

Simón Pachano, editor

Antología Ciudadanía e identidad



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© **FLACSO, Sede Ecuador**

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Telf.: (593-2-) 232030

Fax: (593-2) 566139

www.flacso.org.ec

ISBN Serie: 9978-67-049-1

ISBN Volumen: 9978-67-074-2

Derechos de autor No. 017527

Compilador: Simón Pachano H.

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPGRAF

Quito, Ecuador, 2003

Índice

Estudio introductorio

Ciudadanía e identidad	13
Simón Pachano	

Bibliografía temática	67
------------------------------------	----

Artículos

Identidades en el Ecuador. Un balance antropológico	83
José Almeida	

El género en la familia	143
Gloria Ardaya	

La politización del “problema obrero”. Los trabajadores quiteños entre la identidad ‘pueblo’ y la identidad ‘clase’ (1931-34)	189
Guillermo Bustos	

Los usos políticos de las categorías pueblo y democracia	231
Carlos de la Torre Espiunosa	

La crisis de Guayaquil y los nuevos populismos	249
Rafael Guerrero	

La identidad devaluada de los <i>Modern Indians</i>	257
Hernán Ibarra	

Las culturas urbanas en América Latina y los Andes: lo culto y lo popular, lo local y lo global, lo híbrido y lo mestizo	285
Eduardo Kingman, Ton Salman y Anke Van Dan	
Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto	323
Amparo Menéndez-Carrión	
Discursos y silencios sobre el indio en la conciencia nacional	361
Blanca Muratorio	
Los indigenismos en Ecuador: de paternalismos y otras representaciones	377
Fredy Rivera Velez	

Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto*

Amparo Menéndez – Carrión**/**

Introducción¹

El propósito de este trabajo es plantear algunas reflexiones que considero básicas para asumir con sentido propositivo el tema de pensar, desde América Latina, una gobernabilidad distinta. Me refiero a una gobernabilidad asumida por la gente común como *proyecto propio* para acceder a la prerrogativa de ejercer control sobre la configuración de una convivencia societal más digna, equitativa y libre.

Se trata de un tema ineludible para pensar la cuestión de la gobernabilidad desde la democracia como *proyecto* de producción pendiente, necesaria y

* Tomado de: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Segunda Época. Vol 1. Núm. 1 1991, pp. 79-98

** Politóloga, Ph.D en Estudios Internacionales, Johns Hopkins University. Ex-directora de FLACSO - Sede Ecuador. Profesora en Macalester College.

*** Este trabajo forma parte del proyecto “La Gobernabilidad de América Latina y los Retos del Futuro: Una visión comparativa desde lo andino”, proyecto institucional de investigación de la Sede Ecuador de FLACSO. Empero, los criterios vertidos son responsabilidad exclusiva de la autora y no representan, necesariamente, el criterio institucional de FLACSO.

1 Estos apuntes sintetizan ideas esbozadas en trabajos anteriores. También procuran re-pensarlas, en base a intercambios mantenidos con colegas, reflexiones compartidas y disensos asumidos. Contar con comentarios escritos y el diálogo con José Luis Coraggio, Julio Echeverría y Xavier Izko, sobre versiones preliminares de un texto (del cual esta síntesis extrae muchos elementos) me ha sido de gran utilidad. También la interlocución con Francisco Carrión, Andrés Guerrero y Ricardo Muratorio. No sé si los colegas mencionados encontrarán reflejadas en estos apuntes las ideas que sus observaciones me

posible. Abordarlo exige un ejercicio de reflexión de alcance mayor². Es obvio por ello que los apuntes que aquí presento son insuficientes para confrontar el tema de manera adecuada; representan, en todo caso, una búsqueda que me atrevo a explicitar -a pesar de su carácter incipiente- como intento de aporte a un debate que requiere ampliar sus fronteras si se trata de contribuir, desde la reflexión, a imaginar nuevas opciones de resistencia a las inercias propias de las gobernabilidades (inadmisiblemente excluyentes) que tenemos.

Caben algunas advertencias al lector tanto acerca del estado de ánimo cuanto de las inquietudes y perspectivas desde las cuales aventuro los apuntes que siguen. En primer lugar, éstos representan un rechazo a los diagnósticos y prognosis que sugieren el *qué hacer* con respecto a la gobernabilidad presente como prácticamente imposible, en un futuro observable, desde una perspectiva de transformación libertaria asumida por la gente común. En segundo lugar, éstos parten de mi desacuerdo con planteamientos que intenten definir o situar la cuestión de la gobernabilidad exclusiva o fundamentalmente como problema del tipo y, o forma de régimen; o de eficacia de la gestión gubernamental; o del tamaño del aparato del Estado; o de revitalización de las economías; o de superación de crisis coyunturales; o de los mecanismos para ‘profundizar’ o ‘ampliar’ el desarrollo; o del legado histórico y los obstáculos para la ‘modernización’; o, en definitiva, de todos aquellos planteamientos que no conducen sino a seguir transitando el camino -estrecho- marcado por los diagnósticos convencionales del problema y que impiden transgredir fronteras de reflexión para atreverse a imaginar el cambio como posibilidad de embarcarse colectivamente en la producción de un proyecto libertario desde y para nuestras sociedades concretas³.

llevaron a examinar mejor. En todo caso, puedo decir como autora que los aportes que ellos me proporcionaron están presentes en los puntos que me ayudaron a aclarar, afinar o revisar. Los serios vacíos que quedan por confrontar, seguramente se deben no únicamente a que estos apuntes son el inicio de una indagación mayor, sino a que no he tomado en cuenta en todas sus implicaciones los comentarios que ellos tuvieron la generosidad de proporcionarme. Agradezco también, de manera especial, el asesoramiento editorial de Patricia Wätzel.

- 2 Los trabajos (propios) de los cuales extraigo las perspectivas básicas de este texto -con algunas modificaciones sustantivas propias de una reflexión en marcha sobre los problemas teóricos y empíricos en tomo al análisis de la gobernabilidad, la cultura política y la ciudadanía- aparecen en la bibliografía (véase, especialmente, Menéndez-Carrión 1988; 1991a; y, con Xavier Izko, 1989).
- 3 Me apropio aquí, implícitamente, de la idea de Unger (1987a) con respecto a la necesidad analítica de “alejarse del fetichismo institucional” y del “fetichismo estructural”. Para una discusión de estos puntos, véase Unger (1987a), especialmente p. 299.

Los apuntes que siguen hacen parte de esfuerzos que, sin concertación previa, sin adscripción a perspectivas teóricas estrictamente compartidas, pero con el signo común de asumir las lecciones del pasado y las posibilidades que en el presente abre la llamada ‘crisis’ (en sus múltiples dimensiones), las ciencias sociales comienzan a producir. La premisa compartida por estos esfuerzos, puesta en términos muy gruesos, es que es posible, hoy, visualizar a los sectores de vocación libertaria como agentes que aun cuando ligados a y condicionados por contextos sociales adversos, pueden no sólo contestarlo o resistirlo sino *incidir* en él de manera eficaz, con la gente común como protagonista central –aun asumiendo el riesgo de su reversibilidad posible– e imprimiendo a la incertidumbre propia de trayectorias históricas azarosas un sentido de cambio diferente –no el vinculado al imaginario de las ‘grandes’ revoluciones– sino el de las posibilidades de producción de nuevos poderes en múltiples escenarios y dimensiones para resistir y transformar las relaciones de dominación existentes⁴.

En esta perspectiva, la actual ‘crisis’ del pensamiento y las relaciones sociales a nivel mundial en general, y en América Latina en particular, es propicia para asumir el momento de aparente ‘agotamiento teórico’ como oportunidad y posibilidad para repensar proyectos de resistencia a la dominación y de creación de nuevas opciones, espacios y poderes para nuestras sociedades concretas⁵. Si de las inercias del presente depende, las posibilidades de asistir a cambios drásticos (de signo libertario) en la textura social; en los condicionamientos económicos; o a transformaciones conducentes a la alteración significativa de las coordenadas de poder existentes, son exiguas. De allí, precisamente, la importancia que asume el reto de pensar la cuestión de la gobernabilidad desde la posibilidad de que la gente común la asuma como proyecto propio.

- 4 Me refiero a reflexiones de naturaleza propositiva que van desde proyectos monumentales (Unger 1987a, 1987b); a aportes sobre la naturaleza de la relación entre ciencia y democracia (Feyerabend 1988); hasta reflexiones de inspiración foucaultiana (Escobar, A. 1984/1985; 1988); y textos de lectura obligada sobre la crisis de las ciencias sociales y sus implicaciones (Sonntag 1988 y 1989); o esfuerzos de reflexión desde lo latinoamericano que enfocan el problema de la ciudadanía (Moisés 1988), por mencionar tan sólo algunos de los aportes propositivos que comparten la preocupación por liberar la reflexión de ataduras previas a esquemas deterministas y evolucionistas de la historia, y también de posturas de complacencia con diagnósticos y prognosis convencionales acerca del proceso sociopolítico latinoamericano contemporáneo, o de ‘desencanto’ desmotivador de propuestas de cambio radical.
- 5 El sentido atribuido por Sonntag (1988) a la noción de ‘crisis’, y a sus implicaciones, en tanto momento de creatividad, es el que adopto aquí. En una perspectiva afín, Borón (1991) invita a la izquierda a “asumir los desafíos y potenciar la productividad de la crisis”. Véase, también, Laclau y Mouffe (1988).

Al mismo tiempo que pensar las utopías, como mera apelación a una nostalgia por lo que no existe, parece inconducente; aventurarse a pensar la gobernabilidad posible más que por su cercanía a lo que existe, por el lado de las visiones y discursos que a partir de ella pueden construirse para resistir eficazmente lo que existe, constituye hoy un reto ineludible para las ciencias sociales. Toda crisis representa oportunidades de reflexión para la acción, que no cabe evadir. Nuestra propia condición presente de precariedad e inseguridad puede ser pensada como punto de partida y núcleo galvanizador para generar propuestas de resignificación de la naturaleza y sentido de la convivencia societal⁶.

Los apuntes que siguen están organizados en nueve acápites. En cada uno y en el conjunto procuro identificar, explicitar, problematizar el tratamiento actual sobre la cuestión de la gobernabilidad y proponer o resaltar aspectos que considero importantes para repensarla. En este marco, procedo luego (brevemente) a explicar mi visión acerca de la naturaleza de la gobernabilidad en América Latina y a identificar los problemas que considero definen algunos de sus retos fundamentales. Aventuro, al final, algunos planteamientos (muy preliminares) acerca del ‘qué hacer’.

Conviene recordar, desde luego, que las gobernabilidades presentes de América Latina difieren no solo de los contenidos de su formalidad constitucional sino en sus tiempos, ritmos y modalidades de configuración histórica. Las ideas que aquí se presentan están pensadas desde dilemas que considero fundamentalmente pertinentes a los países de la subregión andina. No tengo *in mente* países de homogeneidad étnica relativa o de las clases medias mayoritarias (aunque pauperizadas). Pienso fundamentalmente en contextos societales que se topan con los desafíos y tensiones planteados por estados nación de configuración trunca (por el lado de nación), condicionados por problemas de alta heterogeneidad socioeconómica relativa, clivajes estructurales verticales (de clase) u horizontales (intra-clase) de índole diversa (étnicos, regionales, de inserción económica y social) y que exhiben, por consiguiente, mayores grados de complejidad interna: sociedades en las cuales la gobernabilidad civil de corte electoral no ha significado necesariamente la apertura de posibilidades para la configuración de la ciudadanía, o la vigencia de mecanismos relativamente eficaces de participación y representación política para las mayorías. Esto no

6 Con respecto a “lo utópico” y “lo posible”, uno de los tratamientos más sugerentes que he leído recientemente es Unger (1987a y 1987b).

significa que lo que aquí se plantea será necesariamente irrelevante al análisis de los procesos políticos del Cono Sur y otros países de América Latina, ni que hay una especificidad andina claramente prefigurada o preconstituída, sino simplemente que mis reflexiones están pensadas desde allí⁷.

