones y conflictos en la sociedad, que abrieron la brecha para un doble cuestionamiento del modelo dominante. Así, mientras que el primer fenómeno -la evacuación de la política como esfera de deliberación-, dio origen a un discurso político centrado en la demanda de transparencia y la apelación al “buen funcionamiento” de las instituciones republicanas; el segundo -la politización de lo social- desembocó en la emergencia de nuevas prácticas políticas, centradas en la acción colectiva no-institucional. Una y otra demanda interpelaban al estado, aunque no lo hacían de la misma manera. Mientras que el primero aspiraba a erosionar las bases del estado patrimonialista, en función de un discurso moralizador, centrado en la corrupción de la clase política y la no separación de poderes; el segundo responsabilizaba al estado por la situación de exclusión que padecían vastos contingentes de argentinos, vehiculando demandas de inclusión social. En fin, mientras la primera demanda fue canalizada por los nuevos partidos de centro-izquierda, cuya máxima experiencia (Frepasso) terminó por ser absorbida y destruida por la lógica del propio sistema que criticaba (la subordinación de la política a la economía como “horizonte insuperable”); la segunda tendió a generar nuevas formas de participación, que tuvieron como consecuencia la ampliación de las bases asistenciales del estado y la innovación de las formas de autoorganización de lo social.

En realidad, la importancia de estas brechas aparece mas claramente si colocamos el foco de análisis en aquellos espacios de conflicto que abrió el proceso de conculcación de los derechos y la fragmentación de las formas de ciudadanía. Estos procesos de redefinición de los dispositivos y límites de pertenencia al colectivo social, lejos de ser lineales o unidimensionales, produjeron una nueva dialéctica de lo social, cuyas tensiones y contradicciones apunta a interpelar los límites y las bases del estado neoliberal.

---

**reflexiones (2002-2004)”, en Svampa y Pereyra, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos, segunda edición, 2004, p. 100).**

<sup>21</sup> **El argumento que colocaba como dato insoslayable la necesidad de la sumisión a la economía, sería utilizado a lo largo de la década de los noventa, en un claro vaivén que iba del “fatalismo” oficialista, dentro de los márgenes del “pensamiento único”, al “posibilismo” de la llamada oposición progresista, durante su breve y colapsada experiencia, entre 1999 y 2001.**

## II. Globalización, política y formas de la ciudadanía

### -Periferia y formas de la ciudadanía

Este nuevo escenario social, que otorga primacía al mercado como mecanismo de inclusión, ha traído como consecuencia la erosión del modelo de ciudadanía social asociado al estado de Bienestar. Recordemos que en la versión ya clásica de Marshall,<sup>22</sup> el modelo de ciudadanía contemplaba una suerte de secuencia histórico-evolutiva que incluían los derechos civiles (libertad de expresión, de convicción, de religión, de poseer propiedades), los derechos políticos (derechos a participar activa o pasivamente, directa o delegadamente, en el proceso de toma de decisiones); por último, los derechos sociales (acceso al bienestar económico, el derecho a participar de la convivencia social y a vivir la vida de personas civiles).

En el marco del fordismo, la institución de una ciudadanía social estuvo asociada esencialmente al trabajo formal y, a la vez, garantizada por las políticas universalistas. De esta manera, la intervención del estado apunta a la desmercantilización de una parte de las relaciones sociales y la construcción de una “solidaridad secundaria”, a través del gasto público social, en favor de los sectores más débiles en la confrontación capital-trabajo. Por supuesto, existen diversas variantes del estado social, desde aquellos más universalistas desarrollados en ciertos países centrales (estados de bienestar), hasta aquellos de corte más corporativo, existentes en las regiones periféricas. En América Latina, tocaría al estado populista-distribucionista, versión sin duda híbrida e incompleta del estado social, asumir la producción de la cohesión social, no sólo como proveedor de bienes y servicios, sino como agente de distribución de recursos sociales.

En esta dirección, recordemos que, como lo consignan los trabajos desarrollados en torno a la “marginalidad” a fines de los años sesenta (J. Nun, M. Murmis, A. Quijano), en América Latina, el proceso de construcción de la ciudadanía se encontró en nuestras sociedades periféricas con límites estructurales. Esto quiere decir que los individuos o grupos sociales se vieron obligados a desarrollar “redes de sobrevivencia”, ante la deficiencia de los mecanismos de integración proporcionados por el estado o por un mercado moderno suficientemente expandido. Por ello mismo, el corte entre ocupación y desocupación no aparece del todo claro,<sup>23</sup> dada la existencia –endémica– de la precariedad y de situaciones de informalidad laboral, ligadas a las redes de sobrevivencia. De modo que la existencia de diferentes niveles y formas de integración y de exclusión ha sido la marca de origen de las sociedades

---

<sup>22</sup> T. H. Marshall, "Ciudadanía y clase social", en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998 (primera edición, 1949).

