

La ciudadanía como apropiación de la política. Los aportes de Evelina Dagnino

MARLENE ROMO RAMOS*

THIS PAPER PRETENDS TO SHOW the social rights and citizenship link as the indissoluble pair to consolidate a political participation of the popular groups that goes beyond the representative practices of institutional democracy. In the 80s and 90s of the 20th century, interesting experiments of popular citizenship were observed in Brazil that were analyzed by the Brazilian sociologist Evelina Dagnino.

Keywords: *citizenship, participation, social rights.*

ESTE ARTÍCULO TIENE LA INTENCIÓN DE MOSTRAR el vínculo derechos sociales y ciudadanía como la dupla indisoluble para consolidar una participación política de los grupos populares que rebase las prácticas representativas de la democracia institucional. En los años 80 y 90 del siglo XX se observaron interesantes experimentos de ciudadanía popular en Brasil que fueron analizados por la socióloga brasileña Evelina Dagnino.

Palabras clave: *ciudadanía, participación, derechos sociales.*

*Profesora del Colegio de Pedagogía,
Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México.

El enriquecimiento del estatus de ciudadanía ha hecho más difícil conservar las desigualdades económicas, porque les deja menos espacios y aumenta las posibilidades de luchas contra ellas.

T. H. Marshall.
Ciudadanía y Clase Social. p. 76.

Introducción

La ciudadanía implica la pertenencia a un Estado Nacional, a una localidad y, en estos tiempos de enormes ciclos de migraciones, se abre la discusión sobre su vínculo extraestatal. Implica la pertenencia a una comunidad política y la posibilidad de participar en ella plenamente. La ciudadanía implica prácticas sociales de pertenencia (Isin y Turner, 2007). Pero para pertenecer y participar en plenitud, se precisa el disfrute de una serie de derechos que permitan la autonomía, la libre autodeterminación de los sujetos. Por ello, luchar por los derechos civiles, políticos y, sobre todo sociales, es la puerta al ejercicio ciudadano. Así, este artículo inicia con una rápida revisión de la trayectoria de reconocimiento de los derechos sociales en el siglo XX y su vínculo con la ciudadanía. A esa integración T. H. Marshall le ha llamado ciudadanía social, que desde su análisis teleológico, es el estadio ideal de ciudadanía. A partir de esa explicación, nos centramos en el caso de Brasil y la propuesta de ciudadanía y democracia que Evelina Dagnino construyó entre los años 90 y la primera década de este siglo, así como su contribución para América Latina.

Los derechos sociales en el siglo XXI, un breve recorrido

Los derechos sociales son un asunto de larga trayectoria histórica, forman parte de la constitución de la modernidad occidental y se pueden encontrar planteados de manera clara en los procesos deliberativos sobre “la cuestión social” en tiempos de la Revolución Francesa, en las reformas elaboradas por Bismarck en Alemania a finales del siglo XIX; las llamadas “Las leyes de pobres” y otras leyes prescritas para beneficiar con prestaciones a los obreros. A principios del siglo XX se legisló para dotar de derechos sociales en el proceso

constituyente en México (1917) y también en Alemania (1919) en tiempos de la República de Weimar.¹

Estos derechos tienen su origen en la demanda de los grupos populares organizados para la salud, el trabajo, la vivienda, la educación y otras cuestiones vinculadas al bienestar y al desarrollo humano. Al centro de estos derechos está la demanda de igualdad, misma que se vincula a la noción de ciudadanía. A diferencia de la *igualdad ante la ley* que aportó el liberalismo, la igualdad desde la perspectiva de los derechos sociales está intrínsecamente vinculada a la noción de *justicia*, fundamentada en la redistribución de la riqueza de las sociedades a través de políticas que impulsa un Estado con vocación social que mejora el nivel de vida de los más carenciados a través de una mayor y más eficiente recaudación fiscal, limita los privilegios de grupos de élite y desarrolla la solidaridad a través de la cohesión social. Todas estas acciones precisan de una escrupulosa planificación, buena administración tanto de la hacienda pública como de los proyectos de distribución de lo común, y con eficaces candados legales y castigos contra la corrupción.

Aunque tienen larga trayectoria histórica, es hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial que los derechos sociales quedan asentados en las leyes y se expanden en particular por Europa y Estados Unidos. Esta nueva idea de ciudadano es una reformulación del contrato social que, después de las guerras, construyera políticas de redistribución para la construcción de “un efecto igualador”.

Como lo fundamenta Rosanvallon (1992), el Estado de Bienestar del siglo XX surge del interés de “recompensar” a una ciudadanía que había vivido la crisis económica de los años 30 y que además luchó por su patria y sufrió por las dos guerras mundiales, con la renovación del contrato social a favor de la solidaridad entre clases y donde la alta burguesía queda regulada por los gobiernos ricos para aportar en favor de una mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores, los pobres y las clases medias. Los derechos sociales también se protegerán como una necesidad de construir un equilibrio social para evitar otras revoluciones socialistas. El fin de la guerra es el inicio de un tiempo nuevo en las relaciones internacionales con la fundación de la Organización de las Naciones Unidas y con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en donde quedan asentados los derechos sociales como una obligación de las naciones para con su ciudadanía.

¹ Esto está desarrollado con gran amplitud en el Capítulo 47 “Derechos sociales” de la *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, volumen 2, a cargo de Rodolfo Arango Revadeneira, editada por la UNAM y que puede consultarse en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3796-enciclopedia-de-filosofia-y-teoria-del-derecho-volumen-dos>

Las políticas de derechos sociales se construyeron a partir de un novedoso modelo de Estado comprometido claramente en discursos y en leyes, a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos a través del diseño y puesta en marcha de políticas de bienestar que, en un mediano plazo, lograrían una notable mejoría en las condiciones de vida de los ciudadanos a partir del acceso a la educación, la recreación, al sistema de salud, al empleo y al retiro, extendiendo la prosperidad y el bienestar. Esos logros tendrían además la virtud de producir un sistema de filiaciones y lealtades que permitirían la viabilidad de dicho Estado y su sistema de gobierno. Por otra parte, el capitalismo local e internacional se benefició al incrementar la compra de todo tipo de bienes novedosos fuera a crédito o al contado; automóviles, electrodomésticos, vestimenta, compra de bienes raíces, seguros, etc. También se consolidaron formas de consumo inéditas para los grupos populares y las clases medias como los viajes de placer, las modas, comer fuera de casa, cine, teatro, consumo de música, entre muchas otras prácticas de consumo cultural.

Organizar un Estado de Bienestar precisó de un saber económico específico para su sostenimiento y viabilidad. Y se sostuvo en los postulados de Keynes y su *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936). Durante los años 50 y 60 las políticas de desarrollo internacionales diseñadas para el proceso de descolonización en África y Asia impactaron también a Latinoamérica. El desarrollo se convierte en un asunto prioritario por parte de los organismos internacionales. La llamada *economía del desarrollo* trabajó en crear los incentivos necesarios para acortar la brecha de desigualdad de esos países dentro de sus propias sociedades y en relación con los países desarrollados. Los indicadores para medir el desarrollo fueron evolucionando; en una primera etapa medían sólo pobreza material y posteriormente incluirían otros niveles de bienestar como nivel educativo, los índices de democracia y de violencia, entre otros, que juntos integrarían el concepto de *desarrollo humano* en estudios como los de Amartya Sen (1998) quien comprende el desarrollo como un proceso histórico, social, multifactorial, más allá del mero crecimiento económico o de producción de bienes.

En Latinoamérica el modelo de bienestar y desarrollo basado en el Keynesianismo, como el llamado desarrollismo (Pinto, 2005)² –que fue un tipo de capitalismo tutelado por el Estado sin el alcance del Estado de Bienestar– produjo un piso mínimo de bienestar de manera sostenida y se consolidaron los derechos sociales para sus ciudadanos en los tiempos de los gobiernos nacionales-populares, en los que se impulsaron políticas para el desarrollo social.

² Consultado en: <http://www.rrojasdatabank.info/RVI96Pintos.pdf>

Así pues, los derechos sociales son el centro de la concepción de ciudadanía del siglo XXI. Son la base de una ciudadanía distinta a la liberal que recupera elementos del enfoque de Marshall³ y su explicación sobre la generalización de los derechos sociales, los cuales son una conquista posterior a la Segunda Guerra; se obtienen por la vía de la intervención política y se desmercantilizan porque el mismo Estado realiza la intervención distributiva. Su vínculo con el ejercicio ciudadano radica en que forman el piso mínimo de bienestar social “necesario para la participación autónoma de todos en la vida social y política” (Assies, 2002: 150).

Neoliberalismo y la fragilidad de los derechos sociales y la ciudadanía en América Latina

El neoliberalismo fue implementado en América Latina no sólo como un modelo económico, sino también ideológico que impulsó planteamientos como el que la combinación del libre mercado y un sistema democrático representativo formarían un círculo virtuoso de balances y contrapesos que crearían ajustes para equilibrar la desigualdad. Muy pronto quedó en evidencia que no sería así.

