

FLACSO

C I U D A D A N I A *



FLACSO
SEDE ECUADOR

C I U D A D A N I A *

Amparo Menéndez-Carrión**

C I U D A D A N I A *

Amparo Menéndez-Carrión**

* Texto preparado para el Diccionario de Política Ecuatoriana (Proyecto del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS).

** Directora de FLACSO-Sede Ecuador, y Profesora-Investigadora del Área de Ciencias Políticas.

Los criterios vertidos son de exclusiva responsabilidad de la autora y no representan el criterio institucional de FLACSO.

I. Introducción

La naturaleza y sentido de la convivencia colectiva y la justificación, producción, sustento y transformación del orden societal han constituido y constituyen temas centrales de la reflexión filosófica, sociológica y política. Contemporáneamente, se advierte que, en contraposición a las previsiones Iluministas, la Modernidad [complejo de formas de vida y concepciones acerca de la organización societal que surge en Europa a partir del siglo XVII y cuya influencia, afincada en la noción de bienestar y progreso individual y colectivo, se torna posteriormente universal en el mundo occidental] ha implicado y producido en la coexistencia de grandes conglomerados humanos (territorialmente circunscriptos y transnacionalmente interconectados) "diferencia, exclusión y marginación" (Giddens, 1991:6). La Modernidad también ha implicado "la institucionalización de la duda" (Giddens, 1990); así, hacia fines del milenio, surgen en el seno de la Modernidad Tardía visiones intelectuales y políticas contrapuestas sobre las formas contemporáneas de coexistencia societal -que no responden ni a las expectativas y aspiraciones de ideólogos conservadores, liberales o marxistas; ni a las de la diversidad de movimientos sociales y culturales que aparecen a partir de la década de los Sesenta en el mundo occidental como expresión cuestionadora de la calidad de la coexistencia societal moderna [ver Rosenau, 1992, y fuentes allí citadas; y Muller, 1992, entre otros].

Así, los ordenamientos societales contemporáneos son hoy interpelados desde múltiples formulaciones, perspectivas y enfoques. Se cuestiona la eficacia y/o la legitimidad de los mismos; ello, tanto en las sociedades más avanzadas cuanto en las de la periferie. La reflexión contemporánea sobre el problema de dichos ordenamientos conlleva el re-planteamiento de la cuestión del Estado, de las relaciones entre Estado y sociedad civil, de la naturaleza de las identidades individuales y colectivas, y de la calidad de los sistemas de convivencia: los que se tienen y los que se piensan posibles y/o deseables. En la base del debate que dichas reflexiones comportan se encuentran las visiones contrapuestas acerca del "acceso diferencial" (Giddens, 1990) que exhiben distintos segmentos de las sociedades contemporáneas a formas generalmente aceptables (y ampliamente acordadas) de realización personal en el contexto societal; así también como acerca de la justificación, sustentación, producción, ampliación, o invención, en sociedades crecientemente complejas, de nuevas formas de acceder a campos más amplios de decisión individual y/o colectiva sobre el destino de los valores y recursos societales.

En articulación consustancial a la cuestión del orden societal y su justificación, sustento, producción y transformación, el tema de la Ciudadanía concita interés mundial, desde perspectivas teóricas y con connotaciones e implicaciones diversas, pero invariablemente como efecto del reconocimiento amplio acerca de la naturaleza excluyente -del individuo; o de las mayorías; o de

las minorías; o de género; o de etnias; o de naciones y regiones, dependiendo de la perspectiva, punto de entrada, enfoque teórico o postura ideológica- de los ordenamientos societales que caracterizan la coexistencia colectiva en la Modernidad, más allá de la letra que consagra -en las constituciones y las leyes de contextos societales concretos- la forma-ciudadano. La cuestión de la Ciudadanía -como noción, como problema y como proyecto- reviste, asimismo, importancia central para reflexionar acerca de la naturaleza de la coexistencia societal, sus dilemas y perspectivas en el Ecuador contemporáneo.

II. La noción de Ciudadanía: trayectoria y acepciones

La noción de Ciudadanía es y ha sido objeto de múltiples definiciones. Sus formulaciones contemporáneas son el resultado de siglos de reflexión y debate y de diversos intentos de teorización y re-teorización a partir de los alcances y límites que desde distintos enfoques y perspectivas se atribuye al legado histórico de conceptualización de la noción.

En su comprensión general la noción designa una relación entre el individuo y el Estado que confiere un estatus enmarcado en los términos prescritos por la ley y que origina un conjunto de derechos y deberes constitucionales en cada sociedad concreta -atribuidos a dicho estatus- para enmarcar, regular y posibilitar la coexistencia societal.

