

Ciudadanía y nuevos espacios regionales

“Trabajo presentado en el 6to Congreso Nacional de Ciencia Política”
Sociedad Argentina de Análisis Político
Rosario, Noviembre de 2003

Autor: Sergio Fabián Emiliozzi

DNI: 17.393.517

Teléfono: 011-4832 3836

e-mail: sfemiliozzi@ciudad.com.ar

Entidad a la cual pertenece: Universidad de Buenos Aires

Opción 1: Area Relaciones Internacionales. “Desafíos económicos-políticos en el Mercosur”

Opción 2: Area Teoría Política. Panel “Debates en torno a la ciudadanía”

Ciudadanía y nuevos espacios regionales

Introducción

El actual contexto internacional se encuentra cada vez mas caracterizado por una fuerte tendencia hacia la globalización. Esta tendencia plantea fuertes restricciones a la capacidad de los Estados nacionales para poder definir su propia política y trazar las estrategias que posibiliten su crecimiento.

El claro recorte a la capacidad de desarrollar políticas por parte de los Estados Nacionales ha llevado a algunos autores a formular la idea de “municipalización” de estos Estados como consecuencia del proceso de globalización (Lavagna,1996). Otros pensadores afirman que hoy la soberanía estatal existe mas formal que empíricamente (García Raggio,2001). De acuerdo a ellos, la globalización financiera, caracterizada por la rápida movilidad de flujos de capitales y por la concentración de las decisiones de inversión en reducidos pero poderosos fondos de pensiones que se mueven en “manada”, es una de las principales razones que explicarían el recorte de poder de los estados.

Los modernos sistemas de comunicaciones y los nuevos instrumentos financieros han configurado un mercado financiero mundial altamente volátil y prácticamente virtual. Y más allá de las intenciones aisladas de ciertos países o grupos no gubernamentales, no se han desarrollado regulaciones internacionales a tales movimientos de capitales.

El proceso globalizador también opera al nivel de la producción, pudiendo apreciarse en los últimos tiempos novedosas formas de organizarla. Ello ha derivado en el incremento del comercio intraindustrial promovido por empresas transnacionales que distribuyen en distintos países las etapas de producción de sus bienes para disminuir costos. No obstante eso, también se incrementa el grado de exposición de un país a los influjos de esas inversiones en función de lo que ocurra con las ventajas que el país ostentaba.

Por otra parte, el factor tecnológico se ha convertido en determinante de la competitividad de una economía, y la reticencia de los países desarrollados a transferirla es una de las características de la denominada “asimetría” del proceso globalizador¹. Esto genera una creciente dependencia de los flujos de inversiones extranjeras directas como medio de alcanzar con cierta rapidez esa competitividad e incrementa a la vez, la vulnerabilidad del camino de crecimiento elegido.

Si este contexto recorta, como vimos, la capacidad de los estados para definir políticas, mucho mas claramente se evidencia en el caso de las naciones en desarrollo. El concepto de “municipalización” refiere precisamente a una considerable disminución de esos países de la capacidad de poder definir los rumbos centrales de su política, así como a la posibilidad de consensuar un proyecto de futuro para sus sociedades, edificado sobre mayores grados de autonomía e independencia.

Frente a esta situación, la integración regional planteada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se presenta como una alternativa que, mediante la complementación de las mayores aptitudes de cada uno de sus integrantes, permita la elaboración de una estrategia de desarrollo viable para la región.

Esa estrategia de desarrollo, no obstante, debe sustentarse en la búsqueda de políticas que apunten a resolver los problemas de aumento de número de población bajo el nivel de pobreza, incremento del desempleo, polarización social, fragmentación urbana, aumento de la violencia y la inseguridad, desequilibrios entre grupos sociales, ciudades y regiones. Situaciones como estas, son comunes a la mayoría de los países en desarrollo. Nuestro interés se focaliza en el análisis del modo en que los países del cono sur, que protagonizan un proceso novedoso de integración dentro del grupo de países en desarrollo, pueden resolver el grado creciente de desigualdad.

La creciente marginación y exclusión de amplios sectores de la población y que viven debajo de los límites de la pobreza sugiere un problema mayúsculo: en esas

¹ Empleamos aquí la caracterización que otrora hiciera F.H.Cardoso sobre las tendencias de la globalización y su impacto sobre los países en desarrollo.

condiciones: *¿qué posibilidades existen de consolidar un sistema democrático basado en la igualdad entre individuos?*. La resolución de tal conflicto es urgente en función del orden político que se desee construir.

Claro está que no hay “un” aspecto de política capaz de resolver por sí solo lo trascendente de este problema. Antes bien, creemos que es un conjunto de políticas las que deben ser desarrolladas al interior del Mercosur para achicar la distancia entre ricos y pobres. El presente trabajo intenta explorar los caminos que abre el desarrollo del proceso de integración regional que se iniciara formalmente hace ya mas de una década atrás, para el mejor ejercicio de los derechos de ciudadanía. No intentamos transmitir aquí resultados de investigaciones, sino antes bien, ensayar ciertas reflexiones a partir de procesos de cambios recientes y con resultados abiertos.

En tal sentido, el Mercosur plantea la posibilidad de dar respuesta a muchos de los problemas que en la actualidad enfrentan los países de la región. Y decimos claramente que el Mercosur “plantea la posibilidad”, porque bien puede continuar reproduciendo las desigualdades históricas nacionales, regionales, sectoriales, etc, así como la profundización de las características mas antidemocráticas de los sistemas políticos y de las sociedades nacionales o transformarse en una herramienta para el cambio².

Frente a otras experiencias como la de la Unión Europea, el Mercosur es un proceso joven y de una muy breve historia. Un proceso en plena evolución. Estudiar sus múltiples dimensiones supone enfrentarnos con algo que “está ocurriendo” y esto es siempre un problema para las ciencias sociales. Aún dotadas de un buen conjunto de herramientas conceptuales y de profusa información, difícilmente se podría ir mas allá de la aspiración a trazar escenarios posibles de acuerdo a la dirección en la que se esté conduciendo el proceso.

Tal ejercicio de “modestia metodológica” se complementa con otra aclaración necesaria para los propósitos de este trabajo. Pretendemos dar cuenta del Mercosur superando los

² Esta misma idea puede apreciarse en el trabajo de M. Vázquez “Hacia una integración estratégica en el Cono Sur: potencial y/o realidad”, en Mercosur: Estado, economía, comunicación y cultura, M. Vázquez y F. Solanas, Bs. As. 1998.

enfoques habituales que lo ven como un dato exógeno a las sociedades involucradas. Estos análisis parten del supuesto de que si el Mercosur ya “está ahí” importa ver qué efectos tiene sobre los diversos actores y estructuras preexistentes en cada país. Sin ignorar esos efectos, entendemos que deben ser reincorporados “en su acción de feedback al sistema de variables a tener en cuenta al analizar el desarrollo actual y los escenarios futuros que enfrenta el proceso de integración, en sus aspectos estructurales y en su incidencia sobre las posiciones que van tomando los diversos actores, algunos de ellos justamente constituidos en su operacionalidad (programática o instrumental) como efecto del proceso mercosuriano tal como se ha desarrollado hasta ahora” (de Sierra, 2001:15).

