

32 REVISTA

CIENCIAS SOCIALES

diciembre 2010



Luis Andrés Rosero

Christian Arteaga

Maribel Berenice Melo Cartagena

Natalia Sierra

Mario Unda

Julio Echeverría

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Instituciones

Universidad Central del Ecuador

Rector: Edgar Samaniego Rojas

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

Decano: Carlos Reyes

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director: Nicanor Jácome

Director:

Rafael Quintero López

Comité Asesor:

Natalia Arias

Enrique Ayala

Susana Balarezo

Jaime Breilh Paz y Miño

Wilson Herdoiza

Ariruma Kowii

César Montúfar

Francisco Rohn

Wilma Salgado

Erika Silva

Rose Marie Terán

Consejo Editorial:

César Albornoz

Milton Benítez

Pablo Celi

Julio Echeverría

Mauricio García

Daniel Grandá

Francisco Hidalgo

Nicanor Jácome

Alejandro Moreano

Gonzalo Muñoz

Rafael Romero

Napoleón Salto

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Administradora:

Marcela Escobar - Teléfono: 2-231-814

Comunicador Social:

Fernando García - Teléfono: 2-231-814

Ira. Edición:

Ediciones ABYA-YALA

12 de Octubre 14-30 y Wilson

Casilla: 17-12-719

Teléfono: 2506-247/ 2506-251

Fax: (593-2) 2506-267

E-mail: editorial@abyayala.org

Sitio Web: www.abyayala.org

Quito-Ecuador

Impresión

Ediciones Abya-Yala

Quito - Ecuador

ISSN:

0252-8681

ISBN ABYA YALA:

978-9978-22-975-0

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Dr. Rafael Quintero. Director de Revista Ciencias Sociales

Casilla # 17034613A, Quito-Ecuador

Teléfono: (593-2) 234-5024

Fax: (593-2) 256-5822

Correo electrónico: bernardoql@yahoo.es

Fundada en 1976 por Rafael Quintero López

Director 1999-2001: Julio Echeverría

Director 2002: Manuel Chiriboga

Impreso en Quito-Ecuador, diciembre 2010

Índice

| | |
|---|-----|
| Editorial | 5 |
| <i>ANÁLISIS SOBRE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR</i> | |
| “La crisis de la civilización del capital” | 9 |
| Luis Andrés Rosero | |
| “Ciudadanía: diez sentidos de domesticación” | 51 |
| Christian Arteaga | |
| “El proceso ‘Correa’: un breve análisis del actual proceso ecuatoriano” | 83 |
| Natalia Sierra | |
| “La nueva hegemonía ciudadana. Elementos para su análisis” | 117 |
| Mario Unda | |
| <i>CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN</i> | |
| “Los cambios de las políticas migratorias españolas en el segundo período de gobierno de José María Aznar” | 173 |
| Maribel Berenice Melo Cartagena | |

| | |
|---|-----|
| "Participación social, movimiento social y modelo político en Ecuador de las últimas décadas" | 225 |
| Julio Echeverría | |

Participación social, movimiento, social y modelo político en Ecuador de las última décadas

Julio Echeverría

La emergencia de movimientos sociales que incidan en la política de manera cada vez más acentuada es un rasgo que madura en el Ecuador a partir de los años 90 con la irrupción del movimiento indígena, pero también de otros movimientos sociales de importancia como el movimiento de mujeres o el movimiento ecologista. ¿Qué incidencia han tenido estos movimientos en el sistema político institucional? ¿Su presencia determinante en la escena política ha conducido a la modificación del modelo político de intermediación entre el Estado y la sociedad, al punto de plantear la posibilidad de una sustitución de las instituciones de la democracia representativa por otras de democracia directa participativa?

¿Estos cambios revelan procesos de maduración de la sociedad en sus capacidades de autorreferencia y de autogobierno, o pueden significar formas o mecanismos de instrumentalización hacia lógicas de concentración y acumulación de poder político?

La respuesta en una u otra dirección está vinculada a la calidad de la participación ciudadana y por tanto esta necesariamente condicionada por dimensiones institucionales que la favorezcan y la promuevan o la obstaculicen y la recorten en sus reales posibilidades de impacto.

Veamos cual es la situación de la participación social en relación a los contextos históricos e institucionales de las últimas décadas.