Históricamente, la noción emerge en la ciudad-estado griega (siglos VII-IV A.C.) connotando la participación activa en la vida política. Aparece, en todo caso, como un estatus de privilegio, que confiere prerrogativas de participación en la vida política a un núcleo restringido de habitantes [al respecto, ver Sibley, 1970, entre otros]. En la Roma Republicana y posteriormente en la Roma Imperial Temprana la idea de ciudadanía es también una de privilegio: inmunidad del castigo de crucifixión, posibilidad de ocupar magistraturas, acceso a derechos de apelación ante el Emperador, etc. El proceso de ampliación de la ciudadanía en el Imperio Romano culmina con el Decreto de Caracalla (212 A.C.) que la extiende virtualmente a todos los súbditos del Imperio. Esta extensión, sin embargo, significa ampliación de responsabilidades y cargas particularmente con respecto a algunos impuestos antes que expansión concomitante de prerrogativas de participación activa en la vida política, (Sibley, 1970). En el significado original anglosajón de ciudadano, el término connota membresía en un borough o corporación municipal local, mientras que la palabra súbdito es utilizada para denotar la relación del hombre al monarca o al Estado. El uso norteamericano del término citizen es un galicismo adoptado para connotar la emancipación republicana americana de la condición de súbditos del rey inglés. En la Europa continental, el término ciudadano también refleja la noción histórica de una relación con la ciudad, para luego pasar a connotar la idea de participación en la formación de la

"voluntad general" (doctrina rousseauiana), en contraste con la figura del sujet. En la ideología de la revolución francesa citoyen denota libertad cívica y por ende figura particularmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Es a partir de las revoluciones francesa y americana que la noción adquiere la connotación de libertad y los procedimientos para obtenerla en interacción con los demás y con el Estado - si bien con un énfasis más marcado en el individuo en el caso de la tradición norteamericana y en la "voluntad general" en el caso de la tradición francesa, tradiciones cuyo legado diferencial tiene implicaciones teóricas y empíricas importantes [para mayor elaboración, ver Muller: 1992, entre otros]. Esta es la noción que informa, en términos generales, la comprensión occidental de "la ciudadanía" a partir del siglo XVIII, ya sea para adoptarla en las constituciones y en las leyes -como en el caso de las repúblicas latinoamericanas-, cuanto para cuestionarla -como en el caso de la crítica a la democracia burguesa del pensamiento marxista clásico-, o para re-conceptualizarla -como en los intentos de formulación más recientes a partir de Marshall (1950) y otros pensadores [ver discusión en Barbalet:1988; y Kern:1992, entre otros]-.

En la comprensión de más amplio uso la ciudadanía se entiende como la prerrogativa de participar en el ejercicio del poder político a través del proceso electoral. Esta comprensión connota la membrecía legal en una "comunidad política" basada en el sufragio universal y "en una comunidad civil basada en el imperio de la ley" (Barbalet,1988:2). En términos formales, la ciudadanía es de amplia extensión en las sociedades del mundo occidental contemporáneo. Esta amplitud formal coexiste, sin embargo, con la exclusión y marginación de amplias mayorías y/o minorías en el seno de estas mismas sociedades. El caso de la exclusión factual de "las minorías" en el ejercicio de la gama de derechos y prerrogativas de acceso que la ciudadanía comporta -más allá del voto- es más común contemporáneamente en el caso de las llamadas sociedades avanzadas; el caso de exclusión de facto de las mayorías es más común contemporáneamente en las sociedades de la periferie -y en el contexto latinoamericano en general-.

Contemporáneamente se debaten los límites y alcances de la comprensión convencional de la noción y se intenta la formulación de propuestas alternativas de significado capaces, por una parte, de dar cuenta de las situaciones y condiciones en las cuales el reconocimiento formal amplio de la condición de ciudadanía no conlleva dimensiones sustantivas de ejercicio; y, por otra, de ofrecer nuevas conceptualizaciones capaces de informar teóricamente procesos y dinámicas de producción democrática para sociedades y condiciones concretas (Menéndez-Carrión, 1991b).

