

# **GLOBALIZACIÓN, IDENTIDAD Y ESTADO EN AMÉRICA LATINA**

## **Manuel Castells**

### **INTRODUCCIÓN**

Esta ponencia analiza los cambios en la relación entre identidades y Estado en América Latina en el contexto de la globalización. Se plantea en primer lugar el análisis de la interacción entre globalización, identidades y Estados en base a la experiencia comparada a escala mundial. A continuación, se analiza la especificidad de dichos procesos en América Latina. Se señalan en fin cuatro problemas fundamentales planteados a las políticas de Desarrollo Humano en América Latina, sugiriendo algunas líneas de acción pública encaminadas al tratamiento de dichos problemas. La ponencia está basada en fuentes bibliográficas y documentales que se citan en las referencias. No se trata, sin embargo, de un análisis empírico propiamente dicho, sino de una reflexión fundada en la observación de las tendencias de cambio social global a fines del siglo XX.

### **1. GLOBALIZACIÓN**

Globalización no es sinónima de internacionalización. En sentido estricto es el proceso resultante de la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria. Es un fenómeno nuevo porque sólo en las dos últimas décadas del siglo XX se ha constituido un sistema tecnológico de sistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en las que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana. Así, la economía global no es, en términos de empleo, sino una pequeña parte de la economía mundial. Pero es la parte decisiva.

La economía global incluye, en su núcleo fundamental, la globalización de los mercados financieros, cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, las monedas, el crédito y por tanto las economías en todos los países. Los mercados de divisas cambian diariamente 1,5 billones de dólares, haciendo imposible para cualquier gobierno sostener su divisa en contra de turbulencias masivas de los mercados financieros. El desarrollo y creación de sofisticados productos financieros (derivados, nuevos tipos de futuros, opciones etc.) articulan valores bursátiles en distintos mercados, estableciendo su interdependencia a través de transacciones electrónicas que mueven miles de millones de dólares en segundos. Según algunos cálculos, el valor de mercado de la capitalización del total de productos financieros derivados en 1998 era equivalente a 12 veces el valor estimado del producto bruto total del planeta. No hay, hoy por hoy, control o regulación de los flujos globales de capital, lo que convierte a todas las economías, en dependientes del comportamiento de los valores de sus empresas, acciones y obligaciones, en los mercados financieros.

La globalización de la economía también incluye la importancia creciente del comercio internacional en el crecimiento económico, el aumento considerable de la inversión extranjera directa, la globalización de una parte esencial de la producción de bienes y servicios en torno a empresas multinacionales y a sus redes auxiliares, la interpenetración internacional de mercados de bienes y servicios, la formación de un mercado global de trabajadores de especial calificación (de los ingenieros de software a los futbolistas) y la importancia de las migraciones internacionales de mano de obra desplazada por las crisis económicas hacia zonas con mayores oportunidades de empleo y progreso.

Junto a la globalización económica en sentido estricto, asistimos también a la globalización de la ciencia, la tecnología y la información; la globalización de la comunicación, tanto en los medios de comunicación masiva y multimedia, como en las nuevas formas de comunicación a través de Internet; y, en una dimensión más siniestra, la globalización del crimen organizado tiende a penetrar las instituciones de gobiernos en numerosos países, con efectos perversos considerables sobre la soberanía y la legitimidad políticas.

El nuevo sistema global que se constituye a partir de redes de intercambio y flujos de comunicación es a la vez extremadamente incluyente y extremadamente excluyente. Incluyente de todo lo que tiene valor según los códigos dominantes en los flujos y excluyente de todo aquello que, según dichos códigos, no tiene valor o deja de tenerlo. En la medida en que la globalización se ha desarrollado, esencialmente, como instrumento de articulación de mercados capitalistas, la rentabilidad económica (ya sea mediante ganancia o acrecentamiento del valor patrimonial, según los casos) se convierte en el criterio fundamental para la inclusión o exclusión en las redes globales. Se constituye así un sistema extraordinariamente flexible y dinámico, pero sometido a fuertes oscilaciones y a una dinámica competitiva que no admite tregua o error. Las redes globales articulan individuos, segmentos de población, países, regiones, ciudades, o barrios, al tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. Todos los países y territorios están atravesados por dicha lógica dual, de forma que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y territorios al interior de cada país, región o ciudad. Naturalmente, en proporciones altamente variables según las zonas del mundo en que opere la competitividad. Si en África, la gran mayoría de la población está excluida del sistema globalizado (aunque sufre las consecuencias de lo que ocurre en dicho sistema), en Estados Unidos la proporción oscila en torno al 20%, aunque en el centro-sur de Los Ángeles asciende al 30%. Esta geografía diferencial de la exclusión social se complica aún más con la geometría variable de la globalización, cuando turbulencias informativas en los mercados financieros propulsan sectores económicos y territorios hacia la prosperidad (valores Internet) o la desintegración (Indonesia, 1998) según procesos que sólo parcialmente responden a cálculos estrictamente económicos.

Las fuentes de productividad y competitividad en la nueva economía global dependen fundamentalmente de la capacidad de generación de conocimiento y procesamiento eficaz de la información. La cual depende, a su vez, de la capacidad cultural y tecnológica de las personas, empresas y territorios. En la economía informacional, la educación y la innovación se constituyen en fuerzas productivas directas. Pero siendo condiciones necesarias para el nuevo modelo de desarrollo, no son suficientes. Porque en la medida en que el excedente se transfiere al mercado financiero, el comportamiento del mercado financiero, sometido a percepciones de psicología colectiva y a turbulencias informativas de todo origen, influye decisivamente en la riqueza y la pobreza de las naciones. En este nuevo modelo de desarrollo informacional, la sociedad y las instituciones juegan un papel decisivo. Ello es así, por un lado, porque la productividad y competitividad dependen de la calidad de los recursos humanos y de la capacidad estratégica, de instituciones y empresas, para articular dichos recursos en torno a proyectos de inversión viables y sustentables. Por otro lado, porque la estabilidad social y política y el eficaz funcionamiento de las instituciones son factores psicológicos esenciales para los inversores globales, de cuyo comportamiento depende, finalmente, el valor de empresas y países en los mercados financieros.