Esto nos lleva a considerar que, con independencia de la marcha oficial del Mercosur, se va configurando lentamente un espacio de pertenencia simbólico y material de los actores sociales, contribuyendo a la creación de un tramado novedoso de relaciones que forma parte de la realidad emergente. Existe ya algo nuevo e irreversible en las sociedades a analizar, que si bien no garantiza que se culmine en un proceso de integración profunda y de carácter democrático, sí nos sugiere que las presiones de los actores de la sociedad civil, así como de ciertos sectores políticos, no podrán volver a “foja cero” y, en el mejor de los casos, se irán incrementando progresivamente.

Breve historia de un problema

Desde hace aproximadamente diez años, en gran parte de los países de América Latina se ha comenzado a experimentar un proceso novedoso: la emergencia de regímenes democráticos con características diferentes a los que la historia había conocido antes.

La década del ochenta fue auspiciosa para estos países, que comenzaban a asomar luego de prolongados años de autoritarismo, al horizonte de una democracia que en ese entonces prometía acabar con todos los inconvenientes que el autoritarismo había generado

Pero no por auspiciosa la democracia estaba liberada de conflictos: una serie de temas componían la agenda de estos incipientes regímenes, entre los que se destacaban la urgencia por restablecer las reglas de juego, la necesidad de reinstalar las garantías y resolver el problema de la violación a los derechos humanos, modificar la dinámica de las instituciones luego de tantos años de autoritarismo, subordinar el sector militar al poder político, y por último, reorientar la marcha de la economía que se encontraba ante la crítica situación de poseer una abultada deuda externa que había que negociar con los acreedores externos.

Sin embargo, el hecho de por sí positivo del cambio, contribuía a potenciar el optimismo con el que se iba a enfrentar estas situaciones. Ese optimismo era visible especialmente en la mirada del oficialismo y la actitud que la acompañaba; incluso gran parte de los análisis teóricos de la época sostenían esta expectativa. *La democracia política se presuponía que iba a fortalecer a la sociedad civil en tanto los canales de participación que se habían insinuado durante los últimos años de los procesos militares, bien podían ser consolidados bajo estas nuevas condiciones, colocando como protagonista principal a un ciudadano liberado ya de las prohibiciones e indignias a las que lo había sometido el autoritarismo.* En última instancia, el problema mayor podía ser ubicado en una importante ausencia: la de una cultura política democrática que guiara al ciudadano por el complicado camino del respeto a las reglas, la tolerancia y la ética de la responsabilidad

Hoy se sabe que complicadas han sido las transiciones desde regímenes autoritarios a democráticos y no solamente por los sabotajes y frecuentes irrupciones de estructuras autoritarias que han coexistido replegadas con los gobiernos civiles durante largo tiempo³. Y se sabe también, porque el tiempo lo ha permitido ver, *que la vitalidad de la sociedad civil se encuentra en una íntima relación (sino en clara dependencia), con la satisfacción de los derechos básicos de los individuos, con la recreación de patrones de*

³ F. Weffort señala que en ciertas situaciones es difícil diferenciar entre lo que permanece de un pasado autoritario y lo que existe de democrático y nuevo. Esto podría servir para explicar ciertos comportamientos institucionales y por qué no, para diferenciar transiciones continuas de verdaderas rupturas. Tendríamos así modelos transicionales como el de Chile y Brasil por una parte, y el de Argentina por otra, aunque con la insistencia de que son sólo modelos. F. Weffort (1993): "Nuevas democracias. ¿Qué democracias?", en *Revista Sociedad*, N° 2, Bs. As.

igualdad o de acceso igualitario a ciertos “bienes”, que el cambio institucional, por sí mismo, no garantiza (Jelín,1996:63)⁴.

Así, en la actualidad se asiste a la aparición de problemáticas que colocan en el centro de la discusión, como veremos en adelante, la viabilidad de sistemas democráticos en condiciones de una creciente exclusión y marginalidad.

Algunos de los países que comenzaron el proceso de reinstitucionalización en los años ochenta pueden ser tomados como referencia de lo que aquí intentamos describir. El caso Argentino y el Brasileño son, en alguna medida, ejemplares. A pesar de las diferencias que separan a uno y otro, enfrentan en la actualidad situaciones de naturaleza similar. La conceptualización de estas situaciones adquiere especial relevancia a partir de la pertenencia a un proceso de integración regional que necesita de manera impostergable la resolución de determinados conflictos para poder profundizarse.

La emergencia del Mercosur

Es sabido que la relación entre los dos socios mayoritarios del Mercosur ha comenzado bastante tiempo antes de la firma del Tratado fundacional firmado en la ciudad de Asunción del Paraguay el 26 de marzo de 1991 entre los presidentes Menem, Collor, Rodriguez y Lacalle.

Puede afirmarse que el proceso de integración se inicia con la Declaración de Iguazú el 29 de noviembre de 1985 suscrita por los presidentes Sarney y Alfonsín durante la inauguración del puente internacional “Tancredo Neves” sobre el río Iguazú. En esa oportunidad se decide la creación de una comisión mixta de alto nivel para estudiar la cooperación e integración entre ambos países. Como consecuencia de ello, en julio de 1986 se firmó el Acta para la Integración Argentino-Brasileña con la idea de transformar ambos territorios en un espacio económico común para permitir, de una

⁴ En este sentido se expresa E. Jelín al comentar que la vitalidad de la sociedad civil requiere no dejar caer por debajo de los umbrales que permiten la participación de la población en la sociedad política. E. Jelín. “¿Ciudadanía emergente o exclusión?” *Revista Sociedad* N°. 8 pag 63. Bs. As. Abril 1996

manera gradual y flexible, una mejor adaptación de empresas y personas a las nuevas condiciones de competencia y legislación económica. Es claro que, como lo han señalado ya numerosos estudios, fue el retorno a la democracia en ambos países lo que coadyuvó a que estos acuerdos se plasmaran.

Con la firma del Tratado de Asunción en 1991, se pone fin a una vida de enfrentamientos y el Mercosur comienza a avanzar rápidamente y en varios frentes. A las miradas pesimistas iniciales le sucedieron otras más optimistas, que llevaron a pensar que este joven acuerdo se encontraba entre las mejores experiencias de integración del mundo. Así lo demostraban los informes del Banco Mundial de comienzos de la década del noventa y también de esa manera empezó a ser visto por gran parte de la opinión pública de los dos socios mayoritarios del acuerdo. No obstante, a poco de andar, el Mercosur comenzó a mostrar sus primeras fragilidades y a evidenciar la importancia de temas que hasta ese momento habían estado ausentes de la agenda de los negociadores de la integración. Hoy es posible ver que los objetivos y los plazos fijados en el Tratado de Asunción eran de muy difícil cumplimiento. Y que avanzar hacia la coordinación de políticas macroeconómicas e inclusive, hacia la creación de una moneda única requiere, además de una fuerte voluntad política, de una serie de condiciones que no les será sencillo cumplir a los Estados comprometidos en ese proceso.