III. El Debate Contemporáneo en torno a la Noción

Una coexistencia societal reconocible como legítima por quienes la conforman remite a concebirla "como un cuerpo organizado de ciudadanos... comprometidos en el quehacer de gobernarse a sí mismos". La ciudadanía connotaría, así, un ordenamiento societal "constituido por personas que exhiben un conjunto compartido de comportamientos políticos y lealtades cívicas" básicas [las expresiones entre comillas son de Deutsch, 1980:121; la argumentación es propia]. Deutsch (Ibid.) establece una distinción entre fellow citizen ("alguien en quien confiamos") y alien ("aquellos en quienes no confiamos y por los cuales sería intolerable ser derrotado...aún cuando pueda tener el derecho legal a votar"). Si bien en la comprensión de Deutsch se enfatiza casi exclusivamente la dimensión electoral del "cuerpo de ciudadanos" - y se confieren connotaciones altamente debatibles a la noción de alien - su distinción es útil en términos generales para subrayar que la carencia de un sentido básico "de pertenencia" y "co-participación" comporta el no-reconocimiento de la legitimidad de determinados miembros formales de la misma sociedad (los no considerados fellow citizens). Si aceptamos como rasgos básicos de una convivencia societal legítima para quienes la conforman un "sentido de pertenencia" y co-responsabilidad generalizados; si la ciudadanía "define aquellos que son y que no son miembros de una sociedad común" (Barbalet, 1988:2) y reconocemos las dimensiones de pertenencia a una sociedad común como ámbito que rebasa los aspectos estrictamente formales/legales "de pertenencia", la ciudadanía -como condición, relación, prerrogativa y estatus efectivo- es limitada en el mundo contemporáneo y en algunos contextos concretos -aquellos atravesados por clivajes socio-económicos, culturales étnicos, regionales profundos- es una relación y condición quasi inexistente [al respecto, si bien desde perspectivas diferentes, ver Dahl, 1992, entre otros].

Inevitablemente, distintos tipos de sociedades, en distintos tiempos y condiciones definirán -en la práctica misma- los límites y alcances efectivos de las distintas formas de ciudadanía cuyas constituciones formalmente consagran. Aquí está, precisamente, uno de los nudos gordianos de la ciudadanía como cuestión teórica y práctica. Mientras que en la concepción de la Grecia clásica la ciudadanía entendida como participación activa en los asuntos de la polis es numéricamente restringida, en la sociedad contemporánea la comprensión de la ciudadanía -fundamentalmente como la consagración de la participación legal amplia a través del voto- tiende a dejar a la noción -en tanto ejercicio efectivo para la prosecución de la equidad- tan restringida como la concepción anterior. Por lo demás, los límites de concebir la ciudadanía en términos de consagración de derechos y atribuciones legales de participación en sociedades en las cuales las dimensiones formales coexisten con "accesos diferenciales" a la distribución de bienes, valores y recursos en una sociedad son claros.

A partir de la crítica levantada en el Siglo XIX por Marx a la ciudadanía en el contexto del estado capitalista, así también

como de la visión de Weber acerca de la asociación estrecha entre el "estado moderno" y la "clase capitalista", se generalizó la asociación de la noción de ciudadanía con la "democracia burguesa" consagrada de derechos y responsabilidades referentes a dimensiones de participación electoral, organización en partidos políticos y otros comportamientos que tanto en el marxismo cuanto en el liberalismo son definidas como dimensiones propiamente "políticas" de la participación. La democracia burguesa, según Marx, al tiempo que rechaza las distinciones de nacimiento, rango, ocupación, educación y "proclama" que el ciudadano es un participante igual en la soberanía popular, permite la propiedad privada y las diferencias de empleo y educación. En esta visión, lejos de eliminar las distinciones factuales indicadas "el estado moderno las presupone a fin de existir" (Barbalet, 1988:2).

Si bien la crítica de Marx a la ciudadanía como dispositivo de ordenamiento de la democracia burguesa es válida al señalar que en condiciones de inequidad (social) la consagración de la forma-ciudadano como dispositivo (político) tenderá a consagrar y reflejar el ejercicio de accesos diferenciales a los recursos y valores de la sociedad, la "ruptura" entre la ciudadanía y las conquistas sociales de los sectores desposeídos no ha sido tan tajante en el seno mismo del estado moderno capitalista. Como se ha señalado,

"el debate del siglo XIX sobre el tema de la ciudadanía y la revolución [burguesa] fue modificado de manera fundamental por la emergencia de un movimiento obrero que luchó por el derecho a formar sindicatos y a la negociación colectiva en torno a los salarios y las condiciones de empleo...Durante los últimos cien años mas o menos las condiciones de inequidad social en las sociedades capitalistas occidentales han cambiado y estos cambios también están asociados con la participación de miembros de las clases no propietarias en el estatus de ciudadanía..." [Barbalet, p.5; traducción propia].

En planteamientos posteriores como los de Marshall (1950) se argumentaría que

"a medida que el capitalismo evoluciona como sistema social y a medida que la estructura de clase se desarrolla dentro de ella, la ciudadanía cambia de un sistema de derechos que surge de y apoya las relaciones de mercado, a ser un sistema de derechos que existe en relación antagónica con el Estado y el sistema de clase". [Barbalet, p.5; traducción propia].