Algunos puntos de entrada básicos para repensar la gobernabilidad desde la ciudadanía

La pregunta central que enmarca estos apuntes es cómo pensar en América Latina -desde condiciones adversas- el tema de la gobernabilidad y la ciudadanía como condición básica para la producción de democracia.

Para constituir esta pregunta en eje de reflexión procederé, como propuesta 'de arranque' e invitación al debate, a revisar y problematizar algunas nociones y temas como marco de referencia que busca imprimir sentido propositivo al análisis de la cuestión de la gobernabilidad en América Latina.

Una comprensión más incluyente de 'lo político'

Asumir una comprensión más amplia de 'lo político' es un punto de partida básico. Definiciones excesivamente restringidas de 'lo político' conducen a equívocos desde el punto de vista analítico. Esto, en la medida que 'dejan fue-

7 Es desde lo subregional andino (Bolivia, Colombia, Perú y especialmente Ecuador) que he enfocado la revisión general de la literatura sobre el proceso político latinoamericano y que enfocaré la indagación comparativa que hace parte del proyecto para el cual estos apuntes preliminares son escritos. Mi lectura del proceso socio-político contemporáneo de la región parte de la premisa que América Latina debe ser re-aprehendida desde la diversidad que encierra (Menéndez-Carrión y Izko 1989). Considero los enfoques comparativos a nivel intra-regional y subregional un método básico de indagación, independientemente de los problemas a confrontar en la definición misma de 'lo subregional andino'. Este argumento se desarrolla en un trabajo propio ("Qué significa pensar la gobernabilidad comparativamente en América Latina: problemas y perspectivas metodológicas"), en preparación. Un panorama-síntesis reciente sobre los procesos políticos de los países andinos en los ochenta aparece en *Pensamiento Iberoamericano* No.14, julio- diciembre 1988. Véase, además, Cotler, comp. (1991), especialmente los trabajos de Weffort, Leal, Franco, y Mayorga. También, Cordera Campos (1988), Moisés (1988), y Pécaut (1989), entre otros, para propuesta de reflexiones relevantes para re-pensar el problema de la gobernabilidad y la democracia en América Latina. Otros estudios puntuales sobre el problema de la gobernabilidad en América Latina aparecen citados en Menéndez-Carrión (1988 y 1991a) y en las referencias bibliográficas de este texto, infra.

ra' una serie de visiones y prácticas colectivas que no conviene ignorar, si de analizar las dinámicas y articulaciones referentes al proceso de búsqueda de acceso, producción y toma de decisiones societales se trata⁸.

Es igualmente válido emplear la noción de 'lo político' en sentido más estricto o en sentido más amplio -siempre y cuando la reconozcamos como niveles o dimensiones distintas de un mismo problema⁹. Las prácticas societales son políticas cuando exhiben la característica básica de constituir interacciones tanto horizontales (entre la gente) cuanto verticales (entre la gente y el sistema político y sus agentes), referentes al proceso de toma de decisiones sobre la distribución de valores y recursos en un contexto societal concreto. Lo 'político' define, por consiguiente, toda práctica societal (y las visiones que la informan) deliberadamente orientada a la prosecución de intereses que atañen en mayor o menor medida la distribución de dichos valores y recursos. Por consiguiente, no es menos pertinente a la definición de 'lo político' una asamblea barrial ni más pertinente un parlamento o un partido que un movimiento social. La arena de lo político se ensancha, se amplía a medida que surgen nuevas causas, nuevos espacios y nuevas instancias, nuevos actores y nuevas estrategias -que no necesariamente anulan o reemplazan a las anteriores- para la prosecución en la esfera de lo institucional convencional, en la esfera de lo cotidiano, en la esfera de la interacción local, regional o nacional entre partes contrapuestas o en competencia, de los recursos y valores que una sociedad comporta¹⁰.

Toda práctica societal que cumpla la condición de búsqueda deliberada de incidencia sobre la distribución de valores y recursos en un contexto de interacción colectiva determinado, es política, dentro de esta perspectiva. Requiere, por tanto, ser analizada como tal, considerada como una manifestación del proceso político y enfocada, además, como práctica *potencial* de ciudadanía. Una comprensión más amplia de lo político libera el debate de conno-

8 Al respecto, véase el texto de Hellman (1990) sobre la naturaleza de los movimientos sociales en Europa y América Latina. Allí la autora plantea como "una de las bases cuestionables del interés [académico] por los nuevos movimientos sociales... la creencia de que estos grupos no son políticos..." (lo 'social' de los movimientos sociales). Sin duda, prácticas de rechazo o distanciamiento discursivo de 'la política' pueden ser, de hecho, profundamente políticos.

9 Sobre la definición de 'qué es política' ver, desde luego, Laswell (1958). También Deutsch (1980), Unger (1987a y 1987b) y Lawson y Merkl (1988) entre otros.

10 Sobre los movimientos sociales como modalidad de participación política, véase Eckstein, comp. (1988)

taciones que lo entranpan y conducen a descartar muchas prácticas sociales como ‘no políticas’ o como ‘rechazo a la política’ porque se dan fuera de los partidos o al margen de los mismos¹¹.

Conviene recordar, desde luego, que los puntos ‘de corte’ entre esferas y prácticas sociales que postulamos son analíticos, más que ‘reales’. Está en la destreza del investigador determinar los ‘puntos de corte’ para efectos de aprehensión -y de acuerdo a los interrogantes que busca elucidar- y no en los comportamientos de la gente¹².

Una comprensión más incluyente de la ‘gobernabilidad’ como noción

Advierto, además, que requerimos una comprensión menos restringida de la noción de ‘gobernabilidad’. Definirla exclusivamente desde la perspectiva del ‘desempeño gubernamental’, impide focalizar en la gente como agente -real o potencial- de la gobernabilidad societal. Al mismo tiempo, la gobernabilidad como *problema* no puede reducirse simplemente a la cuestión de la distribución del/ o acceso al poder. Se trata, también, de pensar la gobernabilidad como cuestión relativa a *cómo producir* poder. ¿Cómo pueden los gobiernos convertir el potencial de poder de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad efectiva para definir, implementar y mantener las decisiones de política (Malloy 1991); y, *también*, cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de (a) control del poder de los gobiernos y de todo agente de representación, y (b) de regulación cotidiana de su convivencia?¹³

El tema de la gobernabilidad como ‘gobierno’, ‘administración del aparato del Estado’ o ‘gestión del poder’ debe asumirse como *un* punto de entrada posible. El tema de la gobernabilidad *qua* interacciones y prácticas que bus-

11 Además de Hellman (1990), refiero al lector a Lawson y Merkl, eds.(1988).

12 Toda definición es arbitraria. De lo que se trata es de disminuir rangos de arbitrariedad en nuestras nociones explicitando los ‘sesgos’ propios de la perspectiva del observador.

13 La definición de gobernabilidad como “calidad del desempeño gubernamental” es de Flisfisch (1988). Véase, también, Escobar, S. (1989). Mi planteamiento actual sobre la naturaleza de la noción se ha ido modificando con respecto a planteamientos iniciales (Menéndez-Carrión e Izko 1989). Otras fuentes sobre el tema aparecen en Menéndez-Carrión (1991a). Uno de los planteamientos recientes más sugerentes sobre el problema de la gobernabilidad en los Andes Centrales es Malloy (1991).

can ejercer control ciudadano del proceso de toma de decisiones, así también como acceder a la determinación de las formas y contenidos cotidianos de convivencia o coexistencia colectiva (participación de la gente en la definición de su propia gobernabilidad), constituyen otros puntos de entrada posibles, igualmente importantes, para enfocar la gobernabilidad desde la ciudadanía. No se trata, desde luego, sino el complejo problema histórico de las relaciones entre gobernantes y gobernados, de las formas de gobierno -vistas desde arriba o desde abajo- y de su articulación al tema de cómo regula/ o no una sociedad su coexistencia. Y si se quiere, de cómo pensar la articulación de la sociedad con respecto a sí misma desde el problema de las formas de relacionamiento en su interior -más/ o menos autoritarias, más /o menos excluyentes, más /o menos democráticas¹⁴.

Incorporar a nuestros análisis del problema de la gobernabilidad el tema de la imputabilidad (accountability) de las élites gobernantes y de todo agente de representación

La noción de *accountability* no hace parte de nuestro lenguaje político. La carencia de un término que permita adecuadamente reemplazar el anglicismo dice mucho acerca de la ausencia en nuestros procesos de convivencia societal en América Latina de la *internalización misma* de una noción central para pensar la gobernabilidad desde la gente.

Pensar la gobernabilidad como problema de gestión del poder, de acceso al poder y de producción de poder (gobernabilidad ‘desde arriba’ y / o ‘desde abajo’) nos remite necesariamente al tema de la responsabilidad política (*accountability*) y al dilema de cómo incorporar a nuestros procesos políticos mecanismos activables de imputabilidad de los gobiernos -y de todo agente que asuma roles de representación de intereses- ante la gente común.

Enfocar el tema de la ‘rendición de cuentas’ encierra un desafío analítico desde lo propositivo, cual es: cómo pensar en la producción de nuevos mecanismos y destrezas de la gente común para demandar, con eficacia, rendición de cuentas por las decisiones que se toman en su nombre (y que deben tomar

14 Estos comentarios los he planteado en otra parte (Menéndez- Carrión, 1991b) a propósito de Sánchez Parga (1991).

en cuenta e incorporar los criterios de la gente sobre los asuntos que les conciernen y afectan)¹⁵.

Resignificar la noción de ciudadanía

En el uso generalizado, la noción de ciudadanía se encuentra excesivamente ligada a connotaciones de participación individual en el marco del 'modelo' de la 'democracia liberal'. Al vincular la noción excesivamente a la participación y 'derechos individuales' tiende a desestimarse la cuestión de la ciudadanía como problema demasiado atado a definiciones convencionales de democracia. Invito a liberarnos de este entrapamiento, que tiene consecuencias adversas para pensar la gobernabilidad desde la gente¹⁶.

La ciudadanía define quiénes son y no son miembros de una sociedad (Barbalet 1988). La ciudadanía no se otorga en las disposiciones legales que la consignan: se adquiere /deniega en las prácticas mismas que un contexto societal determinado permite /o impide. Los derechos ciudadanos como *ejercicio* (que es la perspectiva que me interesa aquí) derivan de la posesión común de prerrogativas concretas de participación en los procesos de decisión que afectan a la gente, que un contexto societal dado aloje¹⁷.

15 Empleo el término 'eficacia' para referirme a resultados /efectos de acciones deliberadas, congruentes con la intencionalidad de esas acciones -es decir, que contribuyan a instrumentar y asegurar el logro del propósito buscado, o que tiendan a su logro. La eficacia es clave como condición para el éxito de toda estrategia, no sólo por el resultado directo (de 'logro') que implica sino por la confianza que supone genera en la gente que participa en su gestión y 'los efectos de demostración' que potencialmente encierra la constatación de sus resultados.

16 Con frecuencia, al comentar a colegas mi interés en el problema de la ciudadanía, me encuentro con una de dos reacciones. Por un lado, en círculos latinoamericanos (con excepciones, desde luego) inmediatamente se 'sospecha' la validez del tema, desde una perspectiva libertaria, por las connotaciones que apriorísticamente se le atribuyen al mismo. Entre colegas del Norte la reacción es, muchas veces, incredulidad ("Pero si ya hay universalización legal de derechos ciudadanos y la gente participa en política en América Latina; ¿de qué hablas entonces?"). La reacción, en ambos casos, obedece a que tales interlocutores dan por hecho que la consagración legal de derechos ciudadanos y/o la existencia de proyectos (blanco-mestizos) de 'integración' de sectores tradicionalmente 'marginales' al proceso político, a través de proyectos de 'modernización' y 'desarrollo', produce ciudadanía o implica la producción de proyectos de ciudadanización (desde arriba) -una perspectiva totalmente ajena a la que aquí propongo.

