

LA EXPANSIÓN DE LA CIUDADANÍA

Sonia Fleury

Este artículo se propone responder a algunas preguntas centrales para la teoría y la política social en América Latina:

- ¿Cuál es, en la coyuntura actual, nuestra cuestión social? Esto es, aquella que pone en cuestión la cohesión social y requiere una respuesta social para su encuadramiento
- ¿Será que la teoría de la ciudadanía, con todos los desafíos que enfrenta, en función de las grandes transformaciones sociales que atravesamos, es aún un marco analítico para las cuestiones sociales?

Las respuestas que encontramos son que la exclusión es nuestra pregunta social y que la teoría de la ciudadanía debe enfrentar los desafíos de la coyuntura actual para poder responder a las necesidades de la lucha contra la exclusión. En últimas, defendemos que la exclusión social implica la transformación de la institucionalidad, que se consolidó como soporte material de una esfera pública restringida. La expansión de la ciudadanía requiere procesos innovadores de gestión pública, que permitan o induzcan a la construcción de nuevos sujetos políticos y a su inserción en el ejercicio del poder político y a la apropiación de la riqueza social.

1. Nuestra cuestión social: la exclusión

A pesar de la familiaridad que tengamos con el trabajo en este campo, cuando nos enfrentamos con la necesidad de conceptualizar «lo social» percibimos la pluralidad de uso y sentidos que este término conlleva (políticas sociales, servicio social, orden social, soporte social, etc.), cuando se lo usa como adjetivo. Marilena Jamur apunta a las ambigüedades de este concepto, e identifica la tendencia, al referirse a lo social por medio del uso de metáforas, tomadas de otras disciplinas como la ingeniería, la biología, la física, etc. en busca de un abordaje científico del tema. Así, utilizamos términos como el *edificio social*, para hablar de estabilidad social, la *máquina social* para enfatizar en el funcionamiento y complejidad, el *cuerpo social* para llamar la atención acerca de la funcionalidad de las partes, el *organismo social* para referirse a la armonía, equilibrio y estabilidad, el *campo social* para

hablar de las fuerzas y conflictos existentes, el *tejido social* para dar énfasis a la trama de relaciones entre los actores.

Es cierto que cada una de estas metáforas tiene implicaciones que no son meramente conceptuales, es decir, sugieren formas analíticas y estrategias políticas de encuadramiento de los problemas identificados. No obstante, todas remiten a la pregunta central de la integración social, es decir, de los vínculos que se establecen entre los individuos, que involucran también a las instituciones, para garantizar la formación de una comunidad que, a pesar de las tensiones existentes, guarda un cierto nivel deseable de cohesión social.

Nos interesa tratar lo social a partir de su emergencia como «cuestión social», es decir, como reconocimiento de nuevos problemas que aparecen en la arena política a partir de la transformación de las necesidades en demandas, proceso que solo puede ser realizado concomitantemente con la propia construcción de nuevos sujetos políticos. Por lo tanto, la cuestión social pasa a ser reconocida en tanto que es politizada por nuevos actores que, a través de la construcción de sus identidades, y la formulación de proyectos y estrategias, retoman la problemática de la integración y de la necesidad de recrear los vínculos sociales. En este sentido, la emergencia de la cuestión social es siempre un analizador —en el sentido analítico-institucional usado por Lourrau (1975)— porque devela las contradicciones sociales y expone las fragilidades de la construcción política de una comunidad cohesionada.

El surgimiento de la necesidad de algún tipo de protección social, para regular las condiciones de trabajo y aminorar los sufrimientos aparejados a la situación de miseria, esto es, la emergencia de la pobreza como problema social, es asociada al fenómeno de la industrialización y al consecuente rompimiento de las relaciones tradicionales de autoridad.

Por lo tanto, se trata de un fenómeno histórico, situado y fechado. Como afirma Gomes (1979:31) «...la llamada cuestión social, en los términos de reconocimiento de un conjunto de nuevos problemas, vinculados a las modernas condiciones de trabajo urbano y de los derechos sociales que de ahí se derivan, se originó en la Europa del siglo XIX, a partir de las grandes transformaciones sociales, políticas y económicas traídas por la revolución industrial». Por lo tanto, la pobreza, que no siempre fue considerada un «problema» o un fenómeno disfuncional para la vida de la sociedades, pasa a serlo, y debe ser por esta razón, enfrentada y resuelta para su seguridad y progreso material.

Por el contrario, la existencia de un cierto número de pobres era vista como deseable ya que esta era una condición para que se volvieran laboriosos y, en consecuencia, era una de las

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

bases del enriquecimiento de las naciones. Estas ideas respecto de la pobreza, apartándose de la condición indeseable de la indigencia, tuvieron una gran importancia en la formación de las ideologías empresariales (Bendix, 1966:66), y se constituyeron en la llamada *doctrina de la utilidad de la pobreza*.

En América Latina, la cuestión social aparece, históricamente, asociada y delimitada por la reivindicación de un estatus socio político para el trabajo urbano, y genera políticas de seguridad social que no se destinaban a los grupos más pobres, como trabajadores rurales, domésticos e independientes.

La creciente incorporación de la temática de la pobreza, y su relevancia en la agenda política, en las dos últimas décadas, no debe eludir a la cuestión social ya puesta en los términos del cuestionamiento de la posibilidad de preservación del orden y de la autoridad institucional —o gobernabilidad— y de la preservación de la organización social.

La individualización de la pobreza y su tratamiento de forma económica (líneas y mapas) o cultural (características y valores) separa este fenómeno, tanto de las condiciones de producción como de las condiciones institucionales de protección social. Paralelamente a la individualización de la pobreza presenciamos la individualización del riesgo (Procacci, 1999) a través de las reformas de los sistemas políticos sociales de base más colectiva, en dirección a la asociación entre contribución y beneficio.

La inexistencia de perspectivas concretas de alteración radical de las condiciones de producción de la pobreza, como condición indispensable para el desarrollo material y político de nuestras sociedades, denuncia la existencia de algo más profundo, que realmente se constituye en analizador de los límites de la cohesión en nuestras sociedades.

Es la situación de violencia que experimentamos hoy por hoy, especialmente en las grandes ciudades, que origina un sentimiento generalizado de inseguridad y miedo, que puede ser tomado como condición actual de emergencia de la cuestión social, requiriendo estrategias de políticas públicas que puedan responder a una situación crítica y asegurar posibilidades de recreación de la cohesión social.

La asociación entre pobreza, crimen organizado y violencia lleva de nuevo las políticas sociales a una función de apaciguamiento del conflicto urbano, que desvirtúa su condición de reconstrucción de la esfera pública democrática o, como dice Zaluar (1997:8) «las políticas sociales deben ser implementadas, no porque los pobres constituyan un peligro permanente

para la seguridad, ni porque vengan a ser clases peligrosas, sino porque un país democrático y justo no puede existir sin tales políticas».

En este contexto, la exclusión social —condición que siempre existió y con la cual la sociedad latinoamericana ha podido convivir como algo natural— aparece ahora como cuestión social, esto es, problemática que demanda como respuesta su planteamiento por parte del gobierno y la sociedad. Esto porque es la exclusión y no la pobreza, la que cuestiona y amenaza la organización social, la autoridad política y el proyecto económico. La exclusión se refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía —despojándola de derechos o encubriendo la desigualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas— y a los impedimentos para su acceso a la riqueza producida en el país.