Los movimientos estudiantiles, de género, ecologistas, étnicos, y en general los movimientos sociales de diversa índole organizados en torno a la búsqueda de nuevas formas de emancipación humana -que surgen a partir de la década del Sesenta

con singular fuerza en las sociedades avanzadas (como polo de influencia para la gestación de movimientos afines a escala mundial) aún cuando no se hayan explícitamente asumido como movimientos "de ciudadanía" y con frecuencia hayan rechazado explícitamente "la política" - o, más precisamente, las formas, instituciones y canales convencionales- de "hacer política"- constituyen movimientos profundamente políticos en su génesis, dinámica y efectos - en tanto prácticas referentes al proceso de búsqueda de nuevas formas para acceder al proceso de toma de decisiones; y de ampliación y producción de nuevas modalidades y campos de decisión sobre los asuntos colectivos- [sobre la naturaleza política de los movimientos sociales, ver Hellman, 1990]. Estos movimientos constituyen evidencias del desplazamiento sugerido por Marshall y del significado de la ciudadanía como dispositivo de cambio social en las sociedades avanzadas -significado del cual la consagración formal de la ciudadanía universal en las sociedades de la periferie, ha carecido, en general, constituyéndose así, de hecho, en dispositivo de "legitimación" de la desigualdad" (Menéndez-Carrión, 1991a).

En aquellas sociedades en las cuales las "democracias realmente existentes" coexisten en articulación con el ethos propio de culturas políticas autoritarias [adhesiones tácitas, internalizadas, a prácticas políticas de intolerancia; imposición; exclusión de los contrarios; personalismo y particularismo; ausencia de disposiciones a procesar el conflicto y el disenso en base a reglas de juego y procedimientos explícita y ampliamente acordados; concepción de "la política" como ámbito privativo de "los gobernantes" y "los políticos" - actitudes de indiferencia y percepciones generalizadas de "incapacidad" de la gente común para opinar y participar políticamente-] la ciudadanía -como noción y como proyecto- permanece ajena a la manera que la sociedad tiende a reproducirse (y concebirse) a si misma en tanto no es internalizada como dispositivo de cambio social, aún cuando los derechos y deberes ciudadanos estén tipificados en los códigos y las leyes como forma ("universal" y "democrática") de conformación del Estado-Nación. En ausencia de amplios sectores dotados de la prerrogativa, vocación y eficacia para poder otorgar a su forma de coexistencia societal contenidos que les representen, la idea de control de los gobernantes por los gobernados, base de la concepción democrática del orden societal, desaparece del ethos.

La cuestión de la ciudadanía en tanto sostenimiento y profundización de la forma-ciudadano continúa vigente en aquellas sociedades en las cuales existen trayectorias históricas -- arraigadas en el ethos societal- que consagran la ciudadanía en tanto prerrogativa para ejercer el rico bagaje de repertorios de participación potencialmente activables por y para los ciudadanos, más allá del voto; y por consiguiente, en tanto dispositivo de cambio social [al respecto, ver Giddens, 1991, en referencia a las sociedades avanzadas, fundamentalmente, y a la importancia de la ciudadanía para la política en general, y para

el life politics en particular]. En sociedades en las cuales el reconocimiento "universal" y la dimensión formal no ha tenido como correlato culturas y prerrogativas de practicar responsabilidades y derechos ciudadanos, más allá del sufragio, la ciudadanía se plantea como desafío de producción, más que de sostenimiento, ampliación y profundización. La cuestión de la ciudadanía en estas sociedades no se presenta en tanto ausencia de participación política sino del tipo de participación que aloja, cómo y a quién beneficia. Este es el caso de no pocos países latinoamericanos en los cuales los regímenes civiles de corte electoral no están sustentados en procesos de configuración histórica o ethos societales que hayan asumido los elementos consagrados en las constituciones y las leyes como referente práctico para regular y la coexistencia societal -ausencia de ciudadanía que está estrechamente vinculada a sistemas de convivencia informales en sus modalidades de distribución de valores y recursos societales, profundamente arraigados, que se dan de manera implícita como correlato de reglas de juego ad-hoc para la asignación (ampliamente) arbitraria de privilegios, beneficios, y sanciones que institucionalizan, de hecho, prácticas de acceso diferencial, particularista y clientelar al proceso de toma de decisiones societales como modalidad de articulación preeminente- (Menéndez-Carrión, 1986, 1991b).

IV. La Ciudadanía en el Ecuador

Las sucesivas constituciones que marcan hasta el presente la trayectoria del Estado Ecuatoriano reflejan -como en el caso de otras repúblicas latinoamericanas- la adopción paulatina de los ideales del progreso que la Modernidad generalizó como principios rectores de la convivencia societal; y significan -a lo largo de 160 años de vida republicana- una serie de cambios jurídicos, fundamentalmente, relativos a la ampliación (formal) de la ciudadanía hasta su consagración universal (en tanto derecho al sufragio) a partir de la década de los Ochenta.