17 Debe quedar claro que la ciudadanía como abstracción fundacional de un orden (impuesto) es ajena a esta definición. Para una comprensión general afín a la que aquí propongo, ver Pécaut (1989); Escobar S. (1990) y Moisés (1988).

La ciudadanía, en la comprensión que propongo, remite, por tanto, a la consagración, en el ejercicio mismo de la política, del principio de la legítima participación de la gente en el proceso de búsqueda de incidencia en las decisiones que le afectan, ya sea directamente o a través de la representación, para plantear demandas, e incidir en dicho proceso y, muy importante, para exigir y obtener rendición de cuentas de quienes gobiernan en su nombre.

Los derechos ciudadanos, debe recordarse, imponen *limitaciones* sobre la soberanía del Estado. No son, en definitiva, sino los deberes del Estado para con sus miembros (Greaves 1990). Una ciudadanía constituida, además, evoca un cuerpo organizado de gentes comprometidas ‘en gobernarse a sí mismas’ (Deutsch 1980): lo que no tenemos en América Latina, donde sí tenemos, si se quiere, ‘ciudadanías’ restringidas que no *ejercen* necesariamente en tanto tales sino que se dan de manera implícita, como correlato de un sistema de privilegios asentados en la integración excluyente¹⁸.

Dentro de una perspectiva como la aquí planteada, la ciudadanía *qua* noción remite a algo más que la sumatoria de prerrogativas de participación ejercidas desde lo individual y para lo individual. Es más, el ejercicio de derechos individuales puede contraponerse, en la práctica, al ejercicio de derechos colectivos que una gobernabilidad democrática procuraría consagrar como eje de organización de la convivencia societal¹⁹.

Propongo pensar la ciudadanía, también, como *sistema de convivencia y como un dispositivo clave de cambio social*, cuya ausencia de constitución vacía el sistema político y a la coexistencia societal de responsabilidades compartidas y de *accountability* y que, por consiguiente, es un punto de entrada clave para repensar la gobernabilidad desde la gente, como proyecto a asumir.

18 En general, los ‘derechos’ implícitos o, mejor, los privilegios y ‘accesos’ al proceso de toma de decisiones en América Latina no emanan de prácticas de ciudadanía ‘conquistadas’ por la gente, sino de proyectos de ‘integración’ de corte populista (como gestión del poder gubernamental) y también de reglas de juego propias de un sistema legitimador de discursos universalistas conjugados con prácticas concretas de exclusión -síndrome que signa la trayectoria histórica de cómo nuestros procesos políticos ‘confieren’ ‘derechos’, *qua* privilegios de acceso patrimonialista al proceso de toma de decisiones, tanto a oligarquías, burguesías o proto-burguesías; y burocracias, cuanto a intermediarios y clientelas. Véase al respecto Menéndez-Carrión (1985; 1988, y fuentes allí citadas). Asimismo, véase O’Donnell (1989) y comentarios de Da Mata y Valenzuela a propósito de dicho texto. Véase también el sugerente artículo de Pachano (1991).

19 Señalo, por ejemplo, las prácticas clientelares como mecanismos de dominación y exclusión colectiva asentadas en dispositivos informales de otorgamiento de beneficios de índole individual a través de complejas redes de intermediación para la prestación y contraprestación de ‘beneficios’. Estas prácticas, como se ha demostrado, impiden y traban el proceso de configuración de una inserción política distinta. Véase Menéndez-Carrión (1985) y fuentes a citadas.

Pensar la democracia como proyecto de producción pendiente

En las ‘viejas democracias’ del Norte -con todos sus límites- la convivencia societal puede apelar para su regulación a mecanismos que confieren, en la práctica misma, un papel mayor al que nuestras gobernabilidades civiles latinoamericanas confieren a la gente. La ciudadanía –constituida en las viejas democracias como prerrogativa de las mayorías, fundamentalmente- tiene posibilidades de incidencia y eficacia vía participación en partidos políticos, en grupos de presión, y a través del cabildeo, *petitioning*, y multiplicidad de modalidades institucionalizadas como recurso y práctica, más allá de lo electoral. Para bien o para mal, las mayorías del Norte tienen la prerrogativa de acceder al proceso de toma de decisiones, demandar responsabilidad a sus gobiernos y representantes en general, y de ejercer un control mayor sobre la textura de su convivencia societal. No es el caso de la gente común en nuestros contextos sociales latinoamericanos²⁰.

No se trata, desde luego, de plantear comparaciones simplistas, sino de recalcar *como premisa* que nuestros procesos políticos latinoamericanos son distintos, nuestras mayorías (y minorías) también lo son, y que la configuración deliberada de opciones a nuestra forma de coexistencia (a nivel de reflexión y de acción) debe ser, necesariamente, también diferente. De lo que se trata es de insistir en la importancia de repensar *lo nuestro* tomando en cuenta no sólo lo que somos (sociedades inadmisiblemente excluyentes) sino lo que no hemos sido (sociedades homogéneas), ni podemos continuar siendo (sociedades en las que el ‘progreso’ de las minorías es en detrimento *de / y* afincada en la exclusión de las mayorías), y el tipo de opciones a construir desde allí, desde una perspectiva libertaria.

Resumo mi comprensión de la democracia como noción, como problema y como proyecto. No encuentro conveniente pensar la democracia como modelo ‘prefigurado’ a adoptar, sino como proceso altamente dinámico y abierto de producción de formas de articulación y contenidos para regular la coexistencia societal en contextos complejos y concretos. A las ‘democracias realmente existentes’ prefiero llamarlas *regímenes civiles de corte electoral*, cuyas connotaciones democráticas no son necesariamente contingentes en su forma de acceso al poder. Considero más válido, para efectos analíticos, hablar de go-

20 Desde luego, no se trata de un problema de ‘falta’ de participación política, sino del tipo de participación (cómo; y a quién beneficia). Esto lo traté extensamente en *La conquista del voto* (1985).

biernos civiles de corte electoral, a secas, y de retornos a los órdenes constitucionales (y no a la democracia) y de legitimidad electoral (y no de democracia), enfatizando algo que debemos asumir como premisa para desterrar la práctica inconducente de adjetivizar constantemente el término ‘democracia’, lo cual contribuye a perpetuar aspectos estériles del debate. No pretendo desmerecer la dimensión electoral de la noción democracia ni subestimarla como fuente (potencial) de legitimidad de los regímenes civiles. Quiero sí insistir en la necesidad de comenzar a despejar de nuestro lenguaje y panorama analítico ‘implícitos’ poco útiles para la tarea de desentrañar el sentido concreto de nuestros regímenes políticos y gobernabilidades civiles realmente existentes²¹.

Propongo, por consiguiente, adoptar la noción democracia como un *referente*, como *proyecto* de producción *pendiente* -más allá de la simple alternancia civil en el poder-, siendo clave para su producción su orientación *qua* proceso hacia la emergencia de un sistema de poder ciudadano²².

Si de asumir el tema de la gobernabilidad desde la gente *qua* ciudadanía se trata, propongo entender la noción de democracia como proyecto orientado a la producción de nuevas formas de relacionamiento y convivencia: para la regulación de conflicto, e incorporación de la diversidad y el disenso -más allá de la palabra, desde luego, y más por el lado de proyectos societales diversos que para coexistir equitativamente deben reconocerse mutuamente como legítimos. Para sociedades heterogéneas y diversas -como no pocas sociedades de América Latina- propongo pensar el proyecto democratizador más como dispositivo de producción (que de integración, con las connotaciones de homogeneización de visiones que ello implícitamente evoca) de reglas de juego básicas para la aceptación y reconocimiento de las diferencias -de pensamiento, de

21 La literatura hace referencia con frecuencia a las democracias “sitiadas”, “precarias”, “segmentadas” o “difíciles” y hasta “sistemas híbridos democrático-autoritarios” (Conaghan y Espinal 1990). No creo que tienen mucho sentido este tipo de caracterizaciones; confunden, más que aclaran. Lo que sí hemos tenido en el post-retorno en América Latina son gobernabilidades civiles afincadas, en no pocos casos, en matrices societales autoritarias. ¿Cuáles son las excepciones, en América Latina, hoy? Sería interesante examinar esta pregunta, en el contexto de las post-transiciones del Cono Sur, por ejemplo, y el legado de resocializaciones autoritarias que dejaron.

22 Poder ciudadano, en este sentido, tiene que ver con ciudadanía como proceso de cambio económico-social a través de una participación política resignificada. Sin descartar, además, estrategias de producción de poder desde la ciudadanía, a través de la búsqueda transnacionalizada de redes de solidaridad -que se advierten, claramente, en el caso de los movimientos ecológicos y de los movimientos étnicos europeos, norteamericanos y latinoamericanos (sobre el tema, véase Friberg y Hettne 1989, por ejemplo).

formas de vida, de requerimientos- que deben coexistir y, para ello, acordarse márgenes mutuamente aceptables para la prosecución de distintas visiones de cómo asumir la convivencia -en base a umbrales mínimamente aceptables para todos de las diferencias de 'los otros'. El signo de nuestra legitimidad social en América Latina, como propuesta pensada desde la diversidad, es la posibilidad de producir modalidades de convivencia capaces de alojar, valorizar y procesar el cambio y el disenso e incorporar la noción de la legitimidad de las visiones 'del otro' como práctica democrática²³. La cuestión de la legitimidad pensada desde nuestros contextos societales concretos remite a las posibilidades (no descartables *a priori*), más que de reemplazo de lo 'pre' con lo 'moderno', de acoplamiento posible de formas 'tradicionales' de vida y de organización con formas 'modernas' de organización societal que conviene pensar, a manera de referente, como mutuamente complementarias²⁴.

Para pensar 'lo institucional' en el contexto de nuestros contextos políticos concretos

El problema de 'las instituciones', 'lo formal' y lo 'no instituido' o lo 'informal' en el contexto de nuestros procesos políticos concretos amerita reflexión detenida. En particular, conviene replantear el tema de las relaciones entre 'lo institucional' y 'lo informal' a partir de lo que el análisis de nuestros procesos políticos

23 Incorporar el disenso como práctica democrática es una idea libertaria importante. Quizá uno de los principales consensos básicos a asumir desde la perspectiva de sociedades que alojan una alta diversidad relativa de visiones y proyectos societales en su interior, es acerca de la legitimidad del disenso y la incorporación del conflicto como parte consustancial de una forma de convivencia democrática. Ello, porque lo que aparece como "consenso" es muchas veces el resultado de eliminar/ o no tomar en cuenta a quienes disienten o podrían eventualmente disentir, de tener esa opción como posibilidad efectiva. La búsqueda de consensos y "unanidades" puede también reflejar una disminución de la conciencia crítica. Al respecto, véase Feyerabend (1987).

24 Sobre el problema de la 'crisis' de los paradigmas del progreso en las últimas décadas y las implicaciones que dicha 'crisis' reviste para re-pensar los procesos de cambio, remito al lector a Sonntag (1988). Cabe notar que no hay, en principio, razón alguna para descartar como elemento de una estrategia posible de 'producción de democracia' el acoplamiento de determinadas formas de relacionamiento y convivencia societal de corte 'tradicional' con formas de relacionamiento y convivencia 'modernas' - siempre y cuando nos alejemos de visiones etapistas, escalonadas y evolucionistas de los procesos de cambio, tan difundidas en la década de los sesenta, y cuestionadas más recientemente a la luz de las limitaciones reveladas por los paradigmas del progreso en sus distintas versiones, para dar cuenta de la naturaleza y trayectoria de nuestros procesos de cambio en América Latina.

concretos sugiere acerca de las complejas ‘institucionalidades’ que tenemos.