De una forma más profunda, la exclusión implica la construcción de una normatividad que separa a los individuos impidiendo su participación en la esfera pública. Se trata de un proceso relacional y cultural, que regula la diferencia como condición de no inclusión, presentando también una manifestación territorial, sea como gueto o tugurio.

Esta fractura socio política, que se manifiesta en la convivencia en una misma sociedad de una doble institucionalidad (Wanderley G Santos, 1993) —una democrática y otra excluyente—, impide la construcción de las dimensiones nacional, republicana y democrática, resta legitimidad al ejercicio de poder y restringe la esfera pública (Fleury, 2002).

Gran parte de los estudios económicos y políticos se han dedicado al tema de la pobreza, tratándola como una cuestión de desigualdad, sin distinguirla analíticamente de la exclusión. No obstante, Boaventura de Souza Santos (1995) subraya así la diferencia entre desigualdad y exclusión:

«Si la desigualdad es un fenómeno socioeconómico, la exclusión es sobre todo un fenómeno cultural y social, un fenómeno de civilización. Se trata de un proceso histórico a través del cual una cultura, por la vía de un discurso de verdad, crea la interdicción y la rechaza. El sistema de desigualdad se basa, paradójicamente, en el carácter esencial de la igualdad; el sistema de la exclusión se sustenta en el carácter esencial de la diferencia... el grado extremo de la exclusión es el exterminio y el grado extremo de la desigualdad es la esclavitud».

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.
sfleury@fgv.br
www.ebape.fgv.br/pp/peep

Uno de los primeros estudiosos de los procesos sociales de la exclusión fue Fannon (1979), en sus trabajos sobre el orden y las identidades sociales que caracterizaron el mundo colonial, en el cual introduce el eje central para la comprensión de la exclusión, como siendo un proceso que despoja a los individuos de su dimensión humana, impidiéndoles que se conviertan en sujetos de su proceso social. Para Hannah Arendt (1993: 31-34) los fundamentos de la condición humana se encuentran en la relación entre el discurso y la acción, pues ahí encontramos el lugar del sujeto. Por consiguiente, si la apropiación discursiva es el fundamento de la condición humana, es la prohibición del discurso lo que despoja a los individuos de su condición de actores, de la posibilidad de inclusión, en un orden simbólico relacional, constituido por una trama de actos y palabras. La constitución de sujetos de acción y su posibilidad de inserción, pasa necesariamente por el rescate de su posibilidad discursiva.

En síntesis, la exclusión es un proceso cultural que implica el establecimiento de una norma que prohíbe la inclusión de individuos, grupos y poblaciones en una comunidad sociopolítica. Rechazando la identificación de la cultura como saber enciclopédico, Gramsci identifica la noción de civilidad (*civiltá*) como un conjunto de formas de vida, comportamientos y valores ideológicos originarios de la organización del trabajo y de las relaciones de producción y, al papel adaptativo-educativo del Estado, en la búsqueda de la adecuación entre el aparato productivo y la moral de las masas populares (Buci-Glucksman, 1980:115, 128).

De esta forma, los grupos excluidos están, en general, imposibilitados para participar en las relaciones económicas predominantes —en el mercado, como productores o consumidores— y en las relaciones políticas vigentes, en el gozo de los derechos de ciudadanía.

No obstante, la coexistencia en un mismo grupo poblacional, de situaciones de pobreza, ausencia de derechos sociales o condiciones para ejercerlos, y su exclusión de la comunidad socio-política, no nos debe confundir y llevarnos a pensar que se trata de un fenómeno simple, subordinado a la dimensión económica, lo que implicaría una estrategia técnico-redistributiva de enfrentamiento de esta compleja condición.

En países como los latinoamericanos, en los que la exclusión tiene un fuerte contenido económico, no es posible combatir la exclusión sin una redistribución de la riqueza. No obstante, el combate de la exclusión no se reduce a esta dimensión económica ya que esta, a pesar de ser la dimensión fundamental, no existe aislada del contexto sociocultural que la

Sonia Fleury – científica política, professora da Fundação Getúlio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

legítima y la reproduce. En otras palabras, la concentración de la riqueza es un fenómeno político que, sancionado culturalmente, impide la constitución de sujetos políticos capaces de reivindicar su inserción en la esfera pública.

La propuesta de Fanon (1979) acerca de la violencia que se expande entre los colonizados, como parte del dominio de colonizador, y que debería ser canalizada contra este, es, hoy en día, ampliamente criticada. Sin embargo, no hay que negar la asociación entre exclusión y violencia, tema que ha sido ampliamente omitido en el debate actual, a pesar de que la violencia es la manifestación más evidente de la cuestión social.

El surgimiento de la cuestión social requiere y reivindica su manejo por medio de políticas e instituciones específicas, en general, las llamadas políticas sociales. Por supuesto, una misma demanda será respondida de diferentes maneras, en contextos políticos, culturales e institucionales diferentes, generando diversos patrones de protección social.

En una misma sociedad encontramos movimientos contradictorios, cuya resultante constituirá la respuesta a la cuestión social enunciada.

Así, si por un lado encontramos un gran desarrollo de las ciencias sociales en la medición de la pobreza y en la definición de estrategias individualizadas de focalización y reformas de los sistemas de política social en dirección a las coberturas individualizadas, de otra parte, observamos el creciente «cerramiento» de los espacios públicos y privados, como estrategia de defensa patrimonial contra los pobres colectivizados como clases peligrosas.

No podemos despreciar el papel de los medios masivos de comunicación en la reproducción sistemática de normas de exclusión y de las identidades sociales polarizadas. La difusión de valores individualistas y de consumo, prevaleciendo sobre normas solidarias, socava las posibilidades de construcción de vínculos sociales que atraviesan y superan la fractura urbana, que en el Brasil fue llamada «ciudad rota».

El surgimiento y reciente proliferación de organizaciones y movimientos sociales solidarios, demuestran la capacidad de reacción de la sociedad y de los gobiernos locales frente a la amenaza de su descomposición, recreando posibilidades de articulación social.

Además, se observa que la dinámica de lucha y combate a la exclusión tiene una dimensión emancipadora, capaz, de generar la constitución de nuevos sujetos sociales y de nuevas formas de reivindicación del ejercicio de ciudadanía, además de inaugurar posibilidades de alteración de la dimensión institucional del Estado, dando lugar a nuevas formas de co-gestión pública, como nos explica Genro (1996):

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

«El surgimiento de nuevas formas de dominación y exclusión también producirá espontáneamente o no, nuevas formas de autonomía y de “inclusión alternativa” —a favor del Estado o en su contra—, una esfera pública no estatal auto-organizada o simplemente organizada de forma paralela al Estado, a pesar de que se obliga a recurrir reiteradamente al Estado para intervenir en la vida pública o sostener sus intereses directos».

Por tanto, nuestra cuestión social —la exclusión— requiere la ubicación de diferentes actores de la sociedad, inaugura nuevas formas de sociabilidad, define un campo estratégico de luchas, construye nuevos sujetos y nuevas subjetividades, requiere el desarrollo de nuevos saberes y tecnologías, produce nuevas estrategias de reconstrucción del orden político y de la ubicación de las demandas sociales y apunta en el sentido de los procesos de transformación de las estructuras institucionales estatales.

