

Un ensayo sobre la historia de la ciudadanía en América Latina desde una perspectiva a largo plazo

LUCIANO ENRIQUE ANDRENACCI ^{1 2}

¹ UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN (UNSAM), BUENOS AIRES, ARGENTINA

² FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO), BUENOS AIRES, ARGENTINA

Resumen

Este ensayo presenta un punto de vista sobre la historia de la ciudadanía en América Latina. A partir de la literatura clásica, se toma a la ciudadanía como una serie de representaciones de las tensiones entre universalidad e igualdad, derivadas del modo en que se desarrollaron a través de la historia las prerrogativas y obligaciones de los individuos miembros de las organizaciones políticas territoriales; y un estatus material y simbólico cuya universalidad e igualdad relativas dependen de situaciones históricas concretas. Se propone una visión a largo plazo de estas tensiones, y una periodización de la observación, que muestra cuáles son los puntos de equilibrios que se producen entre coyunturas críticas, y que permite percibir algunos aspectos interesantes de la historia de la inclusión política y social en los Estados territoriales de la región. Se argumenta que el último siglo (entre las primeras décadas del siglo XX y el presente), a pesar de la naturaleza dramática y no lineal de muchos de sus procesos, puede ser visto como una serie de movimientos de amplitud regional hacia puntos de equilibrio que garantizan una mayor inclusión ciudadana en la mayoría de los aspectos políticos y sociales, gracias a regímenes políticos más amplios y Estados más capaces de generar efectos materiales sustanciales en sus territorios.

Palabras-clave: Ciudadanía. América Latina. Historia. Largo plazo.

Um ensaio sobre a história da cidadania na América Latina a partir de uma perspectiva de longo prazo

Resumo

Este ensaio apresenta um ponto de vista sobre a história da cidadania na América Latina. Como na literatura relacionada clássica, a cidadania é definida como uma série de representações das tensões entre universalidade e igualdade-derivadas da forma em que as prerrogativas e obrigações dos membros individuais das organizações políticas territoriais desenvolveram através da história- e um status material / simbólico cuja universalidade e igualdades relativas dependem de situações históricas concretas. Propomos uma visão de longo prazo e uma periodização dessas tensões, mostrando pontos de equilíbrio e momentos críticos, o que nos permite perceber alguns aspectos interessantes da história de inclusão política e social nos estados territoriais da América Latina. Argumenta-se que o último século (entre as primeiras décadas do século 20 e do presente), apesar da natureza dramática e não-linear de muitos de seus processos, pode ser visto como uma série de movimentos regionais de amplitude em direção a pontos de equilíbrio que garantem uma inclusão cidadã mais ampla e profunda, na maioria dos aspectos políticos e sociais, graças a regimes políticos mais amplos, bem como a estados mais capazes de gerar efeitos materiais substanciais em seus territórios.

Palavras chave: Cidadania. América Latina. História. Longo prazo.

An essay on the history of citizenship in Latin America from a long-term perspective

Abstract

This essay presents a view on the history of citizenship in Latin America. The classical literature defines citizenship as a series of tensions between representations of universality and equality, derived from how prerogatives and obligations of the individual members of territorial political organizations developed through history. In addition, the literature considers citizenship as a material and symbolic status whose relative universality and equality depend on concrete historical situations. The study proposes a long-term view identifying moments in history where these tensions appear, showing periods of equilibrium and critical junctures, which allows the perception of interesting aspects of the history of political and social inclusion in Latin American countries. The period between the first decades of the twentieth century and the present day) witnessed dramatic and non-linear processes. This moment can be seen as a series of regional movements toward an equilibrium that guarantees deeper inclusion of citizens in most political and social aspects, due to broader political regimes and as states more capable of delivering effective public policies.

Keywords: Citizenship. Latin America. History. Long term.

INTRODUCCIÓN

En este trabajo propongo entender la ciudadanía, en los Estados territoriales contemporáneos, como un conjunto de tensiones que se producen entre la igualdad y universalidad contenidas en el estatus formal y sus supuestos normativos, y la desigualdad material y simbólica realmente existente. Si estos son rasgos inherentes a cualquier Estado, en los Estados de algunas regiones, por razones históricas, las tensiones son más fuertes. El objetivo de este ensayo es proponer un punto de vista de larga duración sobre la historia de estas tensiones de ciudadanía en América Latina: un lugar en el que las desigualdades son antiguas, intensas y resilientes, aunque los arreglos institucionales se funden, hace más de dos siglos, en formas republicanas con supuestos normativos igualitarios.

Aunque la perspectiva regional y de larga duración me obliga a ser descortés con muchas singularidades y especificidades, me gustaría proponer un modo de ver cómo la ciudadanía latinoamericana presenta tensiones de tal intensidad, que orientarlas por los mecanismos de poliarquías capitalistas clásicas ha sido un proceso altamente problemático, si bien no inviable. Para hacer esto, propondré algunas definiciones conceptuales de ciudadanía, orientadas a entenderla como un conjunto de tensiones inherentes a los Estados territoriales modernos; para luego proponer una lectura y una periodización de estas tensiones en el largo plazo. Cerraré esta propuesta con una hipótesis sobre el presente, derivada de la perspectiva de largo plazo.

La ciudadanía en perspectiva histórica

Propongo usar *ciudadanía*, del mismo modo que una importante tradición de teorías e historias (WALZER, 1983; DONZELOT, 1984; ANDREWS, 1991; RIESENBERG, 1992; ROCHE, 1992; ROSANVALLON, 1992, 2015; TURNER, 1993; ZOLO, 1994; BEINER, 1995; THOM, 1995; TILLY, 1995; BENDIX, 1996; BIRNBAUM, 1996; GIDDENS, 1996; HEATER, 1999; MAGNETTE, 1996; BOTTOMORE y MARSHALL, 1998; ANDRENACCI, 2003; TILLY, 2005; SOMERS, 2008; SKINNER, 2010; LEYDET, 2017) como una categoría útil para abordar, en perspectiva histórica, los problemas de pertenencia, participación, diferencia e igualdad en las sociedades contemporáneas que se organizaron como Estados territoriales.

Abusando de los aspectos comunes en la literatura académica, la ciudadanía es presentada aquí como una serie de *representaciones* (ideas e imágenes, más o menos ordenadas en relatos) acerca de la universalidad e igualdad, derivadas del modo en que se desarrollaron los conjuntos de prerrogativas y obligaciones (hoy derechos y deberes codificados por leyes positivas) en la membresía de individuos a las organizaciones políticas europeas (hoy Estados territoriales o Estados-nación).

Al mismo tiempo, sin embargo, la ciudadanía constituye un *estatus* material (una posición en la estratificación social, en parte adquirida y en parte adscrita) cuya universalidad o igualdad relativas dependen de situaciones históricas concretas. Dos variables centrales definen (y son definidas por) las representaciones, produciendo la “materialidad” de la ciudadanía: el régimen político y la capacidad estatal.

Los regímenes políticos de los Estados territoriales contemporáneos funcionan, en la práctica, como *poliarquías* (DAHL, 1971; O’DONNELL, 1998, 2010). Aunque el concepto fue ideado para discutir la naturaleza de las democracias representativas del siglo XX, no es difícil extenderlo a cualquier régimen político en donde el poder no está centralizado y concentrado. Un conjunto de reglas enmarca la interacción de muchos poderes de diferente índole que compiten y cooperan para gobernar. El resultado de estas relaciones determina una gran parte de lo que un Estado hace o no hace, impactando directamente (aunque no de manera lineal) sobre la materialidad de la ciudadanía.

Las poliarquías “filtran” las representaciones de ciudadanxs y actores clave. Pero la definición concreta de la materialidad de la ciudadanía depende de los niveles de *capacidad estatal* (MANN, 1997, 2012; WEAVER y ROCKMAN, 1993; EVANS, 1995). Los Estados son organizaciones que despliegan intervenciones materiales o, como le llama Mann, *poder infraestructural* sobre un territorio. Pueden ser relativamente autónomos de poderes externos y estar adecuadamente enraizados en poderes internos; pueden generar efectos materiales concretos amplios; y pueden obtener legitimidad suficiente a partir de esta eficacia y aquella autonomía y enraizamiento. O su poder puede estar determinado por factores extraterritoriales o paraestatales; puede estar ocupado por élites predatorias; concentrado en porciones del territorio o generando efectos para estratos sociales demasiado restringidos; y produciendo legitimidad baja o nula.