Primero, entiendo las instituciones sociales no en tanto ‘aparatos’ sino en tanto *prácticas* que consisten en roles identificables y articulados a través de regularidades y convenciones (explícitas o no) que gobiernan de hecho las relaciones entre los ocupantes de tales roles (Young 1990). El único requisito que debe cumplir una práctica para institucionalizarse es referirse a patrones de relaciones suficientemente estables como para poder ser descritos (Alford y Friedland 1990)²⁵.

De acuerdo con esta comprensión de la noción, sugiero que lo frágil, lo exiguo de nuestras instituciones políticas se exhibe generalmente en el plano de las instituciones *formales*, y lo institucionalizado (en las prácticas políticas concretas) se exhibe en el plano de relaciones informales que constituyen, por la general, obstáculos considerables para la producción de proyectos de ciudadanía. Pensando América Latina desde lo andino, fundamentalmente, las instituciones ‘tradicionales’ de la política en tanto tales (los partidos políticos, los parlamentos, las asociaciones y grupos de interés) han tenido escasa relevancia para contribuir a generalizar prácticas de ciudadanía. En gran medida, es por ello que han surgido mecanismos alternativos para la canalización y procesamiento de demandas populares, con implicaciones políticas importantes. Es una de las razones por las cuales la arena de lo político se ha ampliado -y desplazado-; y lo político se procesa cada vez más fuera de los partidos y de los parlamentos. Es la razón por la cual los partidos carecen en general de bases firmes de sustento más allá de lo coyuntural y las cortes de justicia no cumplen el rol previsto para ello en las cartas constitucionales. En la medida en que los ‘canales informales’ -no sólo paralelos a las instituciones políticas tradicionales, sino enquistados en/ o interpenetrando las mismas- refuercen prácticas inmediateistas para la resolución contingente de intereses personalistas, fragmentados y parciales, el proceso político no será conducente a la institucionalización de prácticas democratizadoras de las relaciones políticas, sino a la perpetuación de institucionalidades que no por informales son menos relevantes, ya que, por el contrario constituyen la institucionalidad misma de nuestras prácticas políticas concretas²⁶.

Segundo, es importante conferir atención a los problemas institucionales vinculados al sistema político también en otro sentido. Desde la perspectiva

25 Estos comentarios son en extremo iniciales. Abordo con mayor detenimiento el tema en “El problema de las instituciones en América Latina: el caso del Ecuador” (documento en preparación).

de este trabajo, el tipo de institucionalidad que interesa es la conducente a la producción, establecimiento y fortalecimiento de procedimientos e instancias políticas que den cabida a procesos de ciudadanía.

La configuración de un proceso democratizador pasa en muchos casos por la configuración de nuevas prácticas políticas que incorporen también los usos de la formalidad democrática misma, formalidad que no es condición suficiente pero sí necesaria para la producción de espacios democratizadores. El punto es que no cabe subestimar la democracia como proyecto por el lado de lo formal. En definitiva, los procedimientos, en tanto reglas de juego explícitas (v.g., formales), son consustanciales a la construcción de una convivencia societal democrática. En ese sentido, no encuentro conveniente el planteamiento de cuestionamientos a los regímenes civiles realmente existentes en los países andinos *qua* 'democracias formales'. En no pocos casos, la gobernabilidad civil en sí es de configuración precaria, en tanto prácticas políticas dispuestas a regirse por los procedimientos previstos y consagrados en el basamento constitucional/ formal.

Por cierto, no se trata de incurrir aquí en la apología de una concepción formalista de la democracia. Refiriéndose, por ejemplo, al movimiento barrial en Brasil, Cardoso (1989:15) anota que las situaciones de conflicto entre el movimiento y los agentes del Estado a nivel local, muchas veces "ocurren porque los límites y objetivos de la participación popular no han sido formalmente definidos, aun cuando la administración pública la promueve. Las reglas que definen los derechos de las comunidades son oscuras, habiendo sido creadas de manera ad hoc para atender las particularidades de cada contexto". El punto a enfatizar aquí es simplemente que no cabe subestimar la importancia de lo procedimental, ni de la formalización y regularización de reglas de juego claras, conocidas y reconocidas como indispensables, o -preferentemente- como legítimas por los actores que deberán observarlas como condición básica para una convivencia democrática²⁷.

26 Me refiero a las prácticas clientelares, desde luego, como formas preeminentes de relacionamiento político en no pocos contextos societales latinoamericanos. Ver al respecto Menéndez-Carrión (1988) y fuentes allí citadas.

27 Con respecto al problema de las reglas de juego en contextos en los que predominan estilos patrimonialistas y de prebenda de hacer política, véase O'Donnell (1989). Da Matta (referido en O'Donnell) sugiere que "el juego" sólo puede existir cuando "los jugadores" hacen un pacto, no entre ellos, sino entre ellos y las reglas.

Enfocar la relación entre normatividad y gobernabilidad

El tema de los aspectos normativos de la convivencia societal es un tema fundamental en la perspectiva de pensar la gobernabilidad desde la gente. Uno de los grandes dilemas a confrontar en este ámbito es la compleja relación invariablemente existente entre corpus normativo y el contexto societal que pretende regular²⁸.

Los aspectos normativos de la convivencia societal en democracia deberían reflejar los caminos acordados por una sociedad para regirse a sí misma, para regular su convivencia (y no aparecer vinculados a la legitimación formal de la exclusión, como aparecen, en no pocos países de América Latina). Con sentido de reflexión prospectiva quizá quepa interpelar al Derecho desde preguntas tales como la siguiente: ¿cómo pensar las opciones para una regulación societal diferente a la actualmente existente, donde el Derecho sí esté en condiciones de amparar, proteger, y sancionar, en el marco de una definición de justicia para todos? Podría argumentarse que el Derecho no es preexistente ni pensable sin el pacto social que le antecede. Al mismo tiempo, Derecho y contexto societal se articulan en forma dinámica y compleja. ¿Cómo lograr que el Derecho se ejerza? ¿y qué Derecho? ¿Se trata en lo fundamental de un problema de aplicación de leyes injustas o de la no aplicación de leyes justas? Además, ¿quién o quiénes definen y deben definir la justicia de la ley en nuestras sociedades concretas? Y una vez aprehendidas las prácticas concretas del corpus normativo y sus efectos (de inequidad y exclusión) ¿cómo pensar las opciones? ¿Quiénes deben asumir la responsabilidad de pensar las opciones? ¿Los juristas? ¿Los actores políticos? ¿La sociedad en su conjunto? ¿A través de qué mecanismos? ¿En base a qué referentes?

28 Me refiero a la relación entre lo jurídico y contexto societal, no a 'lo normativo' *qua* cultura política. El tema de las constituciones y los marcos jurídicos y procedimentales y su relación con el problema de la democracia aparece en la génesis misma de las ciencias políticas, bajo enfoques eminentemente descriptivos que la disciplina ha ido abandonando paulatinamente. En los últimos años, el tema del constitucionalismo y su relación con la gobernabilidad y el problema de la democracia ha comenzado a ser retomado por nuevas generaciones de politólogos cuyos análisis y enfoques se apartan del excesivo formalismo y peso eminentemente descriptivo que la ciencia política temprana le otorgara. Como ejemplo de análisis de proceso político y su articulación con lo procedimental remito al lector al excelente trabajo de Julio Echeverría "Modernización y Gobernabilidad en el Ecuador", en este número de la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*.

Desde luego, la ley como vía de regulación legítima de la convivencia no puede pensarse sin un colectivo que la exija y demande, más allá de lo individual y coyuntural: sin un sistema de convivencia social y política legitimador de la ley. Y no puede pensarse en un sistema legitimador de la ley sin pensar en el tema de los mecanismos para su interpelación por parte de la gente, tanto individual como colectivamente.

Estos temas no reenvían a preguntas básicas de la filosofía política, materia que adquiere renovada importancia si de pensar el tema de la democracia como proyecto a construir desde la gente se trata²⁹.

Sobre el problema de la cultura política

La cultura política como noción nos remite al “campo específico de producción y reproducción de las concepciones que una sociedad elabora de sí misma y de su esfera política” (Moisés 1988:57). Designa las 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’ proveer; y cómo extraer estos beneficios (Menéndez-Carrión 1985). La cultura política enmarca modalidades de relacionamiento político y se advierte y refleja en prácticas concretas³⁰.

En no pocos países de América Latina, las culturas políticas autoritarias permean las formas de relacionamiento político. El problema de la cultura política autoritaria no es un problema de elites políticas, exclusivamente, sino de

29 Desde luego, la relevancia contemporánea de las preguntas de los clásicos sobre el tema del Pacto Social es clara. Se requiere, sin duda, e independientemente del análisis que ameritan los aportes más contemporáneos de la filosofía política, regresar, desde las preguntas del presente, al análisis de las reflexiones de los clásicos y los ‘modelos’ políticos que ellos concibieron para ‘resolver’ los dilemas -aún vigentes- de la organización de la convivencia societal. Hobbes y su versión del contrato social; Locke y sus reflexiones sobre el individualismo; Rousseau y su pensamiento sobre el individuo, la comunidad, la voluntad general y la voluntad particular; John Stuart Mill y el problema del disenso y las minorías; y, desde luego, Marx, son filósofos cuyo pensamiento requiere ser re-visitado en momentos de intensa búsqueda de opciones de reflexión como el actual.

30 Un sistema político es un conjunto de unidades identificables que se caracterizan por su cohesión y covarianza (Deutsch, ch. VI, 1988). Véase, asimismo, Menéndez-Carrión (1988/89) y fuentes allí citadas.

las formas de relacionamiento societal en su conjunto. Esto, más allá de las voluntades o intencionalidades de los actores, y debido a las formas de relacionamiento y a los procesos de socialización política que la matriz autoritaria tiende a inducir, estimular y perpetuar³¹.

¿Cómo confrontar el problema del *ethos* autoritario desde la acción? ¿Cómo pensar la transferencia de adhesiones tradicionales a determinadas prácticas políticas (tendencias a /prácticas de intolerancia; imposición; percepción de la 'política como guerra', en la que lo que uno gana el otro pierde; paternalismo; individualismo; personalismo; clientelismo) a visiones distintas conducentes al surgimiento de lo que no tenemos: prácticas políticas capaces de incorporar las diferencias como legítimas; capaces de incorporar y procesar el conflicto y el disenso? Única forma de asumir la diversidad en sociedades plurales. Confrontar los dilemas que el *ethos* autoritario plantea a un proyecto de ciudadanía, pasa por pensar y producir estrategias de re-socialización política para la sociedad en su conjunto³².

Sobre la participación y la representación políticas

Pensar la gobernabilidad desde la gente, requiere problematizar la noción de 'participación'. Al respecto, anotaré brevemente un par de aspectos³³.

La representación política, tal cual es entendida convencionalmente en el marco de la llamada 'democracia representativa', es un dispositivo abstracto de participación política en la medida en que su relevancia práctica para la mayoría de gente -que presumiblemente constituye la ciudadanía- cabe cuestionar en el contexto de América Latina en general. En conveniente abstracción,

31 Me baso aquí en la noción de autoritarismo incluyente (ver Purcell 1975; y Bagley 1984). Algunos de sus rasgos básicos son: (a) bajos niveles de movilización; (b) pluralismo limitado o restringido; (c) predominio del ejecutivo; (d) estilo patrimonial de gobierno. Agrego como otros rasgos característicos los que se señalan en el texto.

32 Algunas de las principales fuentes se analizan en Menéndez-Carrión (1988). Destaco allí, además, la poca utilidad explicativa de la dicotomización democracia-dictadura y de las ecuaciones autoritarismo = gobierno militar; democracia = gobierno civil.