2. Ciudadanía: ¿todavía es el marco para la integración social?

La esfera pública democrática, como orden simbólico relacional, es el espacio en el que los sujetos, así constituidos, afirman su identidad e intercambian significados que dan sentido y dirección a sus acciones. La igualdad requerida en la esfera pública es políticamente construida, una vez que en la naturaleza humana lo que encontramos es la diferencia. (Arendt, 1993:227)

La ciudadanía, hipótesis jurídico-política igualitaria, inscrita como posibilidad en la naturaleza del Estado moderno, fue la mediación más importante en la reconstitución de la totalidad (comunidad) necesaria para integración social (Fleury, 1994:45). Tal mediación — junto con el sistema de representación— y las instituciones a las que dará origen, conformarán la ingeniería institucional democrática, materializando el surgimiento de una esfera social que Habermas (1984:177) llamó repolitizada, o Estado social, donde las instituciones estatales y sociales se sintetizan en un único complejo indiferenciado. Este fenómeno nos remitiría a la disolución de la división liberal público / privado, Estado / sociedad civil.

No obstante, estas dicotomías solo se superan, sin escamotear las diferenciaciones, si nos encaminamos en dirección a la concepción de Estado ampliado (Buci-Glukzman, 1980:98), ya que esta no elude la cuestión de los conflictos de poder y de sus orígenes materiales. En términos gramscianos, la hegemonía no solo no excluye como requiere la dominación y la coerción.

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.
sfleury@fgv.br
www.ebape.fgv.br/pp/peep

En consecuencia, los determinantes materiales de los procesos de inclusión y de exclusión se basan en una dimensión simbólica, o civilizatoria. Por medio de esta se definen y se reproducen las normas y rituales de inclusión / exclusión, en una comunidad jurídico política (de ciudadanos), además de ser en lo fundamental una comunidad de sentido (Fleury, 1998:82).

La igualdad político-jurídica alcanzada como una adquisición del estatus de la ciudadanía, confiere un fundamento legítimo al ejercicio del poder, al tiempo que niega la estratificación social y los actores colectivos, y absolutiza al individuo como el portador material de los derechos y los deberes de la ciudadanía.

Por ello, este efecto de oscurecimiento de la dinámica conflictiva en una sociedad de clases, es puesto en evidencia a cada momento por la imposibilidad de concreción de la igualdad presupuesta en la ciudadanía, contradicción que será el núcleo central que anime la dinámica social y reivindique una nueva institucionalidad democrática para el Estado. La ciudadanía, como cualquier otro sistema clasificatorio, supone un criterio de inclusión que deber ser visto también como un criterio de exclusión, ya que los criterios que definen la inclusión en la comunidad política y de derechos son, al mismo tiempo, aquellos que sancionan las normas de exclusión. En tanto otros criterios clasificatorios tienen poco impacto en relación con la distribución del poder, la ciudadanía es un sistema de clasificación que implica la cuestión del poder y, por ello, crea problemas de exclusión y déficit de justicia.

La construcción de una identidad común, que sobrepasa las diferencias, no está exenta de su diferenciación en relación con otros grupos sociales, generando un sistema de privilegios para aquellos que fueron incluidos en tal comunidad, políticamente construida. Wallerstein (1998:21) identifica en la ciudadanía un cambio de un sistema de exclusión, basado en una cláusula de barrera abierta, de clase, en uno de inclusión / exclusión con una barrera de carácter nacional, que él considera como una barrera de clase oculta. En la nación, el racismo y el sexismo también funcionan como formas de exclusión de grupos raciales y de la mujeres, de la condición de igualdad asegurada por el estatus de ciudadanos y ciudadanas.

Aunque el estatus de ciudadano no haya sido universalmente distribuido en cualquier sociedad, su postulación tiene importantes consecuencias que se reflejan en las diferentes dimensiones que componen la ciudadanía, así como en sus cuestionamientos actuales en

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

relación con: la dimensión cívica, la dimensión igualitaria, la dimensión jurídica, la dimensión institucional y la dimensión histórica.

La dimensión cívica implica la condición de inclusión activa de los ciudadanos en la comunidad política, compartiendo un sistema de creencias en relación con los poderes públicos, con la sociedad y con el conjunto de derechos y deberes que son atribuidos al estatus de ciudadano.

Como dimensión pública de los individuos, la ciudadanía presupone un modelo de integración y de sociabilidad, que trasciende los intereses egoístas del individuo en el mercado, en dirección a una actitud generosa y solidaria.

En la teoría de Marcel Mauss, los tres momentos de la reciprocidad —dar, recibir y retribuir— serían los responsables de la creación y mantenimiento de los lazos sociales, siendo *el bien dado* el mediador de las relaciones interpersonales, constituyendo la comunidad de las relaciones primarias (Zaluar, 1997:5). El propio Estado de bienestar social fue analizado por Titmuss (1970) a partir de los mismos principios altruistas que rigen la donación voluntaria de sangre.

La transición de una comunidad de relaciones interpersonales primarias a una comunidad abstracta de los ciudadanos fue lograda por la participación, racional y afectiva, en una comunidad política formalmente constituida como Estado-nación.

En las sociedades complejas, la transmisión de los valores cívicos, tales como la responsabilidad y la tolerancia, y de las informaciones necesarias para la inclusión activa, son requisitos que pasan a ser atribuidos a todos los componentes involucrados en el proceso de socialización, especialmente el sistema educativo, la familia y los medios masivos de comunicación. No obstante, la existencia de incentivos para el comportamiento cívico y las sanciones al comportamiento «cínico» (del *free-rider* al *familismo amoral*) parecen ser decisivos para el predominio de una u otra actitud en cada sociedad.

La tradición rousseauiana pretende que la participación democrática sea el mejor camino para la enseñanza de la responsabilidad y de la tolerancia y, recientemente, los estudios sobre capital social volvieron a tratar el tema de las predisposiciones para la cooperación con base en las relaciones de confianza que se establecen en las redes horizontales de participación cívica (Puttnam, 1996).

La correlación entre actitudes cívicas y desarrollo político y económico, establecidas por Puttnam, retoman la discusión sobre la importancia del sentido de pertenencia a una

Sonia Fleury – científica política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

comunidad, más allá de la cohesión social y de la integración política, como una modalidad de capital.

Sin embargo, el predominio actual de valores individuales y de consumo, revierten el ideal republicano de valoración natural de la participación política en dirección a su entendimiento como un costo necesario para la preservación de la vida privada (Kymlicka y Norman, 1997:16).

Paradójicamente, el desarrollo del Estado de bienestar social es identificado como una de las causas de la reducción del civismo, en la medida que:

1. Contribuyó a la erosión de los valores solidarios, al alterar la estructura de clases con el peso creciente de las clases medias profesionales, vinculadas como prestadoras de servicios, en detrimento de la presencia de los trabajadores que se organizaron colectivamente para reivindicar una mayor justicia social.
2. Redujo la perspectiva emancipatoria de la ciudadanía a una pauta de consumo, al transformar al ciudadano activo en un consumidor pasivo.

Ambos factores fueron, junto con otros, responsables de las transformaciones de la sociabilidad en dirección al actual individualismo consumista, expresión de la erosión de las identidades colectivas.