Por otra parte, y aunque parezca una contradicción, el modelo de globalización neoliberal para funcionar bien, tuvo de cumplir con metas mínimas en materia de desarrollo humano para ser sustentable. Por ello se impulsó la agenda de Los objetivos de desarrollo del milenio.

Así pues, el desarrollo dejó de ser un asunto sólo de la economía y la demografía para volverse una preocupación de todas las disciplinas sociales. Se realizaron estudios sobre democracia que incluyeron el tema del desarrollo como el libro *¿Qué es democracia?* de Alain Tourraine. Economistas como Amartya Sen van a incluir el asunto de la democracia en sus análisis como en el libro *Desarrollo y Libertad* (2000). Este enfoque transdisciplinario es el fundamento de la noción de *Democracia Sustantiva* de Guillermo O'Donnell (1993), la cual para sostenerse precisa de una ciudadanía fundamentada en el goce de derechos y en la posibilidad del desarrollo de las personas que les permita tener capacidad de agencia para poder sostener modos de vida democráticos. Por su parte, Sonia Fleury explica esta vinculación: “Más que un conjunto de reglas,

³ T.H. Marshall en su libro *Ciudadanía y clase social* desarrolla la idea de que hay un proceso evolutivo de derechos: civil, político y social. Estos últimos son centrales para construir igualdades no sólo jurídicas sino económicas y de desarrollo humano que permita a los actores ser parte de la vida política más allá de las clientelas y el vasallaje.

la democracia implica el reconocimiento del otro, la inclusión de todos los ciudadanos en una comunidad política, la promoción de la participación y el combate a toda forma de exclusión” (2006: 101).

Se puede decir que tanto las políticas de desarrollo como la propuesta de democracia sustantiva dieron lugar a la Ciudadanía Social, la cual propone que la inclusión no sólo es jurídica o política, sino integral. El ciudadano ha de tener sus necesidades básicas cubiertas para lograr la autonomía y el sentido de agencia necesario para sostener una democracia sustantiva que permee la vida social y no sólo en el ejercicio de gobierno. Este tipo de ciudadanía permite que la población y no nada más las élites, conozcan y utilicen las vías para acotar el poder económico, político y simbólico. Sin duda, en este siglo la ciudadanía pasa por lo social y esta forma de ciudadanía precisa de un Estado con capacidad de generar políticas distributivas.

Las políticas distributivas de los gobiernos nacionales-populares en América Latina generaron políticas sociales en materia de educación, salud, vivienda y pensiones. En los periodos de las grandes migraciones campo-ciudad se dotó de infraestructura urbana a los asentamientos marginales. Al instaurarse el neoliberalismo estas políticas distributivas fueron limitadas al máximo; los procesos de modernización económica provocaron que el acceso a servicios sociales del Estado, como el de la salud o la jubilación, quedaran destinados sólo para los ciudadanos que mantuvieran por muchos años un empleo en la economía formal abriendo aún más la brecha de desigualdad en la región.

Los derechos sociales que permiten la satisfacción elemental de las necesidades –preocupación fundamental del marxismo– y que en la tradición intelectual francesa llaman “la cuestión social”, es un asunto de larga trayectoria histórica y como ya hemos dicho, siempre han sido obtenidos a través de la lucha social. La noción de igualdad es el corazón de la ciudadanía y la noción de igualdad vinculada a los derechos sociales va más allá de la igualdad jurídica del liberalismo; implica la redistribución de la riqueza y por eso son polémicos, pues volverlos efectivos implica mayores impuestos, pérdida de privilegios, obligaciones para las élites y solidaridad social. Sin duda para llevar esto a cabo se precisa de un Estado fuerte y legitimado, eficaz en su planificación, con leyes eficaces contra la corrupción y buen administrador tanto de las políticas públicas como de la hacienda nacional. Desde esta perspectiva, la igualdad es equivalente a la justicia y el interés público está sobre el privado. Los derechos se están desdibujando de las agendas nacionales neoliberales en el hemisferio americano apoyándose en una estrategia discursiva y simbólica que desplaza

a la comunidad nacional y pone al mercado y al individuo al centro; para justificar este cambio social se elaboran argumentos por parte de comunidades académicas y la gobernanza internacional contra los derechos sociales y los gobiernos que los favorecen. Con el debilitamiento de los estados en la región, la defensa y exigibilidad de estos derechos dependen de una ciudadanía que tiene que comprender que nadie le regala nada, ni son dádivas, sino un acto de justicia distributiva pues es la productora de la riqueza social.

Dado que las políticas de libre mercado debilitaron o anularon los mínimos avances sociales que existían en nuestros países, entre las estrategias para acotar la creciente brecha de desigualdad, organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe del 2004 ya comentado, propuso la construcción de una ciudadanía social como política hemisférica. Guillermo O’Donnell, que escribió el estudio interlocutorio, explica la importancia de la ciudadanía para el mantenimiento de las democracias latinoamericanas y para ello hay que impulsar el desarrollo del *agente-ciudadano*, es decir:

Alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente y es interpretado/a por los demás como responsable por los cursos de acción que elige [...] la agencia constituye a cada individuo como persona legal, portadora de derechos subjetivos. Esta persona realiza opciones y es responsable por ellas porque el sistema legal presupone que es autónoma, responsable y razonable [...] el individuo –un agente portador de derechos civiles y eventualmente también sociales, sea o no ciudadano/a político/a– tiene derecho legal a ser tratado con plena consideración y respeto y sobre las mismas bases que cualquier otro (O’Donnell, 2003: 34-60 y 74).

Siguiendo al autor, el individuo no se convierte en ciudadano con capacidad de agencia por sí sólo, se precisa una convivencia con su entorno social, de un Estado que garantice el Desarrollo Humano y los Derechos Humanos de la ciudadanía y por otra parte el ciudadano-agente debe estar habilitado para conocer, ejercer y exigir sus derechos, por lo que precisa de nuevas relaciones y prácticas para la vida política; se ha requerido de informar y formar a estos ciudadanos de los años de las transiciones para que no sólo conozcan las reglas formales del juego electoral, sino para que fortalezcan, asimilen y modifiquen sus valores y actitudes para beneficiar y beneficiarse de un régimen democrático. Este trabajo lo ha hecho la escolarización, los organismos

nacionales e internacionales a través de cursos y talleres, los medios de comunicación con su construcción de sentidos, pero también lo han hecho con éxito los movimientos sociales.

Esbozo de la ciudadanía basada en derechos sociales en América Latina

Durante el proceso de resistencia y denuncia en tiempos de las dictaduras y los autoritarismos, la noción de “tener derechos” se incorporó en los imaginarios ciudadanos como la forma de comprender la adscripción y la inclusión. El discurso novedoso de los Derechos Humanos que se produjo en esos tiempos ayudó a integrar la relación derechos-dignidad con la democracia en medio de un contexto de atropellos, injusticias y arbitrariedades que fueron denunciándose a la comunidad internacional. En esos momentos se hizo énfasis en las garantías individuales y pronto se integrarían las nociones de derechos políticos, sociales, económicos y culturales. Las demandas de justicia desde la perspectiva de los derechos humanos son un cambio de paradigma, como lo explica Elizabeth Jelin:

74

Desde la perspectiva de los paradigmas latinoamericanos, lo que ocurrió en ese período fue la incorporación del marco de los derechos humanos en la lucha antidictatorial. Antes, la dominación y las luchas sociales y políticas eran interpretadas en términos de lucha de clases o de revoluciones nacionales. La incorporación de la clave “violaciones a los derechos humanos” fue, en ese marco, una verdadera revolución paradigmática. Esta definición implica concebir al ser humano como portador de derechos inalienables. Supone también la asignación de una responsabilidad central a las instituciones estatales de garantizar la vigencia y el cumplimiento de esos derechos (2003: 6).

Durante el periodo de las transiciones el respeto a los derechos (por lo menos de manera discursiva) acompañó el discurso de los partidos y los políticos. Garantizar respeto y acceso a los derechos resultó relevante y necesario para las democracias en ciernes. El discurso de los derechos de ciudadanía renovó el discurso sobre la ciudadanía, lo volvió atractivo y comprensible para los sujetos populares en sociedades que se encontraban en medio de la modernización ligada a los procesos de urbanización e industrialización (Jelin, 2003).

El fortalecimiento de la perspectiva del derecho a los derechos se vinculó en coincidencia histórica con la irrupción de diversos movimientos sociales que exigían la visibilización de sujetos históricamente marginados, fuera de modo

económico o cultural o ambos, y junto con las demandas por la democratización, desarrolló una noción de una ciudadanía de tipo social y participativa que empezaría a ser exigida en el espacio público. La incorporación de este modelo de ciudadanía impulsado desde los movimientos sociales y diversos actores y organizaciones civiles, implicó el desarrollo de estrategias específicas para apropiarse de los discursos sobre la ciudadanía y conseguir la interlocución directa con las instancias del Estado. El fenómeno de movilización social los años 80 y 90 produjo actores políticos “nuevos”; su novedad residió en que quedaron fuera de la tutela de los partidos políticos, los sindicatos y otras grandes corporaciones horizontales y jerarquizadas. Estos nuevos actores no luchaban por las grandes revoluciones sino por lo cotidiano e integraron a sus subjetividades nuevas formas de hacer política (Lechner, 1988). La noción de derechos, la urgencia democrática, las demandas de grupos específicos y el interés en acompañar las decisiones gubernamentales en políticas sociales se integraron para producir un tipo de ciudadanía social-participativa fundada en derechos, que se expresó en América Latina desde la década de los ochenta hasta nuestros días.