Pero aunque esto pueda llegar a instrumentarse tarde o temprano (y creemos aquí que, a pesar de los obstáculos del momento, finalmente se avanzará hacia "la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte") es necesario situar al proceso de integración dentro de los objetivos enunciados en sus orígenes. *Esto significa entender que el acuerdo de integración regional no puede ser un fin en sí mismo, sino que tiene que ser un instrumento para el desarrollo económico y social de los países miembros.*

Las reformas económicas

Así como los años ochenta se caracterizaron por la recuperación de la democracia, los años noventa, en estos dos países (pero no sólo en ellos) marcaron el comienzo de un

proceso que se venía desarrollando desde un tiempo atrás en algunos países del mundo, pero cuya implementación estaba siendo postergada debido a la falta de resolución de ciertos aspectos de política interna⁵. La reforma del Estado puede ser entendida más que como un proceso de reforma, como un retiro selectivo de las actividades que históricamente desempeñó el estado, para ceder su lugar al mercado. Tal como lo plantean F. Calderón y M. dos Santos, la modernización del estado, en sus lineamientos predominantes, lejos de revertir, profundiza los resultados socialmente excluyentes propios de la crisis (Calderón y Dos Santos,1991:36). Esta situación crea, sin duda, innumerables problemas, pero para nosotros, el mas importante es el que se plantea a partir de la desprotección en que quedan grandes sectores de la sociedad debido a la desarticulación de los mecanismos de contención y solidaridad con los que contaba el modelo de estado de bienestar. Está claro que este modelo había entrado en crisis desde los comienzos de los años setenta, pero sus rasgos principales sobrevivieron, a pesar de permanentes ajustes, hasta los noventa.

El repliegue del estado de los ámbitos de gestión que hasta el momento desarrollaba impacta en varias dimensiones. Así, el proceso de privatizaciones puede apreciarse desde el efecto que tuvo sobre el empleo, hasta en *el cambio de racionalidad de los servicios de asistencia y seguridad social que de aquí en más pasan a estar vinculados a la lógica del mercado.*

Ha sido suficientemente explicado en la literatura política el rol que desempeñó el Welfare como gran empleador, que permitía regular el nivel de empleo de una economía y por esto mismo evitar la reproducción de fuertes desigualdades; pero la reformulación del lugar del estado afecta, entre otras cosas, esa variable, sin que por lo mismo el sector privado pueda absorber la mano de obra de la que se desprende el estado. Estos sectores, que se ven desplazados del ámbito público sin que sean reabsorbidos por el privado, son despojados a la vez de los sistemas de protección y seguridad social que en

⁵ No obstante esta periodización, no es nuestra intención colocar el análisis en un plano “evolucionista” de que así como los años ochenta fueron los del restablecimiento de los regímenes democráticos en el continente, los noventa son los de las reformas económicas y de los procesos de ajuste y/o modernización. Antes bien, y aunque no lo desarrollemos aquí, entendemos que esto responde a la forma en que se han resuelto ciertos conflictos entre diferentes fuerzas sociales.

otros tiempos aseguraba el estado, y se sabe que impropio es el mercado para ocuparse de los mas necesitados⁶.

Este fenómeno es señalado como uno de los causantes de la creciente marginalidad que afecta a estas sociedades. Pero no es el único. En el caso de Brasil, la exclusión y la marginalidad reconocen antecedentes al repliegue del estado. La característica de Brasil ha sido la de poseer una sociedad con grandes sectores de su población en condiciones de pobreza extrema, no así la de Argentina, que ha visto incrementar notablemente los índices de pobreza en los últimos años⁷. En Brasil, por otra parte, el retiro del estado ha sido menos dramático que en Argentina, conservando hasta el momento la propiedad de grandes empresas públicas y prestando servicios decisivos a la población.

Así todo, el repliegue del estado debe ser comprendido dentro de la implementación de políticas de ajuste severo, que están en sintonía con las recomendaciones que se han realizado para los países de América Latina por lo que se ha conocido como el “Consenso de Washington”⁸. Esta política, que en mayor o menor grado ha sido instrumentada por los gobiernos de la región, produce como efecto esperado, una fuerte regresión en la distribución del ingreso y una apropiación de los sectores mas poderosos de la mayor parte de la renta nacional. En las condiciones de existencia del mercado en

⁶ Durante los años de “esplendor” de esta política, la tasa de desempleo alcanzó un valor de 18,6% según la EPH del INDEC, a mayo de 1995. A esa cifra se le debe agregar la informalidad y el subempleo que empezaron a caracterizar el mercado laboral en Argentina. No poseemos datos de la situación en Brasil en esos años, por lo que nos es difícil reconocer con precisión su situación. Sin embargo, para tener evidencias del impacto en los niveles de empleo de las políticas de reforma en Argentina se puede consultar a A. Monza “Evolución reciente y perspectivas del mercado de trabajo en Argentina” Bs. As. 1995 o N. Lopez y A. Monza “Un intento de estimación del sector informal urbano en la Argentina” *Revista Desarrollo Económico* N°. 139, Bs. As 1995.

⁷ Si bien no hay uniformidad en las cifras sobre la pobreza en América Latina, un informe del Banco Mundial señala que una quinta parte de la población vive en estado de pobreza debido a la desigualdad den la concentración del ingreso. Considerando a la población de América Latina es de aproximadamente 450 millones de habitantes, una quinta parte representa 90 millones de personas. Otras cifras colocan la cantidad de pobres en 195 millones. Independientemente de las diferencias, tales cifras son de por sí inadmisibles. Al respecto puede verse G. O'Donnell “Pobreza y desigualdad en América latina: algunas reflexiones políticas”, en V. Tokman y O'Donnell (1999): *Pobreza y desigualdad en América latina: temas y nuevos desafíos*. Bs. As. Paidós

⁸ Para poder analizar la relación entre las reformas sugeridas por el Consenso de Washington (disciplinar el gasto público) y las políticas implementadas por gobiernos democráticos ver C. Acuña y W. Smith “The Political Economy of Structural Adjustments” presentado al Primer Congreso Nacional de Ciencia Política, Huerta Grande, 1993. Los autores sostienen que los regímenes mas consolidados pueden aplicar programas ortodoxos, mientras que los regímenes transicionales deben aplicar programas mas heterodoxos.

la mayoría de los países de América Latina, sin una fuerte regulación por parte de la autoridad pública, el mercado reproduce y profundiza las desigualdades que ya de por sí caracterizan a estas sociedades⁹.

Pero la marginalidad no puede ser solamente comprendida por los efectos inmediatos que producen las políticas de ajuste, el repliegue del estado o por fenómenos estructurales de larga data. Crece y se reproduce a partir de cambios mas profundos y menos visibles que se produjeron en la sociedad y que impactaron sobre los modos de relación entre clases y entre individuos.

Los cambios en la relación entre lo público y lo privado y su dificultad para delimitar sus fronteras es un ejemplo de ello. En Brasil como en Argentina, el espacio público empezó a sufrir un proceso de desprestigio, de deterioro y a ser valorado negativamente. Entre otras cosas, la razón es atribuible a la pasividad o la complicidad del estado al no poder garantizar la neutralidad y el cuidado del espacio público o favorecer la apropiación de bienes públicos por intereses privados¹⁰.