En el debate de la teoría de la ciudadanía existe la tendencia a una oposición entre aquellos que valoran la ciudadanía activa, entendida como participación de los sujetos en una comunidad ideológica, y los que hablan de una ciudadanía pasiva, comprendida como portadora de una titularidad de bienes y servicios garantizados por derechos (Crouch, 1999:258), (Kymlicka y Norman, 1997).

Esta oposición entre la dimensión cívica y la dimensión jurídica es, en mi opinión, incorrecta y arbitraria, en la medida en que la ciudadanía como dimensión pública de los individuos rescata la mediación entre Estado y sociedad, y se materializa en una pauta de derechos y deberes, que restituye y revitaliza a la comunidad política

En primer lugar, más que una lista de derechos y beneficios, la dimensión jurídica aborda la noción más abstracta del «derecho a tener derechos», condición que se confunde con la propia inclusión en la comunidad política y potencializa la conciencia de ciudadanía como resultado del descubrimiento y de la lucha por la conquista de los derechos.

En segundo lugar, la inclusión de los derechos sociales en la condición de ciudadanía transformó y diversificó la esfera pública, al incidir en los intereses de los sectores

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

dominados. La ciudadanía, en cuanto proceso de inclusión en la comunidad política, es una expresión del proceso de expansión de la hegemonía, por el cual el Estado limitado se transforma en Estado ampliado.

La esfera pública liberal acarrea derechos basados en un supuesto estado natural de los hombres, en el cual la libertad precedería a la sociabilidad. Por el contrario, como afirma Bobbio (1993), los derechos sociales no se restringen a las libertades genéricas de los individuos sino a los sujetos concretos, grupos singulares en la sociedad, se trata, por tanto, de exigencias que se concretan en una demanda de intervención pública.

El desarrollo de los sistemas de bienestar social transformó profundamente la democracia contemporánea, dejando de lado los criterios de mercado de la condición monopólica de regulación de la solidaridad social, lo que modificó la naturaleza del Estado y de sus relaciones con la economía (Procacci, 1999:28), (Esping-Andersen, 1990).

El surgimiento de los derechos de cuarta generación —derechos difusos— rompe definitivamente con el repliegue individual de la ciudadanía, cambiando el referente nacional, que involucra al Estado, a la población y al territorio.

Estos cambios redimensionan la esfera pública, al permitir situarla a un nivel global. Para Castells (1998), la revolución en las tecnologías de la información permiten la globalización de las actividades estratégicas que pasan a operar en unidad de tiempo real. La internacionalización de los mercados financieros, las transformaciones en las relaciones de trabajo, el privilegio de los mercados y el debilitamiento de las capacidades de los gobiernos, son consecuencias de este proceso, que terminaría en la creación de la sociedad red, caracterizada por una mayor exclusión social y desprotección ciudadana. Diversos autores (Castells, 1998; Giddens, 1994) han señalado que la respuesta a las amenazas de desintegración han sido el refuerzo de la comunidad, en el proceso de construcción de las identidades colectivas, con el surgimiento de movimientos fundamentalistas y conservadores. No obstante, el fenómeno de globalización abre caminos para la formación de una cultura global, ya sea por la difusión de ciertos patrones de consumo, o por el contacto entre individuos y grupos de diferentes partes del mundo. Ambos fenómenos conducirían a la existencia de sociedades sin ciudadanos (Castells, 1998).

Creo que esta afirmación, a partir de la pérdida de referente nacional para la ciudadanía, parte de considerar que ésta es una adecuación histórica, necesaria para el mantenimiento

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

de la ciudadanía, como referente del poder democrático, que reafirma una vez más su condición de posibilidad inscrita en la naturaleza de esta estructura de producción y reproducción social.

Para Vargas (2001), los efectos ambivalentes de la globalización —que al mismo tiempo excluye e integra—, modifican, potencializan y renuevan las dinámicas de exclusión / inclusión.

La construcción de una sociedad civil global, y de la correspondiente ciudadanía global, superaría la exclusión inherente a la identificación de la condición ciudadana con la nacionalidad y permitiría su diversidad. Los movimientos sociales transnacionales contendrían el germen de la formación de esta sociedad civil global.

Sin embargo, este espacio global está cargado de desigualdades y ambiciones de dominación, lo que se refleja en las luchas por la construcción de la ciudadanía y de la democracia global. La búsqueda de la normalización de los derechos humanos, fuera del ámbito estatal, pero con la participación ciudadana a nivel global, requieren una nueva institucionalidad, que en el momento es inexistente.

La pérdida del referente nacional, en una sociedad cuyas características son cada vez más diferenciadas y policéntricas, es también identificada como una cuestión crucial para la cohesión social. Si por una parte la pérdida del monopolio del poder por el Estado es vista como un proceso que genera fragmentaciones y amenaza la cohesión, por otro lado algunos autores identifican en las estrategias de descentralización, subsidiariedad y delegación la única posibilidad de reconciliar la ciudadanía con la comunidad, rescatando la ciudadanía activa como núcleo central de este concepto. Para Crouch (1999:262) en cuanto la elite puede organizarse y participar nacionalmente, las masas populares solamente pueden hacerlo localmente, lo que introduce una desigualdad que obstaculiza la concreción de la ciudadanía.

Al lado de las tentativas de los movimientos sociales de buscar formas de articulación y pasar a demandar, crecientemente, la construcción de una esfera pública global democrática (cuyo mejor ejemplo es el Foro Social Mundial), lo que se observa es la convivencia de este movimiento en dirección a la ciudadanía global, con la existencia de una ciudadanía política nacional, cada vez más restringida por la existencia de instituciones supranacionales que determinan el ejercicio del poder político, subordinando el Estado nacional a sus dictámenes.

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.
sfleury@fgv.br
www.ebape.fgv.br/pp/peep

La tensión entre lo local, lo nacional y lo global define una nueva territorialidad para la ciudadanía, cuyo desarrollo, en todos estos niveles, no está exenta de la posibilidad de que los diferentes derechos sean reivindicados en distintos niveles (derechos humanos y ambientales a nivel global, derechos políticos y sociales a nivel nacional y derecho a la deliberación, o de quinta generación, a nivel local). Si esta tesis fuera correcta, este fenómeno podría, inclusive, generar una disociación y, así mismo, la oposición entre los componentes de ciudadanía, como ya ocurrió en otras circunstancias —como lo señalan Marshall (1965) y Polanyi, en relación con la oposición, que ocurrió en el siglo XVIII, en Inglaterra, entre derechos civiles y derechos sociales.

La fragmentación percibida como la simultaneidad de los espacios políticos en una realidad policéntrica, se extiende a las cuestiones relativas a la aceptación de la diversidad en una noción igualitaria como la de ciudadanía.

La igualdad jurídica y política en la condición de ciudadanía abrió un campo de luchas en torno de la noción de igualdad, entendida por los liberales como natural y de oportunidades (Friedman y Friedman, 1980) o también de resultados, en una perspectiva socialdemócrata. La permanente tensión entre libertad e igualdad, fundamentos de la ciudadanía a los cuales se asocia la solidaridad, dan lugar a diferentes concepciones de democracia, con el énfasis puesto en las libertades inherentes al individualismo posesivo, en la igualdad de resultados sustantivos o en la autonomía del sujeto.

El predominio del principio de libertad da lugar a la concepción de democracia con énfasis en el establecimiento de un conjunto de normas de ejercicio del poder político y en la no discriminación de la preferencia de los ciudadanos, como queda definido en la poliarquía de Dahl (1971) y en la postulación de precedencia del Estado de derecho en relación con los demás derechos ciudadanos planteada por O'Donnell (2001).