Ciertamente, el uso del término ciudadanía remonta a organizaciones político-territoriales *más inclusivas que otras*, así como a tipos de membresía con prerrogativas *menos desigualmente distribuidas que otras*. Pero la historia muestra más tensiones dinámicas que puntos de llegada duraderos. La genealogía del término nos traslada hasta el modo en que discutieron sus problemas de pertenencia y de igualdad un conjunto de ciudades de la cuenca del Mar Mediterráneo unos 2.700 años atrás;

y de cómo esas categorías fueron reapropiadas en los conflictos políticos que alumbraron a los Estados republicanos europeos entre los siglos XVII y XIX (HEATER, 1999). Pero fueron las prácticas que aparecieron en la historia reciente, y el modo en que éstas comprendieron y resignificaron esos pasados, las que definieron a la ciudadanía del modo en que la usamos hoy.

Cuestiones de espacio impiden elaborar más sobre esta historia. Consideremos solamente que los Estados territoriales de Europa y América del Norte siguieron caminos peculiares, a partir del modo en que se desplegaron las tensiones constitutivas de la ciudadanía contemporánea. Las formas del régimen político y las funciones estatales fueron claves en estos modos, estableciendo conflictos aceptables y no aceptables, pisos de bienestar material y modos de regulación colectiva. En el ciclo de estabilización que corre de la Segunda Guerra Mundial al presente, sus sistemas políticos consiguieron canalizar los conflictos políticos y sociales clave “ofreciendo ciudadanía”. Se expandieron los derechos civiles, ampliando las libertades y garantías individuales clásicas y fusionándolas en nociones universalistas conocidas como “derechos humanos”; se ampliaron los patrones de participación política, otorgando derechos electorales a la mayoría de los ciudadanos y multiplicando las opciones de participación política; y se multiplicaron las intervenciones estatales en los procesos socioeconómicos, creando una suerte de garantía de condiciones mínimas materiales de vida capaces de limitar o reducir los efectos de los conflictos de clase, que los contemporáneos denominaron “Estado de Bienestar”.

Pero como la ciudadanía es una tensión, los pisos comunes y los canales de conflicto se deslegitiman y dejan de justificarse cuando la desigualdad social o política sedimenta, se endurece, o coagula asimétricamente. La ciudadanía contemporánea no sólo muestra enormes dificultades cíclicas para resolver estas tensiones, sino que también presenta límites a su posibilidad de procesar la *diferencia* (YOUNG, 1996). “Lo normal” encubre arreglos de poder que se producen entre intereses privados o particulares y se generalizan desde lo público, presentándose como el interés de la mayoría o el interés común y galvanizando *desigualdades persistentes* (TILLY, 1999). Una de las más significativas y durables es precisamente la de género, otras más variables son las socioeconómicas y las etnoculturales.

Aquí se propone aplicar una perspectiva de larga duración (BRAUDEL, 1987; rediscutido recientemente por ARMITAGE y GULDI, 2015, entre otros) para percibir la dinámica de estos asuntos en la región latinoamericana. Entre “coyunturas críticas” (COLLIER y COLLIER, 2002) que son sustancialmente parecidas para toda la región, se pueden identificar períodos de equilibrio relativo e inercia institucional, también sustancialmente parecidos en todos sus Estados territoriales. En el cuadro que sigue, presentaré una propuesta de síntesis comparativa periodizada, para luego dedicar el resto del trabajo a un conjunto de hipótesis interpretativas sobre lo ocurrido en América Latina. A pesar de que la secuencialidad de las líneas temporales puede parecer muy general o imprecisa, como consecuencia de una historia que confluye sólo de manera gradual y parcial, el objetivo es generar una imagen de conjunto.

Cuadro 1
Periodización comparativa de la ciudadanía europea / occidental y latinoamericana

Etapa europea / occidental	Periodización	Etapa latinoamericana	Periodización
Ciudadanías antiguas			
Ciudadanías mediterráneas e Imperio Romano	Desde la aparición de las ciudades antiguas clásicas (<i>circa</i> siglo X AC) hasta la disolución del Imperio Romano de Occidente (<i>circa</i> siglo VI)	Ciudadanías precoloniales	Desde la aparición de Estados territoriales (<i>circa</i> siglos V-VI AC) hasta la formación de los Estados mesoamericanos y andinos (<i>circa</i> siglos XII-XIII)
Ciudadanías premodernas			
Ciudadanías medievales	De la formación de la Europa medieval (<i>circa</i> siglo VII) hasta la expansión de los Estados monárquicos centralizados (<i>circa</i> siglo XV)	Ciudadanías coloniales tempranas e intermedias	Desde la invasión europea (<i>circa</i> siglo XV) hasta la consolidación colonial (<i>circa</i> siglos XVI-XVII)
Ciudadanías modernas o contemporáneas			
Ciudadanías monárquicas	Desde la consolidación de las monarquías absolutas en Estados territoriales (<i>circa</i> siglo XVI) hasta las revoluciones republicanas y las reformas liberales (siglos XVII-XIX)	Ciudadanías coloniales tardías y ciudadanías excluyentes	Desde la centralización de los Imperios Coloniales (siglo XVII) hasta su colapso (siglo XIX)
Ciudadanías poliárquicas	Generalización de Estados territoriales con regímenes políticos poliárquicos (desde fines del siglo XIX hasta el presente)	Ciudadanías republicanas y/o liberales incluyentes e inclusionistas	Desde la implosión de las repúblicas excluyentes (siglos XIX-XX) hasta el presente

Fuente: Elaborado por el autor.

LA CIUDADANÍA LATINOAMERICANA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Desde que los europeos de la Península Ibérica construyen en territorio americano organizaciones estatales, imponiendo sus peculiares instituciones sobre las sociedades del Nuevo Mundo, las tensiones de ciudadanía tendieron a ser particularmente dramáticas. Regímenes políticos notablemente reacios a ampliar la inclusión directa o indirecta se combinaron de manera perversa con organizaciones estatales predatorias, o con fuertes limitaciones de capacidad material, dando lugar a modelos notablemente desiguales. Desde una perspectiva comparada y de largo plazo, estos procesos tuvieron aspectos comunes para toda la región, y al mismo tiempo importantes patrones de diferenciación.

Respecto de los aspectos comunes. Ciertamente, las ciudadanía latinoamericanas mantuvieron importantes grados de semejanza con el modo en que se desplegó la ciudadanía europea meridional y occidental, porque los Estados territoriales latinoamericanos fueron productos de las lógicas institucionales europeas. Como estas lógicas se superpusieron a (en vez de fusionarse con) las pocas unidades político-territoriales estables preexistentes en el continente (en Mesoamérica y en el Mundo Andino), la “creación” mantuvo un grado de parecido familiar. Las colonias mantuvieron, además, entre los siglos XVI y XVIII, relaciones activas de intercambio, mimesis y emulación, con sus respectivas madres patria; entre sí; y con los imperios adversarios y sus colonias vecinas. Finalmente, junto este bagaje común y estas inercias compartidas, atravesaron coyunturas críticas semejantes, dentro del crecientemente integrado mundo político y comercial de la época.

Luego, la historia colonial e independiente produjo conflictos de nuevo tipo, y procesos de adaptación y de creación institucional novedosos. Al menos tres cuestiones, que alimentaron a las tensiones de la ciudadanía en toda América Latina, les proporcionaron principios de singularización que contribuyeron a diferencias las experiencias nacionales: el carácter problemático del desarrollo en el marco de la crecientemente integrada economía global; la debilidad relativa de los Estados como unidades territoriales, sistemas políticos y organizaciones burocráticas; y la alta asimetría, fragmentación y segmentación de las estructuras sociales al interior de esos territorios. Los modos en que se fueron desplegando estas tensiones en cada experiencia dieron lugar a diferencias importantes, dentro de un notable grado de semejanza, dado el tamaño de la región. En este trabajo me interesa resaltar los aspectos comunes.

¿Ciudadanías precoloniales?