La Constitución de 1830 sienta las bases jurídicas del nuevo Estado y consagra la ciudadanía --como estatus centrado eminentemente en la atribución de elegir y ser elegido; y restringido, en un primer momento al hombre-alfabeto-propietario o que ejerciera una profesión libre o industria útil sin sujeción a otro--. La Constitución de 1884 suprime el requisito de capacidad económica para ejercer determinadas funciones públicas. Constituciones posteriores (1897 y 1906) consagran la tolerancia religiosa y la libertad de cultos, establecen el Estado Laico y explicitan un conjunto de derechos y garantías cívicas fundamentales. La Constitución de 1929 consagra explícitamente los derechos sociales y económicos y confiere el estatus ciudadano (entiéndase, derecho al voto) a todo Ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de 21 años, que sepa leer y escribir. La Carta de 1945 explicita más detalladamente los derechos económicos y sociales (individuales y de la familia, en el ámbito social, educativo, laboral, etc.). En la Constitución de 1967 la

obligatoriedad del sufragio, hasta entonces restringida al hombre, se hace extensiva a la mujer. La Constitución de 1978 consagra el sufragio universal: todos los ecuatorianos mayores de 18 años tienen derecho a votar; el voto es obligatorio para los ciudadanos alfabetos y facultativo para los ciudadanos que no saben leer y escribir. Estos últimos votan por primera vez en las elecciones de 1984.

Independientemente de las intenciones de los sectores que hayan impulsado la adopción gradual de "conquistas legales" para "ampliar" la ciudadanía, la historia del Ecuador republicano constituye un estudio de caso en la exigua relevancia del Derecho para constituirse en marco efectivo para la regulación de la coexistencia societal en tanto las constituciones y las leyes se configuren en ausencia de pactos sociales altamente incluyentes y consagratorios de la noción de ciudadanía como eje dinámico de producción, regulación y transformación de la coexistencia societal. La ausencia de ciudadanía -en tanto prerrogativa amplia de ejercicio (más allá del voto)- se encuentra en la génesis de un "pacto social" altamente excluyente y es al mismo tiempo, correlato y efecto del "acceso diferencial" -profundo- que caracteriza la coexistencia societal Ecuatoriana, en sus dimensiones social, económica, política, regional y étnica, histórica y contemporáneamente.

La consagración legal de la ciudadanía en el contexto ecuatoriano no cumple un rol central en la regulación efectiva de la convivencia societal. El derecho no en tanto abstracción sino en tanto corpus normativo concreto, difícilmente puede reflejar lo que una sociedad no es. El rol eficaz o no del Derecho en la regulación de la convivencia societal es un tema de respuesta relativamente previsible en sociedades escindidas por la exclusión social, el elitismo y el autoritarismo como forma de relacionamiento social y político. Difícilmente puede pensarse en el Derecho como medio efectivo para alcanzar la justicia cuando un corpus normativo carece de arraigo societal y no constituye un dispositivo de uso, apelación y legitimación práctica del amparo de la gente; cuando se trata de un Derecho no dotado de soportes y mecanismos asequibles para que la gente pueda apelar a él, y sobre todo, cuando existe en un contexto en el cual las reglas del juego institucionalizadas (y predominantes) para articular la coexistencia societal son de carácter eminentemente informal en la práctica concreta (Menéndez-Carrión, 1988; 1991b).

Independientemente de la trayectoria que su consagración jurídico-formal exhibe desde 1830 hasta el presente, la forma-ciudadano en el Ecuador republicano ha permanecido ajena a las prácticas políticas preeminentes. En el caso Ecuatoriano, la noción de ciudadanía no remite, por consiguiente, a la apropiación colectiva de su significado - en tanto fuente de identidad y sentido de pertenencia al "Estado-nación"- ni de sus implicaciones prácticas en tanto dispositivo dinámico para dotar de legitimidad, regular o transformar la coexistencia societal.