Proveer de estos derechos creó generaciones de ciudadanos integrados con mayor conocimiento a sus sociedades y provocó –dice Williem Assies– “el cambio de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil” (Assies, 2002: 154).

75

La primera mitad del siglo XX se caracterizó por el crecimiento de los derechos sociales en buena parte del mundo occidental. Sin embargo, su ejercicio resultó equívoco pues su posesión (la cual Marshall define como *entitlements*⁴) algunas veces fue clara –como el derecho a la educación– pero la más de las veces quedó oculta bajo el ropaje de dádivas gubernamentales para el control social y la acción corporativa. Aún con estas maneras difusas, los derechos sociales se asimilaron en la población que exigió con movilizaciones y otras estrategias el que les fueran otorgados y protegidos, pues como refiere Williem Assies: “La demanda por la expansión de tales derechos estaba dando lugar a movilizaciones populares cada vez más autónomas que amenazaban con rebasar el marco de la economía capitalista” (ibídem, 155).

Estas acciones políticas en la búsqueda y defensa de estos derechos se vinculan con la formación de una sociedad civil vinculada a la construcción de una ciudadanía democrática y democratizadora construida desde abajo, desde

⁴La palabra *entitlement* viene del inglés y refiere el derecho a tener, según indica el diccionario Cambridge: *something that you have a right to do or have, or the right to do or have something*. Consultado en <http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/entitlement>.

lo social y no desde lo estatal. Esta forma organizativa y su auto representación, según Assies y Dagnino, está vinculada a las lecturas de la obra de Gramsci en los años 70 en Latinoamérica.

Esta expresión de ciudadanía tiene como aspiración el orientar las políticas de participación que deciden el cómo se ha de incluir a los sujetos en la vida pública y su derecho a intervenir en la vida política. Pretende un tipo específico de inclusión que permita el ejercicio de derechos para alcanzar un adecuado desarrollo y luchar por formas efectivas de redistribución de la riqueza para limitar al mínimo la desigualdad y para una efectiva movilidad social. Sin embargo, esta expresión de la ciudadanía se enfrenta a dificultades para su impulso y permanencia dadas las profundas desigualdades sociales, económicas y culturales en las que viven buena parte de los habitantes de América Latina; quienes son marginados del ejercicio de su ciudadanía y son convertidos en meros clientes de las disputas electorales y en sujetos de políticas de ayuda estatal.

Con la implementación de la lógica neoliberal y sus cambios culturales e ideológicos, se produce un giro cultural de orden conservador-liberal que genera un discurso de crítica a toda política de solidaridad del Estado. Las críticas apuntan contra las políticas de apoyos para la educación, la salud, la vivienda, la recreación y otros derechos, pues argumentan que el libre acceso a estos derechos vuelve a los sujetos dependientes, flojos, irresponsables. Se decía que la economía perdía dinamismo porque no había incentivos por parte de las personas para competir. El Estado de Bienestar fue llamado con sorna “Estado Paternalista” y con recursos retóricos se equipararon los derechos sociales con las dadas o limosnas que ofrecen las iglesias a sus feligreses desamparados. Las formas culturales del neoliberalismo elaboraron una nueva concepción social basada en la responsabilidad del individuo para con él mismo y sus dependientes. Los derechos serán revestidos como “favores” a cambio de lealtades y prácticas corporativas. Aunque, en efecto, en América Latina muchos de los derechos sociales se han usado para la creación de clientelas, pero ni todos ni siempre han estado vinculados a esta práctica; por ejemplo, la salud y la educación pública en Argentina, México y Brasil.

Sobre la ciudadanía social en Brasil

Según Dagnino, en el estudio introductorio del libro *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, a partir del año 1964 en que irrumpe una Junta Militar en Brasil, el proceso de construcción de ciudadanía contemporánea inicia su proceso moderno.

[...]que no es lineal, pero debe ser entendido como desigual en su ritmo, en sus efectos sobre las diferentes áreas de la vida social y política, combinando avances, retrocesos y hasta estancamiento. Entenderlo así permite dar cuenta de la compleja dinámica que presenta la construcción de la democracia como un proceso multifacético que resulta de la disputa entre distintos proyectos políticos que, al interior de la sociedad civil y de los distintos niveles del aparato estatal, confrontan distintas concepciones sobre la propia naturaleza y límites de este proceso (2002: 14).

Los años ochenta, la “década perdida” para los economistas, es la década de la construcción de una ciudadanía social participativa en América Latina. Al detenerse el desarrollo económico crecerán las formas de organización popular y sus movilizaciones produciendo un acumulado de experiencias que darán forma a una concepción de ciudadanía dinámica y autónoma del Estado; será una construcción de las comunidades para sí mismas. Antes de esto, las pautas de ciudadanía en lo que se refiere a la participación y normas de inclusión las daba el Estado. Durante la etapa desarrollista esto fue muy evidente.

El Estado brasileño de la posguerra se caracterizó por su vocación autoritaria, nacionalista, centralizadora e intervencionista (Teixeira y Dagnino, 2002) durante los tiempos de gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945) y de los gobiernos consecutivos dominados por su influencia, hasta el golpe militar de 1964. Posteriormente, con el final de las dictaduras en 1985 se producirá un re-descubrimiento de la sociedad como lugar de la política.

Será el estado brasileño de los años 30 a los años 80 el centro neurálgico que organiza a toda la sociedad, su identidad. “[...] se revistió de un carácter nacionalista, autoritario, centralizador e intervencionista” (Teixeira, et al., 2002: 27). Esta forma estatal será la que modernizará a Brasil y logrará cambiar la vieja imagen de colonia esclavista por una de país moderno, pujante y multirracial. Durante este período, como en los casos mexicano y boliviano, será el Estado quien construya a la nación. Esa construcción es el corazón del pacto nacional- populista, pues “El populismo latinoamericano funcionó para acompañar el tránsito de la sociedad agraria-oligárquica a la sociedad urbana-industrial” (Jelin, 2003: 6).

Durante esas décadas sucederán las grandes migraciones a los núcleos urbanos que producirán cambios importantes en las formas de organización social. Los grupos subalternos que llegan del campo sin nada más que la búsqueda de un porvenir, empiezan a organizarse para obtener los servicios que se necesitan para la vida digna en las ciudades; vivienda, agua, electricidad, saneamiento, pavimento, escuelas, clínicas de salud. Obtener estos recursos

implicó una capacidad organizativa importante que fue semilla de ciudadanía social al conectar estas necesidades con la idea de derechos. Con las prácticas sociales se ejercitaron procesos organizativos que facilitaron la comprensión de conceptos como dignidad, igualdad y sentido de pertenencia política. De manera alegórica, migrar a las ciudades para estos sujetos implicó en algún sentido ir en búsqueda de la ciudadanía, ya que pudieron desarrollar organización comunitaria, formas de participación en resistencia, lucha por la sobrevivencia y dignificación de sus formas de vida.

Durante los años del Varguismo se producirá una primera ola democratizadora con la aparición de organizaciones sociales que participan activamente en los espacios sociales pero que están ligadas al sistema político, como la Sociedad de Amigos del Barrio y asociaciones afrobrasileñas como la Asociación Cultural del Negro, que muestran ya una conciencia histórica de exclusión. Este florecimiento de asociaciones comunitarias se ubica sobre todo en las ciudades. Las manifestaciones de asociacionismo son la trama de un tejido asociativo en Brasil a partir de los años 60.

Después del periodo del Estado Nuevo y las dos décadas de dictaduras militares, Brasil experimentará su proceso de democratización reconociendo la labor de la sociedad civil en éste. Si durante la primera parte del siglo XX las transformaciones políticas son obra exclusivamente del Estado, durante los últimos años del siglo los cambios serán producto en buena medida de esta sociedad civil popular. Movimientos urbanos, movimientos ecológicos, de mujeres, pueblos indígenas, identidades sexuales, movimientos sindicales, Comunidades Eclesiales de Base (CEB's), estudiantes, intelectuales (Teixeira, et al., 2002: 50). La permanente lucha y la dinámica propia de los movimientos fueron un ejercicio pedagógico que logró producir en los sujetos la comprensión de la ciudadanía para después pasar a la exigencia de la misma y la apropiación de la democracia. “En medio de todos aquellos movimientos que surgían o reaparecían, entrecruzándolos, permeándolos, suministrándoles nuevas referencias para la noción de derecho y ciudadanía” (Sader, 1988).