<sup>23</sup> M. Murmis, “Cuestión social y Lazos sociales”, Buenos Aires, mimeo, 2000.

periféricas, lo cual explica –para utilizar la acertada expresión de J. Marques Pereyra–, “la institucionalización de una ciudadanía de geometría variable”.<sup>24</sup> En consecuencia, el proceso de ciudadanía se fue construyendo de manera inacabada y siempre interrumpida, dictaduras mediante, en la intersección de un modelo populista, que extendió en términos políticos-simbólicos el horizonte de pertenencia a la Nación, y la inclusión efectiva, material, en redes de sobrevivencia, cuya base no eran exclusivamente las instituciones estatales.

Necesario es decir que el caso argentino aparece como un híbrido. En efecto, durante décadas nuestro país fue la ilustración más acabada del estado populista distribucionista, en el marco de un modelo que combinaba elementos universalistas (educación, salud pública), con componentes corporativistas, a través de los acuerdos entre el estado y los grupos de interés. Por otro lado, la ampliación de la ciudadanía social, al igual que en las sociedades centrales, aparecía asociada a las conquistas laborales y, por ende, subsumida en los “derechos del trabajador”, sintetizados en la Constitución argentina en el artículo 14 bis, incluido en la reforma de 1949, bajo el primer gobierno de J.D.Perón. Así, en nuestro país, el desarrollo de redes de sobrevivencia fue bastante más tardío que en otras sociedades latinoamericanas. En realidad, en un contexto de pleno empleo –y más allá de las asimetrías regionales y los bolsones de marginalidad– la pregnancia del modelo populista-distribucionista fue tal, que durante mucho tiempo la Argentina se pensó desde una cierta especificidad, más cerca de las “sociedades salariales”<sup>25</sup> del Primer Mundo (con quienes compartía índices de distribución de la riqueza, tasas de sindicalización y fuerte desarrollo de las clases medias), que de otros países latinoamericanos, donde la fractura social aparece como una marca de origen; en muchos casos, multiplicadas por las diferencias étnicas.

Sin embargo, como en otras latitudes, en nuestro país la historia reciente ha mostrado que, contrariamente a las creencias de las décadas anteriores, la conquista de derechos ciudadanos está lejos de ser un proceso evolutivo y mucho menos irreversible. En efecto, en la Argentina, pese a que la sociedad salarial presentaba un mayor desarrollo, el proceso de desregulación fue de tal envergadura que éste produjo una fuerte dinámica descolectivizadora, que significó para numerosos individuos y grupos sociales la entrada a la precariedad, sino la pérdida de aquellos soportes sociales y materiales que durante décadas habían configurado las identidades sociales. Como en otros lugares, la política de flexibilización laboral apuntó a la “reformulación de las fronteras del trabajo asalariado”,<sup>26</sup> al tiempo que afectó fuertemente la capacidad de representación y de reclutamiento del movimiento sindical. Sin

---

<sup>24</sup> J. Marques Pereyra, “La reducción de la intervención social del estado”, en G. Couffignal, *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 227-246. La expresión está en la página 238.

<sup>25</sup> R Castel, *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós, 1996.

<sup>26</sup> Palomino, “Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales, 1975-2003”, Buenos Aires, 2005, mimeo.

embargo, en Argentina, este proceso de cercenamiento de la ciudadanía social se vio agravado, por el comportamiento de los grandes sindicatos nucleados al interior de la CGT, cuya adaptación pragmática a los nuevos tiempos desembocó en el apoyo al modelo neoliberal propuesto por el peronismo triunfante, a cambio de la negociación de ciertos espacios de poder. En fin, el mismo abarcó no sólo la esfera socio-económica sino también la dimensión política (en términos de participación y acceso a las decisiones).

Por último, dicho proceso afectó especialmente a las clases populares e impulsó el desarrollo de redes de supervivencia dentro del empobrecido mundo popular, lo que fue configurando un nuevo tejido social, caracterizado por la expansión de organizaciones de carácter territorial. Estas nuevas redes territoriales hoy se constituyen en el locus del conflicto, pues aparecen como el espacio de control y dominación neoliberal, a través de las políticas sociales compensatorias, al tiempo que se han convertido también, como ya sucedió antes en otros países de América Latina, en el lugar de producción de movimientos sociales innovadores.

### **La fragmentación de la ciudadanía: modelos, procesos y tensiones**

En líneas generales, en la actualidad, gran parte del debate sobre la ciudadanía se asienta sobre dos definiciones mayores. En primer lugar, la ciudadanía alude al estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, lo cual quiere decir que sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. En segundo lugar, la ciudadanía se refiere a un conjunto de (nuevas) prácticas, que construyen un espacio de actividades en el que los ciudadanos manifiestan su derecho a participar. En otras palabras, lo que está en juego es tanto la problematización de las fronteras de pertenencia al colectivo social (lo cual, a la hora actual, significa explorar sobre los diferentes modelos de sociedad en pugna y las luchas de los diferentes actores por el reconocimiento e inclusión), como las consecuencias del proceso de fragmentación e individualización de los derechos; por último, incluye la valoración de las nuevas formas de participación (lo cual significa poner en consideración la emergencia de nuevas prácticas ligadas a la democracia directa y participativa). En el presente apartado, haremos una reflexión sobre la primera problemática, a fin de hacer hincapié en el proceso de individualización práctica de los derechos, mientras que dejaremos el segundo eje del debate (la cuestión de las nuevas prácticas y formas de participación) para el final de este artículo.