La concepción de la democracia que privilegia la igualdad, trata de garantizar resultados sustantivos a la ciudadanía, al tiempo que implica mayor intervención estatal y el tratamiento homogéneo por parte de la burocracia.

Sen (1995:35) considera que la subordinación de la igualdad a la libertad —para los libertarios— o la subordinación de la libertad a la igualdad —para los igualitarios— serían categorías erróneas ya que «la libertad se encuentra entre los posibles *campos de aplicación* de la igualdad y la igualdad se halla entre los posibles *esquemas distributivos* de la libertad», contradicción que desaparece con la introducción de la noción de capacidad.

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

Sin embargo, al dejar por fuera la condición de sujeto, la capacidad deja de referirse a la dinámica política e institucional, para ser un argumento ético.

La recuperación de la noción de ciudadanía, como emancipación de los sujetos socialmente contruidos (Boaventura Santos) identifica la ciudadanía como estado de plena autonomía (Oliveira, 1999), que no configura un estado general y universal sino una dirección de aceptación de la alteridad, cuyo gozo es mediado por la institucionalidad permanentemente reconstruida.

Esta reconstrucción activa y permanente de la institucionalidad y de la misma esfera pública, requiere la aceptación de las singularidades y de las diferencia, así como hacer públicos los espacios anteriormente considerados como privados.

En este sentido, la ciudadanía no puede dejar de ser comprendida en toda su complejidad contradictoria: entre lo individual y lo colectivo, entre lo público y lo privado, entre la homogeneidad y la singularidad.

La propuesta de una democracia radical de Chantall Mouffe (1996:26) desarrolla una teoría del sujeto descentrado, constituido en la intersección de una multiplicidad de posiciones subjetivas y requiere el reconocimiento de la diferencia, de la particularización de lo universal. En esta propuesta, la ciudadanía deja de ser vista apenas como un estatuto legal y pasa a ser comprendida como «la identidad política común de personas que pueden estar empeñadas en muchas iniciativas con finalidades diferentes y con diversas concepciones de lo bueno, aunque en la búsqueda de su satisfacción y en la ejecución de sus acciones, aceptan someterse a las normas prescritas por la república». (Mouffe, 1996:95)

No obstante, la aceptación de las normas comunes puede ser fruto del republicanismo cívico, cuya decadencia ya discutimos, o de un cálculo utilitarista que explicaría mejor el individualismo que el colectivismo, o es producto de una conquista de los sujetos sociales políticamente contruidos, en cada coyuntura. En este sentido, es necesario repensar el papel del Estado como educador, capaz de hacer frente a las tendencias atomizadoras y consumistas, difundidas actualmente, en dirección a la construcción de un imaginario común compartido: la ciudad y sus ciudadanos.

La comprensión de la ciudadanía como una identidad compartida, supone la igualdad y la inclusión de los individuos en la comunidad política. Si la persistencia sistemática de algún nivel de desigualdad fue el motor del desarrollo y complejización de la noción de ciudadanía, la denuncia de la existencia de grupos y poblaciones excluidos de la comunidad

común de los ciudadanos (mujeres, negros, homosexuales, minorías étnicas y religiosas) introduce en la discusión de la ciudadanía la necesidad de considerar las diferencias. Si el concepto igualitario de ciudadanía sirvió para encubrir la exclusión, la homogeneidad del tratamiento por medio de la administración impersonal y burocrática de los servicios del Estado de bienestar social normalizaron la sociedad, negando las diferencias en las demandas y las singularidades de los sujetos. Así, la ciudadanía universalista es denunciada, actualmente, como un impedimento a la expansión de la democracia (Mouffe, 1996), en tanto que es incapaz de incorporar las reivindicaciones actuales como la igualdad compleja, propuesta por Walzer (1993) y la ciudadanía diferenciada, propuesta por Young (1989).

Young considera que la verdadera igualdad requiere de la afirmación de las diferencias grupales y propone, como formato de la ciudadanía diferenciada, la creación de fondos públicos para proveer formas de defensa y garantía de representación de los grupos subordinados y la existencia de políticas diferenciadas, para atender las demandas singulares de estos grupos.

Para Kymlicka y Norman (1997), los derechos especiales de representación y los derechos multiculturales, no amenazarían la cohesión social porque son reivindicaciones de inclusión en tanto que los derechos de autogobierno podrían corroer la función integradora de la ciudadanía.

La discusión sobre la identificación de los atributos de la ciudadanía como criterios pertinentes al universo masculino, generó la noción de ciudadanía diferenciadas que conduce a las propuestas de representación de los grupos oprimidos (Young, 1990:187). Pero, además de una propuesta de cuotas para excluidos en el sistema de representación, podemos tomar el concepto de ciudadanía diferenciadas de una forma más amplia. La propuesta de ciudadanía diferenciadas, como forma de atención a las necesidades de los grupos excluidos, provocó serias preocupaciones en relación con la capacidad de cohesión social y de construcción de una comunidad política y de sentidos a partir de reivindicaciones particulares. De la misma forma, las políticas focalizadas de combate a la exclusión fueron divulgadas como apuestas a las políticas universalistas, y generaron un falso antagonismo que solo, recientemente, empieza a ser resuelto al pensar en políticas selectivas que favorecen y que permiten la inclusión de los grupos excluidos en sistemas universalizados de protección social.

La negación de la ciudadanía a grupos poblacionales implica asimismo, la «ausencia de espacios de reconocimiento y de vínculos civiles se traducen en la dificultad de formular los dramas cotidianos (individuales y colectivos) en el lenguaje público de los derechos, tendiendo, por eso mismo, a ser dimensionados en los códigos morales de la vida privada» (Telles, 1994:45).

La identificación del ciudadano como un hombre trabajador y proveedor, tiene como consecuencia la construcción de la esfera pública como externa al ambiente familiar del trabajo femenino y de la vida familiar, que es considerado como parte de la esfera privada, en la que la regulación estatal y los derechos de ciudadanía están ausentes. Esta identificación del ciudadano como un hombre blanco, productor y proveedor, está basada en la noción liberal de autonomía del mismo, considerada como atributo individual del trabajador productivo, excluyendo a aquellos que son considerados económica y socialmente dependientes. Las críticas a un sistema de autonomía que no contempla la dependencia social como condición intrínseca de la supervivencia en sociedad, ha sido expresada tanto por el movimiento feminista como por aquellos que defienden la extensión de la ciudadanía a los portadores de las deficiencias físicas. Ambos grupos reivindican su inclusión como ciudadanos y construyen una pauta de reivindicaciones que conlleva derechos y beneficios, aún no garantizados, para los que poseen deficiencias físicas ni para los que desarrollan trabajos domésticos.

La pérdida de la centralidad del trabajo como categoría organizadora de la sociabilidad y la reestructuración de las relaciones productivas con sus implicaciones en la flexibilización de las relaciones laborales, contribuyen a romper los límites estrechos que conformaron el espacio de la ciudadanía, que puede resultar en la desvinculación de la condición de trabajo, permitiendo la inclusión de otras demandas y otros grupos sociales. Las políticas de inclusión, a diferencia de las políticas de reproducción de las fuerzas de trabajo, que caracterizaron el Estado de bienestar social, tienen como eje el territorio, la ciudad y sus barrios, el espacio de la reproducción. Por consiguiente, requieren un nuevo formato de políticas públicas, intersectoriales, descentralizadas y participativas.