Los procesos de concientización que ocurrieron en esos años de organización comunal y debates permitieron relacionar la noción de pobreza con la de exclusión; se comprendió que la pobreza es una limitante de la ciudadanía. La pobreza como inferioridad civil produce exclusión política y a decir de Teixeira también una privación cultural. “Como parte del orden social jerárquico y autoritario de la sociedad brasileña, ser pobre significa no sólo soportar privaciones económicas y materiales, sino también estar sometido a reglas culturales que conducen a una ausencia completa de reconocimiento

de las personas pobres como sujetos portadores de derechos... implica una condición de sumisión política y social” (Teixeira, et al., 2002: 23).

El ejercicio la ciudadanía produjo la capacidad de tomar decisiones. Al dimensionar a la ciudadanía como “el derecho a tener derechos” se elaboró un acomodo en las relaciones sociales que buscó una sociabilidad más equitativa. Evelina Dagnino señala que esta definición de ciudadanía produce transformaciones sociales que no logran por sí solas las reformas económicas o políticas. Ella explica que la lucha por la ciudadanía implica necesariamente una reforma “intelectual y moral”.

Por otra parte, el no reconocimiento de los derechos afecta la posibilidad de construir ciudadanía y pone de manifiesto lo que Dagnino llama para el caso de Brasil “autoritarismo social”, el cual se produce a partir de la desigualdad:

Esta es la sociedad en la cual la desigualdad económica, la miseria, el hambre, son los aspectos más visibles de un ordenamiento social presidido por la organización jerárquica y desigual del conjunto de las relaciones sociales: lo que podemos llamar autoritarismo social. Profundamente enraizado en la cultura brasileña y basado predominantemente en criterios de clase, raza y género, este autoritarismo social se expresa en un sistema de clasificaciones que establece diferentes categorías de personas dispuestas en sus respectivos lugares en la sociedad. Esta noción de lugares sociales constituye un código estricto, que invade la casa, la calle, la sociedad y el Estado. Así, el autoritarismo social engendra formas de sociabilidad y una cultura autoritaria de exclusión que subyacen al conjunto de las prácticas sociales y reproducen la desigualdad en las relaciones sociales en todos los niveles” (Dagnino, 1994: 104).

A partir de la pedagogía de los derechos, la capacidad de asociación y la movilización que se asimiló en sectores de la sociedad civil brasileña, se fue construyendo una *autonomía* en relación al Estado. Autonomía para proponer políticas públicas, para gestionar lo público, hacer diagnósticos, identificar derechos que deben ser otorgados y protegidos. Los grupos populares le dijeron al Estado “yo te digo cómo y para qué necesito mi ciudadanía”. En Brasil hubo una pérdida de la tutela del Estado en la segunda mitad del siglo XX y la ciudadanía pudo manifestarse en el constituyente que dio luz a la Constitución brasileña de 1988.⁵ La asamblea constituyente permitió el involucramiento en la política de diversos actores sociales de organizaciones barriales y comunitarias

⁵ Leonardo Barreto y David Fleischer en el artículo Reformas Políticas y Democracia en Brasil, elaboran una interesante explicación de este complejo proceso desde el entramado jurídico y político. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/9.pdf>

a través de acuerdos participativos. Los encuentros, los cruzamientos de estos actores produjeron una convergencia histórica que provocó una presión política que impactó la transición democrática brasileña, pues se visibilizaron asuntos importantes para la sociedad que no eran contemplados por los actores institucionales. Este impulso de la sociedad civil logró llevar importantes demandas al Constituyente que elaboró la constitución de 1988 y conquistó espacios de decisión y de gestión pública como el plebiscito, el referéndum popular, la audiencia pública, el tribunal popular, etc.

El periodo constituyente fue un momento privilegiado donde las reivindicaciones del periodo anterior tenían posibilidades de transformarse en “nuevos derechos de ciudadanía”. En todas las localidades del país fueron creados espacios de discusión, foros, comités, plenarios, proconstituyentes para articular demandas y llevarlas a los parlamentarios para inscribirlas en la nueva constitución en forma de derechos (Teixeira, et al., 2002: 56).

Ahora bien, cabe acotar que toda esta efervescencia social-popular no logró modificar las políticas del Estado brasileño en materia económica y de redistribución de los bienes públicos y reconocimiento, ya que a fin de cuentas Brasil ya estaba organizado como un Estado neoliberal. Durante esos años, el asunto de la pobreza se trató en debates públicos y, sin embargo, en los años 90, durante la consolidación del modelo neoliberal brasileño, la marginación no se trató como una condición de falta de derechos y como un problema sistémico, pues se atendió como lo marcan los criterios económicos de este modelo: a partir de acciones focalizadas y desde la filantropía. Aún así, lo notable fue que este país, como todos en la región, tuvo que someterse a los postulados del Consenso de Washington y estructurarse como lo mandataba el capitalismo global, pero pudo producir y mantener la ola participativa y asociativa que irrumpió en las grandes ciudades brasileñas como Sao Paulo, Río de Janeiro, Bahía y Porto Alegre, concretando notables experimentos de participación social que se aglutinaron en la experiencia de los presupuestos participativos; uno de los logros más relevantes de este periodo democratizador. Destacan aquellas experiencias que tuvieron lugar en municipalidades gobernadas por el Partido de los trabajadores (PT) en las ciudades de Porto Alegre y Belo Horizonte (Avritzer, 2002: 121).

Los presupuestos participativos, como ejemplo exitoso de ejercicio ciudadano, es el resultado de un acumulado pedagógico de prácticas de ciudadanía social participativa en las urbes de Brasil, pues hay modos de organización popular que se pueden rastrear desde los tiempos del *Estado Nuevo* del Varguismo

(Dagnino, 1998 y 2002) que abrieron la posibilidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y pusieron en tela de juicio las viejas prácticas excluyentes que permitieron crear una cultura política fundamentada en la participación y en la lucha por los derechos sociales. En los análisis hechos por Dagnino y Teixeira (2002) se enfatizan los factores que fortalecieron este modelo de ciudadanía social participativa:

- La capacidad organizativa de la sociedad civil aceleró el ritmo pausado con el que se había planeado la transición democrática en Brasil.
- Consolidó una sociedad civil de origen popular.
- La lucha contra la violencia generó cohesión social.
- Crisis del Estado centralista militarizado.
- La apertura económica liberal y su crisis democratizadora.
- Movimientos urbanos con reivindicaciones de servicios públicos: agua, luz, transporte; y sociales como educación y salud, que fueron comprendidos como derechos.

La introyección de los derechos potenció la capacidad de unidad para exigirlos como un todo y los afianzó con la noción de ciudadanía a partir de la premisa de que el ciudadano tiene derechos, carecer de ellos te convierte en el no-ciudadano y por lo tanto se produce la exclusión del espacio social. Esa potente transformación del sentido común en términos de Gramsci está vinculada con el acceso a la ciudad y se conecta con el interés en participar en las formas en que se administra lo público en las zonas populares del Brasil.

La trayectoria histórica de participación desde este enfoque generó una comprensión sobre los derechos como el eje que le otorga al ciudadano la capacidad de autonomía para participar en lo público. Los derechos te protegen de ser un cliente de los gobiernos y de la manipulación. Los derechos están anclados a la noción de dignidad. La noción de ciudadanía implica la dignificación de las personas y así, el Estado no es el que hace favores, sino un interlocutor y por ello participar para decidir se vuelve una demanda política prioritaria.

Las movilizaciones múltiples y diversas que duraron dos décadas permitieron evidenciar la enorme desigualdad económica y racial en Brasil, a pesar de la propaganda que hacía la dictadura hacia dentro y fuera del país. En tiempos de la dictadura se promovieron medidas de propaganda dirigidas a la comunidad internacional con una imagen de Brasil como espacio de fiesta y alegría; playas, chicas blancas en bikini –“chicas de Ipanema”–, música, el carnaval de Río de Janeiro, etc.

Por todo lo anterior no resulta extraño que durante los años del constituyente hubiera una enorme participación social. Se presentaron enmiendas populares que llegaron a adjuntar 12 millones de firmas ciudadanas y aunque no se consolidó la reforma agraria –una cuestión que ha sido analizada como una derrota de los movimientos rurales–, sí se construyeron los consejos gestores de política social en las ciudades.