De acuerdo a esto, podrían ser innumerables las situaciones a partir de las que se apreciaría que el espacio público se constituye en un dominio a ser ocupado por alguien que pretenda algún beneficio. Se entiende que la delimitación claramente burguesa entre lo público y lo privado está siendo cuestionada desde el momento en que lo público deja de ser considerado un espacio neutro, un dominio colectivo a disposición de todos.

Este fenómeno desemboca en una situación conflictiva, debido a que la apropiación de un espacio público está conducida por la lógica del beneficio, o aún más, quien se

⁹ En una separata publicada por La Ciudad Futura en la que se debate el Brasil en la era Cardoso, J. L. Fiori afirma que el plan Real de estabilización no fué creado para elegir a F.H.C., sino que fué él el elegido para viabilizar en Brasil la tesis del Consenso de Washington. Cardoso responde, desde luego, que no es lo mismo implementar una política de reformas que instrumentar las sugerencias del Consenso. *La Ciudad Futura* N°. 41, Bs. As. 1994.

¹⁰ Siguiendo a G. O'Donnell, podríamos definir a cierta forma de hacer política y de gobernar propias de algunas sociedades latinoamericanas como inherentes a un estilo patrimonialista y prebendalista que impide la consolidación de reglas claras e iguales para todos. Es interesante el planteo que aquí realiza O'Donnell en la medida que trata de vincular ciertas situaciones que ocurren en el universo cotidiano (microescenas) con los problemas de carácter político que enfrentan estas sociedades al tratar de consolidar un orden verdaderamente democrático. G. O'Donnell (1989): "Privatización de lo público en Brasil: microescenas", *Revista Nueva Sociedad*, N°. 104, Caracas.

apropia de un espacio tiene en su horizonte la meta de la ganancia. Pero no es este el único aspecto conflictivo, hay también una clara relación entre espacio y poder. Mientras más cerrado es el espacio, más poder y mayor prestigio. Mientras más abierto y más público, menos prestigio y menos poder¹¹. *Esto introduce un nuevo elemento generador de desigualdades: quienes tienen poder para apropiarse de esos espacios y dinero para hacer uso de los mismos están claramente diferenciados de los que no tienen y quedan relegados a habitar y usufructuar las zonas marginales y por que no peligrosas de la sociedad.*

Se plantea entonces un problema de difícil resolución; un régimen de privilegios, como puede apreciarse, es incompatible con un credo igualitario y democrático. El régimen de privilegios resulta de una política de ajuste inequitativo, que se vuelve más severa sobre los que menos recursos tienen para soportarla, pero resulta también de una ocupación de espacios que transparenta las relaciones de poder al interior de una sociedad con pocos o ningún marco regulatorio (Da Matta, 1989)

No cabe duda que quienes quedan desplazados del acceso a ciertos bienes y servicios básicos, así como del usufructo de determinados espacios públicos no se encuentran en condiciones de ejercer su ciudadanía. Son los excluidos o *farofeiros* de acuerdo al lugar que habiten. La marginación creciente, recorta sustancialmente los atributos sociales básicos y necesarios que definen una individualidad. Por eso que el problema *no sólo* es que de los excluidos no pueda esperarse otra cosa que pasividad, apatía o debilitamiento del lazo social con descenso de las relaciones interpersonales, sino que los excluidos pierden su condición de ciudadanos en la medida que pierden derechos, en la medida en que son expulsados a los márgenes más desfavorables de la sociedad y deben reproducirse en condiciones de desigualdad¹².

¹¹ Esta idea está suficientemente desarrollada por R. Da Matta “A propósito de microescenas y macrodramas: notas sobre el problema del espacio y del poder en Brasil”, *Revista Nueva Sociedad*, ibidem. Tal artículo es una respuesta al artículo de O’Donnell que citamos más arriba.

¹² Es común últimamente, asistir a la circulación de determinado pensamiento que es el soporte teórico que tal política de exclusión precisa. Nos referimos a aquel que permanentemente enarbola sus derechos a partir de la afirmación de que paga sus impuestos; “como pago mis impuestos, tengo derecho”, sería el eje de la afirmación. No puede pasarse por alto que los derechos no pueden conquistarse a través de una buena conducta fiscal. En todo caso, la insistencia en su relación con el fisco puede ser comprendida desde el hecho menos evidente que indicaría que a pesar de estar bien posicionados socialmente no dejarán de reclamar por asistencia pública ya sea bajo la forma de

El problema, entonces, deviene una cuestión política fundamental en la medida que, en tales condiciones, no es posible construir la dimensión cívica y republicana sin la que cualquier régimen democrático es inviable. Con esto se quiere decir que sin ciudadanos en condiciones de tales, o lo que es peor, con *una parte* importante de la población en condiciones de marginalidad y con dificultades para conquistar la ciudadanía no es posible edificar un sistema democrático fundado en la internalización de las reglas iguales para todos en cualquier circunstancia y sin importar su condición social.

Por cierto que oponer democracia política versus democracia social es, al menos, un anacronismo en función de debates pasados; pero la democracia no puede desconocer la necesidad de determinados atributos de los individuos para constituirse en actores del sistema. No alcanza que la ley consagre la igualdad de todos si luego esa situación no se consume en la práctica y el ejercicio cotidiano de los derechos. Hay una contradicción evidente entre un sistema institucional que se apoya en la igualdad política de los individuos y un proceso de creciente desigualación social (Weffort,1993:112). Una democracia precisa la “expansión y el fortalecimiento” de la ciudadanía, pero no cabe duda que en las actuales condiciones, no se debe esperar solo del Estado que impulse políticas en esta dirección. Son los propios actores de la sociedad civil, ya sean organizaciones o movimientos, que a través de estrategias adecuadas, nacionales y regionales, a la par que fortalecer la propia sociedad civil, recuperen el sentido de la democracia.

Ciudadanía, Estado y Región.

La ciudadanía moderna implica un conjunto de derechos y obligaciones predecibles y válidos para cada miembro de la comunidad política. Bajo la autoridad del Estado nacional, cada ciudadano guarda una relación directa con el poder soberano de cada

subsidio o cualquier otra transferencia fiscal. O lo que es lo mismo: si la motivación para pagar impuestos obedece a la posibilidad de obtener beneficios: ¿por qué renunciarían a esos beneficios si igual deberían seguir pagando impuestos?. Para un análisis más riguroso sobre este problema puede verse R. Lo Vuolo (1995): “Competitividad internacional y políticas sociales: ¿el revés de la trama o la trama del revés?”, en *El impacto de la globalización*, N. Minsburg y H. Valle comps. Bs. As. Letra Buena.

país, a diferencia del orden medieval donde solo los grandes del reino mantenían esa relación directa.

