

# LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

**FLACSO - Biblioteca**

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0    **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,  
Quito — Ecuador.

## AUTORES

Alberto Acosta Espinosa  
Mario Alemán Salvador  
Ileana Almeida Vélez  
Betty Amores Flores  
Enrique Ayala Mora  
Gil Barragán Romero  
Efraín Baus Herrera  
Rodrigo Borja Cevallos  
María Cristina Cárdenas Reyes  
Fernando Carrión Mena  
Gonzalo Córdova Galarza  
José Chávez Chávez  
Galo Chiriboga Zambrano  
Carlos de la Torre Espinosa  
Jorge Egas Peña  
Miriam Ernst Tejada  
Juan Falconí Morales  
Jorge Gallardo Zavala  
Luis Gallegos Chiriboga  
Oswaldo Hurtado Larrea  
Marcelo Jaramillo Villa  
Juan Larrea Holguín  
Ramiro Larrea Santos  
Gino Lofredo Ungaro  
Wilfrido Lucero Bolaños  
Alfredo Mancero Samán  
Ángel Matovelle Zamora  
Amparo Menéndez-Carrión  
José Moncada Sánchez

**FLACSO - Biblioteca**

Paco Moncayo Gallegos  
Elsie Monge Yoder  
Medardo Mora Solórzano  
Mariana Naranjo Bonilla  
Lautaro Ojeda Segovia  
Simón Pachano  
Lucas Pacheco Prado  
Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Hernán Rivadeneira Játiva  
Carlos Rodríguez Peñaherrera  
León Roldós Aguilera  
Alejandro Román Armendáriz  
Lucy Ruiz Mantilla  
Alvaro Sáenz Andrade  
Juan Salazar Sancisi  
Hernán Salgado Pesantes  
Germánico Salgado Peñaherrera  
José Sánchez-Parga  
Eduardo Santos Alvite  
Erika Silva Charvet  
Luis Trujillo Bustamante  
Julio César Trujillo Vásquez  
Rafael Urriola Urbina  
Jacinto Velázquez Herrera  
Luis Verdesoto Custode  
César Verduga Vélez  
Leonardo Vicuña Izquierdo  
Galtán Villavicencio Loor

# CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

## CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

## CONCEPTOS

# CIUDADANÍA

Amparo Menéndez-Carrión

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 supuesto y producido en la coexistencia de grandes conglomerados humanos (territorialmente circunscritos y transnacionalmente interconectados) "diferencia, exclusión y marginación" (Giddens: *Modernity and Self Identity*). La Modernidad también ha entrañado "la institucionalización de la duda" (Giddens: *The Consequences of Modernity*); así, hacia fines del milenio, surgen en el seno de la Modernidad Tardía visiones intelectuales y políticas contrapuestas acerca de 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 años 60 en el mundo occidental como expresión cuestionadora de la calidad de la coexistencia societal moderna. (Véanse Rosenau y las fuentes allí citadas y Muller, entre otros.)

Los ordenamientos societales contemporáneos son hoy interpelados desde múltiples formulaciones, perspectivas y enfoques. Se cuestiona la eficacia y/o la legitimidad de los mismos, tanto en las sociedades más avanzadas cuanto en las de la periferia. La reflexión contemporánea sobre el problema de esos ordenamientos conduce al 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 tales reflexiones

comportan se encuentran las visiones contrapuestas acerca del "acceso diferencial" (Giddens) de distintos segmentos de las sociedades contemporáneas a formas generalmente aceptables (y ampliamente acordadas) de realización personal en el contexto societal, y 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 suscita 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, de las mayorías, de las minorías, de género, de etnias, de naciones y regiones, según 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.

**La noción de ciudadanía: trayectoria y acepciones.**— La noción de ciudadanía ha sido objeto de múltiples definiciones. Sus formulaciones contemporáneas son el resultado de siglos de reflexión y debate y de diversos intentos de 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 *status* enmarcado en los términos prescritos por la ley y que origina un conjunto de derechos y deberes constitucionales.



les en cada sociedad concreta —atribuidos a ese *status*— para enmarcar, regular y posibilitar la coexistencia societal.