33 Me he referido extensamente a este tema en La *Conquista del Voto* (1985). Remito al lector, además, a la literatura allí citada. No es un problema de falta de participación sino del tipo e incidencia de la misma (cómo y a quién beneficia).

‘la ciudadanía’ es interpelada periódicamente en las contiendas electorales como base para la legitimación de un poder sobre el proceso de toma de decisiones sobre el cual la gente, en tanto ciudadanía concreta, carece de posibilidades mínimas de control e interpelación para que sus presuntos representantes *rindan cuentas* del poder que se les ha *delegado* a través del voto. Por otro lado, la representación política realmente existente, que se asienta -por lo menos en la forma- en las instituciones parlamentares, aparece en la práctica, para muchos, como excesivamente restringida como para potenciar formas distintas de participación política para la producción de proyectos democratizadores³⁴.

Asumo que el criterio del ejercicio directo de la democracia a nivel del macro sistema político no es viable en sociedades complejas. No cabe, en todo caso, subestimar la eficacia puntual y riqueza potencial, sobre todo en términos de aprendizaje y socialización política de la participación directa ejercida a nivel micro (comunidad, barrio, sindicatos y asociaciones políticas incluyendo las relaciones internas de los partidos políticos), donde la gente puede ejercer una participación directa en la ‘administración cotidiana de los asuntos’³⁵.

Considero importante subrayar la relevancia a la producción de una gobernabilidad democrática de ambas formas de participación (siempre y cuando aparezcan dotadas de contenidos eficaces): a nivel de la macro política (*locus* del poder y del proceso de toma de decisiones más abarcativas), a través de la representación y de los procesos que conducen a elegir e interpelar a los representantes; y a nivel micro de las organizaciones inmediatas -que, por lo demás, no están aisladas y no deben percibirse como ajenas a los dilemas de la representación.

No hay participación ni representación eficaz sin producción, consolidación e institucionalización de prácticas organizativas como dispositivos de ciudadanía. Uno de los grandes dilemas desde la perspectiva de la producción de democracia, como base de sustento para un proyecto de futuro distinto en América Latina y hacia el cual cualquier estrategia de resignificación de la participación (directa y vía representación) debe apuntar, es el de que la gente *qua* ciudadanía se involucre en la producción de modalidades y espacios a través de los cuales pueda imprimir contenidos de eficacia a su participación

34 Véase Lawson y Merkl (1988), Hellman (1990) y Unger (1987a; 1987b).

35 Véase Menéndez-Carrión (1991).

política. En ello, la colectivización de la participación a través de la producción y consolidación de la organización colectiva es clave³⁶.

El problema de la gobernabilidad, la democracia y la ciudadanía en América Latina, hoy. Una visión desde lo andino³⁷

A partir de los años ochenta, se evidencia en la región el agotamiento de 'modelos' de ordenamiento societal y la presencia de crisis -paralelas, entrecruzadas y superpuestas- que escenifican los límites de la acumulación histórica de múltiples contradicciones irresueltas. A partir de los años ochenta, la bancarrota de las soluciones impuestas por un pasado periférico dependiente e importador de soluciones, y un presente de transnacionalización creciente de la economía mundial, pone más en evidencia la condición periférica de nuestras economías. Al mismo tiempo, pasó la hora de estrategias incrementalistas y desarrollistas, cuyos severos límites se han probado en el marco de las antes promisorias (y hoy 'perdidas') 'décadas del desarrollo'. Pasó la hora del espíritu del progreso de la postguerra o de la fe en la viabilidad de la contestación revolucionaria. No pocos países latinoamericanos están sumidos, por consiguiente, en el agotamiento (aparente) de opciones sobre el ámbito del 'qué ha-

36 Ello, no sólo en torno a causas fácilmente identificables como públicas sino también a causas personales que, llevadas al espacio de lo público, pueden constituirse en procesos de aprendizaje o re- socialización política y en prácticas de ciudadanía reales o potenciales. Me refiero, concretamente, a casos notables de 'lo personal' llevado al espacio público, que lejos de constituir apropiación privado-elitaria del mismo, representan su potenciación desde la gente común, qua ciudadanía. Es el caso, por ejemplo, de las madres de la Plaza de Mayo (véase Navarro, 1988 al respecto). También es el caso, propongo, del asunto Restrepo en el Ecuador. Este último no representa sino una demanda de *accountability* -emprendida por dos padres de familia, cuyos hijos menores de edad desaparecieron en manos de la policía en enero de 1988 -escenificada por iniciativa de los señores Restrepo en el espacio público (con el respaldo no sólo de las asociaciones de derechos humanos sino de los medios de comunicación y de crecientes contingentes de personas que durante dos años se han aglutinado en torno a la demanda en cuestión, escenificándola en plazas y calles de la ciudad). El caso Restrepo, pensado *qua* proceso de ciudadanía, reviste implicaciones importantes, precisamente por la eficacia adquirida por el proceso en sí, en tanto tal, e independientemente de que conduzca al descubrimiento de los responsables directos de la desaparición de los menores. La forma en que se organiza y escenifica la demanda de *accountability* en el caso Restrepo, representa un micro-proceso de ciudadanía que amerita ser analizado en tanto tal -desde su proceso de producción y desde sus eventuales implicaciones y efectos.

37 Lo que sigue se aventura como interpretación muy preliminar, para efectos de debate.

cer' para controlar, dirigir o contestar los procesos económicos, sociales y políticos de hoy.

La América Latina del postretorno resuelve electoralmente la transición a la gobernabilidad civil. En no pocos países de la región, queda intocado el problema de la gobernabilidad desde la ciudadanía (problema de *accountability*) y de la contradicción entre gobernabilidad civil realmente existente y las formas autoritarias de relacionamiento político que predominan en la esfera de la convivencia societal. Los escenarios políticos se complejizan a partir de los ochenta y al mismo tiempo comienza a alterarse la naturaleza misma del poder, 'deflacionándose' para todos los actores, excepto más allá de la capacidad de incidencia puntual, fragmentada, inmediata o coyuntural de algunos pocos.

La deflación del poder en mayor o menor medida, dependiendo del país, se expresa en aparatos estatales, burocracias y decisiones cuyos márgenes de control gubernamental se han reducido, sin que ello signifique que otros actores políticos hayan adquirido, necesariamente, mayor capacidad de incidir en las mismas. Se expresa también en formas de resistencia pasiva a la autoridad -la otra cara del autoritarismo- expresada en ineficiencia burocrática y de los diversos 'aparatos' para 'gestionar' el 'desarrollo'³⁸.

Ello, en condiciones de 'crisis' económica -entre otras consecuencias- incentiva la perpetuación de la matriz autoritaria como modalidad de relacionamiento y resolución de las permanentes 'crisis de gobernabilidad'. Más que llegar al quiebre o la ruptura -una forma de 'resolver' las crisis-, éstas continúan sin avizorar su 'desenlace' y sumen a las sociedades y los gobiernos en una suerte de 'hueco negro' (*black hole* de la jerga científica en astronomía), arrojando saldos cada vez más altos de exclusión. Se perpetúan los patrones concentradores de la propiedad y del ingreso; ello, en medio de sociedades que, al politizarse, lo hace fragmentariamente sin acceder a opciones de participación eficaces (para la gente). Queda, por tanto, en manos de las elites gobernantes y los grupos de interés (capital económico, capital financiero internacional, nacional o transnacional) la determinación de las vías más o menos

38 Con respecto a la noción misma de desarrollo y su cuestionamiento necesario, véase Sonntag (1988). Refiero al lector, además, a Arturo Escobar (1984/85; 1988). Escobar propone de manera convincente, el desmantelamiento del discurso mismo del desarrollo. Advierto, además, que en esta parte del trabajo hago referencia al 'poder', en sentido estricto, como capacidad de cambiar la probabilidad de los resultados (Dahl); como la habilidad de hacer que cosas que no sucederían de otro modo sucedan; y de producir cambios en la distribución de las probabilidades de eventos (Deutsch).

paternales, más o menos ilustradas, más o menos tecnocráticas, más o menos eficientes- para *trazar* y *procesar* (formal o informalmente, benévolutamente o no, pero casi sin excepción coyunturalmente) la agenda de las decisiones (o no-decisiones) que afectan a la gente común³⁹.

Las prácticas concretas a través de las cuales las ‘agendas’ decisionales (en la esfera del aparato del Estado o fuera de él, pero que afectan a la gente) se trazan y procesan, tienden precisamente, a la perpetuación de un *ethos* colectivo, de espectadores, en lo fundamental, de protagonismos fugaces, coyunturales -condiciones, ambas, legitimadoras de la exclusión y de nociones de la ineficacia civil en el manejo de lo político que poco hacen por conducir a percibir la política de manera diferente y mucho por arraigar actitudes autoritarias que son el sustento para que la gente, en no pocos países, vea con indiferencia la forma de régimen actual (civil) y ‘la democracia’ (por lo que es la ‘democracia’ realmente existente)⁴⁰.

La América Latina de los años ochenta, en no pocos países latinoamericanos, arroja Estados en jaque, sociedades civiles fragmentadas, ciudadanías no constituidas y gentes sitiadas por la precariedad, la inseguridad y el miedo que generan los viejos flagelos -más dramáticamente visibles que nunca: las condiciones precarias de ingreso y empleo de las grandes mayorías- y las dinámicas que son capaces de desencadenar algunas de las nuevas presencias en el escenario político sin que aparentemente nada ni nadie pueda controlarlas (guerrilla y narco-poder, claramente).

39 La preocupación que se expresa en la literatura sobre la gobernabilidad *qua* gestión del poder en no pocos países del Norte, y su crisis, es que la autoridad pública debe confrontar, hoy, más demandas -activadas desde la ciudadanía- de las que puede procesar (véase Bobbio, 1989, por ejemplo). En América Latina el problema es diferente, en la medida en que el aparato del Estado y los gobiernos confrontan situaciones de ‘deflación de poder’ que no son producidas por demandas planteadas por una ciudadanía constituida en demandante activa, sino por la erraticidad y la ineficacia que se deriva de una ciudadanía ausente y de la presencia, en cambio, de clientelas históricas acostumbradas a un estilo prebendalista de respuesta que no pueden ser satisfechas en el contexto de la crisis económica de los años 80, por vías tradicionales de corte populista. De allí que en los países de los Andes Centrales, como Malloy sugiere, el problema real “no es tanto uno de voluntad política sino de capacidad para ejercer el poder” y también para producirlo. El problema de deflación de poder que sugiero, debe quedar claro en el texto, no es sólo del Estado *qua* aparato, sino de la sociedad (fragmentada /parcelada en sus causas y en sus organizaciones /crecientemente complejizada ante la presencia de nuevos actores transnacionales y subnacionales) y de los actores políticos en general.

40 Me baso en Isaacs (1989) para el caso del Ecuador, y en comentarios informales de colegas que están realizando encuestas de opinión (aún en procesamiento) en varios países de la región y que detectan la presencia significativa de este tipo de actitudes en las poblaciones encuestadas.

Existe poca conciencia en América Latina de que estamos confrontando lo que me atrevo a llamar 'tiempos de guerra'. Ello, porque la supervivencia misma de la gobernabilidad civil está sitiada. Pero no porque su caída sea inminente, sino porque su sentido mismo está en cuestión. Ya no se trata de que las fuerzas armadas sean 'la' amenaza, necesariamente. La gobernabilidad civil de exigua legitimidad (electoral) está acechada por actores transnacionales /subnacionales que sin poder (o requerir) lograr hegemonía, en última instancia pueden mantener en jaque *ad infinitum* a gobiernos, aparatos y agentes del Estado. Está acechada por el desprestigio o bancarrota del aparato del Estado y la posibilidad avizorable que el ejercicio del poder político no signifique realmente ostentarlo desde y a través del Estado o tener influencia o capacidad de ejercer la autoridad: es la amenaza de que el *lugar* mismo de las decisiones sobre la economía, sociedad y política no sea ni la sociedad ni el Estado sino una serie de estructuras informales y grupos paralelos que la gobernabilidad civil realmente existente tendrá escasa posibilidad de controlar: nuevas formas de dependencia que se agregan a las ya acumuladas históricamente. Pero, fundamentalmente, está acechada por su pérdida de sentido para muchos y por su ausencia de sentido para la gente común -a la cual se ha conferido escasa oportunidad en la América Latina del postretorno de pensar qué significa la gobernabilidad civil realmente existente, qué efectos produce y qué podría significar la gobernabilidad civil como proyecto propio⁴¹.