Sin duda, la inclusividad, esto es, “quiénes” están en condiciones de ser considerados ciudadanos, no se resuelve de una sola vez en la historia, sino que implica un proceso muy extenso y no menos conflictivo. Desde la Revolución Francesa en adelante, algunas sociedades han universalizado la ciudadanía en forma pacífica, mientras que otras no lograron hacerlo y por consiguiente, experimentaron diversas clases de levantamientos revolucionarios. Formalmente, la ciudadanía refiere a la pertenencia a una determinada comunidad política, esto es, una polis, un estado o lo que resulte actualmente; sustantivamente refiere a la posesión de derechos específicos así como a determinadas obligaciones dentro de la comunidad de pertenencia.

En principio y en términos generales, se excluyó de la ciudadanía a todas las personas social y económicamente dependientes, restricción que fue poco a poco reduciéndose hasta abarcar a todos los adultos. Para dar cuenta de ese proceso, es necesario considerar los diversos derechos que componen la ciudadanía. En un ya clásico estudio sobre ciudadanía y clase social, T. H. Marshall formula una triple tipología de los derechos:

- derechos civiles componen los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, libertad de palabra, de pensamiento, de fe, el derecho a la propiedad personal y a establecer contratos válidos, así como el derecho a la justicia;
- derechos políticos, como el sufragio y el derecho a elegir y ser elegido o a ocupar cargos públicos;
- derechos sociales, que abarcan desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económica hasta el derecho a compartir plenamente el patrimonio social y cultural de la humanidad y a vivir como un ser civilizado, de acuerdo con los patrones vigentes en una sociedad (Marshall,1998)¹³.

¹³ Prescindiremos aquí, para no desviarnos de los objetivos de nuestro trabajo, de ingresar en consideraciones sobre la crítica al evolucionismo y teleologismo de su clasificación. Para una mirada crítica sobre el trabajo de Marshall remitimos al estudio de D. Held “Ciudadanía y Autonomía” en *Revista Agora*, N° 7, 1997.

A cada uno de estos derechos le corresponden determinadas instituciones donde se los “puede hacer valer”. Así, a los derechos civiles le corresponden los tribunales de justicia, a los derechos políticos los organismos representativos, tales como el parlamento y las juntas de gobierno y a los derechos sociales le corresponden las instituciones de servicios sociales y el sistema educativo.

Otros autores, han entendido posteriormente que una ciudadanía plena se completa cuando se agrega a los derechos civiles, políticos y sociales, los derechos republicanos. Esos derechos republicanos pueden ser concebidos como los que cada ciudadano tiene de que los bienes públicos se mantengan como públicos, esto es, no sean apropiados por individuos o por ningún grupo de interés. Existirían, de acuerdo a esta posición, tres derechos republicanos fundamentales: el derecho al patrimonio ambiental, el derecho al patrimonio histórico y cultural y el derecho al patrimonio económico-público, es decir, a la *res pública* o cosa pública (Bresser Pereira, 1999). Esto es particularmente útil para entender en América Latina la complejidad del proceso de descuidadización. Desde esta perspectiva, no solo se han perdido los derechos sociales, sino también el derecho a la cosa pública. Como ya fue señalado en páginas anteriores, el avasallamiento del espacio público se convierte en un problema político que usualmente se esconde detrás de argumentos basados en la lógica de costo-beneficio.

Por otra parte, en una muy clara conceptualización, Hannah Arendt propuso que la ciudadanía sea entendida como “el derecho a tener derechos”. Así, todo recorte a los derechos es un recorte al ejercicio de la ciudadanía¹⁴. De acuerdo a Norbert Lechner “el hombre es privado de sus derechos humanos cuando se lo priva del derecho a tener derechos, esto es cuando se lo priva de aquella relación por la cual recién acceden a lo público sus opiniones y adquieren eficiencia sus acciones (la pertenencia a un orden político). Ahora bien, este derecho a pertenecer a una comunidad política no está incluido en el heterogéneo listado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ni puede ser concretado a través del conjunto de las normas positivas. El

¹⁴ Esta idea la extraemos de C. Lefort quien se la adjudica a H. Arendt. Ver C. Lefort (1993) “Democracia y Representación” artículo publicado originalmente en *La Sociedad contra la Política*, AAVV, Bs. As. Piedra Libre. No obstante, otros autores como W. Ansaldi la atribuyen a la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos.

derecho de ciudadanía, sin el cual ninguno de los otros derechos sería realizable, trasciende los derechos del ciudadano"(Lechner,1986).

Los excluidos en América latina no son equivalentes a quienes en otras sociedades son denominados bajo el concepto de pobreza, inclusive trasciende a quienes carecen de trabajo o lo realizan informalmente. Se encuentran alejados social y culturalmente de la "polis". Aún siendo jurídicamente titulares de derechos políticos y civiles, sus carencias de medios de vida los aparta de la vida colectiva de una comunidad. La moderna concepción de ciudadanía fue concebida sobre la base de la autonomía y la voluntad libre de los individuos. Se aprecia esto en los excluidos? Las adversas circunstancias sociales y culturales en las que desarrollan su existencia, le recortan severamente las posibilidades para desempeñarse como sujetos autónomos y libres. Como expresa H. Quiroga, estas condiciones generan que quienes votan, si lo hacen, lo hagan condicionados por la fatalidad del contexto que origina y fundamenta miserables prácticas clientelares. "En la oscuridad de estas circunstancias, el voto deja de ser libre e igual". El solo ejercicio del voto, además, no acredita ciudadanía. Y si la libre voluntad de elegir aparece recortada, mucho mas recortada aún está la posibilidad de ser elegido. El principio de la igualdad política, origen de la idea de ciudadanía, se encuentra claramente cuestionado; y mientras esto ocurra no puede hablarse de ciudadanía completas. *"El desarrollo de la igualdad política es inseparable de la equidad social, de una mínima igualdad de condiciones para todos, si bien la libertad política no es posible sin sufragio universal, elecciones libres y plurales, competencia de partidos y, en fin, sin las clásicas libertades civiles"* (Quiroga,1999:65, itálicas mías). Una ciudadanía plena supone entonces, una combinación de libertad política con criterios de equidad social para poder asegurar el ejercicio de esa libertad.

La preocupación entonces, se orienta a tratar de encontrar la forma de responder a la pérdida de ciudadanía por parte de numerosos sectores de la sociedad. Si bien en diferentes sociedades y en distintas épocas el dilema inclusión/exclusión caracterizó los debates en torno a la ciudadanía, la condición de nuestras sociedades hoy vuelve el debate urgente en la medida que, como dice Przeworsky, sin una ciudadanía efectiva, cabe dudar que los regímenes en los que vivimos puedan ser llamadas democracias.

Frente a este problema, algunas de las respuestas pensadas es la de reclamar al Estado el restablecimiento de la ciudadanía social con políticas positivas fuertes de inclusión. Sin embargo, como ya habíamos sugerido anteriormente, el Estado ha perdido protagonismo en estos tiempos como institución central capaz de revalidar los derechos necesarios para el ejercicio de una ciudadanía plena.

Entendemos siguiendo a Pipitone que la modernidad, en sus fases formativas tuvo en la ciudad mercantil su protagonista inicial en el terreno político territorial. Y siguió produciendo un sujeto a la altura de sus nuevas ambiciones con el Estado nacional. Hoy parecerían estar recorriéndose las etapas iniciales de un nuevos ciclo histórico cuyo sujeto político territorial futuro mas importante podría ser la región plurinacional (Pipitone,2000:23).