En primer lugar, la dinámica de conculcación de derechos sociales trajo como correlato una redefinición de facto de los límites de pertenencia a la comunidad, en el sentido amplio del término. Esto condujo a la proliferación de luchas en torno al reconocimiento de la existencia, doblemente amenazada por los actuales procesos de globalización. Así, en las sociedades periféricas, una buena

parte de las acciones colectivas emprendidas por los movimientos sociales territoriales e indígenas expresan una lucha por ampliar y reformular la comunidad, en los dos sentidos referidos por N. Fraser;<sup>27</sup> a saber, tanto en el plano cultural-simbólico como en el económico-político. Esto sucede con los diferentes movimientos en Bolivia (Movimiento Pachacuti, Movimiento Cocalero o diferentes Coordinadoras del Agua y del Gas), México (Movimiento Zapatista), o el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, para nombrar solo algunos de los muchos que pueblan la abigarrada superficie latinoamericana.<sup>28</sup> Asimismo, las demandas de las organizaciones piqueteras en Argentina pueden ser comprendidas como el encabalgamiento y yuxtaposición de estas dos dimensiones: por un lado, como una lucha orientada a obtener el reconocimiento, que alude tanto a la invisibilidad de los desocupados, como -más recientemente- a la estigmatización social que éstos padecen; por otro lado, como una lucha que apunta a denunciar la estructura de desigualdad y de privación dentro del actual modelo de acumulación, con lo cual se desliza la cuestión de la (re)distribución de los bienes sociales.

En segundo lugar, el desencastamiento del modelo de regulación asociado al régimen fordista, también trajo como consecuencia una reformulación del rol del individuo en la sociedad. En el nuevo escenario social, “el bienestar ya no aparece como un derecho, sino como una oportunidad”.<sup>29</sup> No por casualidad, parte de la teoría social ha venido analizando dichos procesos en términos que hacen referencia a una nueva dinámica de individualización, considerada como la otra cara del proceso de globalización (cf. Giddens, Beck, entre otros). En otras palabras, la sociedad contemporánea exige que los individuos se hagan cargo de sí mismos y que, independientemente de sus recursos materiales y simbólicos, desarrollen los soportes y las competencias necesarias para garantizar su acceso a los bienes sociales. Así, en diferente grado y medida, esta exigencia de individualización atraviesa tanto las sociedades centrales como las periféricas.

Sin embargo, no es lo mismo hablar de autorregulación en el contexto de un estado de bienestar, pese a la fragmentación de la ciudadanía social, como sucede en muchas sociedades europeas, que hacerlo en sociedades que arrastran fuertes déficits de integración, y menos aún, en medio de un proceso de desregulación tan vertiginoso y radical, como el que conocieron las sociedades periféricas.

---

<sup>27</sup> Nancy Fraser, "Pensando de nuevo la esfera pública", en N. Fraser, *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*, Bogotá: Universidad de los Andes/Siglo del Hombre Editores, 1997, pp. 95-133.

<sup>28</sup> **También podría incluirse en esta línea aquellos otros movimientos que aparecen como portadores de una ciudadanía pluricultural (comunidades de inmigrantes, comunidad GLTTBI –gays, lesbianas, travestis, transexuales, bisexuales e intersexuales–, entre otros).**

<sup>29</sup> L. Alonso, “Ciudadanía, sociedad del trabajo y estado de Bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación”, en M. Pérez Ledesma (comp.), *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 2000, p. 176.

En consecuencia, la implantación de un nuevo orden liberal, profundizó los procesos de marginalidad y desintegración social ya preexistentes, multiplicando las desigualdades y las formas de la pobreza.<sup>30</sup>

En tercer lugar, en la medida en que se redefinieron las fronteras entre lo público y lo privado, el proceso de desregulación e individualización no sólo significó el declive y la fragmentación de una ciudadanía incompleta, sino la expansión (y legitimación) de modelos de ciudadanía restringidos, que lejos de anclarse en definiciones universalistas o aspiraciones igualitarias, tendieron a establecer nuevas condiciones de acceso a bienes y servicios sociales básicos dentro de la lógica de mercado. En esta línea, las figuras de ciudadanía que se desarrollaron a lo largo de la década de 1990 fueron básicamente tres: el modelo patrimonialista, el modelo del ciudadano consumidor y el modelo asistencial-participativo. Veamos brevemente cada uno de ellos.