La globalización, en su encarnación actual de capitalismo informacional desregulado y competitivo, supera a los Estados, pero articula a los segmentos dinámicos de las sociedades en todo el planeta, al tiempo que desconecta y margina a aquellos que no tienen otro valor que el de su vida.

## **2. IDENTIDAD (es)**

La informacionalización y la globalización son procesos centrales de la constitución de una nueva economía y una nueva sociedad en el cambio de milenio. Pero junto a ellos, y en interacción compleja, otro fenómeno, de índole cultural y político, está transformando el mundo. El reforzamiento de las identidades culturales como principio básico de organización social, seguridad personal y movilización política. Identidad, en términos sociológicos, es el proceso por el cual los actores sociales construyen el sentido de su acción atendiendo a un atributo cultural (o conjunto articulado de atributos culturales) al que se da prioridad sobre otras fuentes posibles de sentido de la acción. Puede darse el caso de varias identidades en un individuo, pero tal pluralidad es siempre fuente de tensión. No siempre se define un actor por su identidad, pero cuando el principio de definición es identitario, es un principio fuerte que tiende a cobrar preeminencia sobre otras fuentes de sentido. En nuestro tiempo histórico, las identidades religiosas, nacionales, territoriales, étnicas y de género, aparecen como principios fundamentales de auto-definición, cuyo desarrollo marca la dinámica de las sociedades y la política de forma decisiva. Sin entrar en controversias poco útiles sobre la novedad histórica de esta explosión identitaria, sí puede sostenerse que su existencia invalida la tesis de la de-sacralización y des-ideologización de la sociedad moderna. La superación de las identidades, que era el gran proyecto histórico del racionalismo (liberal o marxista) ha sido superada por el renovado poder de la identidad.

Junto a estas identidades fuertes, comunitarias, aparentemente fundadas en experiencia histórica y tradición cultural, hay también el surgimiento de identidades individuales, auto-construidas en torno a un proyecto personal, a un principio electivo. Tales identidades individualistas son particularmente importantes en sectores sociales o sociedades en que las identidades comunitarias no se desarrollan, pero en las que los principios abstractos de pertenencia simbólica (tales como ciudadanía, clase social etc.) se debilitan como resultado del vaciamiento de contenido histórico de las instituciones y organizaciones que encarnaban dichos principios (el estado-nación, los sindicatos de clase etc). Una identidad individualista particularmente importante es la identidad familiar, o individualismo familiar, en la que se funde el sustrato comunitario y el proyecto autónomo de existencia, vaciado de todo otro contenido que la afectividad inmediata y defensiva hacia uno mismo y los suyos.

¿Por qué se desarrollan las identidades como principios constitutivos de la acción social en la era de la información? Mi hipótesis, apoyada en la observación de movimientos sociales y expresiones identitarias en todo el mundo, es que este desarrollo es consecuencia de la globalización y de la crisis de las instituciones del estado-nación y de la sociedad civil constituida en torno al Estado. Explico. La globalización desborda la capacidad de gestión de los estados-nación. No los invalida totalmente, pero los obliga a orientar su política en torno a la adaptación de los sistemas instrumentales de sus países hacia la navegación en los flujos globales. Al hacerlo, los Estados tienen que sacrificar intereses de sectores hasta entonces protegidos por él. Es más, la sociedad civil, según la concepción gramsciana original, no se constituye contra el Estado, sino en articulación con el Estado, orientada hacia el Estado: sindicatos, cooperativas, organizaciones religiosas y ciudadanas. Cuando el estado tiene que atender, prioritariamente, a la dinámica de flujos globales su acción hacia la sociedad civil se torna secundaria y por consiguiente el principio de ciudadanía emite un significado cada vez más débil hacia los ciudadanos. En esas condiciones, los sectores golpeados por los ajustes que impone la globalización buscan principios alternativos de sentido y legitimidad. En esa búsqueda la gente se hace consciente del déficit democrático que existe tras el andamiaje institucional e ideológico del sistema político. Y aunque no se suele poner en cuestión la democracia (cuya conquista, casi siempre, costó sangre y lágrimas), surge una oposición explícita a la globalización y a su agente, el estado ex-nacional, ahora agente racionalizador de la globalización, en torno a un principio constitutivo distinto. En muchos casos se separa la nación del Estado, oponiendo al estado-nación la nación-estado (nacionalismo francés o estadounidense, o venezolano); o, bien, oponiendo al estado-nación, la nación sin estado (nacionalismo catalán, escocés o quebecois). En muchos otros casos el principio de etnicidad oprimida se utiliza como fuente de nueva legitimidad democrática (los zapatistas de Chiapas, los kataristas bolivianos). La identidad regional se constituye en principio de recomposición social frente a la crisis del estado nación, como en Colombia. Pero tal vez es la identidad religiosa, fundamentalista o moderada, la que se constituye como el principal principio alternativo de reconstrucción del sentido a escala planetaria. Es

el caso del islamismo, del hinduismo-nacionalista, del judaísmo ortodoxo, del fundamentalismo cristiano, particularmente influyente en Estados Unidos y entre los evangelistas de América Latina. En forma distinta, el desarrollo del comunitarismo de base en la Iglesia católica latinoamericana proporciona un refugio y un sentido alternativos a las secuelas sociales de la globalización sin control, al individualismo agresivo asociado al neoliberalismo, a la crisis de las ideologías socialistas tradicionales y al formalismo retórico de las declaraciones liberales de ciudadanía. En la mayoría de los casos de movimientos sociales identitarios en el mundo hay un rechazo explícito de la globalización y una denuncia del Estado, convertido en rehén de los flujos globales. No estoy interpretando el sentido de los movimientos identitarios, sino constatando el sentido que se atribuyen a sí mismos. Conforme las identidades surgen como principios constitutivos de la acción social, corroen el principio fundamental de ciudadanía, sobre el cual se basó el estado-nación construido en la edad moderna. Si la identidad fundamental es la religiosa o la nación como entidad histórica, ser ciudadano es aún una fuente de derechos, pero ya no de sentido. El laicismo y el individualismo de la democracia liberal, como construcción racional y abstracta emanante del contrato social, deja de ser el principio de pertenencia y, por tanto, el principio de legitimidad. El poder de la identidad destruye la legitimidad del Estado como fuente de sentido. Sometido a las presiones contradictorias de la globalización y las identidades culturales comunitarias, el estado-nación soberano y la sociedad civil constituida en torno a él, entran en un proceso de declive histórico que pareciera ser irreversible.