En sentido estricto, por supuesto que no es posible hablar de ciudadanía precoloniales en América Latina. Pero hay una pregunta interesante que esta perspectiva permite plantear. ¿Había organizaciones político-territoriales con tensiones comparables a las de las ciudadanía europeas antes de la llegada de las invasiones? Es altamente probable, aunque el conocimiento disponible sólo nos permite hacer hipótesis generales. Establecer las formas de pertenencia y desigualdad en América preeuropea es una empresa para la que hay importantes déficits de información (BETHELL, 1990; ROJAS RABIELA y MURRA, 1999), aunque el cambio tecnológico en la arqueología y la paleontología están proporcionando nuevas herramientas.

¿Qué sabemos? Según los especialistas, la alta dispersión geográfica, la baja presión demográfica y la mayor disposición relativa de recursos materiales de sobrevivencia, pueden haber influido en la aparición más tardía y en menor número de organizaciones políticas territoriales estables. De las evidencias disponibles sabemos que, quizá desde los siglos precristianos, organizaciones con capacidad política territorial se proyectaron desde el sur y norte de la región del actual México; y desde las costas, valles y mesetas del actual Perú. Al menos desde principios del siglo XIV uno de estos pueblos, los Mexicas o Aztecas, impusieron su dominio político desde un señorío centrado en la región en donde hoy se encuentra la Ciudad de México. En América del Sur, los grupos de la lengua de los “valles” (*quishwa*) próximos al Cusco, que los españoles llamaron Quechuas o Incas, al menos desde el siglo XV controlaban los altiplanos y valles andinos desde el actual Ecuador hasta el norte de Chile y Argentina.

De un modo no demasiado diferente al de organizaciones estatales antiguas del Viejo Continente, los Aztecas e Incas tenían formas de división social del trabajo colectivo que habían cristalizado en jerarquías sociales estables, quizá parecidas a las castas europeas y asiáticas. Un clan ampliado sobresalía, formando una suerte de nobleza política y religiosa con capacidad de imposición militar y logística, mientras que clanes subalternos dominados por la fuerza o la cooptación proveían tributos económicos y militares sacralizados por la religión.

A la llegada de los españoles, los mundos Mexica e Inca impresionaron a sus invasores como Imperios europeos feudales, con intrincadas redes de relaciones de dependencia / vasallaje cuyas cúspides eran ocupadas por los reyes de Tenochtitlán

y Cusco. Si en México la dominación tenía más aspecto de red feudal, en el *Tawantinsuyu* (una expresión quechua que pudo haber sido usada como el nombre del Imperio) una suerte de burocracia militar y logística central gestionaba el territorio, a la manera de organizaciones político-territoriales asiáticas. En México había excedentes que se intercambiaban en prácticas asimilables al comercio europeo y asiático, aunque no hay evidencia de que las formas de propiedad no colectiva que esto implicaba se extendiesen a la tierra. En los Andes la estructura de la actividad económica parece haber sido estrictamente colectivista, y los patrones de exacción parecen haber sido más intensos.

Aunque los Estados Mexica y Quechua no consiguieron detener a los invasores, sus armazones institucionales fueron las bases sobre las que se constituyó el imperio colonial (PEASE y MOYA PONS, 2000). Se sabe ya mucho más acerca de cómo los españoles superpusieron su jerarquía política y religiosa a las jerarquías preexistentes. Usando las asimetrías de poder social para apropiarse de los excedentes materiales de que se apropiaban los dos Estados preeuropeos, redireccionaron con éxito la explotación hacia las empresas económicas que podían hacer rentable al mundo colonial, en los términos de la acumulación europea. Con enorme eficiencia también -considerando la vastedad del territorio y el corto tiempo transcurrido- lograron control social difuso de la población gracias a combinaciones efectivas de violencia y aculturación.

En los territorios donde no se habían desarrollado organizaciones políticas capaces de poder infraestructural del tipo europeo (la inmensa mayoría de los espacios americanos) la inexistencia de tradiciones de subordinación social y explotación económica sistemática dificultaron e hicieron menos eficiente el proceso colonial, demandando aún mayores intensidades de violencia y aculturación. Alternativamente, los europeos procedieron a la relocalización de poblaciones (imitando a los Incas) y a la importación de población africana con formas de sujeción esclavista, en escalas sin precedentes. Los Imperios coloniales se construyeron con centros de poder infraestructural en los espacios (en orden histórico Santo Domingo, México, Perú y Brasil) de mayor densidad demográfica y económica, vieja y nueva.

Ciudadanías coloniales

Las tensiones constitutivas de la ciudadanía latinoamericana contemporánea, como la idea misma de ciudadanía, llegaron a América con los europeos. Eran un modo esencialmente europeo de procesar los asuntos de pertenencia y desigualdad; y se plasmaron en peculiares síntesis entre los momentos político-organizacionales que estaban atravesando los centros imperiales europeos, y las formas en que las estructuras coloniales procesaron la incorporación de los nuevos territorios y poblaciones.

Las monarquías castellano-aragonesa y portuguesa estaban en transición desde modalidades feudales -mosaicos de poderes difusos, a veces impuestos y otras contractuales- y las redes de poder más intensas y centralizadas del Estado moderno. Los lazos personales y grupales de vasallaje territorializado y sacralizado se materializaban como tributos, impuestos, servicios personales y levas, con formas de reciprocidad asimétrica. Podían ser altamente beneficiosos y deseables, como los que unían a un príncipe con sus hombres de sangre noble más cercanos; o altamente desiguales e indeseables, como los lazos de servidumbre rural. Traspuesta a América, esa estructura mantuvo semejanzas con Europa, pero adquirió formas particulares, pronunciadas y resilientes de desigualdad. Mientras que para una parte de los europeos que llegaron el proceso colonial pareció haber abierto oportunidades de ascenso social o de reinscripción en lazos sociales más beneficiosos, la historiografía brinda numerosas razones para suponer que para la mayoría de los americanos originarios y para los inmigrantes africanos forzosos el nuevo mundo fue notablemente peor que el de sus respectivos pasados.

El proceso histórico colonial desplegó esto en etapas que, aunque diferenciables, no alteraron sustancialmente el conjunto. En una etapa *temprana*, desde fines del siglo XV hasta entrado el siglo XVI, el modelo de conquista fue un asunto de empresas conducidas por algunos pocos nobles y un número alto de emprendedores privados, de un modo parecido al que los portugueses habían probado en África y Asia. Las iniciativas dieron lugar al establecimiento de un archipiélago de establecimientos comerciales autónomos, resguardados por puestos militares temporarios (más independientes y flexibles en el caso de los portugueses que en el de los españoles). Por un sistema de concesiones, los “empresarios” corrían con los riesgos de la iniciativa y se transformaban en señores territoriales de los nuevos espacios. A cambio del poder de percibir el tributo debido al rey, los nuevos señores se apropiaban de los excedentes y podían exigir trabajo, generalmente forzoso. Las concesiones repetían, esperablemente, los modelos de los pactos y fueros medievales, convirtiendo al empresario americano en una suerte de señor feudal y a los locales, “repartidos” o “encomendados” en sus siervos.

A medida que los establecimientos americanos se expandieron y comenzaron a mostrar beneficios, los Imperios se reorganizaron para maximizarlos, desplegando burocracias delegativas. Las estaciones comerciales adquirieron carácter progresivamente

estatal, convirtiéndose en una red de ciudades, de tamaño variable de acuerdo a las dimensiones de sus economías comerciales y de sus *hinterland*. En esta etapa *mesocolonial*, se constituyen las organizaciones político-territoriales que se distribuyen la mayor parte del territorio americano.

En el estrato social superior se consolidó una aristocracia de origen europeo que desarrollaba las actividades económicas rentables (agrícolas, mineras y comerciales) y controlaba directa o indirectamente los cargos políticos administrativos (las tareas militares, las eclesiásticas, y las de regulación del comercio y la justicia). Este *élite*, relativamente pequeña y endogámica, se ampliaba -de modo reticente- con la llegada de nuevos europeos titulares de mandatos o mercedes reales.

La *élite* compartía la ciudad con una sub*élite* americana o “*criolla*” (frecuentemente mestizos y mulatos legalmente reconocidos por sus padres “blancos”) que funcionaba como estrato medio-alto dependiente de favores de la *élite* superior. Esta sub*élite* se tendía a ampliar con la llegada de inmigrantes europeos sin linaje, sin recursos, y con oficios específicos. Crecerá en tamaño, se entrelazará matrimonial y económicamente con la *élite* europea, complejizará sus intereses y reclamará, estratégicamente, ciudadanías menos desiguales (hacia arriba) y más desiguales (hacia abajo). Eventualmente, las generaciones posteriores de estas sub*élites* determinarán los modelos de ciudadanía de los Estados iberoamericanos independientes.