Históricamente, la noción emerge en la ciudad-estado griega (siglos VII-IV a.C.) denotando la participación activa en la vida política. Aparece, en todo caso, como un *status* de privilegio, que confiere prerrogativas de participación en la vida política a un núcleo restringido de habitantes. En la Roma Republicana y, posteriormente, en la Roma Imperial Temprana la idea de ciudadanía entraña una noción de privilegio: inmunidad contra el 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 también una ampliación de responsabilidades y cargas particularmente respecto de algunos impuestos antes que expansión concomitante de prerrogativas de participación activa en la vida política (Sibley). En el significado original anglosajón de ciudadano, el término denota membresía en un *borough* o corporación municipal local, mientras que la palabra súbdito se utiliza para significar la relación del hombre con el monarca o el Estado. El uso norteamericano del término *citizen* es un galicismo adoptado para indicar 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 entrañar la idea de participación en la formación de la "voluntad general" (doctrina rousseauniana), en contraste con la figura del *sujet*. En la ideología de la revolución francesa *citoyen* denota libertad cívica y, por ende, figura en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Es a partir de las revoluciones francesa y americana cuando la noción adquiere el significado de libertad y los procedimientos para obtenerla **en interacción** con los demás y con el Estado, aunque pone de relieve al 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. Tal es la noción que informa, en términos generales, la comprensión occidental de "la ciudadanía" a partir del siglo XVIII, sea para adoptarla en las constituciones y en las leyes —como en el caso de las repúblicas latinoamericanas—, o para cuestionarla —como en el caso de la cri-

tica a la democracia burguesa del pensamiento marxista clásico—, o para reconceptualizarla —como en los intentos de formulación más recientes a partir de Marshall (1950) y otros pensadores. (Véase la discusión en Barbalet y Kern, 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 supone la membresía *legal* en una "comunidad política" basada en el sufragio universal y "en una comunidad civil basada en el imperio de la ley" (Barbalet). 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. La exclusión factual de "las minorías" en el ejercicio de la gama de derechos y prerrogativas de acceso que la ciudadanía comporta aparte del voto, es más común hoy día en las llamadas sociedades avanzadas; la exclusión *de facto* de las mayorías es más común en la época contemporánea en las sociedades de la periferia y en el contexto latinoamericano en general.

Actualmente 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 entraña 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: *Para repensar la cuestión de Ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto*).

**El debate contemporáneo en torno a la noción de ciudadanía.**— 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 supondría, así, un ordenamiento societal "constituido por personas que exhiben un conjunto compartido de comportamientos políticos y lealtades cívicas" básicas (Deutsch). Este autor 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 [...] aun cuando pueda tener el derecho legal a votar"). Si

bien en la comprensión de Deutsch se pone de relieve casi exclusivamente la dimensión electoral del "cuerpo de ciudadanos" —y se confieren acepciones 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 corresponsabilidad generalizados; si la ciudadanía "define a aquellos que son y que no son miembros de una sociedad común" (Barbalet) 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 *status* efectivo— es limitada en el mundo contemporáneo y en algunos contextos concretos —aquellos atravesados por fracturas o fisuras socioeconómicas, culturales étnicas y regionales profundas— es una relación y condición *quasi* inexistente.

Inevitablemente, distintos tipos de sociedades, en distintos tiempos y condiciones definirán —en la práctica misma— los límites y alcances efectivos de las diversas formas de ciudadanía que sus 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, son claras las limitaciones que entraña 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.

A partir de la crítica a la ciudadanía en el contexto del estado capitalista suscitada en el siglo XIX por Marx, así como de la perspectiva 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" consagra-

dora 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 definidos como dimensiones propiamente "políticas" de la participación. La democracia burguesa, según Marx, al tiempo que rechaza las distinciones de nacimiento, rango, ocupación y 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).

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 injusticia (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, más o menos, las condiciones de injusticia 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 *status* de ciudadanía" (Barbalet, 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, 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 de los 60 con singular fuerza en las sociedades avanzadas (como polo de influencia

para la gestación de movimientos afines a escala mundial) aun cuando no se hayan asumido explícitamente como movimientos "de ciudadanía" y con frecuencia hayan rechazado expresamente "la política" o, más precisamente, las formas, instituciones y canales convencionales de "hacer política"—son profundamente políticos en su génesis, dinámica y efectos, como 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. Esos 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 ha carecido, en general, la consagración formal de la ciudadanía universal en las sociedades de la periferia, constituyéndose así, de hecho, en dispositivo de "legitimación" de la desigualdad" (Menéndez-Carrión: *Democracias pendientes y representación política en América Latina*).