El modelo de ciudadanía patrimonial es tan antiguo como consustancial al régimen liberal. Aun así, lo peculiar hoy en día es su fuerte expansión dentro de las clases medias altas y medias en ascenso, producto del proceso de mercantilización de los bienes básicos (educación, salud, seguridad). El mismo se halla montado sobre dos ejes fundamentales: por un lado, sobre la idea del ciudadano propietario; por otro lado, sobre la autorregulación (como la otra cara de la desregulación), base de la autonomía individual. En Argentina, el ejemplo más elocuente son las nuevas urbanizaciones privadas, es decir, los enclaves residenciales que cuentan con seguridad privada (countries, barrios privados, megaemprendimientos).<sup>31</sup>

El segundo modelo al que hacemos referencia, el del ciudadano consumidor, se asienta sobre la inclusión del individuo en términos de consumidor y usuario de los bienes y servicios que proporciona el mercado. En nuestro país, como afirmaba tempranamente Lewcowicz,<sup>32</sup> la figura del ciudadano consumidor estaba en la base del nuevo contrato social, luego de la hiperinflación. Tal es su importancia que ésta adquirió rango constitucional, como lo refleja el artículo 42 de la Constitución, reformada en 1994, en donde se detallan sus derechos, seguidos inmediatamente de las obligaciones del estado. Sin embargo, hay que aclarar que este nuevo paradigma se asienta sobre dos figuras empíricas que, aunque complementarias, son diferentes entre sí. Nos referimos a la figura del consumidor puro y aquella del consumidor-usuario. En realidad, la experiencia argentina muestra que estas dos figuras no necesariamente aparecen articuladas. Así, por ejemplo, antes que un hipotético “control ciudadano”, el modelo del ciudadano consumidor vigente en los noventa se apoyó exclusivamente en la figura del

---

<sup>30</sup> Para un análisis comparativo, desde una perspectiva que distingue entre “individualización asistida” e “individuación desregulada”, retomando el debate teórico europeo contemporáneo, véase F. Robles, “Inclusión, exclusión y construcción de identidad. El caso de las mujeres jefas de hogar en Chile”, en F. Robles, *Los sujetos y la cotidianeidad. Elementos para una microsociología de lo contemporáneo*, Talcahuano, Sociedad Hoy, 1999.

<sup>31</sup> M. Svampa, *La brecha urbana*, Buenos Aires, Claves para todos, 2004.

<sup>32</sup> Lewcowicz, *Pensar sin estado*, Buenos Aires, Paidós, 2004. (Aunque el texto fue publicado en 2004, el artículo al que aludimos data de 1994.)

consumidor puro (en grados e intensidades diversas, claro está, según las situaciones y posiciones sociales), concebido éste como el “cemento” de la nueva sociedad. En efecto, dicho modelo, intrínsecamente asociado al régimen de convertibilidad, está basado en la revalorización del triunfo individual y la aceptación de la lógica del mercado, se constituyó en la clave de bóveda del régimen menemista, en su búsqueda por producir nuevos mitos o valores reunificadores.

Ahora bien, a eficacia simbólica de este modelo tenía menos que ver con su exacerbación (sus rasgos hiperbólicos fueron descriptos *in extenso* por el periodismo de investigación), que con su funcionalidad, en la medida en que éste contribuía a desdibujar la matriz conflictiva de lo social, ocultando y despolitizando los efectos excluyentes del régimen económico en curso. En otros términos, si bien era cierto que éste modelo abría espacios de inclusión a través del consumo (que dicho sea de paso, no estaba asociado al ejercicio de derechos concebidos en términos universales), por otro lado, conllevaba la destrucción de puestos de trabajo y, por consiguiente, su éxito no podía ser desligado del creciente aumento de las desigualdades sociales.

En fin, lo particular del modelo del ciudadano consumidor puro es que más allá de la críticas (el “voto cuota”), fue avalado por todas las fuerzas del establishment; no solo por el peronismo —que era consciente de que su prosecución era la garantía de la alianza con los sectores altos y medios altos— sino también por las otras fuerzas políticas, que buscaron postularse como nuevas alternativas, como fue el caso de la Alianza. Así, estas fuerzas no cuestionaron los ejes fundamentales del modelo, sino que promovieron su continuidad hasta su estallido en el año 2001. Finalmente, ese espacio de afinidades electivas, en el cuál se instaló cómodamente el pragmatismo ideológico, la estrategia individualista y la indiferencia social, terminó por resquebrajarse, para sufrir, luego de la devaluación decretada bajo el gobierno de transición de Duhalde, una fuerte contracción de sus márgenes. En efecto, la ruptura del pacto social puso al descubierto la fragilidad del modelo, al tiempo que señaló la activación de una nueva dinámica de “ganadores” y “perdedores”, a partir de la retracción del espacio del ciudadano-consumidor. Ahorristas y endeudados, actores importantes de las protestas desarrolladas a partir de diciembre 2001, ilustran el costado de los nuevos “perdedores”.