En contextos como los esbozados, los poderes para gobernar (desde arriba) se fragmentan, difuminan y se tornan quizás episódicamente fáciles de conquistar pero difíciles de sostener, ampliar, profundizar, consolidar (Malloy 1991). Esto entra en tensión y contradicción compleja con la concepción tutelar del poder, propia del *ethos* de sociedades patrimoniales y populistas (en el manejo mismo de la gestión del poder gubernamental) en las que se ha 'enseñado' a la gente común que las iniciativas son tomadas por las elites dominantes y el aparato del Estado, y que 'la política' es 'cosa de los gobernantes y los políticos'. La gobernabilidad civil, despojada de ciudadanía demandante, se encuentra, por consiguiente, despojada de defensas para proclamar una legitimidad de la cual carece, en no pocos países latinoamericanos. En ausencia de ciudadanía, y al no haber sido asumido el *test* de la gobernabilidad civil des-

41 Las ideas de Unger (1987a y 1987b) y Feyerabend (1988) son particularmente sugerentes al respecto.

de la gente, en ausencia de amplios sectores dotados de la vocación, la prerrogativa y la eficacia para poder otorgar a su forma de convivencia societal contenidos que les representen, la crisis de legitimidad es inevitable. En este contexto, la idea de control de los gobernantes por los gobernados, base de una democracia, desaparece del *ethos*. No hay condiciones para ejercer la ciudadanía, y el espacio público, además, como “lugar de todos” (O’Donnell 1990) no existe. Lo privado y elitario invaden lo público, que es vaciado de contenido para la gente común⁴².

Entre tanto, en cuanto a diagnósticos y visiones que están informando el ‘sentido común’ y algunas *praxis* políticas, se observa en las derechas la visión de que nuestras sociedades son desorganizadas, indisciplinadas, ‘carentes’ de ‘cultura’, de madurez, aferrada a tradiciones atávicas, y de un aparato estatal cuya ‘ineficiencia’ y resabios de ‘Estado interventor’ son responsables -junto con aquellos factores sociales, étnicos y culturales a los que se atribuye en gran parte la razón de que nuestras sociedades sean ‘ingobernables’- de la crisis de gobernabilidad. Desde la perspectiva de una izquierda partidista aún desconcertada, se observa la continuación de una retórica (difusa) de continuación de denuncia a la democracia formal al mismo tiempo que su inserción en ella y la manifestación de simpatía -como ‘nuevo’ recurso- hacia los movimientos sociales que dan la espalda a las formas ‘tradicionales’ de ‘hacer política’. Esto, para esbozar muy cruda y esquemáticamente los dos polos que se registran en el tipo de debate que la gente escucha o atiende en las pantallas de televisión, en las emisoras radiofónicas, cuando ‘los políticos’ emiten su discurso sobre ‘la crisis’.

Desde mi perspectiva, el escenario que preocupa como consecuencia de un panorama como el esbozado arriba, no es que estemos en la antesala de una ‘explosión’ o ‘resolución violenta’ del conflicto -como las visiones del ‘sentido común’, de uno y otro signo lo plantean- sino que las condiciones de exclusión que genera y perpetúa *no* conduzcan a rupturas, contestaciones y resistencias que posibiliten redefinir eventualmente la articulación societal autoritaria y excluyente. Las inercias propias de la cultura política autoritaria, afinadas en la matriz societal de muchos países de la región, dramatizan la exi-

42 Recalco “lo privado y elitario”, y “lo patrimonial y prebendario” que analiza O’Donnell, en contraste con “lo privado popular” presente en el tipo de situaciones que Navarro analiza en un artículo sugestivamente titulado “Lo Privado es Político” (en Eckstein, ed., 1988).

gencia de pensar las estrategias de viabilización ‘de algo distinto’: para que los procesos de ciudadanía se constituyan en opción de resolución del problema de la pérdida de sentido de la gobernabilidad civil -no por la violencia y la explosión (que, además, no es avizorable), sino asumiendo la democracia como proyecto de resistencia y contestación colectiva dotada de eficacia⁴³.

Por último: apuntes iniciales para pensar el ‘qué hacer’ desde la gobernabilidad como proyecto a ser asumido por la gente⁴⁴

El imperativo es asumir la necesidad de producción de democracia desde la gente en condiciones totalmente adversas en todos los planos: economía que no la sustenta, sociedad crecientemente polarizada, Estado ‘sitiado’ por todos los flancos; y cultura política sin socializaciones afines a la aceptación fácil de los opuestos, de los contrarios y de los demás -que existen, ‘están allí’, en un espacio societal que, nos guste o no, compartimos.

43 La idea de la inminencia de la explosión está presente en América Latina desde los años sesenta, por lo menos, desde perspectivas que le temían o anhelaban por su potencial revolucionario. La amplísima literatura con la cual contamos actualmente con respecto a las trayectorias de la disconformidad, la frustración popular, etc. no apoyan la idea de la “explosión inminente” (véase Menéndez-Carrión, 1985 y fuentes allí citadas sobre el *etbos* que informa estas actitudes). Es pertinente anotar aquí lo que Unger señala acerca de “la idea vulgar de revolución”, que incluye “dos elementos. Uno que es un proceso: una toma violenta del gobierno central con la participación de amplias masas de gente común y la parálisis o la colaboración activa de la maquinaria represiva del Estado. La segunda parte es un resultado: la reconstrucción comprehensiva de una forma de vida social, de sus ordenamientos distintivos y de sus jerarquías y divisiones. Pero el proceso a menudo ocurre sin el resultado, si es que el resultado alguna vez tiene lugar. Además, una revolución en el sentido definido por una insurrección violenta (*violent upheaval*) es un evento tan incierto en su curso y tan dependiente para que ocurra sobre eventos que desploman la gobernabilidad, como una guerra y ocupación, que somos afortunados de no depender de ello para rehacer nuestros contextos [sociales]”. Ver Unger (1987a:164; traducción propia).

44 Recalco que se trata de apuntes iniciales y de propuestas que requieren elaboración. En vena similar a la que aquí se sugiere, A. Escobar destaca la importancia de que a la multiplicidad de formas de poder respondamos con multiplicidad de resistencias y contra ofensivas, localizadas, de naturaleza radical más que un proceso revolucionario masivo. Enfatiza mucho la importancia de redes de lucha y puntos de resistencia y bases populares integradas en estrategias globales. Un tema que no toco aquí pero que destacaré en versiones futuras de este trabajo, es la importancia estratégica de solidaridades a nivel sub y transnacional de las organizaciones de gente común, que constituye un potencial poco explotado de redes de potenciación popular para obtener y producir poder. Debo indicar, además, que uno de los trabajos más estimulantes que he leído recientemente sobre el problema de la economía y su vinculación con una estrategia de participación popular es Coraggio (1991).

Propongo que el problema fundamental desde la perspectiva de los actores de vocación democrática y de la gente común -los que no tienen poder y cuya existencia más digna, equitativa y libre depende de que pueda asumir como proyecto propio la configuración de alternativas de resistencia a las inercias del presente, es cómo producir la transición de formas autoritarias de convivencia a formas de relacionamiento democráticas, como base y sustento para una gobernabilidad diferente. Este problema, como proyecto, puede comenzar a pensarse en diversos planos articulados entre sí:

- Se requiere la invención de discursos alternativos en los que los obstáculos generados por el sistema de dominación aparezcan como momento para pensar y asumir nuevas formas de resistencia, incidencia y producción de eficacia.
- Paralela y simultáneamente a la invención de los nuevos discursos, se requiere su escenificación en la promoción de prácticas que vayan otorgando sentido de eficacia a la participación, ya que, en la medida en que este sentido de eficacia no se internalice, la ciudadanización tiene pocas perspectivas de configuración.
- En el marco de un discurso y una estrategia de ciudadanización, se requiere aprovechar todo espacio que permita producir sobre la marcha condiciones que abran posibilidades de aprendizaje y resocialización políticas congruentes con un proyecto democratizador.

El problema de la intervención para dar génesis a procesos de ciudadanización se torna clave. Pero una intervención diferente. ¿Qué tipo de intervenciones se requieren para producirlo, en condiciones adversas? ¿Cómo se procede a la producción de espacios de resocialización política -espacios fundamentales para movernos de una cultura política autoritaria a una cultura política congruente con un proyecto democratizador? ¿Quiénes son los sujetos de cambio? Estos son algunos de los dilemas de la intervención que deben ser asumidos como ejes del debate para pensar los nuevos discursos y estrategias.

¿Quiénes definen los límites y posibilidades de intentos de configuración de un orden societal distinto? Ciertamente, no habrá una abstracción actuante capaz de producirlos. Hacer referencia a posibilidades y estrategias signifi-

ca pensar en que habrá actores concretos capaces de producirlos. Y al decir ‘deben’, me refiero a una responsabilidad mínima que los actores políticos de vocación democrática podrían asumir colectiva y consensualmente, en base a acuerdos mínimos de acción conjunta.

Por actores de vocación democrática entiendo ampliamente aquellos dispuestos a coexistir con y aceptar a los contrarios sin claudicar su vocación de cambio para la producción de ciudadanía y la utilización de todos los canales disponibles para avanzar en la identificación y configuración de intereses compartidos sin violentar cánones mínimos de convivencia mutua. Más específicamente, aludo a sectores progresistas en general que son los llamados a asumir el compromiso de constituirse en portadores posibles de la intervención para el cambio, los que deben remar contra las tendencias propias de las inercias típicas del proceso político contemporáneo en la región, que sitúa a sectores retardatarios dotados de un nuevo discurso político al frente de muchas de las iniciativas que configuran el debate y las propuestas de política para confrontar la crisis.

Con ello quiero decir que esta responsabilidad radica en un primer momento, inevitablemente, en el liderazgo democrático de la sociedad civil organizada. Pero no únicamente en el liderazgo político, sino también en los comunicadores, en los trabajadores sociales y en toda persona que esté en contacto con la gente y que cuente con recursos transferibles de socialización democratizadora (discurso, conocimiento, experiencia destrezas organizativas, voluntad de obtenerlas). El dilema implícito en esta propuesta es que las actuales dirigencias y liderazgos populares no están exentos ellos mismos, de la exigencia de resocializarse políticamente. La resocialización de las dirigencias partidistas, sindicales, barriales, comunales es parte consustancial del proceso. La resocialización y el reaprendizaje político de la sociedad en su conjunto es consustancial a la adquisición de nociones nuevas, refundacionales, acerca de los significados que pueden otorgarse en cada sociedad concreta a la democracia como forma de vida, como forma de relacionamiento político, como modalidad distinta de instituir las relaciones sociales en un “campo surcado por antagonismos” que hay que asumir como tal, si de construir una sociedad plural se trata⁴⁵.