La Constitución de 1988 dotó de derechos sociales y otorgó formas de participación muy amplias para la gestión gubernamental y el control de los gobernantes, y eso fue un triunfo de la ciudadanía quien delineó lo que en términos weberianos sería un “tipo ideal de ciudadanía”; aquel que tiene la conciencia de su derecho a los derechos y a la vida política. Esta conciencia cívica-popular que logró participar en un constituyente y en el año 2003 llevar a un obrero metalúrgico a la presidencia vía el Partido de los Trabajadores es el acumulado de batallas –sobre todo urbanas– por el derecho de ciudadanía. James Holston, en su libro *Insurgent citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*, revisa el fenómeno de la apropiación del concepto de ciudadanía en las periferias urbanas en Brasil como una insurgencia democrática que enfrentó a los sistemas de desigualdad profundamente arraigados y a la violencia:

[...] durante dos siglos los brasileños han practicado un tipo de ciudadanía muy común entre las naciones-estado, una que es universalmente inclusiva en la membresía nacional y no igualitaria en la distribución de derechos y que legitimó las diferencias sociales. Pero desde la década de 1970, mostró como los residentes de las periferias urbanas de Brasil han formulado una nueva ciudadanía que está desestabilizando a las viejas formas. Las movilizaciones no se han desarrollado en los espacios de lucha de los trabajadores, sino en la ciudad, particularmente en los conflictos de residencia ilegal, la construcción de viviendas y el conflicto de tierras. Sin embargo, precisamente cuando los brasileños democratizaron el espacio urbano y lograron la democracia política, la violencia, la injusticia y la impunidad aumentaron dramáticamente. Basándose en investigaciones comparativas, etnográficas e históricas, la ciudadanía insurgente revela por qué los insurgentes y los atrincherados permanecen peligrosamente unidos a medida que nuevos tipos de ciudadanos expanden la democracia incluso cuando las nuevas formas de violencia y exclusión la erosionan.

En lugar de ver esta paradoja como evidencia de fracaso democrático y caos urbano, *Insurgent Citizenship* sostiene que las realizaciones contradictorias de la ciudadanía caracterizan a todas las democracias, emergentes y establecidas. Centrándose en los procesos de toma de decisiones ciudadanas que prevalecen a nivel mundial, desarrolla nuevos enfoques para comprender el curso contemporáneo de la ciudadanía democrática en sociedades de culturas e historias muy diferentes (Holston, 2008: 15).

En los movimientos sociales de los años 80 hay un proceso de empoderamiento y la construcción autónoma de un proyecto político de ciudadanía. En los años noventa se observa más bien la cogestión con el Estado, lo que sería natural tras la promulgación de la Constitución, sin embargo esta cogestión terminó abonando al proyecto neoliberal y se desgastaron las formas insurgentes de lucha ciudadana de las que habla Holston. Esta enorme experiencia ha permitido a académicas como Evelina Dagnino, hacer una sólida y sugerente reflexión sobre las formas que tomaron la ciudadanía y la democracia tras una década de movimientos sociales que permitieron articular concepciones novedosas que en nuestros días se han vuelto modelos tanto teóricos como de aspiración política en distintas latitudes.

Brasil. La búsqueda de una ciudadanía social participativa. Una revisión a los conceptos de democracia y ciudadanía en algunos trabajos de Evelina Dagnino

Evelina Dagnino es politóloga formada en Brasil y en la Universidad de Stanford. Por muchos años estuvo adscrita en la Universidad de Campinas de donde recientemente se jubiló. Académica militante, acompañó por muchos años a los favelados de Campinas y Sao Paulo en sus luchas por la ciudadanía. Estudia de las formas culturales de la política y de la obra de Antonio Gramsci para pensar alternativas contrahegemónicas. Estudia la ciudadanía como fenómenos culturales, vinculada al sistema de valores de los grupos sociales, por lo que toda ciudadanía es cultural y toda política es cultural. La Dra. Dagnino afirma haber llegado al tema de la ciudadanía por ser la cultura una preocupación constante. Cuando regresó a Brasil en 1973 a la Universidad de Campinas, la dictadura estaba en su plenitud y por ello era difícil hacer investigación a partir de temas contemporáneos, así que se dedicó a estudiar el nacionalismo en Brasil en los años 30 y 40, y la producción ideológica del Estado.

El tema de Ciudadanía aparece como preocupación en la década de los noventa. Produjo un texto en 1994, *On becoming a Citizen. The history of Dona Marlene* y esta es la entrada al tema. Militó en el movimiento de las favelas en los años 80, los años de efervescencia de los movimientos sociales. Sus trabajos sobre la ciudadanía participativa en disputa con la ciudadanía neoliberal que los grupos populares arraigaron en Brasil se ha vuelto un referente del tema en Latinoamérica.

Evelina Dagnino ha elaborado un análisis sobre el desarrollo de la ciudadanía participativa en Brasil entre las décadas de los 80 y 90. Su trabajo de campo

y su militancia de izquierda la acercarán a los movimientos sociales urbanos en las periferias. Observando las prácticas culturales y políticas de las personas que formaban parte de las asambleas, las marchas y los diversos comités, la autora descubrirá como se populariza el uso del término ciudadanos para referirse a ellos mismos; “queremos ser ciudadanos de verdad”, “tener agua y drenaje es un derecho de la ciudadanía”, serán frases comunes en las discusiones.⁶

A partir de ese primer trabajo la Dra. Dagnino ha elaborado importantes artículos que circulan en las bibliografías del tema en muchas partes del mundo, pues ha intentado decantar qué significa ser ciudadano para los grupos populares tanto en Brasil como en otros países de Latinoamérica que no se adscriben a la narrativa de las transiciones democráticas, como en el artículo “Meanings of citizenship in Latin America”:

Si la noción de ciudadanía se ha esparcido a través del continente, el momento específico, las diferentes características que asumió han sido determinados por los diversos contextos políticos nacionales en diferentes países.

El surgimiento de la noción de ciudadanía como asunto relevante para el debate político y académico puede observarse primero en Brasil, a principios de los ochenta, en Colombia y Perú a fines de los ochenta, a mediados de los noventa en Ecuador, cuando estos países vieron la ascensión de movimientos democráticos (Menéndez Carrión 2002-2003). En Chile, surgió en la segunda mitad de la década de 1990, impulsada por la agenda neoliberal, que ya estaba bien establecida en el país. Más tarde, en México, su aparición coincidió con el declive del régimen dominante del Partido de la Revolución Mexicana (PRI) y, más recientemente, en la Argentina, ganó fuerza durante la movilización social en contra de la “clase política” (Dagnino, 2002).

Como ya se explicó anteriormente, los sujetos involucrados en estos procesos vincularán la noción de derechos con la noción de ciudadanía. Comprenderán que la ciudadanía es una estrategia política (Dagnino, 1994) para lograr la inclusión social y para la conquista de derechos, y lucharán por ella poniendo en entredicho al Estado en cuyas leyes se dice que esos sujetos populares son ciudadanos, aunque en la práctica eso no es verdad pues no se puede estar integrados a una comunidad política si se está empobrecido, marginado y excluido de opinar sobre su propia situación y otros asuntos públicos.

Evelina Dagnino observará este cambio cultural de asimilación y uso del concepto de ciudadanía y escribirá su artículo *On becoming a citizen. The*

history of Dona Marlene (Convirtiéndose en ciudadana. La historia de Doña Marlene). Es la historia de una de las participantes de La Asamblea del Pueblo (Assambleia do Povo) en una favela de la ciudad de Campinas. En este artículo se explica como una lideresa comunitaria atraviesa el proceso político-cultural de convertirse en ciudadana a partir de una trayectoria de participación que culmina en la concientización sobre sus derechos y la apropiación del término ciudadanía para sí y para sus compañeros de lucha. Dagnino destaca la sorpresa que le provoca como investigadora el darse cuenta de que su informante “fala ciudadano”, “habla ciudadano”, que en este caso no sólo se refiere a que Doña Marlene conoce sus derechos y lucha por ellos, sino que se comprende en toda su complejidad la dicotomía del estar incluido versus estar excluido en la sociedad brasileña.

Posteriormente a este trabajo etnográfico, la Dra. Dagnino continuará observando los procesos de ciudadanización de los favelados brasileños y otros sectores urbanos populares para concluir en la “apropiación sorprendente del concepto de ciudadanía” (2002) en Brasil y América Latina. Con ello quiere enfatizar el cambio de cultura política entre los sectores excluidos del Brasil urbano de la posdictadura. Su trabajo se fundamentará en el seguimiento histórico desde los años 30 y el Varguismo con su “Estado Novo”, hasta la explosión de diversos movimientos sociales populares tras el fin de la dictadura en 1985. La autora da cuenta de los significativos avances que, a través del asociacionismo militante ha permitido la conformación de una sociedad civil que hace contrapeso al Estado y lo obliga al diálogo, la negociación y el reconocimiento de derechos.

La potente idea del “derecho a tener derechos” se ha mencionado en textos filosóficos, pero es en la obra de Hanna Arendt donde resalta para los estudiosos y militantes de los derechos humanos en este siglo. Arendt argumenta sobre el valor de la vida humana donde la simple existencia de una persona es suficiente para tener derechos y vida política, con o sin filiación a una nación.

Arendt pensó en la condición de desposesión de derechos a partir de lo que vivieron grupos estigmatizados durante la segunda guerra mundial; judíos, gitanos, homosexuales, comunistas; despojo de nacionalidad, exilio, campos de concentración, sobre explotación de su fuerza de trabajo, la pérdida de su dignidad humana y la condena a muerte. Esta reflexión sobre las condiciones extremas de deshumanización y que fue utilizada para la defensa de los derechos humanos durante las dictaduras, conectó profundamente con los grupos populares organizados en América Latina pues, aunque las naciones en sus Constituciones redactadas en el siglo XIX otorgan la ciudadanía, para

⁶La presentación de la autora es a partir de la información que dio ella misma en la conversación que tuvimos vía skype el 4 de octubre de 2016.

los pobres siempre ha sido negada a través del despojo real y simbólico de la ciudadanía y los derechos. Por lo tanto, *el derecho a tener derechos* fue resignificado y apropiado por los grupos que luchan por el reconocimiento.