Ahora bien, una vez agotada esta primera figura, parecería que es el modelo del consumidor-usuario el que tiende a ocupar el centro de la escena. Recordemos que en la primera parte del famoso artículo 42 se enuncian los derechos del consumidor-usuario, mientras que en la segunda se estipulan los controles que el estado debe instituir o garantizar para que estos derechos se ejerzan:

Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad, e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al

control de los monopolios legales y naturales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Sin embargo, pese a los enunciados, la forma que adoptó el proceso de privatizaciones limitó severamente la emergencia del ciudadano-usuario, en tanto conllevó no sólo la destrucción de las capacidades estatales, sino también la conformación de mercados monopólicos, favorecidos por la protección de un estado patrimonialista. Por ende, la real emergencia de esta suerte de tipo ideal de consumidor-usuario supone, antes que nada, la reconstrucción de las capacidades estatales, destruidas y simultáneamente reconvertidas, al servicio de la lógica del capital.

En resumen, opacado durante los años del frenesí consumista, conminado al estado embrionario, pues cautivo de los mercados monopólicos, el mismo encuentra hoy sus voceros en un conglomerado heterogéneo de organizaciones sociales (asociaciones de defensa del consumidor) que, a ciencia cierta, todavía no han llegado a constituir un verdadero espacio autónomo. Ciertamente es que su acción se desarrollaría en una escena preconstituida por el productor y por fuera del campo de la producción o del conflicto socioeconómico, el que permanece incuestionable y desaparece del eje de la discusión.<sup>33</sup> Sin embargo, pese a estas limitaciones, nadie puede ignorar la centralidad que adquiere la figura del ciudadano-usuario en el marco de una discusión acerca del rol del estado nacional. Habrá que ver, entonces, en los tiempos que vienen, cual es la potencialidad crítica o disruptiva de estas nuevas organizaciones, pues dadas las características particulares que tuvo el proceso de privatización en nuestro país y en el contexto de una sociedad altamente movilizadora, el consumidor-usuario pueden saltar por encima de los límites estructurales en los cuales se inserta su acción, para finalmente expandir la plataforma de demandas, e incluir otros temas, a través de la problematización de la propiedad de los servicios básicos, como de la defensa de los recursos naturales. Este proceso conflictivo, que ya viene dándose de diferente manera en otros países, como en Bolivia, apunta efectivamente a ampliar el espacio de derechos, requiere sin lugar a dudas ser acompañado por una dinámica de (re)construcción de los resortes institucionales del Estado.

Por último, para terminar con este apartado, nos toca hacer referencia al modelo de ciudadanía reservado a las poblaciones vulnerables. En rigor, en líneas generales, desde el modelo neoliberal la figura de ciudadanía propuesta a los sectores más vulnerables ha sido, sin duda, la no-ciudadanía. A partir de ello, la fórmula más generalizada para reducir los efectos de esta negación de la ciudadanía en las sociedades periféricas, ha consistido en la aplicación de programas sociales focalizados que,

apoyados en la autoorganización comunitaria, tienden a promover el desarrollo de una ciudadanía restringida, de muy baja intensidad, bajo la mirada vigilante del estado y el control constante de las agencias multilaterales de crédito.

En otras palabras, la figura reservada a los excluidos en el nuevo orden neoliberal es el “modelo asistencial participativo”, el que se halla montado sobre el trípode siguiente: política focalizada, omnipresencia del estado y desarrollo de redes comunitarias. No por casualidad, el lenguaje de los organismos internacionales aparece atravesado por esta exigencia de autoorganización comunitaria, en estrecha conexión con la creciente actualidad que toma la noción de “capital social”, uno de los núcleos ideológicos del modelo neoliberal.<sup>33</sup> De esta manera, aquellas expresiones paradigmáticas del mundo comunitario latinoamericano (como las redes de sobrevivencia y la economía informal) que durante décadas habían sido vistas como obstáculos a la modernización, suerte de rémoras del pasado, fueron reinterpretadas en términos de “capital social”. Por ende, una de las recetas “para combatir la pobreza” más repetidas por parte de los organismos internacionales y sus expertos, consiste en impulsar el desarrollo de redes comunitarias locales, con el objetivo de generar nuevas formas de participación ciudadana y estrategias de “empoderamiento” (*empowerment*) entre los sectores más vulnerables.

Ahora bien, la cuestión ligada acerca de la potencialidad que encierran las redes territoriales y el trabajo comunitario es siempre una discusión abierta y no exenta de complejidades. Es cierto que, desde las agencias multilaterales y los organismos oficiales la invocación de estas formas de participación basadas en la auto-organización colectiva apuntan al desarrollo de una ciudadanía de “baja intensidad” (para utilizar libremente una expresión de G. O’Donnell), cuya funcionalidad con el nuevo esquema de dominación no puede ser soslayada.