En las 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 para procesar el conflicto y el disenso a base de 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, se mantiene ajena a la manera en que la sociedad tiende a reproducirse (y concebirse) a sí misma en la medida en que no es internalizada como dispositivo de cambio social, aun 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 prerrogativa, vocación y eficacia para poder otorgar a su forma de coexistencia societal contenidos que los 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 que existen trayectorias históricas —arrai-

gadas en el *ethos* societal— que consagran la ciudadanía como prerrogativa para ejercer el rico bagaje de repertorios de participación potencialmente activables por y para los ciudadanos, más allá del voto; y, por consiguiente, como dispositivo de cambio social (al respecto véase Giddens: *Modernity and Self Identity* 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 han tenido como correlato culturas y prerrogativas para ejercicio de 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 como ausencia de participación política sino en cuanto al tipo de participación que aloja, cómo y a quién beneficia. Tal es el caso de no pocos países latinoamericanos en los cuales los regímenes civiles de tipo electoral no se sustentan 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. La ausencia de ciudadanía en tales casos está estrechamente vinculada con 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: *La conquista del voto. De Velasco a Roldós*).

**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 (como derecho al sufragio) a partir de la década de los años 80.

La Constitución de 1830 sienta las bases ju-

ridicas del nuevo Estado y consagra la ciudadanía —como *status* centrado eminentemente en la atribución de elegir y ser elegido, y restringido, en un primer momento, al hombre-alfabeto-proprietario 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 (la de 1897 y 1906) consagran la tolerancia religiosa y la libertad de cultos, establecen el Estado laico y consignan un conjunto de derechos y garantías cívicas fundamentales. La Constitución de 1929 consagra explícitamente los derechos sociales y económicos y confiere el *status* ciudadano (entendido como derecho al voto) a todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de 21 años, que sepa leer y escribir. La Carta de 1945 consigna 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.

Más allá de las intenciones de los sectores que han impulsado la adopción gradual de "conquistas legales" para "ampliar" la ciudadanía, la historia del Ecuador republicano constituye un estudio de caso de la exigua importancia del Derecho para constituir un marco efectivo para la regulación de la coexistencia societal mientras las constituciones y las leyes se configuren en ausencia de pactos sociales altamente incluyentes y consagradorios de la noción de ciudadanía como eje dinámico de producción, regulación y transformación de la coexistencia societal. La **ausencia** de ciudadanía —entendida como prerrogativa amplia de ejercicio (más allá del voto)— se encuentra en la génesis de un "pacto social" sobremanera 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 papel central en la regulación efectiva de la convivencia societal. El derecho, no como abstracción sino como *corpus* normativo concreto, difícilmente

puede reflejar lo que una sociedad no es. La función, 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: *La democracia en Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas*).

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 —como fuente de identidad y sentido de pertenencia al "Estado-nación"— ni de sus implicaciones prácticas como dispositivo dinámico para dotar de legitimidad, regular o transformar la coexistencia societal.

A partir de la década de los años 80, y en el contexto del 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 —naciones internalizadas, creencias y orientaciones valorativas que un conjunto de actores comparte con respecto a cómo operan las instituciones políticas y, en ese contexto, el papel que cumplen/deben cumplir, los beneficios que el sistema les proporciona/debe proporcionarles y cómo acceder a estos beneficios— que sustente, permita o incite a 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.

El proceso político ecuatoriano muestra, histórica y contemporáneamente, una inercia que responde a la heterogeneidad estructural de la sociedad ecuatoriana y la refleja: 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 a los sectores oligárquicos y burgueses y a las clases subalternas. El proceso de modernización de la economía a partir de los años 50 acentúa la heterogeneidad estructural de la economía y sociedad, regional y sectorialmente, y genera las polarizaciones propias de la "integración segmentada" (Cotler) y la modernización excluyente: élites 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. 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 regir una coexistencia societal que se define formalmente como democrática, han conducido a umbrales de ruptura sistémica —el lado perverso de la estabilidad. Así, la "democracia" Ecuatoriana del postretorno ha constituido una forma de régimen cuya estabilidad radica en la "inercia del desgaste" mientras sobrevive, precisamente, "porque es tan débil, tentativo y fácil de torcer" (Conaghan).