Así, Dagnino destaca a lo largo de sus trabajos que la apropiación del concepto de ciudadanía por esta sociedad civil de fines del siglo XX está vinculada a la noción de derechos, pues sólo así resulta de utilidad para sus resistencias políticas. Por eso la autora destaca que la demanda por la ciudadanía es parte de una estrategia política en la disputa por la democracia, sobre todo en Brasil:

La preocupación de los movimientos sociales brasileños con la necesidad de afirmar el derecho a tener derechos está relacionada claramente con los niveles extremos de pobreza y exclusión, pero también con el omnipresente autoritarismo que domina sobre una organización jerárquica de todas las relaciones sociales. Las diferencias de clase, raza y género constituyen la base principal para la clasificación social que ha prevalecido históricamente en nuestras culturas y establece las diferentes categorías de las personas organizadas jerárquicamente y que asigna “el lugar” que ocupa cada persona en la sociedad. Por eso, los sectores excluidos perciben la importancia política de los significados culturales que están incorporados a las prácticas cotidianas. Como parte del ordenamiento social autoritario y jerárquico de las sociedades latinoamericanas, ser pobre no significa sólo la privación material, sino también implica la sumisión a reglas culturales que transmiten una completa falta de reconocimiento de las personas pobres como sujetos o portadores de derechos (Dagnino, 2002: 74).

En la estructura cultural latinoamericana, la pobreza es un signo de inferioridad y se niegan las condiciones para ejercer derechos, aunque las leyes digan lo contrario. Evelina Dagnino llama a esta situación “la privación cultural” que implica la absoluta ausencia de derechos que suprime la dignidad humana. La percepción de este autoritarismo social-cultural revela una dimensión de exclusión que combina la desigualdad económica con la subordinación política. Por eso están interesados en redefinir la ciudadanía desde la perspectiva social-participativa y la conexión entre la cultura y la política queda integrada en la acción colectiva a través de la lucha contra la cultura del autoritarismo y recuperando la noción de dignidad de la que se hablaba al principio de este apartado.

Ya se hizo mención de la recuperación que Dagnino hace de la Asamblea del Pueblo, esta red de organizaciones en las ciudades de Sao Paulo y Campinas a finales de los años 70. Para nuestra autora, este modelo organizativo ilustra la conexión cultura-política ya que años después ella y su equipo de trabajo

lograron entrevistar a 51 de estos militantes cuyas respuestas sobre ciudadanía, derechos y su diagnóstico sobre problemas fundamentales, contrastaban con las opiniones de organizaciones de clase media y empresarios.

En la efervescencia por la apropiación de la ciudadanía hasta los sindicatos albergaron y usaron para sí este concepto, pues en los años 90 emerge el “Sindicato Ciudadano”. Se entiende esta manera de construir ciudadanía como “afirmación y reconocimiento de derechos” (ibídem, 76), como un proceso de transformación de prácticas enraizadas en toda la sociedad. “La ciudadanía es vista como una estrategia que implica una reforma intelectual y moral” (ídem) y es un “proceso de aprendizaje, de construcción de nuevas formas de relaciones sociales” (ibídem, 77).

Dagnino destaca que la sociedad en su conjunto tiene que aprender a vivir en otros términos, incluyendo a esos ciudadanos emergentes que se han negado a mantenerse en los lugares que fueron social y culturalmente definidos para ellos. Desde esta perspectiva, ciudadanizarse es un acto de rebelión. En los largos procesos organizativos y deliberativos, la sociedad civil logró concientización, capacidad de agencia y capacidad de lucha que se muestran como evidencia de que habían logrado la ciudadanía aún sin los derechos y obtuvieron logros, pues lucharon contra el control y el tutelaje de las organizaciones políticas del Estado, de los partidos políticos o los políticos que sólo han ofrecido “ciudadanía concedida” que es la que se otorgó durante los años del Varguismo y funcionó a cambio del intercambio de lealtades y favores políticos por derechos. Este tipo de ciudadanía es el modo clientelar en el que se manejan hoy en día las democracias latinoamericanas.

Para la autora, la ciudadanía forma parte intrínseca de un *Proyecto Político*. Explica esto como los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad. Todo lo cual orienta la acción política de los diferentes sujetos (2004).

La emergencia de ciudadanía y su apropiación conceptual en América Latina se reforzó con las luchas por la democratización y contra el autoritarismo. Los movimientos a los que se refiere Evelina Dagnino no sólo son identitarios; mujeres, diversidades sexuales, pueblos indígenas, pueblos negros; también suma a los llamados “clásicos” trabajadores urbanos y rurales, y aquellos organizados para obtener recursos en las grandes ciudades: vivienda, salud, educación, empleo, control de la violencia. Los movimientos organizados alrededor de esta diversidad de demandas encontraron en el concepto de ciudadanía no sólo una estrategia útil para sus luchas específicas, sino que también funcionó como liga articuladora que los conectaba a todos.

La dimensión cultural incorpora preocupaciones sociales contemporáneas con subjetividades, identidades y el derecho a la diferencia. Da cuenta del proceso sociohistórico que logró la apropiación del concepto de ciudadanía por las clases populares urbanas y cómo en el tiempo de la confluencia perversa de los años 90 al 2002 (entre Collor y Cardoso) esto se neutralizó quedando diluido en la cultura neoliberal y el desencanto de los actores.

Sobre el proceso de convertirse en ciudadano

En el artículo *On becoming a citizen. The history of Dona Marlene* (Dagnino, en Benmayor, 2007), Dagnino analiza la entrevista que le realiza a Dona Marlene, una campesina que migra a la ciudad. En ese testimonio conocemos la vida de una campesina acostumbrada a trabajar largas jornadas en el campo de labranza y produciendo objetos y ropas para el autoconsumo familiar. Los cambios tecnológicos en la producción agrícola y la negativa de los terratenientes de acatar la legislación laboral para trabajadores del campo producen crisis en muchas regiones del Brasil, por lo que ella, su esposo y sus nueve hijos migran a la ciudad de Campinas a finales de los años 60. Como muchos migrantes, su única opción será acomodarse en una favela y ahí levantar una humilde vivienda en terrenos federales sin ninguno de los servicios básicos. Dona Marlene vivirá un proceso de asimilación del mundo urbano y observará cómo existen todo tipo de servicios públicos y comodidades, pero no para los favelados quienes no pueden acceder a ellos por su condición de marginados y pobres. En este entorno de trabajo duro y carencia, Doña Marlene descubre su no-ciudadanía y toma conciencia de que ha vivido toda su vida en la injusticia, en la privación de derechos, pues ella y su familia forman parte de esa comunidad “escondida, oscura y excluida en donde son confinados los no ciudadanos” (ibídem, 70). Esta mujer narra a Dagnino cómo llegó a la ciudad y le comparte sus reflexiones al encontrarse ahí en la carencia material y sin pertenecer a ninguna comunidad política que la reconociera, tal como se relata a continuación:

Llegué aquí el 24 de mayo de 1967. Desde el momento en que llegué... sentí una cosa muy extraña, como si tuviera una pasión dentro de mí un dolor en mi corazón. Como si hubiera perdido todo en mi vida. Llegué aquí con nueve hijos; no tenía un lugar para vivir, sólo tenía la maleta en mi mano... Estábamos aquí, fuimos a los pastizales de abajo y cortamos hierba para hacer un colchón para dormir. Ahí fue cuando desperté... parecía que había estado dormida toda mi vida. Todo lo que me había pasado lo había aceptado. Fue el viento lo que hizo despertar. El viento me dolía (ibídem, 72).

Esta narración es usada por la autora para elaborar un análisis de como los favelados no tienen un lugar y no pertenecen a nada. Ocupan un lugar físico sin ocuparlo (lo que en el texto en inglés se describe como “*placelessness*”). Dona Marlene se encuentra en el lugar de la *no existencia* y por ello, el lugar de los no-derechos. Por eso ocupar conscientemente el espacio público, tomar la calle para pelear por las escrituras de su casa, exigir las banquetas y la escuela es pelear contra la desposesión; es un ejercicio de exigencia a la inclusión, a tener un espacio en la comunidad política.