Hacia abajo de la estructura social, otro universo radicalmente nuevo tendió a crearse. A diferencia de lo ocurrido en otras partes del globo, la anexión produjo una muy rápida y completa destrucción cultural y demográfica del mundo previo (AMORIM y BOLEDA, 2009). Los sobrevivientes quedaron atrapados en comunidades que pagaban tributo en especie, mano de obra y servicios personales (incluyendo los sexuales). Finalmente, a medida que las comunidades indígenas alcanzaron límites en sus posibilidades de reproducción y funcionalización económica, la importación de esclavos africanos produjo una nueva síntesis singular.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, este elemento fue clave para la historia americana posterior. Pese a que nadie, en teoría, podía escapar a las redes de dependencia personal o de esclavitud, a medida que las colonias complejizaron sus estructuras económicas y recuperaron empuje demográfico, una creciente cantidad de mestizos (hijos de blancos e indígenas) y mulatos (hijos de blancos y africanos) escaparon de esas redes para desempeñar roles económicos subordinados de mayor autonomía en las ciudades, asemejándose progresivamente a un estrato popular asalariado. Este “*estrato medio bajo*” colaborará con la sub*élite* *criolla*, como mano de obra económica y militar, en la creación de los nuevos Estados territoriales.

Otro elemento clave tendrá consecuencias institucionales posteriores. En América la división del trabajo, a diferencia del Viejo Mundo, admitía cierta flexibilidad. Una suerte de mundo de reglas paralelas, gobernado esencialmente por la capacidad monetaria, a través del tráfico de influencias y las prebendas, erosionaba sutilmente y transformaba gradualmente las jerarquías. Esta regulación informal de la ciudadanía convertía en “*bienes*” susceptibles de compra, venta, e incluso de herencia, al estatus de sangre; a las distribuciones de tierras e indios, a los cargos de la administración pública (y los beneficios económicos que producían), o a las autorizaciones comerciales. La sociedad de “*castas*” (el uso popular de la palabra fue significativo), aún flexibilizada, como sus paralelas europeas, por la “*corrosión*” de la moneda, no estaba asentada sobre desigualdades menos sustantivas, intensas o resilientes.

Como se sabe, en Europa, ideas difusas de justicia e igualdad se combinan con formas de cambio social que socavan la legitimidad de las monarquías, contribuyendo a precipitar las transformaciones políticas y sociales de las que surgen las repúblicas y las monarquías parlamentarias modernas. En América Latina, la caída de los Imperios abre la posibilidad de cuestionamiento de los arreglos políticos y sociales de la sociedad de *castas* -con menos entusiasmo, para muchos, que lo que las historias oficiales coloridamente pretenden. Pero pasarán varias décadas hasta que la aparición de un sustrato de representaciones igualitarias permita plantear estos cuestionamientos en forma de tensiones de ciudadanía.

Ciudadanías modernas o contemporáneas

Las ciudadanías del presente, en América Latina, surgieron de los procesos políticos de autonomización y/o de independencia que dieron origen a los Estados actuales y/o a sus antecesores. Lo hicieron en dos fases distinguibles. En ambas, los efectos incluyentes e igualadores del sistema republicano contrastaron con la resiliencia de desigualdades antiguas, y la escasez de caminos para una integración social menos asimétrica. Pero, mientras que en la primera el contraste fue poco menos que extremo; en la segunda tuvieron lugar un proceso de inclusión efectiva (aunque no lineal), y un cuestionamiento (aunque no necesariamente exitoso) de los núcleos más importantes de desigualdad.

La primera fase comienza con las autonomías e independencias, que se extienden por las tres primeras décadas del siglo XIX; y continúa con la lenta consolidación de los Estados latinoamericanos republicanos durante el resto del siglo XIX. Por el modo

en que se combinaron los regímenes políticos y la capacidad estatal, propongo calificar a estas etapas de las ciudadanía modernas como *excluyentes*, porque la administración europea es reemplazada por órdenes nominalmente republicanos que alteran sólo parcialmente la asimetría de la dominación social y política. Recién entrada la segunda mitad del siglo XIX el cambio se acelera, cuando la vinculación de la región con la economía global presione a las organizaciones estatales para desarrollar un nivel mayor de poder infraestructural.

Una segunda fase se abrió, con pocas excepciones (acaso sólo la de Uruguay) recién pasadas las primeras décadas del siglo XX, cuando los Estados latinoamericanos se vieron obligados a afrontar las consecuencias de la reorganización global que produjeron las guerras interimperiales y las crisis de los países centrales, al mismo tiempo que se intensificaban las tensiones crecientes producidas por los reclamos políticos y sociales de sus ciudadanos. Propongo calificar a estas etapas como *incluyentes*, porque no es difícil encontrar procesos de ampliación de la participación política efectiva; sostenidos por aumentos de capacidad estatal que produjeron mejoras de la condición social, o de inserción menos subordinada de las mayorías en las oportunidades de progreso económico material, urbano y rural. Mezcladas con ambas aparecieron o reaparecieron cuestionamientos de las asimetrías étnicas, que podrían ser entendidos como reclamos de redefinición de las fronteras simbólicas de la ciudadanía.

Ciudadanías excluyentes

En la etapa colonial *tardía*, los Imperios Español y Portugués entraron en una espiral que les sería catastrófica. Ambas coronas se habían embarcado (con diferentes intensidades) en el aumento del control metropolitano de los territorios y poblaciones americanas, lo que produjo fuertes reacomodamientos y crecientes tensiones con las élites y subélites locales. Pero procesos de impacto global, como la hegemonía británica y la independencia norteamericana, ofrecieron mecanismos políticos y comerciales alternativos que se entrelazaron de modos complejos con las pujas internas entre las élites americanas y con los conflictos entre estratos por la redefinición del poder social. Finalmente, las guerras desatadas por la Revolución Francesa pusieron en crisis de sobrevivencia a los dos centros imperiales.

Los nuevos Estados desarrollaron construcciones institucionales en un universo de opciones finito (GUERRA, 2001; ANNINO y GUERRA, 2003; CHIARAMONTE, 2004). Las élites americanas dominantes, con más o menos información y perspectiva, no estaban dispuestas a flexibilizar mucho las relaciones de castas (lo mínimo indispensable para garantizar legitimidad); y eran propensas a seguir capturando predatoriamente el conjunto de dispositivos estatales. Difusa o explícitamente, buscaban poder hacia arriba y orden hacia abajo (LYNCH, 2008; MURILO DE CARVALHO, 1995). Con pocas excepciones (Chile), los arreglos políticos fueron altamente inestables tanto en legitimidad como eficacia.

Los modelos de ciudadanía que derivaron de estos nuevos arreglos reflejaron estas tramas y tensiones (SÁBATO, 1999). La política, en primer lugar, quedó fuertemente restringida a las notables locales, incluso en las regiones en donde las coaliciones independentistas habían sido más amplias (la Gran Colombia y el Río de la Plata). Junto a la esperable exclusión política de los blancos europeos, los nuevos Estados se presentaron como los herederos institucionales del tributo indígena, mientras trataban con cautela y ambigüedad la emancipación de los esclavos. Aunque la estructura social sufrió los reacomodamientos de una larga guerra (con excepción de Brasil, Centroamérica y el Caribe), no hubo transformaciones radicales. La nueva institucionalidad hizo desaparecer progresivamente las castas en la ley, mientras que en la práctica creó repúblicas políticamente oligárquicas y socialmente segmentadas según clivajes de relativa continuidad con el pasado.

Luego de las independencias, detrás de las innumerables rebeliones y pequeñas guerras entre regiones, ciudades, y “partidos” (pequeños grupos de notables con sus clientelas), por la apropiación de las escasas oportunidades que dejaban los fugaces dispositivos estatales y las limitadas economías poscoloniales, las nuevas ciudadanía tuvieron un carácter extremadamente parcial y restrictivo, sentando o reasentando las bases de la “exclusión resiliente” característica de los Estados territoriales latinoamericanos (ANSALDI y GIORDANO, 2012a).