La sociedad civil se fortalece en la medida en que son garantizadas la diversidad, la pluralidad y la autonomía, de sujetos organizados, que se encuentran e interactúan en busca de la inserción de sus intereses en la arena pública. En este sentido, la esfera pública no puede ser identificada solo como la sociedad civil vista como instituciones

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

autónomas que median la relación entre el individuo y el Estado y juzgan la acción estatal de forma racional y moral, configurándose como un nivel meso-institucional a la manera de las asociaciones políticas de Tocqueville. Existe actualmente una fuerte tendencia a buscar en las organizaciones autónomas de la sociedad civil la esencia de la esfera pública, por oposición a la heteronomía de la ciudadanía, que es definida por el Estado.

La esfera pública democrática debe buscarse en la interacción entre la sociedad civil fortalecida y los mecanismos político-institucionales permeables a las demandas, e inductores de políticas públicas, transformadoras de las relaciones de poder y de las prácticas administrativas correspondientes.

Foweraker y Landman (1977), al estudiar los nuevos movimientos sociales confirman el papel central de la noción de derechos en la conformación de nuevas formas de pensamiento y acción de las organizaciones sociales, universalizando demandas particulares y diseminando la percepción de los derechos a través de la acción colectiva. Las luchas por la inclusión en la condición de ciudadanía, iniciadas por los movimientos y organizaciones sociales a partir de la identificación de sus carencias y de la incapacidad del Estado por atenderlas han sido, en América Latina, el principal factor de dinamización y transformación, tanto de la sociedad como del Estado.

Por lo tanto, si la democracia no puede prescindir de la dimensión liberal, representada por la defensa de las libertades individuales básicas, la judicialización de las relaciones políticas es una consecuencia inevitable ya que las libertades se objetivan en un cuerpo de derechos positivos e instituciones estatales.

Este raciocinio nos lleva a reflexionar sobre la dimensión institucional de la ciudadanía, tan interesantemente expuesta por Marshall y tan frecuentemente olvidada por sus críticos, que lo identifican apenas como portavoz de la ciudadanía jurídica.

Es imposible desconocer que la burocracia estatal es requerida como fundamento y soporte material de la igualdad política de los ciudadanos. No obstante, la ciudadanía no puede ser reducida a la normatividad estatal, perdiendo de esta forma su dimensión subjetiva y emancipadora.

Al contrario de la administración patrimonial, que se caracteriza por la utilización privada de los recursos públicos y el uso de criterios personales y particulares en la asignación de estos, la ciudadanía presupone la diferenciación entre el interés público y el privado o personal, con la adopción de criterios objetivos y universales en la distribución de los

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

recursos públicos, con base en las relaciones contractuales y el acceso universalizado a las decisiones (Fedozzi, 1997)

La construcción de una esfera pública fortalecida requiere la superación de la exclusividad de los mecanismos de representación territorial y de existencia de una burocracia weberiana, que fueron los soportes materiales de la ciudadanía universal, pero que no fueron capaces de incluir en la esfera pública a múltiples grupos excluidos. La inclusión activa en una esfera pública plural y diversificada, requiere una nueva institucionalidad que posibilite la transformación de la igualdad simple en compleja, la universalidad en diversidad, la democracia tradicional en formas innovadoras de participación y co-gestión, en estructuras gubernamentales descentralizadas.

El sistema de representación de base territorial y la competencia electoral son imprescindibles para garantizar la pluralidad y la representación democrática, pero son insuficientes, en función de la distribución desigual de los recursos y de los mecanismos de exclusión social. En consecuencia, la combinación del sistema de representación territorial con mecanismos de representación corporativa o grupal puede reducir las desigualdades del sistema representativo.

No obstante, nuevas formas y arreglos institucionales de combinación del sistema representativo y la participación directa de las organizaciones públicas autogestionadas, son requeridas para la transformación de sociedades, en las que la estructura de poder es caracterizada por la centralidad, la inequidad y la exclusión.

En este sentido, la democratización de la esfera pública debe tener en cuenta aspectos cruciales como la participación ciudadana en las decisiones colectivas que afectan la comunidad política, resguardada por un cuerpo de reglas, reconocidas y, más que aceptadas, colectivamente construidas, en relación con la representación de los intereses y la negociación de los conflictos.

Las estrategias propuestas como más ventajosas, incluyendo la descentralización, municipalización y participación, pueden caer en un vacío tecnocrático y voluntarista, si no fueren sometidas a una cualificación en términos de su orientación política y de su capacidad de generar una nueva base técnica, capaz de movilizar y accionar el potencial organizativo de la sociedad.

En otros términos, la participación ciudadana, si no altera la distribución de poder y de riqueza social, al tiempo que alcanza a transformar las estructura estatales y societarias,

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

traduciendo institucionalmente la inclusión de los nuevos sujetos en construcción, es apenas movilización y construcción de identidad social. En este caso, la no correspondencia entre la movilización de la comunidad y la transformación de la esfera pública con la inclusión de nuevos sujetos tiende a profundizar la crisis de legitimidad de las instituciones públicas y a generar crisis persistentes de ingobernabilidad.

Podemos afirmar que existe actualmente una reivindicación de la participación directa de las poblaciones excluidas, que se constituye en un derecho de quinta generación y requiere una nueva institucionalidad democrática, deliberativa en la gestión pública compartida.

Conclusión

Partimos de la afirmación de un criterio normativo de evaluación que se funda en la capacidad de respuesta a los problemas envueltos en la construcción de la esfera pública democrática, que hacen referencia a la expansión de la ciudadanía a través de las dimensiones relativas a la constitucionalización, la integración, la participación y la distribución.

En este sentido, es imposible dejar fuera del campo político de la ciudadanía, la esfera de la producción (Santos, 1994), ya que ahí se definen las relaciones económicas y de poder.

Así, el criterio de evaluación de las políticas públicas, será su capacidad de alterar las relaciones de poder existentes, en la medida en que permitan la transformación de las estructuras burocráticas del Estado y de las organizaciones de la sociedad en dirección a la construcción de una esfera pública democrática.

Después del análisis de las tensiones que se presentan actualmente para responder a los desafíos impuestos por las luchas sociales y por las profundas transformaciones en el cuadro institucional de las relaciones políticas y de poder, reafirmamos la ciudadanía como un marco analítico para su integración en una esfera pública democrática, plural y diversificada, a partir de su reconfiguración e incorporación de las demandas que históricamente se ubican en cada una de las dimensiones que componen esta noción.

La reconstrucción de la esfera pública que presenciamos en América Latina es parte de los procesos de democratización, fortalecimiento del poder local, surgimiento de nuevas demandas y nuevos sujetos sociales, rearticulación de la inserción económica regional en una economía globalizada e intensificación del uso de la tecnología informacional en la mediación de las relaciones y procesos sociales. La construcción de la igualdad

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

presupuesta en la esfera pública, requiere la introducción de principios normativos relativos a la inclusión, participación y redistribución. En sociedades en las cuales la ciudadanía, como dimensión igualitaria y cívica, no fue generalizada y en las que, por tanto, se convive con altos niveles de exclusión y desigualdades, el papel del Estado es crucial en la inducción de procesos sociales que promuevan procesos de innovación e inclusión social. No obstante, la posibilidad de emancipación y diferenciación solo puede ser asegurada a través de la complejización del tejido social, en un doble movimiento de construcción de identidades y formas orgánicas autónomas y de inserción de sus intereses en la arena pública. Este fenómeno comienza a hacerse presente en América Latina, a partir de múltiples experiencias locales innovadoras que indican la posibilidad de construcción de una comunidad de ciudadanos, a partir de una nueva articulación entre lo nacional y lo popular.