El personaje construye su identidad ciudadana en este proceso de lucha y movilización. Después de tomar conciencia de su no-ciudadanía y luchar por ese estatus, la narración es utilizada para explicar cómo los pobres atraviesan por un proceso de toma de conciencia para conocer sus necesidades y se politizan. Doña Marlene llegará a ser parte de la Asamblea del Pueblo. Se volverá ciudadana y tomará la palabra en los mítines, exigirá a los políticos, animará a sus vecinas a pelear por agua potable y libre de gusanos para el consumo de la favela. Dagnino destaca cómo las demandas de esta mujer y de los demás sujetos movilizados de esa época en Campinas y Sao Paulo, construirán su propia idea de ciudadanía a partir de la exigencia de derechos “nuevos”, que no están relacionados con los derechos vinculados a la noción liberal, pues éstos son derechos de los pobres y están vinculados con la noción de dignidad y la lucha por la igualdad, como se explica a continuación:

La concepción de derechos que emerge aquí no es la que caracteriza la visión liberal. No se refiere a una extensión de un derecho ya garantizado a otros o la aplicación concreta de un derecho formal y abstracto. Implica la creación, la invención de derechos que emergen de la práctica concreta. En este sentido, la noción de ciudadanía ya no se limita al acceso a los derechos previamente definidos, sino que es una construcción histórica cuya especificidad surge de la lucha misma. Tal ciudadanía desde abajo no es una estrategia de las clases dominantes para la incorporación política gradual de sectores excluidos, dirigida hacia la promoción de la integración social. Requiere la constitución de sujetos sociales activos, definiendo lo que consideran derechos y luchando por su reconocimiento. De hecho, en las sociedades latinoamericanas, podemos discernir las etapas iniciales de dicho proceso: cuando las personas comenzaron a organizarse en movimientos sociales, aprendieron que su primera tarea era afirmar su derecho a tener derechos. Esto es lo que doña Marlene expresó muy claramente: “Comenzamos a luchar por el derecho a la tierra. No teníamos el derecho a luchar por el derecho a la tierra. Porque pensaban que estábamos construyendo en tierras que no eran nuestras que pertenecían al gobierno de la ciudad [...]” (ibídem, 75).

En estos testimonios de lucha se observa la necesidad de un cambio cultural orientado a la necesidad de provocar transformaciones radicales de aquellas prácticas culturales que producen desigualdad y exclusión.

Para nuestra autora, la ciudadanía es un acto político y como tal es objeto de *disputa*. La disputa es uno de los elementos central de esta autora. La disputa es ideológica: entre la democracia participativa con enfoque social y de derechos, y la democracia neoliberal:

En nuestros días, las diferentes dimensiones de ciudadanía y la disputa entre varias apropiaciones y definiciones constituyen en gran parte los fundamentos de la lucha política en América Latina. Tal disputa refleja la trayectoria seguida por el enfrentamiento entre el proyecto democrático participativo de extensión de ciudadanía y la ofensiva neoliberal que reduce las posibilidades de la extensión mencionada. A continuación, se examinará esta disputa y las diferentes versiones de ciudadanía que han emergido en Brasil en las últimas décadas (Dagnino, 2007: 247).

La autora explica lo sucedido en Brasil tras el restablecimiento de la democracia formal, con partidos políticos de nuevo organizados y elecciones libres. La lucha contra la dictadura y por la ampliación de la democracia fue un triunfo cívico que permitió la apertura de espacios para una mayor participación de la sociedad civil y la toma de decisiones colectivas. Esta lucha dejó su marca indeleble en la Constitución de 1988 que consagró el principio de participación de la sociedad civil y la extensión de derechos. Este proyecto democrático que se construyó en el seno de la sociedad civil y que guio la práctica política de muchos de sus sectores, de repente y sin que los actores sociales se dieran cuenta, fue asimilado por el poder estatal y quedó incorporado a las leyes y modos de regulación de los municipios (ibídem, 70). Lo cual pudiera ser positivo, sin embargo, cuando la autora dice “tomado por el poder estatal” se refiere a un acto de despojo al que fue sometida la sociedad civil que resultó enajenada de su proyecto de ciudadanía ampliada y democratización de lo público, pues las instancias estatales tomaron control de estos procesos a través de las leyes de participación y los implementaron desde la perspectiva neoliberal de la democracia. Esta desposesión del acumulado de prácticas de ciudadanía se profundizará en la década de los noventa en donde se observa como el proceso democratizador transitó de la sociedad civil al Estado, con lo que se desdibuja el mérito de la sociedad civil para lograr la transición.

Dagnino asevera que existió una confrontación entre sociedad civil y el Estado. La disputa era por el concepto de ciudadanía que se pretendía impulsar. Los proyectos populares habían madurado por más de veinte años de trabajos

y para el inicio de los años 90 la transición a la democracia con sello liberal y las necesidades estructurales del modelo neoliberal precisaban de construir ciudadanía distinta a la que impulsaron los grupos populares. El proyecto neoliberal en Brasil en los años 90 se construye con los cimientos de los procesos participativos populares.

El neoliberalismo se consolida en Brasil con la llegada de Fernando Collor de Mello a la presidencia por el Partido de Renovación Nacional (PNR). La consigna de su gobierno fue reducir al Estado y exentarlo de su rol como garante de derechos limitando sus responsabilidades sociales, mismas que se transmitirán a la sociedad civil. Para lograr este tránsito cultural en que el Estado limita sus obligaciones sociales y las transmite a sus ciudadanos a través de un discurso democrático y participativo, con argumentos casi idénticos a los que habían construido los movimientos sociales en los años 80, se instaló una contra narrativa de lo ciudadano que usó los conceptos manejados por los movimientos sociales para fomentar una ciudadanía acotada y gerencial como la que necesita la democracia neoliberal. Esto es lo que Evelina Dagnino llama “la confluencia perversa”.

Sobre la confluencia perversa

Para los años 90, una vez concluidos los procesos de transición democrática, la autora observará cómo los procesos participativos populares serán resignificados por la oleada de democracia neoliberal para despojarlos de su identidad de clase y raza, así como de su naturaleza confrontadora. La participación ciudadana quedará convertida en un proceso de pretensiones neutras e interclasista ligado a los procesos de reconversión social neoliberal. A este fenómeno le llamará “la confluencia perversa”. Usa este término para hacer un llamado de atención a otros expertos a observar la manera en que confluyeron en esta transformación política dos visiones de lo social y lo político totalmente opuestas; la visión neoliberal y la visión democrática-participativa, y como en el caso de Brasil estas dos visiones actuaron juntas en el mismo momento:

La perversidad se revela precisamente por el hecho de que, apuntando hacia direcciones opuestas y antagónicas, ambos proyectos requieren una sociedad civil activa y propositiva. Esa coincidencia de propósitos, en que importa la participación de la sociedad civil, es evidentemente aparente. Pero esa apariencia está sólida y cuidadosamente construida a través de la utilización de referencias comunes que convierten su interpretación en una tarea difícil, especialmente para los actores de la sociedad civil involucrados y a cuya participación se apela

tan vehementemente en términos familiares tan seductores (Dagnino por Olvera y Panfichi, 2006: 45).

Entonces, la disputa política entre proyectos políticos se expresa como una contienda de significados a los que se refieren con “participación”, “sociedad civil”, “ciudadanía” y “democracia”. En esta disputa donde las oscilaciones semánticas o las dislocaciones de significado son las armas principales, el ámbito de la práctica política se constituye en un terreno minado donde cualquier paso en falso puede conducir al campo del adversario. La perversidad está en el dilema que esta disputa establece, creando una tensión que actualmente recorre la dinámica del avance democrático.

Con esta confluencia se produjo una “crisis discursiva” que debilitó el proyecto participativo popular. Los contenidos de su noción de ciudadanía se trasladan al espacio neoliberal. A este fenómeno ella le llama “Desplazamiento de sentidos”. Como Dagnino estudia la ciudadanía enfatizando la cultura, observa cómo se producen operaciones simbólicas que ocultan, que oscurecen, las distinciones entre un proyecto y otro.

Con este desplazamiento de sentidos, de manera simbólica se diluye la disputa y queda establecida una reforma estatal y económica neoliberal. Dagnino hace una reflexión sobre cómo a partir de la promulgación de la Constitución de 1988 en la que se consagró el principio de participación –al cual refiere como un logro de las luchas sociales pues ése es el elemento constitutivo de la capacidad de cogobierno de los grupos populares– los grupos neoliberales en el poder y sus élites se apropiaron de la concepción de participación y la dibujaron con el mismo patrón utilizado por los grupos populares, diluyendo la perspectiva insurgente, plebea e innovadora de tanto años de lucha:

El proceso de construcción democrática enfrenta hoy en Brasil un dilema cuyas raíces están en la existencia de una confluencia perversa entre dos procesos distintos, ligados a dos proyectos políticos distintos. Por un lado, un proceso de ampliación de la democracia, que se expresa en la creación de espacios públicos y en la creciente participación de la sociedad civil en los procesos de discusión y toma de decisiones relacionados con las cuestiones y políticas públicas. El marco formal de este proceso es la Constitución de 1988, que consagró el principio de participación de la sociedad civil. Las principales fuerzas involucradas en este proceso comparten un proyecto democratizante y participativo, construido desde los años 80 alrededor de la expansión de la ciudadanía y de la profundización de la democracia. Este proyecto emerge de la lucha contra el régimen militar emprendido por sectores de la sociedad civil, entre los cuales los movimientos sociales desempeñaron un papel fundamental (Teixeira y Dagnino, 2002).