El impulso transformativo más importante vendrá recién en la segunda mitad del siglo XIX, cuando las nuevas unidades político-territoriales ingresen (voluntariamente o no) a la fase de cambio económico global en los orígenes de la “coyuntura larga” del presente (ARRIGHI, 1999). Para la región, la fase expansiva del comercio global generó crecientes mercados para materias primas antiguas y nuevas, así como destinos atractivos para numerosos capitales en busca de oportunidades de multiplicación. Los viejos centros se reincorporaron a circuitos rentables, y muchas áreas marginales adquirieron centralidad. Las precarias burocracias estatales fueron objeto de crédito de finanzas progresivamente globales, y multiplicaron sus funciones. La nueva afluencia produjo transformaciones sociales novedosas otra vez, como la ola de inmigrantes de Europa, el Medio Oriente

y Asia Oriental, que reconfiguraron a los sectores asalariados urbanos y rurales. La valorización de las tierras, finalmente, produjo enfrentamientos geopolíticos que terminaron de consolidar las fronteras de los Estados latinoamericanos actuales.

La etapa recicló asimetrías antiguas y produjo otras nuevas. La suerte de las élites latinoamericanas dependió de los nuevos centros de poder, en un orden “neocolonial” en el que la mayor independencia política relativa se combinó con formas nuevas de heteronomía financiera y comercial. Mientras tanto, el cambio asestó golpes finales a una buena parte de las dinámicas sociales de la posindependencia. En pocas décadas el mundo poscolonial dejó paso a un mundo más parecido al del presente que al del pasado. Pero si los cambios suavizaron clivajes antiguos y generaron clivajes nuevos, no alteraron dramáticamente una matriz social y política de extrema desigualdad. Los Estados, aún afianzados como burocracias, siguieron bajo el control, permanentemente disputado, de élites pequeñas con costumbre predatorias. Detrás de las frecuentes disputas entre *cliques* liberales y conservadoras, las poliarquías latinoamericanas mantuvieron una marcada tibieza republicana y una aplicación tenue y selectiva de principios de libertad o igualdad, que la historiografía latinoamericana caracterizó como regímenes oligárquicos (ANSALDI y GIORDANO, 2012a).

Esta modernización excluyente, sin embargo, fue tanto el punto de llegada de las transformaciones poscoloniales como el punto de partida de las tensiones de la ciudadanía moderna. No es difícil ver esto en los nuevos sectores populares que exigieron participación; en los movimientos campesinos que resistieron la proletarización; en las élites subalternas que reclamaban participación política; o en las fracciones de las élites que reclamaban cambios culturales. Las “soluciones” a estas tensiones de ciudadanía tendieron a parecerse en toda la región. Los nuevos Estados fueron constituyendo modelos de participación política más amplia que las del Antiguo Régimen, aunque no mucho menos selectiva y excluyente. La fluidez socioeconómica, a su vez, era sin duda mayor a la de la sociedad de castas; pero generaba, con pocas excepciones, oportunidades de movilidad social ascendente muy limitadas.

El “modelo excluyente” admitió variaciones de intensidad importantes, que dependieron de los tipos de segmentación socioeconómica y de las restricciones de acceso al aparato estatal oligárquico. Fue socialmente más segmentado en las regiones en donde la población indígena y africana ocupaban un rol importante en el funcionamiento de las economías de exportación. Fue políticamente más excluyente en donde las élites necesitaban de un control más directo del aparato estatal para garantizar rentabilidad económica y orden social. Estas diferenciaciones se produjeron, muchas veces, al interior de los países, como en los casos de México (entre el centro, norte y sur), Brasil (entre el nordeste y el sur), o Argentina (entre el noroeste y la región pampeana).

Desde el punto de vista de la participación política, se trató de poliarquías muy limitadamente incluyentes. Los regímenes políticos estaban formalmente abiertos a la competencia electoral, organizados por constituciones garantes de controles, y contaban mayoritariamente con sufragio universal masculino. Los gobiernos y las burocracias públicas, sin embargo, estaban colonizados por élites pequeñas; las elecciones estaban organizadas de modo de limitar al máximo la incertidumbre; y el equilibrio de poderes era una fachada para pactos interfaccionales. El clientelismo y la corrupción heredados de la colonia fueron continuados en mecanismos de cooptación que, limitadamente, contribuían a legitimar al sistema político. Pero las repúblicas eran esencialmente asuntos plutocráticos.

Desde el punto de vista de las tensiones sociales, las ofertas de igualdad continuaron estando esencialmente restringidas, configurando modelos de ciudadanía material fuertemente asimétricos. Las repúblicas contaban con complejos de derecho liberal individualista e igualitario. Pero relaciones de género y étnicas tradicionalistas, y oportunidades económicas monopolizadas por grupos minoritarios, convivieron con sectores populares muy precariamente vinculados a la economía monetaria, tanto rural como urbana, y frecuentemente sujetos por modos serviles y esclavistas. La fragmentación económica y social será uno de los aspectos más resilientes de la desigualdad latinoamericana, desde entonces y hasta el presente.

Ciudadanías incluyentes

A pesar de los graves conflictos que supuso, a veces de manera progresiva y a veces por medio de rupturas violentas, a medida que avanzó el siglo XX los Estados latinoamericanos se convirtieron en vehículos de ampliación de la ciudadanía. Los sistemas políticos se abrieron a un número creciente de actores; y la institucionalidad republicana de sus poliarquías tendió (con grandes altibajos) a prevalecer. El elemento universalista de sus sistemas de derechos, por su parte, comenzó a erosionar (a veces de modo fugaz y temporario, otras veces de manera decisiva) la herencia de segmentación social. Finalmente, con éxitos polémicos, aparecieron tejidos productivos capitalistas más diversificados e incluyentes, mientras una nueva generación de políticas sociales atacó por primera vez las desigualdades materiales.

Una vez más, fueron las crisis políticas y económicas de los países centrales las que facilitaron la ruptura de los equilibrios nacionales entre élites, así como entre clases dominantes y grupos subalternos, que sostenían los regímenes de ciudadanía excluyente. La Primera Guerra Mundial (1914-1918), la Crisis Financiera de los años 1930 y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) alteraron, una tras otra y cada una a su modo, los factores políticos y económicos sobre los que se asentaban estos equilibrios. Los “órdenes conservadores” de América Latina perdieron estabilidad y legitimidad, abriéndose procesos de transformación sociopolítica de notable profundidad en una buena parte de la región.

La modalidad más frecuente de manifestación política de estos cambios fue la aparición de nacionalismos difusamente populares que disputaron el control del Estado para usarlo como mediador y garante de un pacto social menos desigual. Los “gobiernos populares” usaron recursos estatales para forzar la ampliación de la ciudadanía, distribuyendo la renta, la infraestructura o la protección social. Amalgamados por nociones generales de justicia política y social, estos nuevos arreglos fueron caracterizados por las ciencias sociales de la época, a veces de modo descriptivo y otras de modo peyorativo, como *populismos* (TOURAINÉ, 1988; LACLAU, 2005). Se trató frecuentemente de coaliciones que se construyeron alrededor de una lectura crítica de las insuficiencias de los capitalismo latinoamericanos y de las herramientas clásicas del desarrollo económico, que le aportaron a muchos de estos episodios el neologismo, clave para la historia latinoamericana, de “desarrollismo” (PREBISCH, 2008; CARDOSO y FALETTO, 1977; SUNKEL y PAZ, 2004). Por primera vez, organismos de proyección regional, como la CEPAL, FLACSO y CLACSO, proporcionaron ámbitos para la discusión regional comparativa de estrategias de abordaje de los problemas comunes (BIELSCHOWSKY, 1998; FRANCO, 2007).

Los episodios de apertura democrática y desarrollismo incluyente, sin embargo, enfrentaron formidables obstáculos y generaron procesos sólo fugaces e inestables de ampliación de la ciudadanía. Las condiciones de construcción de consenso para esta ampliación fueron esquivas, y poderosas coaliciones de intereses contrarios bloquearon a menudo las transformaciones. La dificultad para consolidar políticas de largo plazo agravó las tensiones inherentes a procesos que demandaban redistribuciones importantes de poder político, económico y social. El nuevo tipo de guerra de baja intensidad que caracterizará a las cuatro décadas que van desde 1950 a 1990 – la Guerra Fría – implicó emprender el desarrollo y la democratización en el marco de los estrechos límites que las coaliciones gobernantes en el Estado hegemónico de la región, los EE.UU., consideraba compatibles con sus preferencias estratégicas y sus nociones de seguridad nacional (LIVINGSTONE, 2009).