Sin embargo, tal como hemos señalado al final del primer apartado, es necesario introducir matices sobre el carácter funcional que asume la auto-organización comunitaria. En este sentido, es bueno recordar que la realidad nunca discurre linealmente, pues si la demanda de auto-organización colectiva es, por un lado, un imperativo impulsado “desde arriba”, con claros objetivos de control social, también es cierto que ésta ha sido y sigue siendo el resultado de las luchas “desde abajo” (esto es, una expresión de la creación y recomposición de nuevos lazos sociales).

En lo que respecta a la Argentina, la matriz territorial emergente es mucho más abigarrada y compleja de lo que esperaban los organismos internacionales y sus expertos y aún, el propio Partido

---

<sup>33</sup> G. Nardacchione, “La influencia de las nociones de servicio y vecino para la redefinición de las organizaciones sociales en su relación con el estado municipal”, en O. Oszlack (comp), *Estado y sociedad. Las nuevas reglas de juego*, vol. 2, Buenos Aires, Eudeba, 2000.

<sup>34</sup> S. Álvarez, “Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la ‘nueva cuestión social’”, en Jornada de discusión “La cuestión social en el Gran Buenos Aires”, Proyecto Megaciudades, UNGS, agosto de 2000, mimeo.

Justicialista.<sup>35</sup> Un ejemplo de ello es la emergencia de organizaciones de desocupados, a partir de 1996-1997. En efecto, en el marco de una sociedad excluyente, estas organizaciones lograron desarrollar nuevas formas de participación, a través de la auto-organización territorial y el desarrollo de prácticas asamblearias, lo cual permitió reconstituir identidades sociales y espacios locales. Al mismo tiempo, a través de las movilizaciones y demandas de planes sociales, las organizaciones piqueteras interpelaron al estado nacional, en tanto agente responsable de la cohesión social y escenario de la participación ciudadana. Más aún, al igual que otros movimientos sociales, como Los Sin Tierra en Brasil, las organizaciones piqueteras orientaron prioritariamente sus demandas al estado (en sus diferentes instancias, aunque muy especialmente al estado nacional), aunque no desarrollaron un único vínculo con él, sino más bien una pluralidad de lazos, que incluye y combina la confrontación con la negociación; esto es, la acción colectiva no institucional (piquetes y movilizaciones), con la acción institucional (la demanda de planes sociales y financiamiento para proyectos productivos).

En fin, para terminar este apartado es necesario que tengamos en cuenta que la relevancia de estos modelos de ciudadanía restringidos está vinculada al eclipse y fragmentación de la ciudadanía social, y la emergencia de una nueva matriz social, marcada por una dinámica de polarización social. Sin embargo, lejos de ir configurando una historia lineal o exenta de conflictos, donde sólo es visible la dominación o la hegemonía, algunos de estos modelos ilustran —o tienden a ilustrar, según los casos— un proceso cargado de tensiones y contradicciones, que ponen de relieve la emergencia de un nuevo entramado conflictivo (o al menos lo manifiestan potencialmente), al tiempo que señalan la importancia del estado nacional como un espacio de disputa entre diferentes actores sociales y económicos.

#### **A manera de conclusión disparadora. Participación y demandas de una nueva institucionalidad**

Hemos dicho que en nuestro país la relación entre neoliberalismo y globalización fue naturalizada, lo cual contribuyó a desdibujar el carácter político de las llamadas reformas estructurales. Este proceso acompañó el vaciamiento institucional de la democracia, identificada sin más con la democracia liberal y representativa, así como la consolidación de un estado, apoyado sobre el triple eje “patrimonialismo-asistencialismo-matriz represiva”. Ese fue el escenario general en el cual se inscribieron y (contra el cual se) desarrollaron gran parte de los conflictos sociales y políticos durante los noventa.

---

<sup>35</sup>**La nueva política de intervención territorial ha traído como correlato la extensión de la trama clientelar en el mundo de los sectores populares. Para una visión sobre el tema, en especial, a**

Ahora bien, la crisis generalizada de 2001-2002 implicó un deslizamiento importante, cargado de nuevas y hondas significaciones políticas y sociales. En efecto, el estallido del modelo de convertibilidad en diciembre de 2001 y las movilizaciones que le siguieron, hicieron posible que vastos sectores sociales comprendieran de golpe, como si se tratara de una revelación, que la brecha social que se había abierto durante los años noventa, era profundamente ilegítima. Durante 2002, este cuestionamiento trajo aparejado una crítica radical de la globalización neoliberal en su versión vernácula, sentando las bases de la afinidad desarrollada entre las clases medias movilizadas y las organizaciones de desocupados, que desde hacía años venían trabajando en sus barrios en la recomposición de los lazos sociales. En este sentido, la crisis tuvo un efecto desnaturalizador importante, que desembocó en una doble demanda. Por un lado, dicha demanda tuvo un carácter destituyente, que supuso la suspensión de todos los contratos (político, económico, social), reflejado enfáticamente en la consigna “que se vayan todos”. Ciertamente, esta consigna revelaba el alcance de la ruptura producida en términos de representación y concepción de la política, y el desplazamiento hacia nuevas formas de protagonismo, producidas a distancia del reducido mundo de la política institucional, decisionista, autorreferencial, profundamente despolitizador y subordinado a los intereses económicos-financieros, típico de los años noventa. Por otro lado, la crisis y las movilizaciones que le siguieron, fueron también portadoras de demandas constituyentes, que buscaban articular la organización social con la exigencia de fundar una nueva institucionalidad, a través de una democracia participativa y un estado solidario.