En los momentos iniciales de la modernidad, el Estado nacional encarnó el intento de dar una mayor coherencia política a espacios territoriales cada vez mas interdependientes en la vida social y económica. Una motivación similar, proyectada sobre espacios mayores, parecería surgir hoy del reconocimiento de la creciente inhabilidad del Estado para enfrentar los nuevos impulsos de la globalización que impone mayores necesidades de regulación¹⁵. “Otra vez la modernidad avanza de lo pequeño a lo grande; de la ciudad al Estado nacional y a la región plurinacional”. Para Pipitone, la región es la manera de adquirir seguridad colectiva frente a un contexto mundial en el que la nación se siente frágil frente al tamaño de las fuerzas que operan en el mundo. Identifica asimismo, tres grandes regiones protagonistas en el futuro: la unión Europea, América del Norte y Asia Oriental. A nuestro juicio, en la conformación de las regiones intervienen otros elementos con características menos defensivas; el Mercosur, al que agregaríamos a la lista de Pipitone, es una estrategia de desarrollo y además, *el espacio en el cual es posible restablecer criterios de igualdad que hagan sustentables*

¹⁵ Nos parece importante el debate en torno a la ciudadanía en los tiempos de la globalización entre las dos posiciones que han sido definida por algunos autores como “escépticos” y “republicanos”. Si bien nuestra posición, como ya pudo verse, adhiere a la postura “republicana”, no creemos oportuno extendernos en el trabajo sobre los argumentos que sostienen cada una de las posturas. Al respecto puede verse el trabajo de A. M. García Raggio (2001): “Ciudadanía y política en el orden global emergente”.

las democracias noveles del cono sur. Si bien en varios sentidos el Estado sigue siendo un ámbito en el cual influir para la implementación de políticas y aún continúan teniendo relevancia en algunas negociaciones internacionales, la región es el actor *por venir* y abre oportunidades para los actores sociales que hasta el momento han actuado a nivel nacional. La compleja índole de problemas hace que las dimensiones donde se juega lo que está en juego, se amplíe a diversos escenarios susceptibles de acción política (García Raggio, 2001)

De qué manera pueden los actores sociales participar en el ámbito regional para mejorar la calidad de la ciudadanía? Será necesario antes que nada, identificar los actores en cuestión, para luego estar en condiciones de analizar los mecanismos con los que se puede dar respuesta a los problemas sociales antes planteados. La experiencia de la Unión Europea también nos puede aportar una serie de elementos a través de los que se podría apreciar tanto los aciertos como los errores en el intento de construir una ciudadanía regional.

Actores y estrategias de la integración

La emergencia del Mercosur está produciendo algunas transformaciones en el marco de la acción y en las estrategias de los movimientos sociales. Si bien a nivel mundial los años noventa empezaron a anunciar cambios en la conformación de los movimientos sociales a partir del vertiginoso proceso de globalización, el Mercosur afectó la estrategia de los movimientos de la región, e incrementó sus agendas. Aunque hasta el momento están ausentes en las negociaciones institucionales formales, el campo de los actores colectivos siente el impacto y las consecuencias de decisiones tomadas en esa instancia de las negociaciones. Son muchos los actores y fuerzas sociales que comienzan a incorporar el nivel regional en sus estrategias de acción: a las ya tradicionales de empresarios y trabajadores, podemos agregar a las comunidades científicas y universitarias, los movimientos sociales (el de mujeres, el ambientalista, el indigenista, el movimiento de derechos humanos, etc.), las organizaciones no gubernamentales de diverso cuño (desde las que promueven una ciudadanía activa hasta las federaciones de organizaciones de base o las que promueven

microemprendimientos), las comunidades artísticas, etc. No todos los actores han iniciado simultáneamente su participación a escala regional. Algunos recién están comenzando a plantearla recientemente; son aquellos que tal vez padecen las dificultades de comunicación o tienen menor capacidad de acceso a la información. Este puede ser el caso de los movimientos que agrupan a los sectores excluidos de la población y a contrapelo de lo que se espera de ellos, han dado algunos pasos importantes en pos de su organización. El *Movimiento Piquetero* en Argentina y el *Movimiento de los Sin Tierra* en Brasil son ejemplos claros de ello. En estos casos puede verse como han empezado a actuar redes internacionales de apoyo, en especial ONG's que financian o subsidian ciertos emprendimientos o facilitan el acceso a información necesaria para desarrollar estrategias adecuadas en el marco regional.

De todas maneras, como advierte Jelin, los movimientos sociales en el Mercosur padecen el temor, justificado agregaríamos, a “llegar tarde”. Esto es, que mientras la negociación formal del Mercosur se haga de la misma manera y con una institucionalidad similar a la que viene gobernando la política y economía de los países, los temas de la agenda de los movimientos sociales estarán ausentes y los actores sociales como protagonistas se verán postergados y/o relegados de esa mesa de negociación. Las reglas y los criterios de representación se corre el riesgo de que se definan de manera tradicional, volviendo a excluirlos y marginarlos de la dinámica del proceso (Jelin,2001:267)¹⁶.

Un problema a resaltar cuando hablamos de actores de la sociedad civil es el de las numerosas organizaciones que existen en su interior que, como es de esperar, poseen diferentes niveles de representatividad así como desiguales capacidades de acción. El *Movimiento Piquetero*, por ejemplo, no es homogéneo ni está nucleado en una sola organización.

¹⁶ Soslayamos en este trabajo para no desviarnos de nuestra temática, las dificultades que se le pueden presentar a los movimientos en el marco de lo regional producto de miedos, rivalidades, identidades tradicionales y nacionalismos. La definición y una idea de lo que es “lo regional” es una construcción común y un desafío agregado.

Los sectores organizados de empresarios y trabajadores cuentan generalmente con mecanismos de participación ya establecidos en los procesos de integración regional; no obstante, desde el punto de vista de los propios actores aparecen variaciones relevantes en los niveles de representatividad de los conglomerados corporativos, así como en la dinámica en que se encuentran.

En las asociaciones empresariales, por ejemplo, se da el caso de que las pequeñas y micro empresas suelen no estar representadas, o insuficientemente representadas, en los gremios empresariales que participan de los mecanismos comunitarios en tanto que las grandes empresas buscan crear canales propios más acordes con su peso singular, como ha ocurrido con la aparición del Foro de Líderes Empresariales del Mercosur de reciente creación.

Los trabajadores sindicalizados, por su parte, que buscan actualmente establecer vínculos e inclusive alianzas con otros sectores de la sociedad para sustentar en mejores condiciones sus planteos, se encuentran en la tarea de construir posiciones unitarias y consensuadas a nivel sudamericano y hemisférico.

Otros sectores de la sociedad ya mencionados antes, como los colegios profesionales, iglesias, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de artesanos, de consumidores, movimiento cooperativo, universidades y organizaciones de base, que en el esquema del Comité Económico y Social (CES) de la Unión Europea corresponden al Tercer Sector, conforman un territorio más difícil de identificar y encausar en términos de participación. Por el momento tienen una presencia menor en algunas secciones nacionales del Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur. Ampliar esos espacios o crear nuevos, es el desafío central del proceso de integración.