### **3. EL ESTADO RED**

Sometido a las presiones de cambio tecnológico, económico y cultural, el estado no desaparece: se transforma. Busca, por un lado, alianzas estratégicas, tanto estables como coyunturales con otros estados, para tratar conjuntamente los problemas planteados por la globalización. Surgen así estados co-nacionales, como es la Unión Europea, con un Banco Central Europeo independiente, una moneda única y, por tanto, una economía unificada, a la que se añaden múltiples instituciones y leyes de ámbito europeo. Se refuerza el papel de las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y las distintas organizaciones de seguridad regionales, en Europa, en el Pacífico, en América Latina. Se constituyen alianzas militares fuertemente integradas, como la OTAN, que, en la práctica, funden las fuerzas armadas de sus miembros en unas fuerzas armadas supranacionales con mando conjunto. Surgen formas políticas "sui generis", a medio camino entre estados co-nacionales e instituciones internacionales, como la Comunidad de Estados Soberanos, entre las ex-repúblicas de la ex-Unión de la Soviética. Proliferan las áreas de integración económica que trascienden la soberanía económica nacional, como son Mercosur, el Tratado de Libre Comercio Norteamericano o, en embrión, el Acuerdo de Cooperación Económica en el Pacífico y la Unión Arancelaria de los países del ASEAN en Asia del Sudeste. Y se constituyen instituciones económicas supranacionales, de ámbito global, como son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con influencia decisiva en la

regulación de la desregulación económica global, bajo control del exclusivo club G-7, en base a la influencia de su opinión en los mercados financieros internacionales. Así, el estado-nación se dota de instrumentos cooperativos de gestión, navegación y negociación en la globalización. El precio es alto: la pérdida de soberanía y el paso irreversible al poder compartido. O sea, se pierde poder para mantener influencia. Pero la alternativa es la irrelevancia de decisiones que ningún estado (ninguno, ni siquiera los Estados Unidos) puede aplicar por sí mismo. Es más, ni siquiera esta confluencia de poderes y recursos permite asegurar el control de los gobiernos sobre los flujos de capital, información y tecnología, como se ha verificado en momentos tales como la crisis financiera asiática o los repetidos fracasos en controlar Internet. Pero, al menos, la construcción de esferas de poder compartido permite acrecentar la capacidad de negociación e intervención en relación con los flujos globales.

Por otra parte, el estado-nación, en casi todo el planeta, está buscando su relegitimación mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana. Se transfieren competencias a gobiernos locales y regionales, al tiempo que se democratiza su elección y se intenta fortalecer su capacidad autónoma de gestión. En algunos casos, esta descentralización va de par con el reconocimiento de fuertes identidades nacionales, regionales y locales, intentando así hacer compatible el principio de ciudadanía política y la afirmación de la identidad cultural. También han procedido los estados a un reconocimiento creciente de la esfera de acción "para-pública", mediante el desarrollo de ONGs (organizaciones no-gubernamentales) que complementan las políticas públicas, articulando recursos privados y desburocratizando la gestión de programas sociales. A menudo las ONGs prolongan su acción en la esfera internacional, en un desarrollo paralelo a la internacionalización cooperativa de la intervención de los Estados. La descentralización del estado-nación y su apertura creciente (al menos formalmente) a la participación acentúan su pérdida de poder pero, por otro lado, permiten restaurar parte de su legitimidad en crisis.

Este doble movimiento del estado-nación hacia la cooperación internacional y hacia la devolución de poder a ámbitos sub-nacionales, conduce a la construcción de un nuevo sistema institucional, hecho de redes de órganos gubernamentales de distinto nivel, articuladas a estructuras no gubernamentales. Para cada problema, para cada ámbito de decisión se produce una configuración distinta de la combinatoria administrativa que compone el nuevo estado. Es un estado-red, que funciona mediante la interacción de sus distintos componentes en un proceso continuo de estrategia, conflicto, negociación, compromiso, co-decisión y decisión, que constituye la práctica político-administrativa concreta de nuestras sociedades. Tras la fachada grandilocuente del estado-nación soberano que aún se proclama como tal, los restos de un estado maltrecho por la globalización y las identidades se reconfiguran en redes de colaboración y puesta en común de recursos. La flexibilidad de estas redes y su acceso a mayores fuentes de recursos y competencias permite a los estados no sólo sobrevivir, sino prosperar en la era de la información. Sin embargo, la complejidad de la decisión política en ese mundo de redes institucionales, desbordando cotidianamente el ámbito nacional, complica

considerablemente la representación y el control democráticos. Falto de un anclaje en una sociedad civil que sea a la vez supra-nacional y local, el estado-red gana en flexibilidad y eficacia lo que pierde en democracia y transparencia.

#### **4. AMÉRICA LATINA: En el cambio de milenio**

La problemática latinoamericana a fines del siglo XX puede estructurarse en torno a su relación específica con la globalización, las identidades y el estado.