Los nacionalismos populistas y desarrollistas, no obstante, pueden caracterizarse como momentos en que las tensiones de ciudadanía abrieron el juego a procesos política y socialmente más incluyentes. Aún a pesar de fuertes polarizaciones producidas por la confrontación con las élites más conservadoras, las intervenciones (general, aunque no exclusivamente) reaccionarias de las fuerzas armadas, y los estrechos límites impuestos por el control hegemónico norteamericano, consiguieron ampliar los sistemas políticos, dándoles un carácter más efectivamente poliárquico. Las políticas económicas y sociales de estos Estados ampliados, provistos de mayores recursos y con nuevos instrumentos de capacidad estatal, enfrentaron la segmentación, tanto material como simbólica, que había caracterizado a las sociedades latinoamericanas desde la etapa colonial. ¿Con cuánto éxito? Se pueden mencionar algunos marcadores significativos: integración física del territorio; aumento de la población en condiciones de participar del sistema político como electores o elegidos (incluyendo en muchos casos el voto femenino y de analfabetos); mejora de las condiciones materiales de vida (alfabetización, reducción de la morbilidad y mortalidad); incorporación de elementos de multiculturalidad (idiomas, religiones) en las narrativas oficiales.

Los matices a esta caracterización general son muchos; y todos merecerían una larga discusión, inviable en un artículo corto. Me gustaría sólo proponer una caracterización muy general, a partir de rasgos nacionales específicos, a defecto de un próximo trabajo más detallado.

Las aperturas incluyentes se produjeron tempranamente en Uruguay y México, en el primero como correlato modernizador de la hegemonía política urbana (1903-1916); y en el segundo como resultado de la Revolución (1910-1920) y de sus herencias más decisivas (1930s-1960s). Ambos casos podrían tomarse como “modelos” para procesos de apertura incluyente, gradualista o explosiva, que tendrían lugar en otras partes de la región. En ambos casos, dieron lugar a transformaciones de largo plazo que tendieron a perder fuerza e intensidad (México), o quedaron trancos como correlato de la profundización de conflictos políticos y sociales (Uruguay).

En pocos lugares de América Latina se produjeron revoluciones que combinaran inclusión política, modernización material y desegmentación simbólica, con proyección de largo plazo, como la Revolución Mexicana. Acaso el proceso más comparable haya sido el de Bolivia, desde 1943, pero más decididamente entre 1952 y algún momento de la década de 1960, donde

sendas coaliciones cívico-militares nacionalistas y socialmente transversales ensayaron el relanzamiento de la construcción del Estado y de la economía nacional en sentidos incluyentes.

Es más polémico el caso de Cuba, en donde los bloqueos a las aperturas liberal-democráticas de los años 1930 fueron seguidos por una revolución nacionalista (1959) que se orientó hacia el socialismo en los años 1960. La república socialista transformó radicalmente la estructura social, construyendo una ciudadanía que, desde la perspectiva clásica, tiene elementos, acaso contradictorios, de desegmentación social y concentración del poder político. Respecto de las revoluciones nacionalistas populares de la región, el modelo cubano fue una referencia político-institucional polar por, al menos, dos o tres décadas; por lo menos hasta su pérdida de equilibrio económico y probablemente de legitimidad política, como correlato del fin de la Guerra Fría. ¿Se trata de una forma intensa de ciudadanía? ¿O una forma paradójica? El autor de estas líneas no está seguro.

Al otro extremo de los polos referenciales se podría encontrar la apertura liberal-democrática, moderadamente incluyente, de Costa Rica. Importantes cambios políticos y sociales que tuvieron lugar gradualmente desde 1936, pero más decididamente desde los años '40, produjeron ampliación de la ciudadanía. Venezuela pareció seguir un camino parecido al de Costa Rica, luego de 1945, con la refundación política de una poliarquía estable y un Estado con recursos de capacidad visiblemente por encima de sus necesidades. Con el correr del tiempo, sin embargo, el régimen político democrático del país perderá legitimidad y afrontará espirales crecientes de protesta política y social.

La mayoría de las aperturas de la región fue políticamente fugaz o inestable, incluso paradójica o contradictoria, aunque sus efectos sociales puedan haber favorecido la ampliación y/o desegmentación de la ciudadanía material. En algunos casos nacionales, procesos gradualistas de largo plazo quedan truncos por efectos, como en Uruguay, del autoritarismo político de los años 1970 y 1980. Es probablemente el caso de Brasil, que exhibe un proceso que puede ser leído como ampliación gradual de su ciudadanía (MURILO DE CARVALHO, 1995), con coyunturas clave en la republicanización de su régimen político a caballo del siglo XX; el relanzamiento del Estado federal en los años 1930; y su efectiva nacionalización en los años 1950. El golpe de Estado de 1964 y las dictaduras subsiguientes congelan o reorientan este proceso en sentido autoritario y excluyente. De modo parecido, aunque con mayor dramatismo, puede leerse el caso de Chile. El proceso de apertura e inclusión en anillos concéntricos que arranca en los años 1920, tiene un cierre violento en 1973.

Muchas aperturas fueron aún menos sustantivas que las citadas (El Salvador, 1930); quedaron truncas más rápido (Guatemala, 1945-1954); fueron más tenues (Ecuador, 1925-1930 y 1933-1935; Colombia, 1934-1948; El Salvador, 1950-1960); o quedaron subsumidas en procesos de violencia política en las que perdieron sustentación y consistencia (Panamá, 1968; Perú, 1968; Nicaragua, 1979). Un "modelo" de estos ciclos de inclusión política fugaz, sobre el trasfondo de una desegmentación social inconclusa, fue acaso el de Argentina, con sendos procesos calificables como incluyentes en 1916-1930, 1943-1955 y 1973-1976, todos socialmente inconcluyentes y frenados por cierres políticos violentos. En algunos casos, finalmente, es difícil otorgar el carácter de aperturas incluyentes, en cualquiera de sus dimensiones políticas o sociales, a los procesos políticos del siglo XX en países como Honduras, Paraguay, o la República Dominicana.

Todos los episodios incluyentes del siglo XX fueron frecuentemente inestables desde el punto de vista político, quedando truncos en la violencia de la confrontación interna y externa; o fueron insuficientes desde el punto de vista social, quedando reducidos a aspectos y formas superficiales o parciales de desegmentación de la ciudadanía. Hacia los años 1970 y 1980, con la posible excepción de Costa Rica, los inicios de inclusión o ampliación ciudadana habían quedado congelados en procesos de burocratización y elitización política, como en México o Venezuela; o en el autoritarismo de coaliciones cívico-militares que usaron estrategias de terrorismo de Estado como herramienta de exclusión política o inclusión política selectiva, como en el Cono Sur (ver ROUQUIÉ, 1984; O'DONNELL, 1996; ANSALDI y GIORDANO, 2012b).

Ciudadanías inclusionistas

El presente de América Latina es, en el sentido de la periodización aquí propuesta, una continuación recargada de la fase incluyente de la ciudadanía. La "inclusión", una palabra políticamente significativa en la región, se transformó en un objetivo explícito de gobierno; razón por la cual propuse hablar de "inclusionismo" (ANDRENACCI, 2012). Un modo de abordarla es colocando sus orígenes en la etapa de las transiciones democráticas (O'DONNELL, SCHMITTER y WHITEHEAD, 1986), en las cuales la mayor parte de la región latinoamericana se reencontró con sus tradiciones republicanas. En algunos casos esto implicó la caída de gobiernos explícitamente autoritarios, fueran estas dictaduras militares o gobiernos civiles de partidos-Estado. En otros casos implicó procesos de cambio en democracias de fachada, que en la práctica ocultaban un control plutocrático u oligárquico de los arreglos políticos (CAVAROZZI, 1991). Cuando estos nuevos regímenes se consolidaron, iniciaron a su vez

un proceso de reformas jurídicas, económicas y sociales que, en la mayor parte de los países, implicó una expansión de la ciudadanía más decidida que en el pasado.

