



CIUDADANÍA Y CONTROL SOCIAL

AB. ALEJANDRO RODAS *

* Abogado por la Universidad Central del Ecuador; Máster en Liderazgo Democrático y Comunicación Política por la Universidad Complutense de Madrid (España); cuenta con estudios de Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Ha desempeñado varios cargos públicos entre los que se destacan: asesor de despacho en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), Director de normativa y legislación de la SENESCYT; especialista contencioso electoral en el Tribunal Contencioso Electoral; asesor jurídico y político externo de FENOCIN; asesor de despacho en SENAGUA; asesor en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional del Ecuador. Correo electrónico: gr8490@gmail.com



RESUMEN:

El artículo demuestra cómo los nuevos procesos post-neoliberales, en los que se busca una participación social más profunda, han intentado construir la participación como una forma de ampliar las bases de sustentación y de reformulación del ejercicio de la democracia. Para tal efecto, en unos casos se ha optado por acciones verticales, en otras oportunidades, como en el Ecuador, se ha construido un sistema que cataliza dicha participación social desde estructuras institucionales creadas para el efecto o que tienen entre sus funciones el mentado rol. Aquello ocurre con la llamada Función de Transparencia y Control Social que hace de crisol para dar lugar a la consolidación de lo que se llama el poder social o el quinto poder, cuya legitimidad debe ser analizada al calor de la epistemología jurídica, más allá de los vericuetos políticos.

EL NUEVO ROL DEL ESTADO FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ECUATORIANA A PROPÓSITO DE PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 2008

Es pertinente señalar que el ejercicio de la democracia, principalmente en América Latina, atraviesa por algunas tensiones e innovaciones. Por un lado, se constata las tentaciones para retornar al autoritarismo y verticalismo, tal es el caso de lo que ocurre con el régimen venezolano; de otra parte han aparecido gobiernos que intentan, mediante reformas institucionales, introducir un ordenamiento jurídico que favorezca a amplios sectores de la sociedad, esto ocurre por ejemplo con el gobierno ecuatoriano que articuló la elaboración de la Constitución que fuera promulgada en el año 2008.

Esta aparente asimetría, aunque forma parte de la misma ecuación abordaré en los siguientes párrafos, deteniéndome principalmente en algunos de los vacíos que se oponen a los primordiales principios señalados en la Carta Constitucional de Montecristi.

En efecto, el espíritu constitucional deja entrever una falsa suposición o una hipótesis inadecuada que consiste en formular que la ausencia de gobernabilidad puede ser superada con el incremento indiscriminado de la maquinaria burocrática, a la par que se perfeccionan los mecanismos técnicos en los cuales se sustenta la gobernabilidad. Para cumplir este axioma, adicionalmente, se pretendería redefinir las relaciones de la sociedad civil con el Estado, constituyéndose canales de articulación y de negociación, así como de deliberación entre dicha sociedad y el Estado. Dejándose de lado, por lo tanto, al rol que habían cumplido hasta inicios de este siglo las fuerzas políticas.

Esta superposición de roles en la sociedad, se deriva del hecho de que muchas organizaciones políticas no estuvieron adheridas a corrientes doctrinarias y menos todavía a propuestas programáticas, y que, como consecuencia de ello, su actividad terminó respondiendo a intereses particulares y de grupos cerrados, antes que una respuesta a las convicciones y a los objetivos que podían plantearse determinados sectores sociales.

En un panorama de esta naturaleza sustituir el rol de las fuerzas políticas fue una tarea relativamente fácil, tanto más que la corrupción, el inmovilismo, el clientelismo y la crisis social fueron endosadas con enorme facilidad al conjunto de las fuerzas políticas, cometiéndose allí una apreciación que no supo o no quiso diferenciar a aquellas que tuvieron protagonismo histórico, en el sentido no solo del tiempo, sino de la responsabilidad.

Fueron los momentos en los cuales se confeccionó un costal que permitió el ingreso de todas las formas políticas para ser desechadas en el basurero de la historia.