A partir de la década de los Ochenta, y en el contexto del post-retorno a la vida constitucional, los avatares de la gobernabilidad civil de corte electoral han demostrado las dificultades reales existentes en la internalización y ejercicio de los procedimientos previstos por la formalidad democrática en ausencia de una cultura política [nociones internalizadas, creencias y orientaciones valorativas que un conjunto de actores comparte con respecto a cómo operan las instituciones políticas; y en ese contexto, el rol que ellos cumplen/y deben cumplir; los beneficios que el sistema les proporciona/y debe proveerles; y cómo acceder a estos beneficios] que sustente, permita o incentive su observancia en lo que respecta, por ejemplo, a las relaciones entre los poderes del Estado y a los procedimientos constitucionalmente previstos para la representación de intereses y procesamiento y resolución de conflictos. Ha demostrado, asimismo, las dificultades inherentes al ejercicio de la ciudadanía cuando estructura, contexto y cultura política privilegian el procesamiento y resolución de conflictos reales o potenciales a través de mecanismos informales, personalistas y clientelares [redes interpersonales de parentesco, amistad, contactos de prestación y contraprestación de favores y servicios] cuya utilización como recurso regular debilita aún más la relevancia práctica de las instituciones formalmente existentes [acerca del tema de la naturaleza de la "institucionalidad democrática" en general, y de los partidos políticos en particular, ver Menéndez-Carrión, 1988 y fuentes allí citadas].

El proceso político ecuatoriano exhibe, histórica y contemporáneamente, una inercia que responde a y refleja la heterogeneidad estructural de la sociedad ecuatoriana - el trasfondo tanto de la fragilidad de las instituciones formales en general (con dos excepciones: las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica) cuanto de la relativa debilidad organizativa de los sectores subalternos. Las peculiaridades del modelo de desarrollo agroexportador ecuatoriano han conducido a una configuración fragmentada de las clases sociales, incluyendo los sectores oligárquicos y burgueses y las clases subalternas. El proceso de modernización de la economía a partir de los años Cincuenta acentúa la heterogeneidad estructural de la economía y sociedad - regional y sectorialmente- y genera las polarizaciones propia de la "integración segmentada" (la expresión es de Cotler, 1976) y la modernización excluyente: elites modernas e integradas a circuitos financieros, culturales, profesionales, y comerciales de índole transnacional; sectores medios de aparición tardía y frágil sustentabilidad; y sectores populares que, hacia fines del milenio, sobreviven en condiciones (inadmisiblemente) precarias de seguridad humana -salubridad, vivienda, educación, ingreso y empleo- [para mayor elaboración, ver Pachano & Ojeda, 1993; y Larrea, 1992, entre otros]. Sin embargo, ni las condiciones de precariedad que afectan a la abrumadora mayoría de la población ecuatoriana, ni la violación sistemática de los procedimientos formalmente contemplados en las constituciones y las leyes para

normar una coexistencia societal que se define formalmente como democrática, han conducido a umbrales de quiebre y ruptura sistémica -el lado perverso de la estabilidad. Así, la "democracia" Ecuatoriana del post-retorno ha constituido una forma de régimen cuya estabilidad radica en la "inercia del desgaste" en tanto sobrevive, precisamente, "porque es tan débil, tentativo y fácil de torcer" (Conaghan, 1985).

Hacia fines del milenio, no es la forma-ciudadano sino la informalidad de las articulaciones entre iguales o quasi-iguales o de índole clientelar -ambas, modalidades de índole particularista y privada- el dispositivo preeminente de acceso a sistemas de reproducción social para las élites y sectores (minoritarios) socialmente móviles; o, en el caso de la gente común, de acceso a estrategias ad-hoc de minimización de riesgos. La noción de ciudadanía permanece ajena del ethos en tanto base y fundamento práctico de la coexistencia societal. No es casual entonces la ausencia en la cultura y práctica política del Ecuador de nociones claves para la convivencia democrática -tales como la noción de accountability y constituency y de procedimientos acequibles para exigir rendición de cuentas e interpelar al sistema y sus agentes -más allá de la participación electoral (cuyas connotaciones rituales están más vinculadas a la legitimación del elegido que a la noción misma de ejercicio eficaz de control ciudadano por parte del elector) y de otros rituales de escaso arraigo e interés para la gente común en general -- desde la perspectiva de situaciones concretas de desvinculación práctica tanto con los avatares de la alternabilidad de las élites gobernantes y sus conflictos internos cuanto de los intentos de negociación y manifestaciones públicas de descontento popular (inorgánicas, esporádicas; coyunturales y fragmentadas). En tal contexto, las prácticas concretas a través de las cuales las "agendas" de decisión pública se trazan y procesan, tienden a la perpetuación de ethos colectivos de espectadores, en lo fundamental, o de protagonistas fugaces y coyunturales -condiciones, ambas, legitimadoras de la exclusión y de nociones de la ineficacia civil en el manejo de "la política" que tienden a perpetuar actitudes autoritarias que son el sustento para que la gente común asuma actitudes de indiferencia hacia "la democracia", por lo que "la democracia realmente existente" refleja sobre sí misma (Menéndez-Carrión, 1988, 1991b y fuentes allí citadas).