Agenda social: alcances y características

Frente a la relevancia que por las razones ya expuestas viene tomando nuevamente el tema social, en los procesos de integración regional han surgido o se han reactualizado una serie de iniciativas. Estas han sido denominadas “cartas sociales”, “agendas

sociales” o, en donde los procesos de integración son mas profundos, “políticas sociales comunitarias”.

Una carta social es una “declaración solemne en la cual se proclaman ciertos derechos y/o se reconocen determinados objetivos o metas en materia laboral o social”, y puede ser puramente declarativa, establecer obligaciones para los signatarios o inclusive contener normas jurídicas en sentido pleno (Ermida Uriarte, 1994).

Aparte del significado importante que un instrumento de este tipo puede llegar a tener al llamar la atención sobre el tema social y colocarlo ante la mirada pública, una agenda indica prioridades, señala actuaciones, tiempos y responsables de llevarlas a cabo; en otras palabras, no puede confundirse con un documento de carácter meramente declarativo. Y al tomar en cuenta tiempos y responsables, una agenda social debe prever también la financiación que dichos compromisos y emprendimientos pudieran requerir.

Una agenda social puede ser concebida desde las instancias jerárquicas más altas de los aparatos institucionales (*top-down*, en la jerga especializada) o desde las bases de la sociedad (*botom-up*), o como una combinación de ambas, haciendo confluir en un terreno de diálogo y búsqueda de acuerdo, a las instituciones oficiales y sus cuadros directivos con la sociedad civil y sus organizaciones (Sela, 2000).

Un ejemplo lo constituye la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. En ella se incluyen temas como derechos políticos, derechos relativos al trabajo, la seguridad social y la ayuda social, la protección de la salud, del medio ambiente y de los consumidores.

No obstante, la aparición de la ciudadanía de la Unión Europea, considerada en relación con los ciudadanos europeos y los ciudadanos de países terceros que residen de modo permanente en Europa, nos permite apreciar ciertas limitaciones. En la actualidad la ciudadanía europea es mas que nada, eficaz como indicador de exclusión, sin poder hasta el momento conferir nuevos derechos sustanciales a los nacionales de la Unión Europea. Ha servido, además, de mecanismo para jerarquizar la pertenencia a Europa

según criterios nacionales y no según consideraciones al nivel de toda la Unión. Esto limita las posibilidades de que aparezcan derechos auténticamente posnacionales, a pesar de que la Unión Europea sostiene con creciente insistencia que los derechos humanos son un factor fundamental de la evolución de la entidad europea. Varios fallos recientes de tribunales europeos sobre los derechos de los nacionales de la Unión Europea y de los extranjeros ilustran esta situación. El Mercosur no puede repetir estos errores, puesto que, en un escenario en el que el acuerdo no se extienda a otros países de América Latina, va a tener que plantear modos de incorporación del extranjero a la ciudadanía a los fines de no reproducir la lógica de la exclusión.

Aunque las dimensiones sociales de la integración estén presentes en las preocupaciones de algunos de los subgrupos de trabajo originales, en el Mercosur no hay aún una agenda social autónoma. Los temas sociales relacionados con los derechos laborales y, más recientemente, con el problema ambiental, son vistos y debatidos sobre todo como componentes de la agenda multilateral de comercio, proyectados como posibles eslabones ligados a los acuerdos comerciales.

Dimensión Institucional

El recorrido hacia la profundización del Mercosur requiere de instituciones que tengan como referencia principal al espacio regional y no tanto al nacional como continúa ocurriendo en la actualidad. La necesidad de instituciones regionales se explica, en primer lugar, porque consolidaría un espacio hasta el momento demasiado condicionado a los vaivenes a los que se encuentran sometidos los gobiernos de la región. Por otra parte, y esto depende de la característica que asuman, estarían menos expuestas a las presiones de los grupos de intereses nacionales, así como de los conflictos que rodean al trabajo de los burócratas y funcionarios que manejan técnicamente el Mercosur (Cimadamore,2001:251). En suma, la emergencia de la institucionalidad mercosuriana permitiría sostener el rumbo estratégico del proceso y contribuiría a mantener en los cauces normales a conflictos que aumentan en relación directa al incremento de la interdependencia y la integración.

Pero como sugerimos a lo largo de este trabajo, la búsqueda de una ciudadanía social en la región requiere, como es de esperar, de instituciones de carácter social que estén en condiciones de garantizar el ejercicio de esta forma de ciudadanía. Ya habíamos señalado cuando referimos a Marshall, que a cada tipo de derecho le corresponden determinadas instituciones donde se los “puede hacer valer”. Si las instituciones de servicio social y las educativas fueron el lugar que garantizaba esos derechos durante el apogeo del Estado nacional, instituciones de carácter regional deberán ser en adelante las que revaliden esos derechos.

Una agenda compleja y sobrecargada como será la de la integración social en el Mercosur, deberá exigir instituciones internacionales nuevas y suficientemente fuertes para lograr mínimamente, el reconocimiento de los derechos, títulos y créditos sociales de los individuos que se mueven en el espacio, o más ambiciosamente, para instituir y garantizar nuevos derechos sociales correspondientes a la ciudadanía del Mercosur (Draibe,1998).

La estrategia minimalista, en términos institucionales, parece ser hasta ahora una de las opciones preferenciales del proceso de integración, tanto más visible cuando es comparado con otros procesos, especialmente el de la Unión Europea. En qué medida el proceso tropieza efectivamente con problemas de déficit institucional y hasta cuándo prevalecerá la regla de los consensos intergubernamentales y no la de instituciones supranacionales es una cuestión aún sin consenso al interior de los países miembros. De todas maneras, a los efectos de la consagración de una ciudadanía social, el problema de las instituciones es considerable. Es posible pensar un mercado común que en el ámbito económico conviva con instituciones mínimas; pero no lo es en el plano social.

Lo que distingue a las instituciones débiles de las instituciones fuertes es el capital social allí acumulado: las redes de compromiso, los valores, las bases de confianza y de legitimidad, las buenas y competentes reglas de acción. Dimensiones que son sobre todo resultado de la movilización social que sostuvo, y que podrá sostener en adelante, el cambio institucional y aún la construcción de nuevas institucionalidades (Draibe,ibidem).

A modo de conclusión

Esto no pretende ser un cierre al tema que nos hemos planteado inicialmente. En gran medida porque, como dijimos ya, es un proceso abierto y que recién está empezando a afianzarse y porque además, parece estar tomando un nuevo impulso a partir del cambio de autoridades de los países socios mas relevantes del acuerdo.

Aún con las limitaciones que ya hemos señalado, es necesario plantear las perspectivas existentes sobre la posibilidad de resolver las graves desigualdades sociales de nuestros países y avanzar hacia una ciudadanía plena en el marco de la integración regional.