Breve aproximación histórica

En la historia del Ecuador republicano las formas de participación social están concebidas y contenidas por el modelo de Estado liberal; desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX la estructura del Estado presenta los rasgos institucionales de una república liberal; división de poderes, alternabilidad electoral en el acceso al poder, vigencia de los derechos fundamentales, si bien interrumpidos recurrentemente por periodos de inestabilidad política y de ejercicio dictatorial.

Una forma política de tipo liberal, pero inserta en una estructura económica de carácter oligárquico con fuertes asimetrías en la integración del mercado capitalista. La llamada revolución liberal, sus procesos de movilización y de participación colectiva de masas presentó estas características: fuerte impacto simbólico al instaurar el laicismo y reconocer al Estado como Estado de derecho, pero al mismo tiempo deficitaria en cuanto a transformar las estructuras económicas en dirección a la formación de un mercado capitalista con posibilidades de expansión. Esta característica condujo a definir al liberalismo ecuatoriano como cobertura ideológica de un Estado o república oligárquica.

Si bien el liberalismo promueve el ingreso de las masas populares a la escena política mediante las estructuras de representación y la formal declaración de derechos que adornan a todas las constituciones del periodo republicano, el ingreso de las masas a la política será siempre disruptivo, porque la estructura económica de dominación no se había transformado consecuentemente, y en ella pervivían mecanismos y formas de explotación

económica de corte premoderno y precapitalistas. Una estructura política de corte moderno (el liberalismo), sobre una base material con rasgos premodernos de exclusión y de explotación generalizada.

Esta contradicción entre política y economía será recurrente en el caso ecuatoriano, una economía de tipo primario exportadora con formas arcaicas de explotación económica, en una estructura institucional de corte liberal y con una presencia cada vez más amplia y extendida de las masas populares en la escena política. Una revolución política, la del liberalismo, que si bien aparece como estructura de emancipación frente a la religión y al conservadurismo de la derecha, es incompleta, porque está ausente una revolución industrial que ponga las bases de una estructura de mercado, sobre la cual puedan interiorizarse los derechos ciudadanos como espacio para la emergencia de una opinión pública, base y sustento de la representación política que construye el campo decisional.

El ingreso de las masas a la política en este contexto estructural e institucional define lo que conocemos como populismo ecuatoriano; la figura paradigmática de este fenómeno la constituye Velasco Ibarra; el populismo de Velasco Ibarra encarna la promesa de redención de las masas frente a estas estructuras; una promesa de redención sistemáticamente coartada y esca-moteada que terminaba en salidas dictatoriales que restaban vigencia efectiva a las estructuras políticas del estado liberal.

UNA PRIMERA CONCLUSION: el liberalismo en el Ecuador presenta la imagen de una modernización trunca, cuya no consolidación convoca al populismo como forma reactiva de participación política; su resultado: la instauración de un desarrollo político inestable de erosión sistemática de las formas modernas de representación y de vigencia del sistema político democrático. La participación social presenta una caracterización de escasa estructuración, su lógica es de carácter disruptivo y aclamativa; requiere de liderazgos carismáticos que la convoquen, lo cual sanciona su escasa maduración y autonomía frente a las lógicas de poder e institucionalización.

Los Años 80

El Ecuador ingresa en un proceso de redefinición institucional que responde a los impulsos de internacionalización y globalización de la economía. Los procesos de globalización tendrán su contrapartida en la implementación de políticas de ajuste estructural a las cuales se corresponde un *modelo instrumental de participación*. La participación fue vista como instrumento de la gestión pública y apuntaba a incorporar en los procesos de gestión a los beneficiarios directos de los servicios públicos; un concepto de participación que concibe a la intermediación entre Estado y sociedad como una tarea exclusivamente técnica evitando cualquier intromisión política.

En esta concepción la representación política deja de ser el espacio privilegiado de intermediación entre Estado y sociedad, en su lugar emergen procesos participativos que compiten y sustituyen a la intermediación político-representativa.

AÑOS 90

En los años 90, se produce la emergencia de movimientos sociales con demandas de inclusión de corte político y cultural que terminan por impugnar las estructuras del sistema político bajo una línea política refundacional; se aprecia la traslación desde el concepto instrumental o tecnocrático de participación, que caracterizó al modelo del ajuste estructural, hacia un concepto político que bordea los parámetros de un tipo de democracia directa, en la cual serían los mismos actores sociales los que definan los procesos decisionales.

La participación ya no aparece solamente como expediente instrumental de las políticas de ajuste, sino como espacio de maduración de una democracia directa o participativa que busca incidir o condicionar los mismos procesos de gobierno y de gestión política. En los años 90 emerge el protagonismo de importantes actores sociales como el movimiento indígena, el movimiento de mujeres y el movimiento ecologista.