En este sentido, y con base en las experiencias ya conocidas, podemos identificar algunos elementos comunes a aquellas políticas que favorecen la construcción de una esfera pública democrática y emancipatoria, que se caracterizan como una innovación social. Los elementos identificados son:

- ✓ La creación de espacios públicos de representación y negociación, asumiendo como prioridad la gerencia de los conflictos.
- ✓ La combinación de modalidades de representación y participación directa en la co-gestión pública.
- ✓ El desarrollo de tecnologías gerenciales capaces de canalizar las demandas sociales, propiciar la generación de consensos y permitir el planeamiento, control y coordinación en un contexto no tecnocrático.
- ✓ Establecimiento de mecanismos, reglas y sistemas de prioridades claramente conocidas y acordadas.
- ✓ Mecanismos e instrumentos de comunicación y publicidad de la acción pública capaces de difundir la propuesta, generar adhesión y movilización y permitir el control social.
- ✓ Formas de reconocimiento de méritos y capacitación de los servidores públicos conjugados con su desarrollo, con la redefinición de la misión institucional y con las nuevas formas de relación con la sociedad.

- ✓ Institucionalización del liderazgo carismático a través de procesos innovadores de trabajo integrando la construcción de equipos y reconfiguración de la división técnica y social del trabajo.
- ✓ Mecanismos de transmisión del saber técnico a la comunidad y a las instituciones locales, al tiempo que se propicia la valoración del saber allí existente.
- ✓ Reconstrucción de las identidades colectivas de los actores involucrados en un proceso que presupone la alteridad.
- ✓ Construcción de coaliciones políticas y canales institucionales que permitan estabilidad y continuidad.
- ✓ Flexibilidad y capacidad de adaptación de los principios generales de las políticas públicas a la realidad específica, considerando sus potencialidades y limitaciones en la reconducción del curso de acción.
- ✓ Rediseño de las relaciones entre el gobierno central y el local, entre el gobierno y la comunidad, entre el gobierno y el sector privado, entre los niveles local, nacional y global.
- ✓ Desarrollo de la capacidad de gestión y estructuras plurales y policéntricas, en la conducción de las políticas públicas.

La existencia de estos elementos es condición para que una política pública pueda influenciar de manera positiva la construcción de una esfera pública democrática. El grado de innovación social puede ser juzgado a partir de la presencia de esos elementos en la implementación de una política pública, de sus resultados y de sus impactos en relación con las dimensiones de constitucionalización, integración, participación y distribución.

La proliferación de innumerables experiencias innovadoras a partir de las rearticulaciones entre gobiernos y sociedades locales en América Latina, ha indicado las posibilidades de que la ingobernabilidad crónica de la región, fruto del déficit permanente de legitimidad de los gobiernos, sea finalmente superada a partir de una nueva articulación entre Estado y sociedad.

No obstante, la construcción de una comunidad de ciudadanos ha estado restringida al nivel local, lo que impide una nueva articulación entre lo nacional y lo popular. Solo con la superación de este límite y con la extrapolación de estas innovaciones para el nivel nacional, será posible pensarnos en una comunidad nacional de ciudadanos. Esta superación no podrá representar un retroceso en relación con los avances en el sentido de construcción de un

Sonia Fleury – científica política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

espacio de poder y de gobernancia locales. Por tanto, una morfología reticular de la esfera pública se hace necesaria.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENDDT, Hannah (1993) – A Condição Humana, Editorial Forense Universitária, 6ta. Ed., São Paulo
- BANFIELD, E. (1958) – The Moral Basis of a Backward Society, Free Press, New York
- BENDIX, R. – (1966)- Estado Nacional y Ciudadanía, Amorrortu, Bs. As.
- BOBBIO, Norbert (1993) - A Era dos Direitos, Editora Campus, RJ.
- BUCI-GLUCKSMAN (1980) – Gramsci e o Estado, Paz e Terra, São Paulo.
- CASTELLS, Manoel (1998) - A Era da Informação. Economia, Sociedade e Cultura, vol. 2
- CROUCH, Colin(1999) - "La ampliación de la Ciudadanía Social y Económica y la Participación" en Soledad García y Steven Lukes (comps.) - Ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Madrid, Siglo XXI
- DAHL, R. (1971) - Polyarchy, New Haven, Yale University Press
- DEMO, Pedro (1997) "Menoridade dos mínimos sociais - encruzilhada da assistência social no mundo de hoje" en Revista Serviço Social e Sociedade, No. 55, año XVIII, noviembre, Cortez, São Paulo.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) - The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, NJ
- FANNON, Frantz (1979) - Os Condenados da Terra, 2a. Ed., Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- FEDOZZI, Luciano (1997)- Orçamento Participativo- Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre, Editora Tomo, Porto Alegre.
- FILGUEIRA, Fernando (1997) - "Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina- Eficiencia, Residualismo y ciudadanía Estratificada", LASA Congress, Chicago
- FLEURY, Sonia (1994) - Estados sem Cidadãos, Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro.
- FLEURY, Sonia (1998) - "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina", Revista Nueva Sociedad, No. 156, Caracas
- FLEURY, Sonia (1999) – “Políticas Sociales y Ciudadanía”, INDES, BID, Washington.

- FLEURY, Sonia (2001) - "Plural, Dual, Universal? Health Care Dilemmas in Latin America" en Molina, Carlos Gerardo e Núñez del Arco, J. Health Services in Latin America and Asia, BID, Washington
- FLEURY, Sonia (2002) - "Legitimidade Política, Estado e Cultura", IDH/ PNUD, Bolívia
- FLEURY, Sonia, BARIS, E. Belmartino, S. - Reshaping Health Care Systems in Latin America, IDRC, Ottawa
- FOWERAKER, J. and LANDMAN, T (1977) - Citizenship Rights and Social Movements, New York, Oxford University Press
- FRIEDMAN, Milton e FRIEDMAN, Rose (1980) - Liberdade de Escolher – O Novo Liberalismo Econômico, Record, Rio de Janeiro.
- GENRO, Tarso - "O Novo Espaço Público - 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista", Folha de São Paulo, 9/6/96.
- GIDDENS, Anthony (1994) - Two Theories of Democratization, citado en Vargas, 2001, op. cit.
- GOMES, Angela C. (1979) - Burguesia e Trabalho - Política e Legislação Social no Brasil, Campus, RJ
- HABERMAS, J. (1984) – Mudança Estrutural na Esfera Pública, Tempo Universitário, Rio de Janeiro
- JAMUR, Marilena (1997) – “Reflexões sobre uma esfera construída e conflitual: “o social”, O Social em Questão, Vol. I 1, No 1, año 1, PUC/RJ, pp. 7-38.
- KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne (1997) - "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" en La Política - Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, Octubre, No. 3, Paidós
- LAVINAS, Lena "Programa de Garantia de Renda Mínima; perspectivas brasileiras," Texto para discussão No. 596, IPEA, Brasília
- LOURRAU, René (1975) - El Análise Institucional, Amorrortu Editores, Buenos Aires
- MARSHALL, T.H. (1965) - "Citizenship and Social Class" in Class, Citizenship and Social Development, New York, Anchor
- MESA-LAGO, C. (1978) - Social Security in Latin America- Pressure Groups, Stratification and Inequality, University of Pittsburg
- MOUFFE, Chantall (1996) – O regresso do Político, Ed. Gradiva, Lisboa