En primer lugar, observamos que la emergencia del Mercosur autoriza acciones a otra escala para los actores sociales, necesitando para ello la redefinición de una “marco interpretativo”, así como de estrategias a utilizar para hacer escuchar sus reclamos y poder estar en condiciones de que sean atendidas sus demandas.

No obstante, el proceso en marcha posee un importante “déficit democrático”. Hasta el momento las negociaciones se han desarrollado casi con la participación exclusiva de los gobiernos y con un lugar muy secundario para las organizaciones de la sociedad civil.

La presión, el reclamo y la protesta de los movimientos sociales posibilitará el cambio de las reglas de juego así como del escenario planteado hasta el momento por los gobiernos. De ahí la necesidad de no “llegar tarde” como decíamos citando a Jelin, puesto que “cuanto antes se llegue, mas factible será participar del propio proceso de formación de las normas”.

En virtud de que, como hemos dicho, nos interesa acercarnos a la posibilidad de desarrollo de una ciudadanía plena, la participación de los movimientos sociales deberá apuntar hacia la creación de una “agenda social del Mercosur” o a una “carta social” que atienda las urgentes necesidades de la región. En este sentido, la experiencia de la

Unión Europea puede ser útil para evitar organizar una carta que no reproduzca criterios de exclusión. Pero también deberá guardar criterios de realidad para que no sean meras expresiones de deseos incumplibles.

En ese sentido, es importante la creación de instituciones eficientes al interior del Mercosur. Si bien hasta el momento el proceso no se destaca por su institucionalidad, entendemos que el avance hacia la creación de una ciudadanía social del Mercosur, demandará la existencia de instituciones fuertes y legítimas que contemplen la participación de numerosos actores de la sociedad civil de los países miembros del acuerdo. Por esa razón, la creación de una ciudadanía social efectiva necesita ser desnacionalizada y avanzar, como dice Balibar, hacia la garantía de derechos sociales en forma transnacional (Balibar,2001:22).

Un inconveniente no menor con el que se enfrentará la construcción de instituciones fuertes, es la tendencia al interior de los países miembros a que las grandes áreas de las políticas sociales como la seguridad social, la legislación del trabajo, la política de salud, la educación, son sometidas a criterios desregulacionistas y privatizadores. La convivencia de procesos internos de desregulación con procesos regionales de regulación e integración “configura un marco institucional de inusitada complejidad”.

La creación en el nuevo espacio regional de la ciudadanía social permitirá recomponer un tejido social de carácter homogéneo. Deberá sustentarse en un sistema de derechos y enraizarse en una lógica de solidaridad, “unificada” y suficientemente fuerte para representarse ante la nueva institucionalidad que viene siendo gestada (Draibe,op.cit). Si pretendemos construir sociedades genuinamente democráticas no es posible eludir el tema de la ciudadanía social, así como tampoco se puede seguir postergando el restablecimiento de mayores niveles de igualdad y justicia en la nueva entidad territorial que viene naciendo.

Sergio Emiliozzi
primavera de 2003

Bibliografía

Ansaldi, Waldo (1998): “Disculpe el señor, se nos llenó de pobres el recibidor”, en *Revista Estudios Sociales*, N° 14, Santa Fe.

Balibar, Etienne (2001): “Fronteras del mundo, fronteras de la política”, en *Revista Sociedad*, N° 19, Bs. As.

Bauman, Zygmunt (1998): *La Globalización: consecuencias humanas*, Bs. As., FCE

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999): “Ciudadanía y Res Pública. La emergencia de los derechos republicanos”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 159, Caracas.

Calderón, F. y dos Santos, M. (1991) *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*, Santiago de Chile, FCE, Clacso.

Cheresky, Isidoro (1999): “Hacia una nueva ciudadanía en Argentina”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 159, Caracas.

Cimadamore, Alberto (2001): “Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI” en *Los Rostros del Mercosur*, G. De Sierra, comp., Bs. As. Clacso.

Da Matta, Roberto “A propósito de microescenas y macrodramas: notas sobre el problema del espacio y del poder en Brasil”, *Revista Nueva Sociedad* N° 104, Caracas

De Sierra, Gerónimo (2001): “El Mercosur como proceso multidimensional y como estudiarlo desde las ciencias sociales”, en *Los Rostros del Mercosur*, op. cit.

Draibe, Sonia Miriam (1998): *Mercosur: la temática social de la integración desde la perspectiva institucional*, Documento publicado por el CEFIR, Montevideo.

Ermida Uriarte, Oscar (1994): “Características, contenido y eficacia de una eventual Carta Social del Mercosur”, en *¿Una carta social del Mercosur?*, Trabajos de la Jornada Técnica sobre la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur, Montevideo, OIT

García Raggio, Ana María (2001): “Ciudadanía y política en el orden global emergente”, en *La política en conflicto. Reflexiones sobre la ciudadanía y la vida pública*. AAVV, Bs. As. En prensa.

Jelín, Elizabeth (2001): “Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional: el caso del Mercosur”, en *Los Rostros del Mercosur*, op. cit.

Lavagna, Roberto (1996): “Coordinación macroeconómica, la profundización de la interdependencia y derivaciones para el Mercosur”, en *Revista Desarrollo Económico*, N° 142, Bs. As.

Lechner, Norbert (1986) “Los derechos humanos como categoría política”, en *La ética de la democracia. Los derechos humanos como límite frente a la arbitrariedad del poder*, Waldo Ansaldi, comp., Biblioteca de Ciencias Sociales, vol. 14, Bs. As. Clacso.

Lefort, Claude (1993): “Democracia y Representación”, en *La sociedad contra la política*, AAVV, Bs. As. Piedra Libre.

Lo Vuolo, Rubén (1995): “Competitividad internacional y políticas sociales: el revés de la trama o la trama del revés”, en *El impacto de la globalización*, Bs. As., Letra Buena.

Marshall, T. H.(1998): *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza.

Nun, José (1995): “América Latina en los noventa: algunas conjeturas” en *El impacto de la globalización*, op. cit.

O’Donnell, Guillermo (1999): “Pobreza y desigualdad en América latina. Algunas reflexiones políticas”, en *Pobreza y desigualdad en América latina*, Tokman, V. y O’Donnell G., comps., Bs. As. Paidós.

O’Donnell, Guillermo (1996): “Otra Institucionalización”, en *Revista Agora* N° 5, Bs. As.

O’Donnell, Guillermo (1989): “Privatización de lo público en Brasil: microescenas”, *Revista Nueva Sociedad*, N°. 104, Caracas

Pipitone, Ugo (2000): *Reflexiones sobre un presente acelerado*, Madrid, Catarata.

Procacci, Giovanna (1999): “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar”, en *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, S. García y S. Lukes, comps. Madrid, S. XXI

Przeworski, Adam (1998): *Democracia Sustentable*, Bs. As., Paidós

Quiroga, Hugo (1998): “El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático”, en *Estado, Democracia y Ciudadanía*, Bs. As., UNQ, Pag/12.

SELA (2000) Documento oficial “La integración regional y las posibilidades de una Agenda Social”

Weffort, Francisco (1993): “Nuevas democracias. ¿Qué democracias?”, en *Revista Sociedad*, N°2, Bs. As.