La mención a la crisis de 2001, lejos de ilustrar entonces una conciencia refractaria a los cambios de los últimos tiempos, tiene el objeto fijar nuestra atención sobre la radicalidad de estos planteos y la necesidad de abordarlos, antes que intentar –como es la tendencia hoy en día– a silenciarlos o simplemente invisibilizarlos. Ciertamente es que las demandas de nueva institucionalidad encontraron numerosos escollos y dificultades, entre los cuales importa tener presente los siguientes. En primer lugar, es necesario recordar que a la hora de los debates de los proyectos político-sociales, no todos los actores sociales y políticos movilizados coincidieron en las definiciones acerca del vínculo político, ni tampoco sobre el alcance del cuestionamiento del sistema de representación. Así, rápidamente y al calor de los debates, fueron cristalizando algunos núcleos de tensión cuyo desenvolvimiento conflictivo condujo a una crisis y debilitamiento en aquellos nuevos movimientos, sobre todo las asambleas barriales de la ciudad de Buenos Aires, que aparecían como los legítimos herederos de las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001.<sup>36</sup> En segundo lugar, la apelación a la

---

**partir del Plan Jefas y Jefes de Hogar, reenviamos al lector a nuestro trabajo, “Las organizaciones piqueteras: actualización, balance y reflexiones (2002-2004), en Svampa y Pereyra, ob. cit.**

<sup>36</sup> **En otro lugar hemos analizado estos debates desarrollados durante 2002, en lo que respecta a las diferentes concepciones del vínculo político (Cf. Svampa, M., “Las dimensiones de las nuevas movilizaciones sociales”, en *El Rodaballo*, año VIII, núm 14, Buenos Aires, julio de 2002). Para**

solidaridad y la justicia apareció dotada de una nueva radicalidad, como contracara inevitable del proceso de vaciamiento político-institucional vivido a lo largo de los noventa. En consecuencia, ello terminó por afianzar las tendencias destituyentes de la nueva dinámica política. En tercer lugar, hay que añadir que tanto la demanda de recuperación del estado “desde abajo”, así como los anhelos de una democracia participativa, implicaban una reforma política, algo que estuvo muy lejos de ser pensado desde el espacio institucional. Más bien, parte de estas demandas sufrieron las tentativas de cooptación por parte del sistema institucional, para terminar siendo objeto de una apropiación ilegítima por aquellos mismos partidos políticos –y aquellos dirigentes–, que fueron responsables de su vaciamiento.

Sin embargo, la crisis de 2001 y las grandes movilizaciones que le sucedieron abrieron una brecha profunda en el actual modelo de dominación, que lejos está de haberse cerrado tras la “apariencia de normalidad institucional”<sup>37</sup> que el país ha recobrado a partir de 2003. Por ello, creemos que es necesario pensar, en función de este legado, en la definición de una agenda post-neoliberal, que coloque en el centro la necesidad de reinventar el estado y la democracia participativa, sobre nuevas bases solidarias. En este sentido, lejos de considerar que el estado en su triple forma actual (patrimonialista, asistencialista y represivo), aparezca como la cristalización definitiva de las relaciones sociales, la experiencia de la acción colectiva marca la necesidad de recuperar el estado en su dimensión contradictoria,<sup>38</sup> como espacio de disputa y confrontación entre diferentes actores sociales, definidos asimétricamente en términos de recursos y poder. En este sentido, lo más importante es, como afirma Boaventura de Souza Santos,<sup>39</sup> que, en su forma actual, “el régimen político al que quedó confinado el estado, ya no puede garantizar el carácter democrático de las relaciones políticas en el espacio público no estatal. Esto exige una nueva articulación entre estado y sociedad civil, que “potencie sus isomorfismos”, a partir de la vinculación entre democracia representativa y democracia participativa (ibidem).