##### **Globalización**

La globalización ha transformado profundamente las economías y las sociedades en toda América Latina. En su dimensión fundamental, la financiera y monetaria, la globalización y las políticas de ajuste que de ella derivan han inducido un nuevo marco macroeconómico, caracterizado por la estabilidad monetaria, el control de la inflación como objetivo prioritario, la liberalización del mercado de capitales, la desregulación económica y la privatización de empresas públicas en casi todos los países. En ese sentido el funcionamiento de las economías latinoamericanas se ha aproximado sustancialmente al de las economías más avanzadas, creando las condiciones para una relativa homogeneización de la inversión de capital y para el libre movimiento de mercancías. Y eso es lo esencial de la globalización: la unificación de criterios de mercado en un espacio económico ampliado. La inversión extranjera, tanto directa como en el mercado de valores, se ha multiplicado, proporcionando recursos para el crecimiento económico y favoreciendo transferencia de tecnología y mejora de la gestión empresarial. El comercio internacional se ha diversificado por sectores y por regiones del mundo. Y se ha dinamizado, en calidad y en cantidad. El Tratado de Libre Comercio en el norte y Mercosur en el sur han constituido áreas económicas crecientemente integradas que amplían mercados y contribuyen a mejorar la competitividad. El punto débil de América Latina continua siendo sin embargo la baja capacidad tecnológica, tanto en generación como en uso de nuevas tecnologías. Ello implica que la mayor parte de las exportaciones, en todos los países menos Brasil, corresponde aún a productos agropecuarios, materias primas y productos extractivos. La exportación de productos manufacturados, en todos los países, sigue concentrándose en los sectores de menor valor añadido. Las exportaciones de servicios continúan también mayoritariamente en las líneas tradicionales, como turismo (generalmente controlado por tour-operadores globales), con escasa competitividad en los servicios a las empresas, actividad de alto crecimiento y alto valor añadido. Una nueva dependencia, la tecnológica, marca la nueva economía latinoamericana en un momento decisivo de su articulación a la economía global. Por cierto que puede concebirse un desarrollo tecnológico que se traduzca en aumento de exportaciones primarias. Así las economías exportadoras estrella de los noventa, la Argentina y la Chilena, siguen concentrando sus exportaciones, en buena medida, en la línea agro-alimentaria. Y la utilización de tecnología avanzada, tanto biológica como de gestión informatizada, ha sido importante en la competitividad de las empresas más dinámicas del sector en ambos países.

Con todo, a finales de los noventa puede decirse que, en su conjunto, América Latina está integrada en la nueva economía global. Pero de forma desigual, con altos costos sociales y económicos en la transición, y con amplios sectores sociales y territorios excluidos estructuralmente de ese proceso de modernización e integración económicas. Los índices de desempleo, pobreza y desigualdad varían, pero con excepción de Chile (que ha mejorado su situación social, en parte por el bajo nivel de partida, en comparación con la situación de marginación masiva heredada de Pinochet) han aumentado en el conjunto de América Latina a lo largo de la década. El desarrollo desigual territorial se ha acentuado y la concentración de población y recursos en las grandes áreas metropolitanas sigue creciendo, suscitando tensiones sociales y deterioro medio-ambiental por falta de control y planeamiento de este proceso de urbanización acelerada, que ha llevado ya a las ciudades al 75% de la población latinoamericana. Se observa una distancia creciente entre el sector moderno, globalizado de la economía y el sector informal y de economía de supervivencia en el que trabaja la mayoría de la población. Si la marginalidad urbana era un mito cuando se formuló su teoría en los sesenta (puesto que la mayor parte de los llamados marginales estaban integrados en la economía formal) en estos momentos sí asistimos a dos dinámicas diferentes entre la articulación dinámica y la supervivencia informal. En parte ello se debe a la descomposición/recomposición de la economía por los costos del ajuste, que han desintegrado sectores protegidos de la empresa pública y han estrangulado a numerosas pequeñas y medias empresas por las altas tasas de interés, generando así paro estructural y no sólo sub-empleo. Junto a ello, altas tasas de crecimiento económico han generado un amplio estrato medio-alto urbano de nuevo tipo, ligado a la empresa privada, con altos niveles de educación, sofisticación profesional y patrones de consumo homologables a los estadounidenses y europeos.

La crisis de amplios sectores de la población y de muchas regiones creó las condiciones para su utilización por parte de las mafias globales, que han realizado lo que denomino la conexión perversa, es decir la reconexión de sectores de la población y regiones con la economía mundial, mediante actividades criminales de todo tipo (centradas en el tráfico de drogas y en el lavado de dinero) que encuentran mercados en expansión en las sociedades más ricas. La economía global criminal se ha convertido en un sector altamente dinámico, generador de riqueza y empleo, pero también destructivo e inductor de inestabilidad, en varios países de la región. La dinámica de la globalización, y la aceleración del crecimiento económico, incontrolado y espoleado por la búsqueda constante de competitividad han conducido a una destrucción masiva del medio ambiente. Tanto en áreas rurales (Amazonía, Yucatán, delta del Orinoco, Bío-Bío y tantas otras) como en las periferias de las grandes metrópolis, se está produciendo un deterioro irreversible del equilibrio ambiental que amenaza con degenerar en verdadero desastre ecológico. En suma, América Latina está, de lleno, en la globalización. Con sus procesos de crecimiento dinámico, competitivo y modernizador, del que forman parte, hoy por hoy indisoluble, procesos de exclusión social y destrucción medioambiental.



## Identidades

¿Cómo se relaciona este proceso con la evolución de las identidades colectivas en América

Latina? Cabe distinguir, aunque coexistan de forma articulada, tres identidades distintas: la étnica, la regional, la nacional. La étnica se ha manifestado fuertemente en la última década, de Chiapas, Guatemala y Bolivia, al Amazonas y al resurgir de las reivindicaciones mapuches. Para países como Guatemala y Bolivia es un principio fundamental de identidad, aún fraccionado, como en Bolivia, en distintas culturas. Pero para la mayoría de países latinoamericanos es una identidad específica de comunidades que son minoritarias, marginadas u olvidadas, por lo que difícilmente se ha constituido en principio de identidad más allá de los sectores movilizados por una lucha específica, generalmente defensiva. La integración dominada de la cultura indígena en el Perú o de la cultura africano-brasilera en las ciudades de Brasil, son fenómenos más representativos de las tendencias en curso que la afirmación de la dignidad de los indios mexicanos simbolizada por las banderas zapatistas.

La identidad regional también se ha manifestado con más fuerza en el espacio público en la década de los noventa, marcando comunidades más allá de la cotidianidad y el costumbrismo. Las culturas regionales colombianas, de Antioquía al Cauca, son principios definitorios de redes de protección social ante la crisis general del estado colombiano. El norte mexicano encuentra su identidad reforzada por su carácter de polo dinámico del nuevo espacio económico, al tiempo que Yucatán busca principios de movilización identitaria en su lucha contra una marginación creciente.