La cuestión de la ciudadanía en el caso Ecuatoriano -en tanto proyecto de producción pendiente- remite a la confrontación de un dilema central para los sectores de vocación democrática: cómo pensar en la producción de estrategias y mecanismos de empowerement de la gente común, para incidir en el proceso de toma de decisiones que les afectan, demandar con eficacia rendición de cuentas por las decisiones que se toman en su nombre, y acceder a la prerrogativa de adquirir destrezas básicas (actitudinales y prácticas) para asumir la ciudadanía como dispositivo de cambio orientado a la obtención de un mayor control sobre la textura de su propia convivencia societal?

VI. Dilemas teóricos y prácticos pendientes

El tema de la naturaleza y sentido de la coexistencia societal es teórica y empíricamente problemático; inevitablemente, debe asumirse como tal. Sus condiciones son concretas, situadas -en términos de espacio y tiempo- y contemporáneamente, en extremo complejas. Como se ha señalado, "lo que quizás en una comunidad pequeña con solidaridad mecánica e intercambio continuado parece concebible se vuelve totalmente imposible en sociedades de gran volumen y alta densidad ...de interacción" (Muller, 1992:222). Asumir la noción de ciudadanía en tanto dispositivo de cambio desde las inercias del presente para "profundizar" la convivencia democrática, para "ampliarla" o para producirla, implica la confrontación teórica y práctica de condiciones societales adversas. Más allá de los dilemas que ello encierra, significa, como punto de partida, asumir la noción de cambio sin atarla a predeterminaciones, sin pretender que conduzca a instancias procesuales mayores, progresivas o ascendentes; sino porque puede abrir el potencial de inducir nuevas aperturas de espacios para configuraciones distintas : en el caso de la ciudadanía(como proyecto), de formas de relacionamiento y articulación política para incidir, desde la producción de nuevos espacios y modalidades de intervención democrática, hacia los diversos planos de la convivencia societal. En ello, juega un papel central la concepción del orden social en tanto proceso de aprendizaje colectivo; y el análisis de "las condiciones...de la reproducción de tales procesos de aprendizaje y sus formas antagónicas de transcurso" (Eders, 1992:138) se torna en un desafío teórico y práctico central.

Existen experiencias contemporáneas (representadas fundamentalmente por los movimientos sociales) cuya trayectoria en sociedades de la periferie desde la década de los años Setenta sugiere disposiciones colectivas a asumir la ciudadanía como dispositivo de cambio en el seno de condiciones altamente adversas y con consecuencias importantes para el aprendizaje político democratizador [al respecto, véase Levine, 1992 y 1993; Foweraker & Craig, 1992; Escobar y Alvarez, 1992 para casos latinoamericanos; para el caso de Ecuador, y en referencia al movimiento indígena específicamente ver Korovkin, 1993; ver, asimismo, Menéndez-Carrión, 1991b y fuentes allí citadas; y Lind, 1992, con relación a los movimientos de género]. El tema de la transformación (en tanto producción) de los sistemas de convivencia se torna central en contextos societales en los cuales las grandes mayorías no constituyen (ni se conciben a si mismas como) ciudadanos "comprometidos en gobernarse a si mismos", con déficits de "sentido de pertenencia" y "eficacia" más o menos profundos -como correlato de escisiones en su interior, sociales regionales, culturales y de "aprendizajes políticos" tradicionalmente adversos a la internalización de la ciudadanía como prerrogativa de ejercicio-. Ello plantea el desafío de formular estrategias de "intervención democrática" (Munck, 1990) capaces de reconocer, reflejar, tomar en cuenta,

acompañar y asumir las dinámicas y potencialidades de cambio que la voluntad, imaginación y praxis humana pueden contribuir a la producción de una coexistencia societal más digna, equitativa y libre en sociedades crecientemente complejas -lo cual sugiere, desde luego, la importancia de re-problematizar (y re-significar) la noción misma de democracia, desde condiciones y para sociedades concretas. (Menéndez-Carrión, 1991b).

BIBLIOGRAFIA

- BARBALET, J.M.
1988 Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- DEUTSCH, KARL W.
1980 Politics and Government: How People Decide their Fate. Boston: Houghton Mifflin, 3a edición.
- CAPORASO, JAMES A. (ed.)
1989 "Introduction". En The Elusive State. International Comparative Perspectives. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- COTLER, JULIO
1976 "The Mechanisms of INTERNAL Domination and Social Change in Peru". En David Chaplin (ed.) Peruvian Nationalism: a Corporatist Revolution. New Brunswick: Transaction Books.
- CONAGHAN, Catherine
1985 "Democracy by Attrition: Parties, Civil Society and Political Order in Ecuador". mimeo.
- ESCOBAR, ARTURO & SONIA ALVAREZ (eds.)
1992 The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy. Boulder, Colorado: Westview Press.
- DAHL, ROBERT
1992 "The Problem of Civic Competence". En Journal of Democracy, octubre 1992:45-59.
- DEUTSCH, KARL W.
1980 Politics and Government: How People Decide their Fate. Boston: Houghton Mifflin, 3a edición.
- EDER, KLAUS
1992 "El contrato social permanente. Acerca de la construcción colectiva del orden social". En Lucian Kern & Hans Peter Muller (eds.), La Justicia: Discurso o Mercado?. Barcelona: Editorial Gedisa.
- FLOWERAKER, JOE & ANN CRAIG (eds.)
1990 Popular Movements and Political Change in Mexico. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publ.
- GIDDENS, ANTHONY
1991 Modernity and Self Identity. Stanford, Cal.: Stanford University Press.
1990 The Consequences of Modernity. Stanford, Cal.:

Stanford University Press.

- HELLMAN, JUDITH ADLER
1990 "The Study of New Social Movements in Latin America".
En LASA Forum, vol XXI, no. 2.
- KERN, LUCIAN & HANS PETER MULLER
1992 La Justicia: Discurso o Mercado?. Barcelona: Editorial
Gedisa.
- KERN, LUCIAN
1992 "De Habermas a Rawls. El Discurso práctico y el modelo
del contrato: una comparación desde la lógica de la
decisión". En Lucian Kern y Hans Peter Muller (eds.)
La Justicia: Discurso o Mercado?...
- KOROVKIN, TANYA.
1993 " Los Indígenas, los Campesinos y el Estado: El
Crecimiento del Movimiento Comunitario en la Sierra
Ecuatoriana". Serie Documentos de Trabajo, no. 11.
Quito: FLACSO.
- LARREA, CARLOS
1992 "The Mirage of Development: Oil, Employment an Poverty
in Ecuador (1972-1990)". Ph.D. dissertation,
presentada a la Universidad de York, Toronto inédita.
- LEVINE, DANIEL H.
1993 "Constructing Culture and Power". En Daniel Levine,
(ed.) Constructing Culture and Power. Ann Arbor:
University of Michigan Press.
- 1992 Popular Voices in Latin American Catholicism.
Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- LIND, AMY C.
1992 "Power, Gender and Development. Popular Women's
Organizations and the Politics of Needs in Ecuador".
En Arturo Escobar y Sonia Alvarez (eds.) The Making of
Social Movements in Latin America...
- MARSHALL, T.H.
1950 Citizenship and Social Class and Other Essays.
Cambridge: Cambridge University Press.
- MARX, KARL
1843 "On the Jewish Question". En Early Writings.
[1975] Harmondsworth: Penguin Books.
- MENENDEZ-CARRION, AMPARO
1991a "Democracias pendientes y representación política en
América Latina", en Margarita López Maya (ed.),
Desarrollo y Democracia. Caracas: UNESCO, Universidad
Central de Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

- 1991b "Para repensar la cuestión de la Ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto", en FLACSO: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, II Época, vol 1, No. 1, 1991.
- 1988 "La Democracia en Ecuador: desafíos, dilemas perspectivas". En Pensamiento Iberoamericano, No.14 julio-diciembre.
- 1986 La Conquista del Voto. De Velasco a Roldós. Quito: FLACSO-CEN.
- MULLER, HANS PETER
1992 "Mercado, Estado y libertad individual. Acerca de la crítica sociológica de las teorías contractualistas individualistas". En Lucian Kern & Hans Peter Muller (eds.) La Justicia: Discurso o Mercado?. Barcelona: Gedisa.
- MUNCK, GERARDO L.
1990 "Identity and Ambiguity in Democratic Struggles". En Foweraker & Carig (eds.) Popular Movements...
- PACHANO, SIMON & LAUTARO OJEDA
1993 "Informe Final". Proyecto Gobernabilidad en la Crisis (CLACSO). inédito.
- ROSENAU, PAULINE MARIE
1992 Post-Modernism and the Social Sciences. Insights, Inroads and Intrusions. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- SIBLEY, MULFORD Q.
1970 Political Ideas and Ideologies. A History of Political Thought. New York: Harper & Row.
- TILLY, LOUISE A. & PATRICIA GURIN (eds.)
1990 Women, Politics and Change. New York: Russell Sage Foundation.
- Varios autores
1989 El Proceso Electoral Ecuatoriano. Quito: Tribunal Supremo Electoral y Corporación Editora Nacional.
- WATERMAN, PETER
1993 "Globalisation, Civil Society, Solidarity. The politics of ethics of a world both real and universal". Working Paper Series, No. 147. The Hague, The Netherlands: Institute of Social Studies (ISS).
- WEBER, MAX
1921 Economy and Society. Berkeley: University of California Press.
[1978]