---

**referimos a esta problemática, utilizamos libremente la imagen del “puente” y de la “puerta” de G. Simmel (1986), considerado el pensador de la “disociación” por excelencia. Digámoslo brevemente: mientras que “el puente” contiene la idea de vínculo y ligazón, a través del reconocimiento del movimiento de separación como momento instituyente, la alegoría de “la puerta” implica la afirmación de la escisión y conlleva la imagen del repliegue, del cierre, aun si parte de una apertura originaria. Así, a través de la figura del “puente” se vislumbraban aquellas posiciones que, en medio del desencanto, postulaban la necesidad de recomposición del sistema político, a través de una democracia más “participativa”, y apuntaban por ello a la recuperación de los espacios del estado. La figura de la “puerta” planteaba una construcción a distancia del estado, por fuera de la democracia representativa. Esta perspectiva desembocó en posiciones autonomistas radicales, en un escenario cruzado por las tentativas hegemónicas de los partidos de izquierda.**

<sup>37</sup> La expresión pertenece a Pablo Bergel.

<sup>38</sup> M. Thwaites Rey, *La autonomía como búsqueda, el estado como contradicción*. Buenos Aires, Prometeo, 2004.

<sup>39</sup> B. Sousa de Santos, *Reinventar la democracia, reinventar el estado*, Buenos Aires, Clacso, 2005.

Ahora bien, este proceso de reinención de las instituciones no supone una vuelta al pasado, como afirman aquellos que interesadamente proclaman la inevitabilidad de las tendencias globalizadoras, bajo el formato actual. Sin duda, los desafíos del estado pos-neoliberal son más complejos que aquellos del estado social del pasado, en la medida en que la desregulación estatal fue acompañada por la multiplicación de nuevos espacios de regulación regional y supranacional. Sin embargo, como hemos dicho al principio de este trabajo, para comprender el rol del estado nación en la época contemporánea era necesario desnaturalizar las tendencias actuales de la globalización, a fin de recuperar las dimensiones más contingentes y conflictuales de estos procesos y señalar, a partir de ello, sus límites. En este sentido, hablar de los límites de la globalización supone recordar que, más allá del carácter local, regional y global de los procesos, el estado nacional constituye todavía el espacio de la participación democrática de los diferentes actores sociales, sobre todo, en lo que respecta a las demandas de ciudadanía.

Por último, tengamos en cuenta que si en Argentina la tarea de reconstrucción del estado encuentra su mayor adversario en las fuerzas conservadoras, defensoras de un ideal neoliberal, actualmente enquistadas en múltiples espacios de poder, no es menos cierto que el desafío presenta también otros obstáculos. Nos referimos específicamente al peso de la tradición desarrollista y la tradición populista, en la medida en que ambas aparecen como obstáculos para pensar de manera novedosa e integradora tanto los problemas como las nuevas realidades que caracterizan a la sociedad argentina contemporánea. El desarrollismo, porque históricamente ha privilegiado una política de crecimiento económico en desmedro de una política de redistribución social, como si la promoción del primero tuviera efectos automáticos sobre lo segundo. La tradición populista, porque más allá de la crisis y relativo eclipse de la concepción política movimientista, las sucesivas metamorfosis políticas no han hecho sino reafirmar y reforzar como principio fundamental la subordinación de los actores sociales y políticos al líder. Así, si para el desarrollismo la “cuestión social” continúa siendo una suerte de caja negra, cuya apertura se teme y siempre se posterga, en nombre de una concepción evolutiva-etapista que nunca termina por cumplirse; para la tradición populista y sus herederos, la cuestión de la autonomía política y social de los actores constituye un punto ciego, impensado, cuando no una suerte paradigma incomprensible y hasta “artificial” en función de nuestra geografía de la pobreza. Esto explica la dificultad actual –y, en algunos casos, la ausencia– por articular ciertos debates que deberían figurar en una agenda post-neoliberal, y que sin embargo están ausentes. Entre ellos se encuentran aquellos debates que apuntan a la cuestión más precisa de la ampliación de los derechos sociales, así como a la discusión más amplia en torno a los programas de inclusión ciudadana (lo cual abarca desde las luchas reivindicativas de los sindicatos, las demandas de inclusión universal, de parte de las organizaciones desocupados, o las diversas propuestas de asignación universal, presentadas por diferentes representantes políticos). Asimismo, esta no-tematización alude al gran desconocimiento y

desconfianza hacia una de las nuevas tendencias organizativas globales, visible en la proliferación de agrupaciones y colectivos sociales independientes de los partidos políticos. Más aún, dicha ausencia marca una falta de valoración acerca de las nuevas prácticas políticas, y el impacto positivo que éstas podrían tener para la renovación de la democracia.

Como hemos dicho al principio, aunque el escenario actual (crítico del neoliberalismo y marcado por la circulación de prácticas contestarias) estimule la posibilidad de pensar creativamente las articulaciones (entre Estado y sociedad, entre democracia representativa y democracia directa y participativa, entre lo institucional y lo no-institucional, entre el espacio público estatal y el espacio público no-estatal, entre otros), las dificultades —y el desinterés— por fijar una verdadera agenda posneoliberal, ponen de relieve la potenciación de obstáculos, más aún, la tendencia al disciplinamiento y la invisibilización de “lo nuevo” y con ello, el riesgo de permanencia y reproducción de “lo viejo”, en el marco de una sociedad excluyente.