No obstante, al propio tiempo que ocurría aquello, esa percepción novedosa para interpretar lo que es la sociedad de ahora, olvidó que los desajustes económicos –y por lo tanto los sociales- del Ecuador de fines del siglo XX no solo tuvieron como responsables a quienes se les denomina como parte de la “partidocracia”, sino que las responsabilidades mayores estuvieron en manos de los sectores financieros y de la banca tanto locales como externos, sectores que han manipulado la situación nacional y que habiendo cometido el más grave asalto al erario nacional han quedado olvidados en cuanto a lograr que respondieran por sus actos que condenaron al país a una situación dramática.

Ahora somos testigos de un proceso que ha restaurado las nuevas relaciones del poder a partir de configurar nuevos moldes de demo-

cracia. Para ello ha servido la nueva constitución que, casualmente fue la forma de dejar sin efecto el pasado al que recurrieron a lo largo del siglo XX las fuerzas políticas.

Analizando la realidad presente veo algunas deficiencias y entre ellas me parece importante señalar que un vacío constatable es la ausencia de participación ciudadana en el proceso político que vive el Ecuador de hoy. Y que la que ocurre como participación ciudadana no debe ser confundida con acciones de proselitismo o de movilización político-electoral.

La participación ciudadana, por el contrario debe entenderse como el apropiamiento de la sociedad de un proceso o de un hecho político, cualquiera que este sea y que a cambio de esa conducta no existen ni dádivas ni otro tipo de compromisos desde el Estado, porque este pasa a ser parte de la movilización social y viceversa. Se constituyen en una unidad con objetivos similares.

Ahora bien, para lograr este propósito es menester que los sectores sociales se encuentren revestidos de lo que se denomina cultura política, donde la participación ciudadana demuestra, en otros andariveles que se ha constituido en el pilar fundamental del Estado, poseyendo un nivel importante de influencia para contraponerse a las características negativas del modelo representativo -a cuyo interior la fragilidad autonómica de las instituciones y la politización de la justicia, entre otras circunstancias ha sido evidente-.

Si estamos convencidos que la sociedad debe jugar un rol fundamental en los procesos de cambio, entonces el control social pasa a tener un doble carácter: perfeccionar los mecanismos de control de la sociedad sobre el Estado y promover formas de integración de la sociedad en su estructura.

Para que ocurra lo señalado, es importante

partir de la distinción entre movimientos sociales y grupos de presión, tanto más que estos dos sujetos representan intereses diferentes: los primeros, provenientes de amplios sectores y los segundos, por el contrario, los objetivos de grupos reducidos – y hasta privilegiados- En principio, los grupos sociales ejercen una función pública pues defienden intereses colectivos, fortaleciendo con su acción la esfera pública; los segundos, se caracterizan por la defensa de sus intereses particulares o de grupo, por el corporativismo.

Se puede decir, complementariamente, que el giro en la dinámica del ejercicio de la democracia de representación se ha ido estructurando como un fin gracias a la Constitución vigente y que ella se ha fortalecido con el modelo democrático de participación que en la actualidad ha sido ejercido en las distintas instancias de poder y que, evidentemente, demuestra una serie de aciertos como de dificultades.

En tal sentido, la Constitución ecuatoriana del 2008 goza de un sinnúmero de principios, garantías y modelos institucionales sumamente novedosos, entre los cuales puedo destacar: haber dejado de ser un Estado de Derecho y pasar a ser un Estado constitucional de derechos¹ al igual que reconoce derechos de la naturaleza; o en el caso que guarda estricta relación con la temática ahora abordada, radica en la iniciativa innovadora respecto a la inserción de dos "Funciones" dentro del Estado clásico.

En efecto, la actual Función Electoral y lo que se denominan los sectores de la ciudadanía –expresados en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el quinto poder han sido incorporados como elementos estructurales del Estado.