En la ciudadanía neoliberal el sujeto cuenta con las libertades del libre mercado y la garantía de un sistema democrático para que pueda desarrollar con trabajo, esfuerzo, innovación, etc. Su progreso económico o movilidad social. Digamos que el Estado pone las condiciones (sistema democrático y el imperio de la ley) y deja al mercado poner el libre juego de la competencia y con esa combinación el sujeto deberá lograr por sí mismo su bienestar. No sólo es un ciudadano consumidor, es un ciudadano de mercado.

Esa confusión tramposa que diluye los logros de los grupos populares es mencionada en la mayoría de los artículos de la profesora Dagnino, por ejemplo, en la versión en portugués del clásico *Cutures of politics/politics of culture: Re-visioning Latin American Social Movements*, titulado *Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas Leturas, Dagnino hace un llamado de atención sobre el hecho de que el neoliberalismo representa un poderoso competidor en la disputa por los parámetros de la democracia impulsada por la sociedad civil popular pues resignifica las nociones de ciudadanía, sociedad civil y participación. Una forma de no perder de vista lo que se produce en la prácticas políticas y simbólicas del lado plebeyo es lo que ella llama “política cultural”, lo cual no se refiere las políticas públicas de difusión de la cultura y el arte, lo que buscan resaltar es que la academia debe observar los elementos culturales que construyen la política, que le dan una definición que puede ser distinta a lo que los estudios politológicos han construido. La expresión cultural de esas formas políticas se observa en los tipos de Movimientos sociales que se forman, las demandas que enarbolan. Son formas populares de lo político. Esto queda explicado de manera puntual en el ensayo introductorio del libro clásico que lleva por nombre *O Cultural E O Politico Nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*:

La legitimación de las relaciones sociales de desigualdad y la lucha para transformarlas son las preocupaciones centrales de la Política Cultural. Las políticas culturales determinan fundamentalmente los significados de las prácticas sociales y, además, qué grupos e individuos tienen el poder para definir esos significados (Jordan y Weedon, citado en Dagnino et.al, 1998).

Los grupos populares en Brasil tuvieron el poder de definir qué era y para qué les servía la ciudadanía, “fue [...] parte de un proyecto político de los no-ciudadanos, de los excluidos. Es una ciudadanía desde abajo” (Dagnino, 2002: 33). A partir del análisis de las políticas culturales, las demandas de los movimientos sociales y las teorías contra hegemónicas, el concepto de ciudadanía de la autora queda definido así: “[...] los conjuntos, creencias,

intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad y que orientan la acción política de los diferentes sucesos”⁷, siendo capaz de transformar relaciones sociales desiguales dejando muy atrás la mera definición legal. Al redefinir la concepción de ciudadanía como concepto amplio que integra resistencia, identidades, derechos vinculados a la construcción democrática y horizontes de cambio social, se muestra el “lazo constitutivo entre la política y la cultura” (Dagnino, 2006: 233).

Ese lazo constitutivo entre la cultura y la política es fundamental en la obra de la autora que lo usa para apuntar a una concepción del mundo en particular que construye los significados de las prácticas sociales y las formas de dominación que habitan estas prácticas. El trayecto de luchas sociales construye experiencia política para los sujetos que busquen cambiar las formas de dominación.

En el caso de los movimientos sociales que se apropian del concepto de ciudadanía en Brasil, Dagnino enfatiza en todos sus trabajos que los sujetos tuvieron un logro político muy importante al desarrollar dinámicas políticas más igualitarias que, a su vez, alimentaron una nueva moralidad que los fortaleció y les otorgó protagonismo:

Este proyecto significa una reforma moral e intelectual: *un proceso de aprendizaje social, de construcción de nuevos tipos de relaciones sociales* que implican, obviamente, la constitución de ciudadanos como sujetos sociales activos. Pero para la sociedad en su conjunto, demanda también aprender a vivir en términos diferentes con esos ciudadanos emergentes que se niegan a permanecer en los lugares definidos social y culturalmente para ellos. Ese es uno de los puentes en que el radicalismo de la ciudadanía como política cultural queda bastante claro (Dagnino, 2004: 206).

Conclusiones

Para Evelina Dagnino la ciudadanía y la democracia son conceptos no terminados, en permanente construcción, y los grupos sociales que las construyen y les dan sentido tienen un proyecto político que pondrían en disputa con los proyectos de otros grupos. Esta disputa, por lo común, es entre grupos diferenciados por clase social, raza y género. En Brasil, los más pobres, los

favelados de las urbes, lograron darle sentido a la vieja noción republicana y ampliarla para compartir el poder con el gobierno. Aunque esta fuerza se perdió al debilitarse los trabajos de base durante el gobierno de Lula, las luchas sociales en Brasil tienen un amplio repertorio conceptual que fue estudiado por la academia local, entre ellos, nuestra autora, lo que ha permitido renovar las ciencias sociales latinoamericanas en relación a estos dos conceptos: Ciudadanía y Democracia que, desde la mirada comprometida de Evelina Dagnino se radicalizan, pues su raíz es participativa no para ser comparsa o aliada de las reformas gubernamentales, sino para confrontar y exigir la redistribución de los recursos sociales. La democracia se expande al compartir el poder en el espacio local.

Hoy, ante el desdibujamiento de los sectores populares, la conceptualización cultural y la noción de disputa orienta el enfoque metodológico para rastrear renacimientos de concepciones liberadoras de la política. En el caso de Brasil, esta ciudadanía social participativa es resultado de una lucha entre la vieja y nueva oligarquía. Es resultado de una lucha democrática de carácter popular fundamentalmente urbana y que agrupó diversas identidades populares.



⁷Dagnino, Evelina. “Sociedad Civil, participación y Ciudadanía ¿de qué estamos hablando?”, en Isunza y Olvera (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Miguel Ángel Porrúa, CIESAS, Universidad Veracruzana. p 232.

REFERENCIAS

Álvarez Enríquez, L. (2004). *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: Plaza y Valdés / CEIICH.

----- (2007). “Romper el cerco de lo mínimo. El debate actual sobre la democracia” en *Estudios Sociológicos*, México: El Colegio de México. Volumen XXV, núm. 74, mayo-agosto.

----- (2016). “Ciudadanía” en Castañeda Sabido Fernando, *Léxico de la vida social*. México: UNAM.

Álvarez S., Dagnino E. y Escobar A. (1998). *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. Oxford: Westview Press.

Bárcena, A. (2015). *La hora de la desigualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir y Panorama Social de América Latina*. CEPAL.

Calderón, Assies y Salman (2002). *Ciudadanía política y Reforma del Estado en América Latina*. México: Colegio de Michoacán, IFE. Junta General Ejecutiva de Michoacán.

Carrillo Flores, F. (2006). *¿Democracia con igualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Chaves Teixeira, A. C. (2002). “La constitución se la sociedad civil en Brasil” en *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, México: FCE.

Dagnino, E. (2004). “Confluencia perversa, desplazamientos de sentido, crisis discursiva” en Grimson Alejandro. *La cultura en las Crisis Latinoamericanas*, Buenos Aires: Clacso. pp 195-216.

----- “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania” en *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*, Sao Paulo: Brasiliense. Disponible en: https://www.icict.fiocruz.br/sites/www.icict.fiocruz.br/files/Quando%20novos%20personagens%20entram%20em%20cena_Resenha.pdf

----- (2005). *Meanings of citizenship in Latin America* (Mimeo). England: IDS Working Paper 258. University of Sussex.

----- (2007). “On becoming a citizen. The history of Dona Marlene” en Benmayor Rina & Skotnes Andor, *Migration & Identity*, New Brunswick, London: Transaction Publishers.

----- Olvera Alberto y Panfichi Aldo (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, CIESAS, Universidad Veracruzana.

----- (2007). *Dimensions of citizenship in contemporary Brasil*. 75 Fordham Law Review, 2469. Disponible en: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4260&context=flr>

----- (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: FCE.

----- (2006). “Sociedad civil, participación y ciudadanía ¿de qué estamos hablando?” en Isunza y Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: Miguel Ángel Porrúa, CIESAS, Universidad Veracruzana.

Holston, J. (2009). *Insurgent citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. U.K.: Princeton University Press.

Isin, Engin & Bryan Turner (2007). “Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies” en *Citizenship Studies*. Vol. 11, Núm. 1, 5–17. U.K.: The Open University. February.

Jelin, E. y Hershberg E. (1996). *Construir democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas.

Marshall, T.H. (2005). *Ciudadanía y Clase Social*. Buenos Aires: Losada Ediciones.

O'Donnell, G. (1993). “Estado, democratización y ciudadanía” en *Nueva Sociedad*, núm. 128.

OIT. *Panorama Laboral 2015 América Latina y el Caribe*. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf

Pinto, A. (2008). “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina” en *Revista de la CEPAL*, núm. 96, diciembre. Disponible en: <http://www.rrojasdatabank.info/RVI96Pintospdf>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de desarrollo del milenio. Disponible en: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html

Rosanvallón, P. (1992). *Le secré du citoyen*. París: Gallimard.

Sen, A. (1998). “Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI” en Emmerij y Nuñez del Arco, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

----- (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.