Hacia fines del milenio no es la forma-ciudadano sino la informalidad de las articulaciones entre iguales o *quasi iguales* o de índole clientelar —modalidades ambas de índole particularista y privada— el dispositivo principal 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 al *ethos* como base y fundamento práctico de la coexistencia societal. No es casual, entonces, la ausencia en la cultura y la práctica política del Ecuador de nociones claves para la convivencia democrática —tales como la de *accountability* y *constituency* y de procedimientos asequibles para exigir rendición de cuentas e interpelar al sistema y sus agentes— más allá de la participación electoral (cuyas connotaciones rituales están más vinculadas con la legitimación del elegido que con la noción misma de ejercicio eficaz de control ciudadano por parte del elector) y de otros rituales de escaso arraigo e interés para el común de la gente— 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 (inorgánicas, esporádicas, coyunturales y fragmentadas) de descontento popular. 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 protagonismos 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 del común asuma actitudes de indiferencia hacia "la democracia", por lo que "la democracia realmente existente" refleja sobre sí misma (Menéndez-Carrión: *La democracia en Ecuador...*).

La cuestión de la ciudadanía en el caso Ecuatoriano, proyecto de producción pendiente, remite a la confrontación de un problema central para los sectores de vocación democrática: cómo pensar en la producción de estrategias y mecanismos de *empowerment* de la gente común para participar en el proceso de toma de decisiones que la afectan, demandar con eficacia rendición de cuentas por las 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.

**Problemas teóricos y prácticos pendientes.**— El tema de la naturaleza y sentido de la coexistencia societal es teórica y empíricamente problemático e, inevitablemente, debe asumirse como tal. Sus condiciones son concretas, situadas en términos de espacio y tiempo y en ex-

tremo 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). Asumir la noción de ciudadanía como dispositivo de cambio desde las inercias del presente para "profundizar" la convivencia democrática, "ampliarla" o producirla, supone 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** no para atarla a predeterminaciones, sin pretender que conduzca a instancias procesuales mayores, progresivas o ascendentes, sino porque puede abrir la posibilidad de inducir a nuevas aperturas de espacios para configuraciones distintas: en el caso de la ciudadanía (como proyecto), se trata de formas de relacionamiento y articulación política para participar, desde la producción de nuevos espacios y modalidades de intervención democrática, en los diversos planos de la convivencia societal. En ello desempeña un papel central la concepción del orden social, como 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) se torna en un desafío teórico y práctico central.

Existen experiencias contemporáneas (representadas fundamentalmente por los movimientos sociales) cuya trayectoria en sociedades de la periferia, desde la década de los años 70, sugiere disposiciones colectivas que debe asumir la ciudadanía como dispositivo de cambio en el seno de condiciones adversas y con consecuencias importantes para el aprendizaje político democratizador (al respecto véase Levine: *Popular Voices in Latin America* y *Constructing Culture and Power*, Foweraker & Craig y Escobar y Alvarez, para casos latinoamericanos; para el caso de Ecuador, y en referencia al movimiento indígena específicamente, véase Korovkin; asimilismo, Menéndez-Carrión: *Para repensar la cuestión de la Ciudadanía...* y fuentes allí citadas, y Lind 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 que las grandes mayorías no son (ni se conciben a sí mismas como) ciudadanos "comprometidos en gobernarse a sí mismos", con déficits de "sentido de pertenencia" y "eficacia" más o menos profundos, como consecuencia de escisiones sociales, regionales, cul-

turales 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) capaces de reconocer, reflejar, tomar en cuenta, acompañar y asumir las dinámicas y potencialidades de cambio que la voluntad, la imaginación y la praxis pueden contribuir a la producción de una coexistencia societal más digna, equitativa y libre en sociedades crecientemente complejas, lo cual sugiere, evidentemente, la importancia de reproblematicar (y resignificar) la noción misma de democracia, desde condiciones y para sociedades concretas (Menéndez-Carrión: *Democracias pendientes...*).