Sin embargo, la evasión de las lógicas representativas tiende a fortalecer tres tendencias o líneas participativas:

- La primera que favorece procesos corporativos de intermediación y en muchos casos se vuelve espacio para la reproducción de intereses clientelares;
- La segunda, mucho más politizada, apunta a instaurar un modelo de democracia directa, que aparece como alternativa a la 'tradicional' democracia representativa;
- La tercera, apunta a fortalecer procesos de empoderamiento o de autoreferencia social, de fuerte impacto en la modificación de los valores políticos.

Características del modelo del ajuste estructural.

Implementación de la política de subsidiariedad, caracterizada por impulsar procesos de descentralización y desconcentración en la gestión de lo público.

- coherente con la línea del ajuste estructural apuntó a compensar la reducción de la intervención del Estado,
- por otro lado, excluyó a la sociedad política de la lógica del desarrollo
- generó autoreferencialidad social, o empoderamiento de los actores.

La racionalización técnica promovió la generalización de mecanismos de control y veeduría a la gestión de gobierno con la intención de condicionar el proceso decisional.

Sus consecuencias políticas:

1. La línea de la impugnación al modelo neoliberal del ajuste estructural, pero también la misma lógica que este activa, de desconcentración, descentralización y subsidiariedad, crea las condiciones para la emergencia de movimientos y actores sociales con capacidad de incidir en los procesos decisionales y en la redefinición institucional del sistema político.

2. Los actores sociales finalmente cuentan, pueden o condicionar la acción de gobierno o comprometerse con lógicas de corresponsabilidad en los procesos de gestión apuntando hacia líneas de autogobierno.
3. Junto a la participación entendida en términos tecnocráticos, tiende a generalizarse una concepción de participación comprometida con la realización de los derechos, los cuales tienden a potenciarse y ampliarse respecto de su tradicional concepción liberal.
4. La "política de los derechos" aparece como maduración de las lógicas participativas autoreferenciales que emergieron en paralelo a los procesos de gestión y a sus mecanismos de subsidiariedad, de descentralización y desconcentración en la gestión de lo público.

Elementos problemáticos: Si bien, emergen rasgos de innovación como son los referidos a la racionalización de la gestión del poder, (política descendente impulsada por la lógica del ajuste estructural), a la emergencia de una sociedad de derechos con fuerte capacidad de intervenir en el condicionamiento de la política pública (política ascendente impulsada por el protagonismo del movimiento social), también emergen o se fortalecen, con la crisis de la representación, fenómenos corporativos y clientelares de instrumentalización de la participación.

Las nuevas formas de participación social plantean la conformación de líneas descendentes y ascendentes en la construcción del poder político.

Una visión descendente que se expresa en la política de la subsidiariedad como delegación, desconcentración o descentralización del poder, la cual activa la participación social como influencia ascendente en el condicionamiento de la política pública: líneas de intervención que fomentan la transparencia, la juridicidad de los actos de gobierno, la consecución de los derechos de los actores, antes entendidos reductivamente como usuarios o clientes de las políticas públicas.

El modelo de participación presente en la Constitución de Montecristi

Los años 90 se caracterizaron por expresar las condiciones de desarreglo institucional derivadas de la crisis del sistema político y de su imposibilidad por construir un modelo que pueda enfrentar los procesos de globalización en los cuales las políticas de ajuste estructural aparecían como piezas centrales de la estrategia. La crisis de gobernabilidad del proceso de transformación institucional, se transformará en crisis de legitimidad de todo el sistema político. Su resultado se puede resumir en cuatro rasgos fundamentales:

- la emergencia de movimientos sociales en un contexto de creciente deslegitimación de la representación política;
- la antipolítica como desconocimiento de la representación política y como presupuesto de accesos clientelares y directos hacia el Estado;
- la emergencia de fenómenos de autoreferencia social que activan la lógica de los derechos ciudadanos en una línea de autogestión y autogobierno;
- fenómenos que conviven a su vez, con líneas refundacionales de contenido etnocultural.

En la década del 2000, la reforma política aparece como demanda que posibilite canalizar y dar contenido institucional a este conjunto diferenciado de construcciones semántico discursivas; una complejidad social que demandaba nuevas líneas de radicales reformas institucionales.