Muchas de las causas de este “presente largo” fueron, una vez más, exógenas. Los cambios sufridos por las economías con las crisis de los modelos de desarrollo desde fines de los años 1970 (THORP, 1998), y los cambios en los contextos de la política global con el fin de la Guerra Fría a fines de los años 1980, y las consecuencias en las prioridades de los EE.UU. para la política latinoamericana (DOMÍNGUEZ, 1998), representaron un cambio ambiental en las condiciones de funcionamiento para los Estados de la región.

El fin de la Guerra Fría abrió inesperadamente el camino a una despolarización y una sustancial reducción de la violencia en las relaciones políticas. El *hegemon* regional relajó su control directo de las situaciones políticas nacionales, abandonó su bloqueo sistemático, directo o indirecto, a las experiencias políticas progresistas, y le quitó sostén económico y militar a una gran parte de los arreglos autoritarios que eran sus aliados estratégicos. Los Estados territoriales latinoamericanos comenzaron a canalizar conflictos por medio de su propia institucionalidad, comenzando una notable rueda de consolidación de sus sistemas poliárquicos.

Pero el cambio económico produjo, por su lado, un efecto paradójico. Los procesos desarrollistas no habían conjurado la intensidad de la dependencia externa ni los desequilibrios internos de las economías capitalistas latinoamericanas. Aunque no de manera lineal, las crisis de los años 1980 implicaron fuertes secuelas de freno del crecimiento, aumento del desempleo y multiplicación de la pobreza en la mayoría de los países de la región (MARQUES-PEREIRA, 1993) y facilitaron la deslegitimación de los arreglos dominantes, facilitando el camino del cambio político.

En una primera etapa, en la segunda mitad de los años ‘80 y en casi todos los ‘90, los gobiernos que surgieron de los desplomes de las dictaduras o de las implosiones de los arreglos democráticos limitados afrontaron el cambio económico con estilos autoritarios que limitaron el alcance efectivo de la democratización, e instrumentos de política económica neoclásica que agudizaron los efectos sociales negativos de las propias crisis. La etiqueta de “neoliberalismo” es a menudo utilizada para estos procesos. De modo más preciso, los arreglos políticos de la transición dieron lugar a *democracias delegativas* que produjeron *ciudadanía de baja intensidad* (O’DONNELL, 1993, 1994). Las democracias delegativas eran poliarquías de tipo peculiar, en las cuales las reglas de participación estaban limitadas por la posición hegemónica de un poder ejecutivo sobredimensionado y plebiscitario, basado en una coalición de gobierno restringida. Las opciones de política económica y social de los años 1990, por su parte, fallaron (con la polémica excepción de Chile) en abordar los problemas de sociedades y territorios extremadamente desiguales y fuertemente segmentados, al punto de hacer ilusorias (o hipócritas) las expectativas de la democratización. Esta baja intensidad de la ciudadanía -la escasa o segmentada llegada efectiva del Estado a los ciudadanos por medio de la participación política, la ley, el acceso a las oportunidades económicas y la infraestructura social- agudizó por un tiempo las asimetrías de la democracia delegativa, haciendo difícil de sostener la legitimidad ciudadana de muchas repúblicas recientemente refundadas o ampliadas.

Pero en una segunda etapa, desde fines de los años 1990, o principios del siglo XXI, los factores se recombinaron de modo virtuoso. Arreglos más representativos y democracias generalmente menos limitadas comenzaron a abordar, en un contexto económico más propicio y con mayor autonomía estatal, el problema de la inclusión ciudadana efectiva. Con algunos altibajos y especificidades, el proceso ha sido sorprendentemente homogéneo, y en muchos aspectos independiente del signo ideológico de las coaliciones de gobierno, aunque las coaliciones con predominio de nacionalismos progresistas hayan sido más agresivamente “inclusionistas” en sus elecciones de políticas públicas (ARNSON, JARA y ESCOBAR, 2009).

El sistema político no perdió sus modos delegativos, pero se hizo más abierto, estable y participativo. Del mismo modo, el despliegue de políticas económicas y sociales más incluyentes que la región consiguió lanzar en el contexto global favorable de la primera década del siglo XXI, permitió atacar un poco más decididamente las segmentaciones sociales históricas de la región. El acceso a los servicios públicos básicos, a la protección social y a los recursos monetarios a través del crecimiento del empleo y del gasto público contribuyeron a reducir notablemente la pobreza y parte de la desigualdad material. Mientras tanto, transformaciones jurídicas permitieron profundizar estos procesos, atacando algunas de las bases más importantes de la desigualdad étnica, de género y sexual. La segmentación, latinoamericana, zócalo de la idea de “exclusión”, sufrió importantes cuestionamientos, y fue objeto de algunas de las intervenciones empíricas más significativas de la historia de la región.

La interpretación de las razones, alcances y potencialidades de estas democracias “neodesarrollistas” (DRAIBE y RIESCO, 2007; PINTO, 2008; BRESSER PEREIRA, 2011) o “inclusionistas” (ANDRENACCI, 2012) es, por supuesto, polémica. Los procesos fueron emprendidos por coaliciones políticas heterogéneas, con rangos de alcance y éxito variables. El crecimiento económico siguió siendo heterónimo y vulnerable a los ciclos globales reduce los márgenes políticos y financieros de los Estados. La inclusión

promovida por el gasto público, sin complejización sustantiva de las matrices productivas, ni institucionalización efectiva de los derechos sociales, es parcial y reversible. Las “desigualdades enredadas” de América Latina no se desenredarán con facilidad (COSTA, 2011).

Además, hacia fines de la primera década del siglo XXI, el cambio de ambiente macroeconómico global produjo daños en los factores subyacentes a estas transformaciones positivas, dejando al descubierto algunas de sus limitaciones y contradicciones. En los 2010s volvieron a la mesa, despiadadamente, todos los viejos fantasmas: la fragilidad del desarrollo económico, la precariedad de las capacidades estatales, y la consecuente volatilidad de la inclusión socioeconómica. Las nuevas crisis también tensionaron los límites de las poliarquías, con Nicaragua, Venezuela, Honduras, Paraguay y Brasil navegando aguas institucionalmente opacas. ¿Se trata de una nueva coyuntura crítica, capaz de congelar o neutralizar las transformaciones incluyentes de la primera parte del siglo XXI? Es demasiado pronto para responder.

UNA CONCLUSIÓN NECESARIAMENTE PROVISORIA

He argumentado aquí que la mirada de largo plazo sobre la historia de la ciudadanía en América Latina, como un complejo de tensiones socioculturales, sociopolíticas y socioeconómicas que generan puntos de equilibrios entre coyunturas críticas, permite percibir algunos aspectos interesantes de los modos en que se desplegó o no la inclusión política y social en los Estados territoriales de la región. Una inclusión menos problemática y más universal, menos desigual y más estable, fue una meta esquiva por al menos la mitad de la historia independiente de estos países. Pero en el último (largo) siglo lo fue menos; y en las últimas dos décadas menos aún.

La dinámica de este proceso de ampliación de la ciudadanía, que hemos propuesto resignificar como de inclusión, desegmentación y reducción de las desigualdades, no es la que T. H. Marshall describiera para el Reino Unido, y otros observadores entusiasmados generalizaran para Europa Occidental y América del Norte. Pero tampoco es descabellado hacer comparaciones. En esta región parece haber sido la ampliación (gradual o explosiva) de la participación política la que abrió los caminos de un derecho civil más igualitario, y de la mejora de las condiciones materiales de vida de las mayorías. Y al mismo tiempo, al igual que en otras regiones, la conflictividad política fragiliza los procesos de desarrollo y agrava la heteronomía de las capacidades estatales, comprometiendo la linealidad de la expansión ciudadana.

Si esta perspectiva es adecuada, las claves de la continuidad positiva en la expansión de la ciudadanía latinoamericana de las últimas dos décadas están en su sistema político. Concretamente, en que élites y coaliciones gubernamentales mantengan la cuestión de la ciudadanía en el centro de las agendas de políticas públicas, legitimando las poliarquías con procesos incluyentes lo más efectivos posibles.