Pero a lo largo del siglo, el principio identitario dominante en toda América Latina ha sido la identidad nacional. Era una identidad proyecto, como la Argentina por ejemplo, una identidad construida en torno a un estado-nación que, ya sea sobre bases populistas o clientelares, afirmaba un proyecto de desarrollo y una especificidad a la vez frente a los países poderosos (aun sirviéndolos en lo político y en lo económico - pero nunca en lo cultural, véase México-EEUU) y frente a los vecinos, siempre sospechosos de algún mal designio. El estado construye la nación y la identidad nacional aparece como la principal fuente de identidad colectiva, articulada en lo privado a la identidad religiosa y en lo público a la identidad política - directamente inspirada por el estado (justicialismo, priismo, varguismo, fraccionamiento atroz entre identidades liberal y conservadora en Colombia).

Pues bien, en la medida en que el estado aparece en los noventa como agente de la globalización y en la medida en que se despega de sus bases sociales tradicionales, la separación entre estado y nación lleva a una crisis de la identidad nacional como principio de cohesión social. Con una identidad nacional cuyo principio histórico fue construido por el estado, al desligarse dicha identidad de su sujeto (el estado), para la mayoría de la población la identidad nacional se

convierte en un principio débil, en un principio que no basta para construir el sentido de la vida. La identidad nacional tiende a ser suplantada por dos fuentes distintas de sentido. Por un lado, el individualismo (incluido el familismo), legitimado por el mercado, se convierte en fuente de racionalidad y de proyecto. Por otro lado, el repliegue hacia identidades comunitarias más fuertes que una identidad nacional en crisis, lleva hacia un resurgir religioso y hacia el renacimiento de las identidades étnicas y regionales para quienes no las han perdido. Ahora bien, para la mayoría de la población, pareciera que la tendencia dominante fuese la de constituir una comunidad territorial defensiva como apoyo de estrategias de supervivencia individual. No se observa, en general, el surgimiento de un principio identitario unificador que llene la orfandad de una nación abandonada por su estado.

## **Estado**

Por tanto, la evolución del estado parece ser la clave de la crisis y/o reconstrucción de la identidad en América Latina. ¿Que está sucediendo?

Aunque es arbitrario hablar en general del estado en América Latina me atreveré a formular una hipótesis. Fue, históricamente, un estado débil que, desde los años treinta, construyó su permanencia en base a una alianza con los sectores medios urbanos y con los trabajadores organizados. Sobre esta alianza se construyó un estado populista (priismo, varguismo, justicialismo) o democrático (Chile, Venezuela, Colombia), pero siempre clientelista. Siempre dependiente de su capacidad para captar la riqueza del país, pagar su cuota a los socios extranjeros y distribuir los recursos al sector urbano organizado, mediante la administración pública, mediante las empresas públicas y mediante un estado del bienestar hecho a la medida de las clientelas políticas. Al margen quedaban los campesinos y los sectores populares no organizados, así como, en algunos estados, los sectores capitalistas autónomos (grupo Monterrey en México). Sólo las repúblicas centroamericanas (pero no Costa Rica) y Paraguay, corresponden al cliché del estado instrumento directo y exclusivo de la oligarquía. La política cepalina fue el modelo económico adaptado a las condiciones políticas de ese estado nacional-popular. Cada vez que se intentó romper ese equilibrio de alianzas entre sectores populares organizados, clases medias burocráticas y grupos económicos dominantes como capitalistas pero no como actores sociales, se produjo una crisis del estado (Argentina en los cincuenta, Brasil en los sesenta, Chile en los setenta, México en los ochenta). Sólo se consiguió una estabilidad relativa cuando de alguna manera, explícita o implícita, dichas alianzas se recompusieron. Pero en los noventa, para superar la crisis estructural de los ochenta, el estado intentó asumir un nuevo papel: el de modernizador en el marco de la globalización. Es un papel contradictorio porque, a diferencia del estado desarrollista, la modernización como adaptación a la economía global, consiste sobre todo en traspasar al mercado lo que era del estado. Para llevar a cabo ese proyecto, indispensable para la modernización tecnológica y la participación del sector dinámico de la economía en el nuevo capitalismo global, los estados utilizaron con frecuencia sus apoyos tradicionales para, de hecho, romper los privilegios de dichos sectores y

dejarlos expuestos a la competitividad. Del estado nacional-popular se pasó al estado liberal. Esa fue la política de Pinochet, en su versión autoritaria; la política de Salinas y luego de Zedillo, la política de Menem, la política de Sánchez de Losada, la política de Fujimori. La política de Cardoso corresponde a ese esquema en sus objetivos, pero no en sus apoyos políticos. Para sentar las bases de una política liberal, Cardoso buscó apoyos de centro-derecha, enfrentándose de hecho a la coalición de centro-izquierda que representó los intereses del sector popular clientelista del estado. Este proyecto de adaptación a la nueva economía global tuvo una conducción política en distintas versiones. Algunos gobiernos, como el de Cardoso, lo hicieron con sensibilidad social y respeto democrático. Otros, como Fujimori, de forma autoritaria. Otros, como en México, profundizando la exclusión social al dar prioridad absoluta a la integración en la economía global. Pero en todos los casos desmontaron buena parte del sistema de alianzas y privilegios en torno al estado del que dependían las clases medias urbanas tradicionales y los sectores obreros organizados. Aun así, los gobiernos modernizadores ganaron elecciones en aquellos países (Argentina, Brasil) en que para la mayoría de la población las condiciones de vida mejoraron (pese al aumento de la desigualdad) y la inserción en el sistema global ofreció una perspectiva. Allá donde los sectores agrupados en torno al estado fueron suficientemente fuertes para frenar a liberalización (Ecuador, Colombia y, sobre todo, Venezuela) se caotizó la economía entre medidas formalmente liberales para consumo externo y el mantenimiento de los intereses corporativos en torno a la economía pública. En México, el proceso fue más complicado en la medida en que las clases medias urbanas rompieron definitivamente con el PRI, mientras que los sectores populares organizados decidieron apostar a una nueva ronda de clientelismo, mientras pudiese durar. Pero el resultado generalizado fue la quiebra del estado corporativo y/o clientelista, la ruptura de las alianzas sociales, la fragmentación del sistema político y la recomposición de la dirección política en torno a liderazgos personalizados democráticos (es decir, refrendados por procesos electorales). En el caso más extremo, en Venezuela, la corrupción generalizada de la clase política venezolana intento de aferrarse al estado clientelar llevó a la crisis general de ese estado. El plebiscito popular en favor de Chávez, expresa un nuevo tipo de populismo que, a diferencia de los demás gobiernos, plantea una alternativa nacionalista a la globalización, abriendo así un proceso cuyo desarrollo y desenlace están llenos de significación. Allá donde la clase política oscila entre el salto adelante de la liberalización y el mantenimiento del estado tradicional, como en Colombia, el estado entra en descomposición, momento que pudo ser aprovechado por fuerzas insurreccionales que habían mantenido una resistencia testimonial en nombre de los marginados de siempre.