Respecto del quinto poder, es decir de aquello que significa la participación de la ciudadanía en la vida del Estado, en las deter-

1. El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, determina: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada".

minaciones del poder y en su adscripción al desenvolvimiento del país, -a nombre de los pueblos- hay que hacer una puntualización básica: las atribuciones de la sociedad difícilmente son emanadas de forma administrativa. El poder del pueblo y de la sociedad en cualquier modelo debe responder a su propia organización. No pueden haber modelos verticales o administrativos que lo sustituyan. No es posible construir un poder sin representación social.

La idea central de permitir que los sectores sociales se hallen representados en las esferas del poder es importante. Pero no cabe estatizar su presencia. La historia lo ha demostrado debido a que terminan siendo instrumentos del poder y del Estado que no cuidan las espaldas de la sociedad.

Si bien este principio es válido, es el momento de replantear los objetivos del “quinto poder” y sobretodo, de abrir democráticamente los espacios para que la sociedad deje fluir su pensamiento a propósito de sus variadas formas de expresión. Dicho de otro modo, debe lograrse la participación del pueblo, en cualquiera de sus objetivos, a través de sus propios procesos organizativos y de su dinámica correspondiente.

De todas formas este factor forma parte de un elemento que debe llevarnos a la contraposición de ideas, precisamente, para garantizar lo que el constituyente quiso en relación a permitir a la sociedad la más amplia participación en la vida del Ecuador.

En otro aspecto, sobre la Función Electoral debo destacar que la Carta Magna ecuatoriana creó dos instituciones autónomas con atribuciones y responsabilidades distintas. Al primero se denominó Consejo Nacional Electoral (ex Tribunal Supremo Electoral), el mismo que posee el encargo tanto constitucional como legal de organizar, dirigir, vigilar y garantizar que se ejecuten de forma transparente los

procesos electorales. Mientras que el segundo es el Tribunal Contencioso Electoral, cuyo rol principalmente radica en: *conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas*² donde sus fallos así como las resoluciones emanadas de este órgano constituyen jurisprudencia electoral y son de última instancia e inmediato cumplimiento.

www.flickr.com



2. Artículo 221 numeral 1) de la C.R.E.

A fin de ahondar en el estudio inherente a la nueva institucionalidad a la cual se denominó "Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS" y que conforme a la Constitución de Montecristi³, principalmente al Art. 207, citamos lo siguiente:

"El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones".

Se debe hacer énfasis respecto a que este nuevo orden consagrado en la Constitución no solo que dista del modelo clásico de la separación de poderes propuesto tanto por el francés Montesquieu⁴ así como por el inglés Locke,⁵ sino que las atribuciones consagradas en la Constitución del Ecuador de 1998 para el legislador se ven mermadas (como por ejemplo seleccionar y posesionar a las distintas autoridades del Estado) en virtud del nuevo marco constitucional. Por ello es evidente que las atribuciones y deberes del parlamento actual se reducen a la elaboración de leyes y a una fiscalización bastante limitada. Empero, el argumento de fiscalización limitada del legislador lo promueve en virtud de que este accionar según la propia Constitución es atribución de los vocales integrantes del "quinto poder".⁶

También merece la pena señalar sobre la base del Artículo constitucional citado que:

El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período. La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

Lo señalado, al margen de cualquier interpretación que puede ser entendida como de "oposición", reveló más bien, a través de este estudio, la irrestricta necesidad de advertir a la ciudadanía las posibles inconsistencias sobre la legitimidad que aparecen particularmente con la vigencia del "quinto poder". Por ejemplo: las autoridades electas se legitiman a través de los procesos electorarios como representantes del pueblo, gozan de esta categoría porque coexiste una valoración social y legal. Mientras que, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es elegido según lo explicado en el párrafo que precede por el Consejo Nacional Electoral que, dicho sea de paso, es elegido por este "Quinto Poder". Existe un aparente conflicto de intereses o de mutua dependencia. Aquello, puede parecer confuso o sin sentido pero el enfoque descrito habla por sí solo.

En concreto al denominado "quinto poder" no lo elige el pueblo sino un organismo electoral luego de un proceso de méritos y oposición, proceso al que se conoce como Meritocracia⁷ y que, por lo expresado, carece de legitimidad.

PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN SOCIAL: ¿UN PARADIGMA EN CONSTRUCCIÓN?

Bajo el contexto señalado en líneas precedentes, a continuación voy a precisar algunos conceptos que son sustanciales para comprender mejor esta temática. El primero, respecto a la participación ciudadana y el segundo, sobre la acción social. Ambos de suma importancia, pues, consolidan y legitiman los procesos de vinculación de las masas con el Estado y que históricamente se han constituido como actores fundamentales de las transformaciones sociales de los pueblos soberanos.

La participación ciudadana se caracteriza por ser una actividad organizada, racional y consciente efectuada por parte de un determinado grupo social, con el objeto de expresar iniciati-

3. Término acuñado debido a que el desarrollo del proceso constituyente ecuatoriano se efectuó en la ciudad de Montecristi cuya provincia es Manabí.

4. Cita tomada de la web, el día 9 de junio de 2014: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/montesquieu.htm>

5. *Ibidem*

6. Artículo 208 numeral 2) y 4) de la C.R.E.

7. Tomado el día 19 de abril de 2014 de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=382>



www.flickr.com

vas, necesidades o demandas, para defender intereses y valores comunes, a fin de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos y de influir, directa o indirectamente, en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de la comunidad o de un sector de la misma. Esta idea se ha mantenido con el paso del tiempo - al cual podemos denominar "*evolución de la sociedad o proceso de modernización*", según Weber (1990: 23)- a lo largo de lo cual es evidente la dominación de la razón instrumental de la ciencia y la tecnología sobre las demás esferas sociales.

Frente a esto, J. Habermas construyó un gigantesco y complejo sistema filosófico basado en su "*Teoría de la Acción Comunicativa*"⁸ además de la razón instrumental, dentro de la cual hace énfasis a la razón comunicativa, fundada en el lenguaje, que se caracteriza por la búsqueda de consensos entre los individuos, por intermedio del diálogo (la pluralidad de ideas).

Por ello, la razón instrumental predominaría en el "sistema", es decir, en las esferas de la economía y de la política que, en el proceso de modernización capitalista, acabó dominando y "*colonizando*" lo que hoy en día se conoce como esfera mundial.

A estos argumentos teóricos debo añadir algunos hechos, como por ejemplo que diversos países ya cuentan con la existencia de consejos integrados con representantes del gobierno y de la sociedad civil para la elaboración de las políticas públicas en los espacios de sus competencias. Una auténtica movilización social basada en la participación activa cuyo ideal se encuentra basado en la ausencia de "*demagogia populista*" con reivindicaciones y pronunciamientos justos y razonables, contra el uso y abuso del poder cualquiera que sea que aplique esta práctica (medios de comunicación, la clase política, elites económicas).

8. HABERMAS J. "*Teoría de la Acción Comunicativa*". Edit. Taurus, Madrid, 1987.

Por ello, la razón instrumental predominaría en el "sistema", es decir, en las esferas de la economía y de la política que, en el proceso de modernización capitalista, acabó dominando y "colonizando" lo que hoy en día se conoce como esfera mundial.

A estos argumentos teóricos debo añadir algunos hechos, como por ejemplo que diversos países ya cuentan con la existencia de consejos integrados con representantes del gobierno y de la sociedad civil para la elaboración de las políticas públicas en los espacios de sus competencias. Una auténtica movilización social basada en la participación activa cuyo ideal se encuentra basado en la ausencia de "demagogia populista" con reivindicaciones y pronunciamientos justos y razonables, contra el uso y abuso del poder cualquiera que sea que aplique esta práctica (medios de comunicación, la clase política, elites económicas).

En el caso ecuatoriano se denota la existencia de canales permanentes de participación ciudadana junto a los diversos órganos del Estado lo que permitiría la institucionalización de la integración ciudadana en las decisiones gubernamentales o públicas, no obstante que se ha cuestionado la legitimidad en la construcción del "Quinto Poder", que amerita un estudio particular.

Así, esta idea reflexiva e incluso hipotética se construyó a propósito de la creación de nuevas estructuras estatales que reflejan una realidad: la organización de la participación ciudadana desde el Estado.