A la mitad de la década triunfa una postura política que asume como tarea central la redefinición institucional del sistema político; en esta redefinición la ubicación de las lógicas participativas aparece central, al punto de postular la generación de un modelo sustitutivo de aquel propio de la democracia representativa que venía caracterizando a los desarrollos constitucionales en el país, ¿En qué medida esta nueva carta política permite dar cabida institucional a la diversidad de sentidos y de lógicas participativas que emergieron en el transcurso de las décadas de los años 80 y 90? ¿En qué dirección esta carta política res-

ponde a estas nuevas condiciones de complejidad que caracterizan a la democracia ecuatoriana?

En otra sede hemos caracterizado las modalidades que caracterizaron al proceso constituyente que derivó hacia la conformación de la Constitución de Montecristi⁹³; quisiera ahora resaltar elementos que podrían contribuir a responder a los interrogantes planteados:

Desde el punto de vista del diseño institucional la Constitución de Montecristi modifica la estructura de la división de poderes propia del diseño institucional liberal; la traslación desde el concepto de 'Estado de derecho' al de 'Estado Constitucional de Derechos', rompe con el principio de la división y autonomía de los poderes del Estado; de igual forma, desplaza el principio de sujeción a la ley de todo acto legislativo, de administración de la justicia ordinaria y de ejecución de la política pública y lo sustituye por el principio de interpretación discrecional de los jueces constitucionales.

Traslada el eje de la construcción decisional desde una visión de impronta liberal en la cual el poder se lo concibe como 'dividido' y balanceado en una lógica de pesos y contrapesos; a otra, en la cual, es el poder ejecutivo el que concentra toda la capacidad decisional, reduce a la representación a una expresión limitada a tareas acotadas por el mismo cuerpo constitucional, el cual aparece como un programa político que requiere de una operación de legislación secundaria donde la macro-política está virtualmente excluida; despolitiza a aquella instancia que en la estructura del estado liberal es el eje fundamental de la construcción decisional, el parlamento; sobrepone a este diseño una nueva institucionalidad, la Corte Constitucional encargada del control constitucional de todos los actos del poder.

El objetivo de esta modificación institucional operada por la Constitución de Montecristi, al sustituir el mecanismo de control político desde la lógica del poder dividido y contrabalanceado a la del control constitucional; aparece como expediente que apunta a concentrar la capacidad decisional y de intervención del Estado y a redefinir en esta dirección las instituciones que regulan y promueven la participación social.

Características del modelo presente en la Constitución de Montecristi

El diseño institucional de Montecristi presenta una fuerte vinculación entre participación social y garantía de derechos; en esta dirección, la Constitución de Montecristi desarrolla y amplía la gama de derechos que ya estaban presentes en la Constitución de 1998. En la misma línea desarrolla importantes mecanismos de exigibilidad y de garantías que no estaban suficientemente precisados en esa formulación constitucional.

En esta concepción, el Estado aparece como garante y responsable de la realización de derechos; al hacerlo, modifica el sentido que la Constitución tiene frente al proceso político: ésta (la Constitución), abandona su función de estructura de protección de la sociedad frente al poder político, y pasa a convertirse en instrumento del poder político para la realización de los derechos.

Homologación de derechos: los derechos fundamentales se homologan a los derechos sociales y económicos. La realización de los derechos sociales y económicos pueden en determinados momentos tener más importancia o primacía que la realización de los derechos fundamentales que son los derechos de libertad.

El diseño institucional: Esta definición constitucional apunta en dirección a lograr que los actores sociales tengan más posibilidades de reclamar derechos y exigir su cumplimiento, pero la misma caracterización del Estado conduce a que quien los otorga y los realiza sea en lo fundamental el Estado.

- Si antes la sociedad había avanzado en términos de reclamar y exigir mecanismos de gestión compartida con el Estado, ahora la sociedad reduce su capacidad de intervención a la exclusiva vigilancia y exigencia de cumplimiento de esos derechos. Solamente el Estado puede atenderlos mediante su lógica de intervención.
- Los mecanismos institucionales de co-participación y co-gestión que la sociedad había venido ensayando durante las últimas dos décadas y que caminaban en dirección al perfeccionamiento de mecanismos de autogobierno, son virtualmente eliminados bajo una concepción de re-centralización y de

monopolio de la capacidad decisoria en el Estado y más específicamente en el poder ejecutivo.

En este contexto ¿cuál es el papel de participación social?