En resumen, el estado-nación latinoamericano dejó de ser nacional en la década de los noventa. Como consecuencia, se rompió la alianza tradicional con los sectores medios urbanos y sectores populares organizados, que son aún la base del sistema político latinoamericano. Ello conduce a la recomposición del sistema político de representación y liderazgo, y a la creación de una política dependiente de personalidades y de una relación mediática con las masas populares. Un populismo mediático agente de la globalización en contraste a un estatismo

corporativo defensor de la nación son los dos proyectos en competencia y en busca de apoyos sociales. Entre ambos, la capacidad integradora del estado se ha perdido. Y la ideología del mercado sustituye a la ideología de la nación.

Pero la crisis del estado es también consecuencia de la descomposición de la clase política en muchos países como resultado de dos procesos interrelacionados que desembocan en una práctica política autodestructiva: la política del escándalo.

El primer proceso es la penetración del estado y del sistema político por redes criminales organizadas. No es un fenómeno significativo en todos los estados, por ejemplo no lo es en Chile y no parece que en Brasil vaya mucho más lejos que la tradicional corrupción de las mafias policiales. Pero los medios de comunicación han revelado corrupción sistémica en Colombia, en Bolivia, en Paraguay, en Venezuela, en la mayor parte de América Central y el Caribe y, con particular intensidad, en México, en donde la crisis violenta que sufre México no es separable de las luchas que libran los carteles mexicanos del narcotráfico por obtener influencia en los distintos niveles del estado. La corrupción resultante de esta penetración criminal deslegitima al estado y bloquea su capacidad de maniobra en un momento decisivo de su reorientación.

El segundo proceso al que hago referencia es la emergencia, en América Latina como en el resto del mundo, de una nueva forma de competencia política, la política informacional. Se trata de que los medios de comunicación se han constituido en el espacio preferente de la política. No es que los medios controlen la política, sino que los líderes y partidos políticos compiten entre ellos y se relacionan con los ciudadanos en y por los medios. La política mediática tiene sus reglas, a saber la personalización de los liderazgos y la credibilidad de personas y siglas como valor fundamental en la formación de la opinión de los ciudadanos. Si lo esencial para ganar el apoyo popular es establecer dicha credibilidad, el arma de lucha política esencial es destruir la credibilidad del adversario. Y para ello el medio más eficaz es la difusión en los medios de comunicación de informaciones negativas sobre personas y organizaciones políticas. La mayor parte de esas informaciones provienen del entorno de los propios partidos, así como de grupos de interés que tienen por objetivo el desgastar a una persona o partido. Son filtraciones a los medios más que periodismo de investigación lo que alimenta la política del escándalo. Los niveles de corrupción son suficientemente altos como para proporcionar abundante material. Pero si no hay bastante, se fabrica, se manipula, se desinforma. Y como todos (o casi todos) lo hacen, y como hay que tener munición en reserva para disuadir al adversario, el debate político aparece dominado cada vez más por las denuncias, contra-denuncias y desmentidos sobre la corrupción y abusos de poder de la clase política. Y como los medios de comunicación son cada vez más flexibles y omnipresentes en la vida de la gente, son esas imágenes, y no los debates sobre alternativas políticas, los que se muestran, con el consiguiente desprestigio de la clase política y de la legitimidad del estado.

Tras haber visto disiparse la relación entre estado y nación, los ciudadanos asisten a la disociación entre representatividad y legitimidad. La crisis del estado se dobla de la crisis del sistema político. La deriva política conduce a la deriva de la identidad.

## **5. CUATRO PROBLEMAS...y algunas consideraciones para su tratamiento eventual.**

América Latina entra en el siglo XXI con tres grandes desafíos por resolver: la exclusión social de una buena parte de la población, el deterioro acelerado del medio ambiente y la creciente distancia entre instituciones del estado y vivencia de la sociedad. En la raíz de esta triple crisis se encuentran cuatro grandes problemas que se manifiestan con diferente intensidad en distintos países y regiones del área.

**El primero** es la transición al informacionalismo como nuevo modelo de desarrollo. Si no hay una adopción exitosa del modelo de crecimiento que caracteriza la era de la información, no habrá capacidad económica para integrar en el desarrollo al conjunto de la población y a los imperativos de sustentabilidad ambiental. Las estrategias encaminadas a facilitar esta transición incluyen por un lado la creación de una infraestructura tecnológica centrada en la comunicación y en la información, aunando esfuerzos públicos y privados. Por otro lado, la promoción de recursos humanos, que pasa, en primer lugar, por una verdadera reforma educativa, en todos los niveles del sistema educativo. La educación es la principal inversión de infraestructura en la era de la información. Pero la reforma educativa no consiste sólo en mayor escolarización o en introducir Internet en las escuelas. Pasa, sobre todo, por la formación de los formadores, tanto en método pedagógico, como en conocimientos especializados y en familiaridad con las nuevas herramientas tecnológicas. Lo cual implica una mejora sustancial de la remuneración y condiciones de trabajo de los maestros y profesores y una profunda reforma de su formación y carrera que debe hacerse, necesariamente, en consulta directa con sus organizaciones profesionales. No es una política fácil ni rápida, pero es la condición indispensable para la transición del conjunto de la sociedad al informacionalismo. La Universidad es, potencialmente, la principal fuerza productiva en el nuevo modelo de desarrollo. Pero la reforma y dotación de la Universidad no conducen a nada si no trabaja con material humano que ha sido educado convenientemente en los niveles primario y secundario. Ahora bien, como la transformación de las economías de los países depende de lo que suceda en la próxima formación del sistema educativo en su conjunto, es necesario reforzar centros de excelencia universitarios, nacionales o de ámbito latinoamericano, que hagan de locomotoras científicas y tecnológicas en relación con el conjunto del sistema. El desarrollo científico desigual en el marco de un país no es elitista si está integrado en una estrategia de conjunto de difusión de los beneficios de dicho desarrollo.