- O'DONELL, Guillermo (2001) – “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho” en Instituciones y Desarrollo, No. 8/9, mayo, Barcelona
- POLANYI, K. - A Grande Transformação, Ed. Campus, Rio de Janeiro.
- PROCACCI, Giovanna (1999) - "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar" en Soledad García y Steven Lukes (comps.) - Ciudadanía, : justicia social, identidad y participación, Madrid, siglo XXI
- PUTNAM, R. (1996) – Comunidade e democracia; a Experiência da Itália Moderna, Editora FGV, Rio de Janeiro.
- REIS, Fabio Wanderley e CASTRO, Mônica -(2001) – “Democracia, Civismo e Cinismo: Um Estudo Empírico sobre Normas e Racionalidade” en Revista Brasileira de Ciências Sociais, febrero.
- REIS, Elisa (1995) – “Desigualdade e Solidariedade – uma Releitura do Familismo Amoral de Banskfield” en Revista de Ciências Sociais, No. 29, año 10, ANPOCS, out, p. 35-48.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995) - A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença, VII Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994) – Pelas Mãos de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade, Edições Afrontamento, Porto.
- SANTOS, Wanderley G. (1993) - "O Híbrido Institucional Brasileiro" en Razões da Desordem, Ed. Rocco, Rio de Janeiro.
- SANTOS, Wanderley Guilherme (1979) - Cidadania e Justiça, Editora Campus, Rio de Janeiro.
- SPOSATI, Aldaíza (1997) "Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania" en Revista Serviço Social e Sociedade, No. 55, año XVIII, noviembre, Cortez, São Paulo.
- TELLES, Vera (1994) - "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos" en Renata Villa-Boas (org) - Participação popular nos governos locais, São Paulo, Pólis, No. 14.
- TITMUS, R.M. (1970) - The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy, , Allen and Unwin, London
- VARGAS, Virginia (2001) - "Ciudadánías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis" en Forum Social Mundial, 2001
- WALZER, Michael (1993) – Las Esferas de la Justicia – Una Defensa del Pluralismo y de la Igualdad, Fondo de Cultura, México

- WALLERSTEIN, Immanuel (1998) - Utopistics, or, Historical Choices of the Twenty-first Century, The New Press, New York
- YOUNG, Iris Marion (1989) – “Polity and Group difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”, Ethics, No. 99, p. 250-274,
- YOUNG, Iris Marion (1990) – Justice and the politics of difference, Princeton University Press, NJ, 1990
- ZALUAR, Alba (1997) - "Exclusão e Políticas Públicas: Dilemas teóricos e alternativas políticas" en Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12, No. 35, São Paulo, febrero.

Síntesis biográfica

Profesora titular de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas – EBAPE, de la Fundación “Getulio Vargas”.

Doctora en Ciencia Política del IUPERJ; Maestra en Sociología del IUPERJ; graduada en Psicología de la UFMG.

Experiencia en el área de enseñanza, investigación y análisis institucional en varias organizaciones en Brasil y en el exterior, particularmente en las áreas de salud y cuidado social. Senior Social Development Specialist Lecturer en el Instituto para el Desarrollo Social –INDES- del Banco Interamericano Desarrollo –BID- (miembro del staff entre 1997 y 1999 y consultora a partir del 2000). Profesora Visitante de la Universidad Nacional de Lanus, en Buenos Aires (Argentina), desde 1999; de la Universidad Peruana “Cayetano Heredia” (Lima, Perú), desde 2001; de la Universidad Mayor de San Andrés, (La Paz, Bolivia), desde 2001 y de la Universidad Federal Fluminense (UFF), desde 2001.

Coordinadora del Programa de Estudios sobre la Esfera Pública (PEEP), Observatorio de Innovación Social.

Praia de Botafogo, 190 sala 1307.

22253-900 Rio de Janeiro RJ Brasil

Tel: (55 -21) 2559-5783

Fax: (55 -21) 2553-8832

E-mail: sfleury@fgv.br

Resumen

Sonia Fleury – cientista política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

La esfera pública democrática, como orden simbólico relacional, es el espacio en el que los sujetos así constituidos afirman su identidad y cambian significados que dan sentido y dirección a sus acciones. La igualdad requerida en la esfera pública y políticamente construida, radica en la diferencia propia de la naturaleza humana. La ciudadanía, hipótesis jurídico-política igualitaria, inscrita como posibilidad en la naturaleza del Estado moderno, fue la mediación más importante en la construcción de la totalidad (comunidad) necesaria para la integración social. Tal mediación y las instituciones a las que dio origen conformaron la ingeniería de una esfera social repolitizada, o Estado social, donde las instituciones estatales y sociales se sintetizan en un único complejo indiferenciado.

Pero además de sus determinantes materiales los procesos de inclusión y de exclusión se fundan en una dimensión simbólica o civilizatoria. Por medio de esta se definen y se reproducen las reglas y rituales de inclusión y exclusión, en una comunidad político-jurídica (de ciudadanos), además de ser fundamentalmente una comunidad de sentido.

La igualdad político-jurídica alcanzada como la adquisición del estatus de ciudadanía confiere un fundamento legítimo al ejercicio de poder, al tiempo que niega las fracturas sociales y los actores colectivos, absolutizando al individuo como el portador material de los derechos y deberes de la ciudadanía.

No obstante, este efecto de oscurecimiento de la dinámica conflictiva en una sociedad de clases es reconstruido a cada momento por la imposibilidad de concretar de la igualdad propuesta en la ciudadanía, contradicción que será el núcleo central que anima la dinámica social y reivindica una nueva institucionalidad democrática para el Estado.

La ciudadanía, como cualquier otro sistema clasificatorio, implica un criterio de inclusión que debe ser visto también como un criterio de exclusión, ya que los criterios que definen la inclusión en la comunidad política y de derechos, son, al tiempo, los que sancionan las normas de exclusión.

La construcción de una identidad común, sobrepasa las diferencias, y no está exenta de su diferenciación en relación con otros grupos sociales, generando un sistema de privilegios para aquellos que fueron incluidos en tal comunidad políticamente construida. Aunque el estatus de ciudadanía no haya sido universalmente distribuido en cualquier sociedad (siendo la nacionalidad, el sexismo y el racismo, los principios de exclusión) su postulación tiene importantes consecuencias que se reflejan en varias dimensiones que componen la ciudadanía así como en sus cuestionamientos actuales en relación con: la dimensión física,

Sonia Fleury – científica política, professora da Fundação Getulio Vargas.

sfleury@fgv.br

www.ebape.fgv.br/pp/peep

la dimensión igualitaria, la dimensión jurídica, la dimensión institucional y la dimensión histórica.

En este trabajo analizamos los cambios y desafíos que se imponen en el momento actual para la expansión de la ciudadanía y la construcción de la democracia plural, diversificada y deliberativa.