Empero, los actores sociales, no necesariamente a través de la institucionalidad, son la verdadera razón de la conciencia cívica que deben alcanzar todos los ciudadanos para perfeccionar lo que hasta ahora se conoce como democracia. Sino que, para llevar a cabo esta función integradora, a la ciudadanía le corresponde ser más que una definición estatutaria de corte legal, puesto que ella posee la irrestricta responsabilidad de constituirse en el elemento central de una cultura

política compartida donde se debe alcanzar tolerancia entre las distintas ideologías políticas o simplemente la vinculación ciudadana y la deliberación sobre los grandes temas que son debatidos en las sociedades modernas todos los días; por ejemplo, la contaminación, la mitigación de la pobreza, la erradicación de las enfermedades, la justicia social, las guerras, entre otras.

Es preciso señalar también que una sociedad multicultural sólo puede mantenerse unida si la ciudadanía democrática no se limita únicamente a la visión liberal de los derechos políticos, ya que requiere expandirse hacia el pleno goce de los derechos culturales y sociales. Así, un Estado democrático no sólo trabaja políticamente los diversos intereses y necesidades particulares existentes en la sociedad, sino que procura instituirlos como derechos universales formalmente reconocidos, motivo por el cual, los individuos y los diversos grupos durante la historia misma de las sociedades o mejor dicho de los Estados- Nación se han organizado en asociaciones, movimientos sociales, sindicatos y partidos, constituyendo un "contrapoder" que si bien puede limitar el poder del Estado, dicho tipo de organización es plenamente válido cuando la erosión y la violencia social no es una excusa para sabotear al orden legal legítimamente constituido.

No obstante, debemos tener cuidado y saber que a nombre de la organización, particularmente las de clase o gremiales se han efectuado un sinnúmero de atrocidades y las dirigencias han usado a la movilización social para fines perversos, como hasta hace unos años ocurría en el Ecuador a propósito de las y los dirigentes universitarios que se caracterizaron por promover la vagancia y la tiranía a nombre de redimir las injusticias sociales desde las calles o simplemente haciendo daño a los bienes públicos.

Por lo tanto habrá que considerar que la ciudadanía activa y responsable con un mínimo de desarrollo propositivo, deberá inspirarse en las propuestas de la democracia

basada en los mecanismos constitucionales de participación, como: el referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato, demanda de rendición de cuentas públicas o en últimas las manifestaciones públicas y otras medidas de hecho dentro del marco pacífico y de legalidad; todo lo cual ha podido surgir gracias al modelo constitucional ecuatoriano vigente, el mismo que genera una evidente complementariedad entre la representación política tradicional y la participación social directa que de cierta forma ayuda a la vinculación de los sectores sociales tradicionalmente desplazados.

Finalmente, la organización y la participación ciudadana si bien no deberían ser gestadas desde el Estado, no es menos cierto que las expresiones ideológicas de la ciudadanía es tarea de los partidos políticos; razón suficiente para que todas y todos los que formamos parte del Ecuador nos armemos de valor y

decidamos increpar al poder cuando las decisiones políticas mermen los derechos constitucionales. Para cumplir este objetivo hacen falta algunas condiciones, entre ellas acceder a información veraz e imparcial y obtener una adecuada formación política la misma que puede ser ejercida en conjunto: El Estado y los partidos políticos.

BIBLIOGRAFIA

CONSTANT, B.; "De la Libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos", Conferencia pronunciada en el Ateneo de París. 1819

DINIZ E.; "Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90". São Paulo. 1996.

HABERMAS J.; "Teoría de la Acción Comunicativa". Edit. Taurus, Madrid, 1987.

Vallespín, F.; "Diálogo entre gigantes. Rawls y Habermas, publicado en Revista. "Claves de la razón práctica". 1995

MOLINA I.; Conceptos fundamentales de Ciencia Política. Alianza Editorial. Madrid. 2007.

SARTORI G.; "¿Qué es la Democracia?", Edit. Patria. México. 1993