45 La expresión en comillas es de Laclau y Mouffe (1988). En todo caso, el problema de la intervención es complejo. Por una parte, la noción evoca trayectorias de manipulación, control social y político, a

Un tema poco tratado aún, y que merece atención, es cuáles son los sectores, más allá de las fuerzas que se reconocen como progresistas, democratizadoras o libertarias, con quienes se podría contar para implementar una estrategia de ciudadanía. Porque, ciertamente, no se trata de una construcción que los sectores progresistas pueden concebir e implementar por sí solos. Requiere el reconocimiento y ‘descubrimiento’ de vocaciones democratizadoras en sectores más amplios. Es muy interesante, en este sentido, el caso de ciudadanos comunes, que a través de su acto de llevar causas individuales al espacio público para interpelar al sistema y exigir ‘rendición de cuentas’, pueden contribuir a la producción de polos para la aparición de un *ethos* político diferente⁴⁶.

- ¿Qué significa una estrategia de este tipo, en términos concretos para países como los nuestros? Significa apelar a la activación de todo canal de participación -formalmente previsto y disponible-, ponerlos en uso, ampliarlos y otorgarles sentido democratizador.

La delegación de poder (participación vía representación) debe implicar la posibilidad de ejercer el derecho a la imputabilidad en lo concreto. Puede incluir representación a nivel micro, meso y macro (no solamente en las instituciones parlamentares sino en todo tipo de asociación política y social: sindicatos, partidos, asociaciones barriales, de mujeres, de indígenas, etc.) y formas de participación directa a nivel micro (las mismas instancias anteriores a su máximo nivel de desagregación). Para ello se requiere, inevitablemente, ir hacia la identificación y encuentro de puntos articuladores y galvanizadores de la ciudadanía para producirla; generadores de potenciales espacios democratizadores que en definitiva permitan avizorar las posibilidades de opciones de participación a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones que afectan a la gente, ya sea directamen-

que están sujetas las prácticas convencionales de participación (clientelización de la participación, cooptación, etc.), pero también en la llamada esfera de lo social, las prácticas de normalización intentadas desde las llamadas ‘estrategias de desarrollo’. Se requiere por consiguiente, repensar y resignificar la noción de intervención para que los interventores puedan aparecer realmente como instrumentos para y de la gente organizada y no al revés. De lo que se trata, en definitiva, es de modalidades de intervención que contribuyan a la producción de contextos diferentes para posibilitar la emergencia de procesos de politización diferentes.

46 El tema de los dilemas en torno a asumirse *qua* sociedad plural lo trato en Menéndez-Carrión (1991a).

te o a través de sus representantes en el escenario político, desde la asamblea comunal hasta el parlamento.

- Cabe enfatizar que para implementar estrategias democratizadoras también se cuenta *con las dinámicas que el propio proceso produce*. En el corto plazo, se requieren, para inducir el proceso, decisiones claras y consistentes por parte de los sectores capaces de liderarlo, acerca de cómo otorgar contenidos eficazmente transmisibles a los canales de participación directa y vía representación. Esta inducción se daría a través del ejercicio mismo de nuevas posibilidades de participación cuya eficacia se prueba a través de y se vincula estrechamente a los efectos de demostración que produzca, por los cuales pasa el éxito de estrategias de resocialización democrática. En efecto, como plantea Moisés (1988:57)

“...el problema de la democracia se presenta hoy más que nunca como una construcción por hacerse... Esta construcción no resulta de la pura y simple reconstrucción de la sociedad civil, como si por detrás del proceso histórico hubiera un orden natural a ser revelado y cuya eficiencia dependería exclusivamente de la organización de la sociedad. En realidad, la organización de la sociedad civil es un requisito de la organización de la sociedad política. Pero esta distinción no corresponde a momentos diferentes: esos planos se construyen simultáneamente o no se construyen. Por más evidente que eso puede ser, se trata... del gran desafío”.

- Se requieren, además, temas aglutinantes de la diversidad. De manera muy preliminar, y sólo como invitación a pensar los temas aglutinantes, propongo aquí el tema de la seguridad individual y colectiva del ciudadano, resignificada para incluir como núcleo galvanizador de activación de resistencias, desde lo político, las dimensiones principales que atañen el lado perverso de la convivencia societal de hoy. Como Lechner (1988b:13) anota, “el debate sobre la democracia al igual que gran parte del pensamiento político moderno, gira en torno a la seguridad, o sea, responde a miedos sociales”. En todo caso, agrego, la seguridad, explícitamente, como razón de ser de las instituciones que se supone organizan la convivencia colectiva, ha sido parcelada, abandonada o recurrentemente ignorada, como noción fundacional vigente y dinámica. Tiene sentido, por consiguiente, pensar en la producción de ciudadanía a partir de la recuperación

del tema por la gente, asumiéndolo como excusa para exigir y contribuir a la configuración de opciones de convivencia dotadas de legitimidad plural y abarcativa de toda la diversidad posible⁴⁷.

Es indudable que no todos los miedos son traducibles entre sí o potencialmente galvanizadores. Es más, los miedos pueden también inducir apatía desmovilizadora o ser base para el surgimiento de propuestas autoritarias. El punto, en todo caso, es que el campo para una resocialización política amplia e incluyente, conducente a la apertura de espacios democratizadores de las relaciones sociales, está abierto. No puede negarse que la inseguridad social como percepción generalizada en la gente puede constituir un eje galvanizador para la construcción de resistencias a las inercias del presente. En realidad, los sectores de vocación libertaria tienen pocas alternativas, si alguna, que asumir los miedos compartidos del presente como excusa, acicate, motivo y base potencial para intentar la reconducción de la organización y movilización política por trayectos potencialmente conducentes a la producción de nuevos sentidos para la convivencia social.

Si se acepta que una estrategia como la aquí esbozada tiene sentido, el dilema se torna cómo socializar, movilizar y politizar un sentido de urgencia colectivo, lo más incluyente posible, que atraviese los actuales clivajes que fragmentan social y culturalmente a la gente y que la dispongan a participar activamente en el proceso de producción de ciudadanía. Este es el tipo de dilema que los actores de vocación democrática deben confrontar, más allá de intereses estrechos o segmentados vinculados a partidos, movimientos, asociaciones y organizaciones específicas y que plantean el desafío de una concertación amplia a nivel del liderazgo político, como primer momento.

Las grandes mayorías se sienten crecientemente inseguras en sus respectivos contextos sociales, y es su inseguridad -desde la precariedad laboral y de ingresos de los más pobres y amplios segmentos de los sectores medios hasta los miedos compartidos por amplios sectores medios que el deterioro de la textura social en las urbes, en sus diversas manifestaciones (criminalidad, asal-

47 En este sentido, es posible interpretar el *ethos* básico del levantamiento indígena de junio de 1990 en el Ecuador como demanda de ciudadanía -más allá de los aspectos discursivos extremistas que asumió, según algunos observadores. La trayectoria del movimiento indígena del Ecuador, pre y post-levantamiento, requiere indagación cuidadosa, desde un enfoque como el que aquí se plantea. Sobre el levantamiento indígena, véase ILDIS-El Duende Abya-Yala (1991) y Rosero (1991).

tos, asesinatos en las calles, desplome o insuficiencia crítica de servicios públicos, tramitación individual de asuntos ante el aparato estatal, etc.) genera un tema que no es conveniente descartar como potencialmente galvanizador. Desde luego, la identificación inter-clase tiene su lado perverso. Existen, además, dificultades en la 'horizontalización' de las lealtades. Se trata de un campo problemático de configuración compleja que no puede pretenderse alterar fácilmente en el corto plazo. Cómo movilizar con sentido democratizador la identificación interclase y la horizontalización de las demandas es un desafío a asumir desde la reflexión y la propia acción⁴⁸.

Lo importante es ubicar el *locus* de las acciones en torno a temas que, adecuadamente manejados a nivel de socialización política, puedan constituirse en *excusa* para que la gente tenga opción de ejercitar destrezas de cabildeo, de participación en asambleas locales y de aprendizaje acerca de cómo asumir responsabilidades mutuamente compartidas en apoyo a la seguridad colectiva y de creación y producción de sentidos de comunidad política y responsabilidades mutuas: acerca de cómo hacer interpelables eficazmente a los agentes del Estado; cómo ejercer el derecho a ser representado; qué derechos pueden ser ejercidos más allá del voto en un sistema democrático; cómo hacer y a quién acudir en caso de que sus peticiones o problemas no sean atendidos y cómo asegurar respuestas eficaces llevando hasta sus últimas consecuencias las posibilidades del sistema constitucional; qué recursos pueden disponerse; a qué instancias acudir en caso de violación de sus derechos y cómo hacer estas instancias responsables del procesamiento de las demandas, etc. Resocializar a la gente, en definitiva, acerca de sus derechos ciudadanos y cómo ejercer colectivamente estos derechos a través de la movilización eficaz y la organización política, a fin de exigir atención a sus demandas de seguridad colectiva, es uno de los grandes desafíos.

Aquí me limito a proponer, en todo caso, y como invitación al debate -insisto-, que temas tales como la seguridad ciudadana pueden proveer suficiente base y flexibilidad para nuclear estrategias masivas de concienciación

48 Me apropio de Unger (1987a:5) para enfatizar la propuesta que la redefinición de "la causa, se refiere a la creación de ordenamientos imaginados y formativos de la vida social que se nutran de entender los proyectos radicales como algo interminable y reversible; que no existen formas predeterminadas que debe adoptar o únicas en el curso de su desarrollo. Que no podemos seleccionar prácticas, instituciones y creencias de una lista bien definida o de una secuencia preestablecida y que lo que hay que ejercer es la imaginación social comenzando por los arreglos heredados. Partimos de allí con la mira que hay que buscar todos los espacios posibles para deliberar, para movilizar y para experimentar..."

acerca de qué significa el ejercicio de la ciudadanía, como *precondición* para que la apertura de espacios democratizadores exigidos desde abajo comience a darse.

De lo que se trata, en el contexto de estrategias de ciudadanía, es plantearse la posibilidad de incidir con eficacia en limitar el poder (económico, social, político) ajeno a la gente común; y de contrapesarlo colectivamente, desde abajo, a fin de incidir con eficacia en *a)* la confrontación de las manifestaciones más perversas del sistema de dominación; y *b)* el pasaje a procesos socializadores de visiones democráticas que permitan hacer los contextos sociales más permeables a la gente común. En ello radica probablemente la clave *inicial* de pasaje de una sociedad autoritaria y paternalista a una sociedad democrática en la que el ejercicio del poder -en sus distintos ámbitos- tenga límites y alcances representados no por los avatares de las eficacias /ineficacias de quienes ocupan el poder o lo ostentan (desde arriba) sino por ciudadanos que resisten o se apropian del poder como decisión consciente ya no enmarcada en inserciones personalistas e inmediatistas (de tipo clientelar) sino colectivas y anónimas (de ciudadanía). Si bien el pasaje de las sociedades que tenemos a una de sociedad de ciudadanos no puede ser visualizado como producción inmediata, es el pasaje de un *ethos* autoritario a un *ethos* democrático el que cabe trabajar desde el presente inmediato, como condición básica para avizorar las posibilidades de una ciudadanía deliberante y con opciones de participación eficaz.

¿Cuál es el ‘punto de llegada’ de una propuesta como esta? No lo sé. No podemos avizorarlo, ni es conveniente elaborar en ello, más allá que como excusa para formular un (pre)discurso libertario. Ese es el ‘riesgo’ a asumir. Ya que de lo que se trata es, en última instancia, que desde el quehacer de reflexión intelectual se contribuya a poner sobre el tapete la discusión de temas cuyo lugar adecuado es el seno de la ciudadanía, que eventualmente es quien de por sí tendrá que decidir qué forma darle a esa ‘visión’ de coexistencia social diferente⁴⁹.

49 Es el momento de pensar e imaginar cambios concretos y puntuales sin asociarlos a esquemas etapistas, y sin pretender que conduzcan a instancias (‘pre-determinadas’) ‘mayores’, ‘progresivas’, ‘ascendentes’, de cambio, sino por el potencial que encierran para producir espacios que abran posibilidades de configuraciones sociales distintas, asumidas desde la gente común como proyecto propio.