Ya en la efectiva aplicación de este nuevo modelo se aprecia el intento por definir un espacio y un rol para la participación social; sin embargo sus definiciones parecerían no estar suficientemente claras:

Podríamos caracterizarlo como el paso o transición desde una lógica de progresivo comprometimiento y responsabilización de la sociedad civil y en ella de las organizaciones sociales, en lógicas de gestión y de gobierno; (incluso mediante la definición de nuevas formas organizacionales), hacia una dimensión fuertemente recortada de incidencia en procesos de gestión de políticas ya previamente definidas por el sector estatal.

Esta transformación o cambio institucional parecería animar las intenciones de regulación que han aparecido impulsadas desde las instituciones estatales y que en parte instrumentan el mandato constitucional aprobado en Montecristi.

La Constitución de Montecristi aparece innovadora frente a las tradicionales instituciones del Estado liberal, en particular frente a la lógica del poder dividido; es probable que esa lógica haya sido la responsable del bloqueo decisonal que terminó por desatar las crisis de gobernabilidad que luego derivó hacia la crisis de legitimidad del conjunto institucional. Sin embargo, la innovación en esta materia se realiza al costo de anular la estructura de emancipación de la sociedad moderna aportada por el liberalismo, la cual no se reduce a la exclusiva defensa de los derechos ciudadanos frente al poder político. La estructura de los derechos, y en ella los derechos de libertad, aparece como presupuesto de una dimensión dialógica y deliberativa sobre la cual se construye la democracia como sistema político, dimensión que se realiza respetando las reglas del diálogo en el cual participan actores con iguales posibilidades de argumentación y de construcción de sentido: en las sociedades modernas, las instituciones políticas se diseñan sobre la salvaguardia de estos niveles de autonomía.

La Constitución de Montecristi trabajó sobre la imposibilidad de la reforma de la estructura decisional en dirección a una mejor integración funcional en las instituciones de comando político (representación y gestión, parlamento y gobierno) y optó por trasladar la construcción decisional y el control a un ejecutivo concentrador y monopolizador de poder y a una nueva Función de Participación y control, así como a una Corte Constitucional, cuya autonomía, en ambos casos, se ve comprometida por esta misma lógica de concentración de poder. La sujeción de la participación y del control constitucional a esta lógica podría derivar peligrosamente hacia formas de control total de la sociedad por parte del Estado.

¿Es posible aún replantear el sentido de la construcción institucional al relacionar más adecuadamente la legítima demanda de socialización y de equidad distributiva que proclama la Constitución de Montecristi, con la recuperación y defensa de las estructuras de emancipación que proclama el liberalismo?

Creo que es posible hacerlo a condición de conducir las líneas participativas en algunas direcciones:

En primer lugar, aparece necesario, reconstruir el espacio de lo social frente al Estado, fomentando la organización social y la capacidad de autogestión de las comunidades y de las organizaciones sociales para resolver sus problemas. Ello implica, impugnar al Estado frente a las políticas de centralización y concentración estatista de la acción pública.

Esta línea de política participativa, tiene que ver con la necesidad de que tanto movimientos como actores sociales puedan constituirse frente a la sociedad como catalizadores de las demandas, y como instancias legítimas de autogobierno en especial en ámbitos y espacios en los cuales su presencia ha demostrado mayor eficacia y eficiencia que la desempeñada por la organización gubernamental y estatal.

Ello implica desarrollar posturas críticas frente a los planes de desarrollo planteados, y vigilantes frente a los avances generados. Alertar y fortalecer las posturas de vigilancia, control y rendición de cuentas de la gestión gubernamental y estatal. Una tarea que supone la generación de capacidades en la sociedad pa-

ra fortalecerse como interlocutores legítimos del Estado y de las instancias gubernamentales.

Finalmente, considero importante acumular argumentos y consensos entorno a la necesidad de introducir reformas constitucionales, que debiliten o reduzcan las tendencias a la concentración de poder y a su articulación como forma totalitaria de cooptación de la sociedad a los requerimientos de acumulación de poder del Estado y de la función ejecutiva; ello significa fortalecer la capacidad regulatoria del estado, pero no al precio de debilitar las posibilidades de autogobierno y de maduración de la sociedad y de los actores en sus propios procesos de gestión y de gobierno; en otras palabras, caminar hacia el diseño de un sistema político que potencie la co-responsabilidad de la sociedad en los procesos decisionales; aspecto que actualmente se encuentra seriamente comprometido por la deriva hiper-presidencialista que caracteriza al actual diseño constitucional.