REFERENCIAS

- AMORIM, M. N.; BOLEDA, M. **Las poblaciones ibéricas e iberoamericanas en perspectiva histórica**. Buenos Aires: EUDEBA, 2009.
- ANDRENACCI, L. Imparis Civitatis. **Sociohistórica**, n. 13-14, p. 79-108, 2003.
- ANDRENACCI, L. From developmentalism to inclusionism: on the transformation of Latin American welfare regimes in the early 21st century. **Journal für Entwicklungspolitik**, v. 28, n. 1, p. 35-37, 2012.
- ANDREWS, G. **Citizenship**. London: Lawrence & Wishart, 1991.
- ANNINO, A.; GUERRA, F. X. **Inventando la nación**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ANSALDI, W.; GIORDANO, V. **América Latina: la construcción del orden (I y II)**. Buenos Aires: Ariel, 2012.
- ARMITAGE, D.; GULDI, J. Le retour de la longue durée: une perspective anglo-américaine. **Annales. Histoire, Sciences Sociales**, v. 70e année, n. 2, p. 289-318, 2015.
- ARNSON, C.; JARA, J. & ESCOBAR, N. **Pobreza, desigualdad y la 'Nueva Izquierda' en América Latina**. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009. (Democratic Governance and the New Left, Report n. 6).
- ARRIGHI, G. **The Long Twentieth Century**. London: Verso, 1999.
- BEINER, R. **Theorizing Citizenship**. Albany: SUNY, 1995.
- BENDIX, R. **Nation-building and Citizenship**. New Brunswick: Transaction, 1996.
- BETHELL, L. **Historia de América Latina. Tomo 1**. Barcelona: Crítica, 1990.
- BIELSCHOWSKY, R. **Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña**. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica-CEPAL, 1998. (Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL - Textos seleccionados, v. I.).
- BIRNBAUM, P. Sur la citoyenneté. **L'Année Sociologique**, v. 46, n. 1, p. 57-85, 1996.
- BOTTOMORE, T.; MARSHALL, T. H. **Ciudadanía y clase social**. Madrid: Alianza, 1998.
- BRAUDEL, F. Histoire et Sciences Sociales: La longue durée. **Réseau**, v. 5, n. 27, p. 7-37, 1987.
- BRESSER PEREIRA, L. From old to new developmentalism in Latin America. In: OCAMPO, J.; ROS, J. (Ed.). **The Oxford Handbook of Latin American Economics**. Oxford University Press, 2011.
- CARDOSO, F.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1977.
- CAVAROZZI, M. Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, n. 74, p. 85-111, oct./dec.1991.
- CHIARAMONTE, J. C. **Nación y Estado en Iberoamérica**. Buenos Aires: Sudamericana, 2004.
- COLLIER, R. B.; COLLIER, D. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.
- COSTA, S. **Researching Entangled Inequalities in Latin America: The Role of Historical, Social, and Transregional Interdependencies**. Berlin: DesiguALdades.net, 2011. (Working Paper, n. 9).
- DAGNINO, E. Los significados de ciudadanía en América Latina. In: CHAPARRO, A.; GALINDO, C.; SALLENAVE, A. M. (Ed.). **Estado, democracia y populismo en América Latina**. Bogotá: Universidad del Rosario, 2008.
- DAHL, R. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DOMÍNGUEZ, J. **International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1998.
- DONZELOT, J. **L'invention du social**. Paris: Fayard, 1984.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Latin America. **A New Developmental Welfare State Model in the Making?** New York: Palgrave-Macmillan, 2007.
- EVANS, P. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FLEURY, S. **Estado sin ciudadanos**. Buenos Aires: Lugar, 1997.
- FRANCO, R. **La FLACSO clásica (1957-1973)**: Vicisitudes de las Ciencias Sociales latinoamericanas. Santiago de Chile: Catalonia, 2007.
- GIDDENS, A. **The Nation-state and Violence**. Cambridge: Polity Press, 1996.
- GUERRA, F. X. **Modernidad e independencias**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HEATER, D. **What is Citizenship?** Cambridge: Polity Press, 1999.
- LACLAU, E. **La razón populista**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- LEYDET, D. **Citizenship**. Stanford: The Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2017. Disponible en: <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/citizenship/>> Acceso en: 31 oct. 2018.
- LIVINGSTONE, G. **America's Backyard**. Londres: Zed Books, 2009.
- LYNCH, J. **Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826**. Barcelona: Ariel, 2008.
- MAGNETTE, P. La Citoyenneté dans la pensée politique européenne. **Res Publica**, v. 38, n. 3-4, p. 657-678, 1996.
- MANN, M. **The sources of social power**. Vol. I. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MANN, M. **The sources of social power**. Vol. III. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- MARQUES-PEREIRA, J. Les limites de l'Etat en Amérique Latine: citoyenneté, intervention sociale et croissance économique. **Cahiers des Amériques Latines**, Paris, n. 15, p. 109-134, 1993.
- MURILO DE CARVALHO, J. **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- O'DONNELL, G. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. **Desarrollo Económico**, v. 33, n. 130, p. 163-184, 1993.

- O'DONNELL, G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.
- O'DONNELL, G. **El Estado Burocrático Autoritario: triunfos, derrotas y crisis**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1996.
- O'DONNELL, G. **Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America**. Indiana: Helen Kellogg Institute, 1998. (Working Paper, n. 254).
- O'DONNELL, G. **Democracia, agencia y estado**. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. **Transitions from Authoritarian Rule**. Johns Hopkins University Press, 1986.
- PEASE, F.; MOYA PONS, F. **Historia General de América Latina**, Volumen II. Paris: UNESCO-Trotta, 2000.
- PINSKY, J.; BASSANEZI PINSKY, C. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2005.
- PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 96, p. 73-93, dec. 2008.
- PREBISCH, R. Hacia una teoría de la transformación. *Revista de la CEPAL*, n. 96, p. 27-71, dec. 2008.
- RIESENBERG, P. **Citizenship in the Western Tradition**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1992.
- ROCHE, M. **Rethinking Citizenship**. Londres: Polity Press, 1992.
- ROJAS RABIELA, T.; MURRA, J. **Historia General de América Latina**, Volumen I. Paris: UNESCO-Trotta, 1999.
- ROSANVALLON, P. **Le sacre du citoyen**. Paris: Gallimard, 1992.
- ROSANVALLON, P. **Le bon gouvernement**. Paris: Seuil, 2015.
- ROUQUIÉ, A. **El Estado militar en América Latina**. Buenos Aires: Emecé, 1984.
- SÁBATO, H. **Ciudadanía política y formación de las naciones**. México, DF: El Colegio-Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SKINNER, Q. **The Foundations of Modern Political Thought**, Volume 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- SOMERS, M. **Genealogies of Citizenship**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- SUNKEL, O.; PAZ, P. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. México, DF: Siglo XXI, 2004.
- TELLES, E.; PERLA **Pigmentocracies: ethnicity, race, and color in Latin America**. Chapel Hill: University of North Carolina, 2014.
- THOM, M. **Republics, Nations and Tribes**. Londres: Verso, 1995.
- THORP, R. **Progress, Poverty and Exclusion**. Washington, DC: BID-Johns Hopkins, 1998.
- TILLY, C. The Emergence of Citizenship in France and Elsewhere. *International Review of Social History*, v. 40, n. S3, p. 223-236, 1995.
- TILLY, C. **Durable Inequality**. Berkeley: University of California, 1999.
- TILLY, C. **Identities, Boundaries & Social Ties**. Londres: Paradigm, 2005.
- TOURAINÉ, A. **La parole et le sang**. Paris: Odile Jacob, 1998.
- TURNER, B. **Citizenship and Social Theory**. Londres: Sage, 1993.
- WALZER, M. **Spheres of Justice**. New York: Basic Books, 1983.
- WEAVER, K.; ROCKMAN, B. **Do Institutions Matter?** Washington, DC: Brookings, 1993.
- YOUNG, I. Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal. In: CASTELLS, C. **Perspectivas feministas en teoría política**. Barcelona: Paidós, 1996.
- ZOLO, D. **La cittadinanza: appartenanza, identità, diritti**. Roma: Laterza, 1994.

Luciano Enrique Andrenacci

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5704-3560>

Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Université de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III); Profesor Asociado en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires; Coordinador Académico en el Programa de Desarrollo Humano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. E-mails: landrenacci@unsam.edu.ar; landrenacci@flacso.org.ar