Lo importante es asumir la noción de cambio desde una perspectiva diferente: sin atarlo a predeterminaciones, sin pretender o esperar que conduzca a instancias mayores, 'progresivas', 'ascendentes', sino porque puede conllevar el potencial e inducir nuevas aperturas de espacios para configuraciones distintas -en el caso que nos ocupa-, de formas de relacionamiento y articulación política para incidir, desde allí, hacia los diversos planos de la convivencia societal.

Quiero concluir estos apuntes, pensados desde la democracia como proyecto cuya configuración depende que la gente común lo asuma como propio, con la siguiente reflexión, que es una invitación a repensar, no únicamente el rol de la gente común en el proceso de ciudadanía sino el rol de las elites que actúan, y reflexionan, invocándolos:

¿[P]osee el hombre de la calle los conocimientos precisos para tomar... decisiones [sociales]? No cometerá graves errores? No resulta, por tanto, necesario dejar en manos de los expertos las decisiones más importantes? En una democracia, desde luego que no. Una democracia es un colectivo de personas maduras y no un rebaño de ovejas guiado por una pequeña camarilla de sabelotodos. La madurez no se encuentra tirada por las calles, sino que hay que aprenderla. No se aprende en las escuelas (al menos no en las escuelas actuales, donde se enfrenta al estudiante a copias desecadas y falsificadas de viejas decisiones) sino por medio de una participación activa en las decisiones que se hayan de tomar. La madurez es más importante que los conocimientos específicos y debe perseguirse aun cuando ello pudiera interferir en las delicadas y refinadas charadas de los científicos... Claro está que los científicos suponen que no hay nada mejor que la ciencia. Los ciudadanos de una democracia no pueden contentarse con una fe tan piadosa. La participación del hombre de la calle en las decisiones más importantes es pues necesaria aun cuando *esto disminuya el porcentaje de éxitos en las decisiones*. (Feyerabend, 1988:100) (énfasis del autor).

Bibliografía

- Alford, R.A. y Friedland, R. 1985. *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy* Cambridge: Cambridge University Press.
- Bagley, Bruce M. 1984. "The National Front and Beyond: Politics, Power and Public Policy in an Inclusionary Authoritarian Regime" (mimeo).
- Bobbio, Norberto. 1989. *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Borón, Atilio. 1990. "La crisis en América Latina: nuevos desafíos para la Izquierda" en Cotler (comp.) *Estrategias para el desarrollo.*, ver ref. supra.
- Bourque, Susan C. y Kay B. Warren. 1989. "Democracy without Peace: The Cultural Politics of Terror in Peru" en *Latin American Research Review*, Vol. XXIV, núm. 1.
- Camacho, Alvaro y Alvaro Guzmán. 1989 "Violencia, democracia y democratización en Colombia" en *Nueva Sociedad*, núm. 101, mayo-junio. Caracas.
- Caporaso, James A. 1989. *The Elusive State. International and Comparative Perspectives*. London: Sage Publications.
- Cardoso, Fernando Enrique. 1990. "La construcción de la democracia: desafíos y dificultades" en Cotler (comp.) *Estrategias para el desarrollo...*, ver ref. supra.
- CEPAL 1990. *Transformación productiva con equidad*, marzo, Santiago de Chile: Naciones Unidas
- Conaghan, Catherine y Rosario Espinal. 1990. "Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador" *Working Paper*, núm. 139, mayo. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Conaghan, Catherine M., James M. Malloy y Luis A. Abugattas. 1990. "Business and the 'Boys'. The Politics of Neoliberalism in the Central Andes" en *Latin American Research Review*, Vol. XXV, núm. 2
- Coraggio, José Luis. 1991. " El futuro de la economía urbana en América Latina. Notas desde la perspectiva popular" en *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quito: CIUDAD-SIAP.
- Cordera Campos, Rolando. 1988. "La democracia difícil" en *Nexos*, núm. 130. México.

- Correa Leite Cardoso, Ruth. 1989. "Popular Movements in the Context of the Consolidation of Democracy". *Working Paper*, núm. 120. Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute for International Studies.
- Cotler, Julio (comp.). 1990. *Estrategias para el desarrollo de la democracia: en Perú y América Latina*. Lima: IEP- Fundación Fiedrich Naumann.
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?*. New Haven: Yale University Press.
- Deutsch, Karl W. 1980. *Politics and Government. How People Decide their Fate*. s.l.: Houghton Mifflin.
- Echeverría, Julio. 1991. "Modernización y gobernabilidad en el Ecuador: Dilemas y perspectivas" en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 2a. época núm. 1, Quito: FLACSO.
- Eckstein, Susan (ed.) 1988. *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*. Berkeley: University of California Press.
- Escobar, Santiago. 1989. "Las políticas sociales y la reforma política. Nuevas orientaciones sociales" en *Cuadernos Políticos Sociales*, núm. 1, Quito: ILPES- CEPAL-ILDIS.
- _____ 1990 "La gobernabilidad y la reforma del sistema político", Ponencia presentada al Seminario Internacional *Gobernabilidad y Seguridad Democrática*, mimeo, agosto. Santiago de Chile.
- Feyerabend, Paul. 1988. *La Ciencia en una Sociedad Libre*. México: Siglo XXI.
- Franco, Carlos. 1990. "Para la construcción de un régimen político democrático-participativo", en Cotler (comp.) *Estrategias para el desarrollo...*, ver ref. supra.
- Friberg, Mats y Bjorn Hettne. 1988. "Local Mobilization and World System Politics" en *International Social Science Journal*, núm. 117 (s.l.)
- García Canclini, Néstor. 1987. "Cultura política. Nuevos escenarios para América Latina" en *Nueva Sociedad*, núm. 92, Caracas.
- Greaves, H.R.G. 1966. *The Foundations of Political Theory*. 2nd. ed. London: Bell and Sons.
- Hellman, Judith Adler. 1990. "The Study of New Social Movements in Latin America" en *LASA Forum*, Vol. XXI, No. 2 (s.l.)
- Isaacs, Anita. 1989. "The Obstacles to Democratic Consolidation in Ecuador", ponencia preparada para el XV Congreso Internacional de LASA, septiembre, San Juan, Puerto Rico.
- Kritz, Ernesto. 1988. "Crisis y cambio: estructura productiva y mercado de trabajo en América Latina después de los años 80" en *Desarrollo Económico*, Vol. 28, núm. 109. Buenos Aires.

- Jaguaribe, Helio. 1989. "América Latina dentro del contexto internacional en la actualidad" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LI. Núm. 3, julio-septiembre. México.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffle. 1987. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI
- Laswell, H. 1958. *Politics: Who Gets What, When, How?*. Cleveland: Word Publishing.
- Lawson, Kay y Peter H. Merkl. 1988. *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- Leal Buitrago, Francisco. 1990. "Crisis estructural y problemas de coyuntura en la Colombia actual" en Cotler (comp.) *Estrategias para el desarrollo...* ver ref. supra.
- Lerner, Norbert. 1988a. "Ese desencanto llamado posmoderno" en Lechner (ed.) *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: FLACSO
- _____ 1988b. "Hay gente que se muere de miedo" en Lechner ed. *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: FLACSO.
- Malloy, James M. 1991. "Parties, Economic Policy-making and the Problem of Democratic Governance in the Central Andes", ponencia preparada para el XVI Congreso Internacional de LASA, abril, Washington, D.C.
- Mangabeira Unger, Robert. 1987. *Social Theory: Its Situation and Its Task. A Critical Introduction to Politics, a Work in Constructive Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ 1987. *False Necessity. Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. Primera Parte de *Politics. A Work in Constructive Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayorga, René. 1990. "Bolivia: democracia como gobernabilidad?" en Cotler (comp.) *Estrategias para el desarrollo...*, ver ref. supra.
- Menéndez-Carrión, Amparo. 1985. *La conquista del voto: de Velasco a Roldós*. Quito: FLACSO-CEN.
- _____ 1988. "La democracia en Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas" en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 14, julio/diciembre (s.l).
- _____ 1988/89. "Reflexiones acerca de los estudios políticos en el Ecuador", Parte I y II en *Nariz del Diablo*, 2a. Epoca, núm. 11 y 12, Quito.
- _____ 1990 "Algunos dilemas en torno al tema de la gobernabilidad en los '90", ponencia presentada al Seminario *Desarrollo con Equidad*, abril, mimeo. Quito: CEPLAES-CONADE.

- _____. 1991a "Democracias pendientes y representación política en América Latina: dilemas y posibilidades. Algunas ideas en voz alta". Caracas: CENDES, en prensa.
- _____. 1991b Capítulo introductorio a *Ecuador, la democracia esquivada*. Quito: ILDIS, UNESCO, CERG.
- Menéndez-Carrión, Amparo y Xavier Izko. 1989. "La gobernabilidad de América Latina y los retos del futuro: una visión comparativa desde lo andino" [documento-base; proyecto institucional de investigación], marzo, mimeo. Quito: FLACSO.
- Moisés, José Alvaro. 1988. "Sociedad civil, cultura política y democracia. Los obstáculos de la transición política" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LI., No. 3, julio-septiembre, México.
- Moulian, Tomás. 1988. "La democracia difícil: dificultades y dilemas actuales", núm. 2. Quito: FLACSO, Serie *Documentos de Trabajo*.
- Navarro, Marysa. 1989. "The Personal is Political: Las Madres de la Plaza de Mayo" en Susan Eckstein (ed.) *Power and Popular Protest...*, ver ref. supra.
- O'Donnell, Guillermo. 1989. "Situaciones: micro-escenas de la privatización de lo público en Sao Paulo" (con comentarios de Roberto da Matta y de J. Samuel Valenzuela), *Working Paper Series*, núm. 121, Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute for International Studies.
- Pachano, Simón. 1991. "El espejo empañado: crisis de legitimidad del Estado", ponencia presentada al Primer Seminario sobre Pensamiento Social en el Ecuador y América Latina, sobre el tema *Crisis de Legitimidad del Estado: Estado y Sociedad Civil* organizado por la Universidad de Cuenca, abril, Cuenca.
- Pecaut, Daniel. 1989. "La cuestión de la democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LI., Núm. 3, julio/septiembre, México.
- Power, Timothy y Nancy Powers. 1988. "Issues in the Consolidation of Democracy in Latin America and Southern Europe in Comparative Perspective. A Rapporteur's Report" *Working Paper*, núm. 113. Notre Dame: The Hellen Kellogg Institute for International Studies.
- Purcell, Susan K. 1975. *The Mexican Profit-sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*. Los Angeles: University of California Press.
- Rosero, Fernando. 1990. *Levantamiento indígena: tierra y precios*. Quito: CEDIS.

- Sánchez Parga, José. 1991. "La sociedad contra sí misma. O por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables" en *La democracia esqui-va*. Quito: ILDIS, UNESCO, CERG.
- Sonntag, Heinz R. 1988. *Duda/Certeza/Crisis. La evolución de las ciencias so-ciales en América Latina*. Caracas: UNESCO/Editorial Nueva Sociedad.
- _____. 1989 *Nuevos temas. Nuevos contenidos? Las ciencias sociales de Améri-ca Latina y el Caribe ante el nuevo siglo*. Caracas: UNESCO/Editorial Nueva Sociedad.
- Weffort, Francisco. 1988. "Dilemas de la legitimidad política" en *Revista de la CEPAL*, núm. 35, agosto (s.l.).
- _____. 1990. "La América equivocada: apuntes sobre la democracia y la mo-dernidad en la crisis de América Latina" en Cotler (comp.) *Estrategias pa-ra el desarrollo...*, ver ref. supra.
- Young, Oran. 1986. "International Regimes: Towards a New Theory of Ins-titutions" en *World Politics*, núm. 39, octubre (s.l.)