**El segundo gran problema**, condicionante del conjunto de la acción pública es la importante corrupción existente en numerosas instancias del estado. Esto es tanto

más grave cuanto que buena parte de esa corrupción tiene su origen en la economía criminal global y, por tanto, cuenta con recursos y ramificaciones incomparablemente más importantes que en épocas pasadas. La lucha contra la economía criminal global pasa por una acción internacional concertada en la que la represión policial de tráficos ilícitos sea sólo una dimensión de la política. La prevención del consumo de drogas, la educación contra la prostitución de todo tipo y el control efectivo del tráfico de armas son otros elementos importantes de dicha política. Y tal vez sería necesario avanzar en un debate internacional sobre la legalización parcial y selectiva del consumo de drogas como forma de desligar el problema de salud que representan las drogas, de su dimensión criminal. Pero sin esperar a resolver el desafío planteado, es absolutamente perentorio atajar la corrupción del estado. Si el proceso de descomposición de las instituciones públicas continúa, vamos hacia sociedades salvajes. El hecho de que en muchas ciudades latinoamericanas los ciudadanos tengan más miedo de los policías que de los criminales es altamente significativo. La penetración del soborno y la intimidación en los más altos niveles de la administración, la política, la judicatura y la policía de muchos países plantean una amenaza sin precedentes para la destrucción de las instituciones. Existen experiencias internacionales de lucha sostenida de los estados contra su corrupción, experiencias de las que se puede aprender. Pero sólo cuando los gobiernos asuman esta tarea como una base esencial de su acción, y sólo cuando no minimicen el problema en anecdotario irrelevante, se podrá tratar. El primer paso para resolver un problema es reconocer que existe.

**El tercer gran problema** con el que se encuentra América Latina es la obsolescencia administrativa y la crisis de legitimidad política de sus estados.

Líneas de acción para contrarrestar esa decadencia pasan, por un lado, por la democratización del estado; por otro, por la reforma de la administración pública.

Con respecto a la democratización, no basta simplemente asegurar los principios de elecciones democráticas. Hay que velar por la limpieza del proceso y la información a los ciudadanos. Pero la experiencia reciente demuestra que la representación democrática, con ser esencial, no es suficiente para la democracia. Hay que acercar mucho más el estado al ciudadano. Y para ello, la palanca más eficaz es el reforzamiento de los gobiernos municipales y la extensión de la participación ciudadana en el ámbito local. Ello implica descentralización de recursos y competencias, entrenamiento de los funcionarios locales y desarrollo de mecanismos de participación real que articulen las ONGs existentes a la administración municipal. Al mismo tiempo, el estado central necesita establecer fórmulas compensatorias de distribución de recursos que impidan que la autonomía municipal no se convierta en mecanismo de segregación social.

Con respecto a la obsolescencia del actual estado, la necesidad de acción internacional concertada en el tratamiento de problemas que son globales en su origen, empujará cada vez más a los estados latinoamericanos a hacer de la cooperación internacional una esfera privilegiada de actuación. Junto con la

descentralización regional y municipal ello implica la constitución de lo que denomino un estado-red, en el que diversos niveles y ámbitos de actuación se combinan incesantemente en un ejercicio de soberanía compartida. De ahí se deriva la necesidad de una nueva administración pública, flexible, ágil, desburocratizada, capaz de funcionar en red y en cooperación, utilizando las tecnologías de información.

No es un sueño imposible si los funcionarios reciben mejor compensación, si provienen de mejores programas de educación y entrenamiento y si son motivados en un nuevo tipo de gestión pública democratizada. Naturalmente, para ello hacen falta recursos, pero esta reforma se plantea en el marco de un modelo de desarrollo dinamizado, de alta productividad, en parte impulsada por esa misma eficacia administrativa obtenida del nuevo tipo de estado: se propone pues inducir un círculo virtuoso entre productividad privada y reforma pública.

**El cuarto problema** es la reconstrucción de identidades comunicables. Es decir, la crisis de identidad no parece poder ser superada por una nueva identidad englobante, centrada en el estado-nación, en la medida en que el estado-nación pasa a ser un nudo de una red más amplia en la que los códigos deben ser compatibles y comunicables. Más aún, dada la crisis de legitimidad del estado, el proceso parece ser el inverso, a saber: la reconstrucción de la legitimidad del estado mediante su capacidad de reconocimiento e integración de identidades plurales emergentes de la sociedad. Por consiguiente, no puede ni debe haber política identitaria, sino atención pública al dinamismo de la sociedad civil, asegurando puentes de comunicación entre las distintas identidades que van surgiendo, incluidas identidades individuales y auto-construidas. Lo esencial es que las nuevas identidades, o el renacimiento de identidades históricas, no se aislen en comunas identitarias excluyentes de las otras, como pueden ser corrientes fundamentalistas o etnicidades separatistas.