#### BIBLIOGRAFIA

- Barbalet, J. M.: *Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988.
- Caporaso, James A. (ed.): "Introduction", en *The Elusive State. International Comparative Perspectives*, Newbury Park, London, New Delhi, Sage Publications, 1989.
- Cotler, Julio: "The Mechanisms of Internal Domination and Social Change in Peru", en David Chaplin (ed.) *Peruvian Nationalism: a Corporatist Revolution*, New Brunswick, Transaction Books, 1976.
- Conaghan, Catherine: "Democracy by Attrition: Parties, Civil Society and Political Order in Ecuador" (mimeo.), 1985.
- Dahl, Robert: "The Problem of Civic Competence", en *Journal of Democracy*, octubre 1992.
- Deutsch, Karl W.: *Politics and Government: How People Decide their Fate*, Boston, Houghton Mifflin, 1980.
- Eder, Klaus: "El contrato social permanente. Acerca de la construcción colectiva del orden social", en Lucian Kern y Hans Peter Muller (eds.): *La justicia: ¿discurso o mercado?*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1992.
- Escobar, Arturo y Sonia Alvarez (eds.): *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1992.
- Foweraker, Joe y Ann Craig (eds.): *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner Publ., 1990.

## CIUDADANÍA

- Giddens, Anthony: *The Consequences of Modernity*. Stanford, Stanford University Press, 1990.
- Giddens, Anthony: *Modernity and Self Identity*, Stanford, Stanford University Press, 1991.
- Hellman, Judith Adler: "The Study of New Social Movements in Latin America", en *LASA Forum*, vol. xx, n° 2, 1990.
- Kern, Lucian y Hans Peter Muller: *La justicia: ¿discurso o mercado?*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1992.
- Kern, Lucian: "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?*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1992.
- Korovkin, Tanya: "Los indígenas, los campesinos y el Estado: El crecimiento del movimiento comunitario en la Sierra ecuatoriana", Serie *Documentos de Trabajo*, n°11, Quito, FLACSO, 1993.
- Larrea, Carlos: "The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador (1972-1990)" (Ph. D. dissertation, presentada a la Universidad de York, Toronto), inédita, 1992.
- Levine, Daniel H.: *Popular Voices in Latin American Catholicism*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Levine, Daniel H.: "Constructing Culture and Power", en Daniel Levine (ed.) *Constructing Culture and Power*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.
- Lind, Amy C.: "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. Identity, Strategy and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1992.
- Marshall, T. H.: *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- Marx, Karl: "On the Jewish Question" (1843), en *Early Writings*, Harmondsworth, Penguin Books, 1975.
- Menéndez-Carrión, Amparo: *La conquista del voto. De Velasco a Roldós*, Quito, FLACSO-CEN, 1986.
- Menéndez-Carrión, Amparo: "La Democracia en Ecuador: desafíos, dilemas, perspectivas", en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 14 julio-diciembre, 1988.
- Menéndez-Carrión, Amparo: "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, 1991.
- Menéndez-Carrión, Amparo: "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, n° 1, 1991.
- Muller, Hans Peter: "Mercado, Estado y libertad individual. Acerca de la crítica sociológica de las teorías contractualistas individualistas", en Lucian Kern y Hans Peter Muller (eds.) *La justicia: ¿discurso o mercado?*, Barcelona, Gedisa, 1992.
- Munck, Gerardo L.: "Identity and Ambiguity in Democratic Struggles", en Foweraker y Carig (eds.) *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publ., 1990.
- Pachano, Simón y Lautaro Ojeda: "Informe Final", Proyecto Gobernabilidad en la Crisis (CLACSO), inédito, 1993.
- Rosenau, Pauline Marie: *Post-Modernism and the Social Sciences. Insights, Inroads and Intrusions*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Sibley, Mulford Q.: *Political Ideas and Ideologies. A History of Political Thought*, New York, Harper & Row, 1970.
- Tilly, Louise y Patricia Gurin (eds.): *Women, Politics and Change*, New York, Russell Sage Foundation, 1990.
- Varios autores: *El proceso electoral ecuatoriano*, Quito, Tribunal Supremo Electoral y Corporación Editora Nacional, 1989.
- Waterman, Peter: "Globalisation, Civil Society, Solidarity. The politics of ethics of a world both real and universal", *Working Paper Series*, 147, The Hague, Institute of Social Studies (ISS), 1993.
- Weber, Max: *Economy and Society* (1921), Berkeley, University of California Press, 1978.