La acción pública en ese nuevo contexto consiste en proporcionar puentes de comunicación simbólica, no para fundir las identidades, o subyugarlas en nombre de una identidad única, sino para permitir su diálogo y estimular su co-evolución. ¿En qué consisten esos puentes? La escuela es el fundamental, y por eso la escuela pública es esencial, no sólo para la educación sino para la capacidad de convivir en un mundo de identidades plurales. Pero los medios de comunicación, sobre todo en un paradigma tecnológico caracterizado por los multimedia, es el otro gran puente: el hipertexto interactivo en que todo se vincula con todo. Las políticas públicas, afortunadamente, no controlan los medios de comunicación. Pero pueden ejercer acciones complementarias, a través de canales públicos audiovisuales, así como mediante promoción y apoyo a la presencia mediática de culturas y expresiones minoritarias, de forma que el imaginario colectivo se enriquezca constantemente con las nuevas voces que hablan las lenguas surgidas en la sociedad.

Sobre estas bases, con un dinamismo económico basado en un modelo eco-informacional, una sociedad educada y un estado democrático y descentralizado, se pueden generar políticas de modernización.

¿Quién es el actor del cambio, en ese contexto? Hay actores emergentes en la sociedad civil, pero son demasiado débiles en estos momentos para marcar el rumbo del cambio. Hoy por hoy, el gobierno nacional, con todos los límites señalados en esta ponencia, es la única instancia que puede potenciar una inserción autónoma en el proceso de globalización. Pero no podrá conducir solo ese cambio sin la sociedad. Y no será capaz de superar los conflictos y problemas inherentes al proceso de cambio si no: a) descentraliza y facilita la participación; b) supera el déficit democrático; c) reforma la administración; d) se internacionaliza y amplía las cooperaciones internacionales; e) pasa por una auto-reflexión de lo que quiere decir el nuevo modelo de desarrollo eco-informacional, tomando en serio la adjetivación sugerida por "eco". Y en la sociedad, es necesario que surja (desde la universidad y desde los medios de comunicación) un debate autónomo sobre identidad y sentido que recupere la mejor tradición latinoamericana, saliendo de la nueva dependencia cultural representada por postmodernismo y neo-liberalismo, pero superando definitivamente el lastre de un pensamiento marxista que poco tiene que ver con la sociedad del siglo XXI. En el umbral de esa sociedad el desafío para Latinoamérica es ser capaz de reinventarse, en un nuevo mundo abierto al conflicto y a la creación, más allá del mercado y más acá del estado, aprendiendo a conectar lo local y lo global.

## **REFERENCIAS**

---

### **Manuel Castells,**

"La era de la información: economía, sociedad y cultura", tres volúmenes, México: Siglo XXI Editores, 1999 (original en inglés, Blackwell, 1996 -1998)

### **Anthony Giddens y Will Hutton (editores)**

"On the Edge. The crisis of global capitalism" (de próxima publicación)

### **Hugo Fazio Vengoa (compilador)**

"El sur en el nuevo sistema mundial", Bogotá: Universidad Nacional, IEPRI, 1999

### **Gilberto Dupas**

"Economía global e exclusao social", Sao Paulo: Paz e Terra, 1999

### **Fabio Duarte,**

"Global e local no mundo contemporáneo", Sao Paulo: Editora Moderna, 1998

### **Jordi Borja y Manuel Castells**

"Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información", Madrid: Taurus, 1997



**Douglas S. Massey et al**

"Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium", Oxford: Clarendon Press, 1999

**Licia Goldenstein**

"Repensando a dependencia", Sao Paulo: Paz e terra, 1994

**Sarah Radcliffe**

"Remaking the nation: place, identity and politics in Latin America", New York: Routledge, 1996

**Arturo Escobar**

"Making of social movements in Latin America", Boulder: Westview Press, 1992

**Diego Achard y Manuel Flores (eds)**

"Gobernabilidad. Un reportaje de América Latina", Mexico: PNUD-FCE, 1995

**PNUD,**

"Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización", Santiago de Chile: PNUD, 1998

**PNUD**

"Desarrollo humano en Chile 1996", PNUD, 1996. Santiago:

**PNUD,**

"Desarrollo humano en Bolivia 1998", La Paz: PNUD.

**Fernando Calderón y Roberto Laserna**

"Las paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia", Cochabamba; CERES- Fundación Milenio, 1995

**Susan Kaufman Purcell y Riordan**

Roett "Brazil under Cardoso", Boulder: Lynne Rienner, 1997.

**IPEA**

"O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental", Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994

**Alvaro Camacho, Andrés López,**

Francisco Thoumi, "Las drogas: una guerra fallida",

**Jorge Castro**

"Nuevas perspectivas estratégicas de la Argentina", documento de trabajo presentado por el Secretario de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación, en la reunión del Gabinete Nacional el 5 de marzo de 1998.

**Sous-commandant Marcos y Yvon Le Bot**

"Le reve zapatiste", Paris: Seuil, 1997

**Guillermo Dávalos y Huascar Cajias**

"Juventud boliviana. Utopías y realidades", La Paz, 1995,

**Alejandro Foxley**

"Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia", Santiago: Universidad de Chile, 1995

**Cecilia Collado**

"Regional Development and Environmental Sustainability in Chile", Berkeley: University of California, Department of City&Regional Planning, Ph.D. dissertation, 1999 (sin publicar)

**Layen Quiroga Martinez (comp.)**

"El tigre sin selva: consecuencias ambientales de la transformación económica de Chile, 1974-1993:", Santiago de Chile: Instituto de Ecología Política, 1994.

**Nortbert Lechner**

"Los patios interiores de la democracia", Santiago: FLACSO, 1988.

**Norbert Lechner,**

" El debate sobre estado y mercado",

**Norbert Lechner**

"Globalización, política y partidos", San José de Costa Rica: FLACSO, 1996

**Oscar Landi**

"La cultura política de la postransición", Santiago: FLACSO, 1991

**Ricardo Lagos**

"Después de la transición", Santiago: Ediciones B, 1993

**Tomas Moulian "**

Chile actual. Anatomía de un mito", Santiago: LOM-ARCIS, 1997

**Manuel Antonio Garretón**

"La faz sumergida del iceberg. Estudios sobre la transformación cultural", Santiago: CESOC- LOM Ediciones, 1993

**Manuel Antonio Garretón et alter**

"Cultura, autoritarismo y redemocratización en Chile", México: Fondo de Cultura Económica, 1993