

Proyecto: Gobiernos Locales Transparentes

Título: De la gobernabilidad a la gobernanza:
 centralización o múltiples niveles de gobierno

Autor: Julio Echeverría

Ibarra, Abril de 2011



DIAGONAL
Capítulo Ecuador
Sociedad para la promoción de los
intercambios culturales y profesionales



Índice

Introducción

1. De la gobernabilidad a la gobernanza

La gobernabilidad como dimensión operativa de la gobernanza

Modelo político y descentralización

2. Planificación, participación y gobierno local

Planificación y gestión

La Agenda de Gobernabilidad

El gobierno local

Incidencia y empoderamiento

3. Planificación participación y gestión

Participación, seguimiento y monitoreo

Planificación y legitimación

4. Marco Constitucional y normativo

Semántica, hermenéutica y pragmática

Lo dogmático y lo orgánico

El paradigma participativo

La transversalización del principio participativo

La estructura orgánica de la participación y el control

Garantismo e hiperpresidencialismo

5. El Estado en la Constitución de Montecristi

Garantismo y discrecionalidad

6. La Participación ciudadana

La intermediación entre Estado y sociedad

Participación y complejidad

Participación e incidencia

Conclusiones

Bibliografía

Anexo: El Código de Planificación y Finanzas Públicas

Presentación

La construcción de una sociedad democrática es responsabilidad del Estado a través de sus distintos niveles de gobierno, pero es también responsabilidad de las organizaciones de la Sociedad Civil y sus Ciudadanos como individuos.

CARE es una organización que se sitúa en el campo de la sociedad civil y parte de su misión es contribuir al fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad y la cohesión social local y nacional. En esa medida impulsa procesos de participación, transparencia, rendición de cuentas e inclusión social, promoviendo el establecimiento de espacios permanentes de diálogo entre Estado y Sociedad Civil, para la construcción de la política pública.

Bajo ese mandato, el proyecto Gobiernos Locales Transparentes, financiado por DFID a través de CARE Reino Unido y ejecutado por CARE Ecuador en la Provincia de Imbabura, se asoció con Diagonal y la Universidad Técnica del Norte, para emprender en un proceso de desarrollo de capacidades ciudadanas locales, que ha llegado a su fin.

Dicho proceso tomó seis meses, durante los cuales bajo una modalidad semi-presencial (asistencia a clases dos sábados cada mes y el resto a través del internet), los cursantes tuvieron la oportunidad de participar de cinco módulos sobre temas clave atinentes a la veeduría ciudadana, el control social y la rendición de cuentas, conducidos por profesionales expertos en los mismos.

La formación a los cursantes, además de las clases presenciales y la interlocución a través del internet, fue acompañada de una bibliografía sobre los temas y también sobre un material bibliográfico preparado exclusivamente para este curso, por el politólogo Julio Echeverría, Director de Diagonal, cuya ventaja es que se trata de reflexiones y aportes sobre los procesos de participación puestos en marcha en el Ecuador durante este período. Es decir se trata de un material bibliográfico que da cuenta de los procesos coyunturales de la participación ciudadana, lo que les da a los cursos realizados, una actualidad y pertinencia importante, más aún cuando han sido tratados por un connotado politólogo que continuamente está analizando estos procesos a través de la cátedra y otros medios.

Para CARE es muy satisfactorio presentar estos documentos que son parte de los resultados de estos cursos y a la vez son una contribución al debate nacional sobre la democracia, la participación y el ejercicio del poder local y nacional.

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador de Proyectos de CARE Ecuador – Imbabura

Ibarra, abril de 2011

Introducción

La elaboración y discusión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza tuvo su inicio en los años 70 del siglo XX, y su evolución como instrumentos o referentes centrales para el 'buen gobierno' no se detiene aún; en sus inicios esta discusión apareció para enfrentar lo que se denominó por entonces como 'crisis de gobernabilidad' de las democracias occidentales; ahora sus desarrollos apuntan a cómo profundizar y mejorar la gestión de los asuntos públicos, desde la perspectiva del fortalecimiento ciudadano, en una dimensión que supera el exclusivo plano estatal de delimitación política; ahora, los ámbitos de gobierno subnacionales y transnacionales asumen cada vez mayor importancia, e intervienen una multiplicidad de actores no estatales igualmente interesados en la construcción del bien público.

La sociedad proyecta sus problemas y soluciones a través de la elaboración de conceptos, en los cuales se sintetizan los componentes 'ideales' que proyectan la sociedad y los actores sociales. Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza aluden a la generación de las condiciones óptimas para el logro del buen gobierno, entendido como aquél que posibilita el incremento de las capacidades decisionales de la sociedad para dotarse de las mejores condiciones de bienestar individual y colectivo.

La problemática del gobierno ha acompañado a la historia de la humanidad desde sus inicios; conceptos como los de política, ciudad, o democracia han funcionado como referentes para la construcción de las estructuras sociales. Las sociedades requieren ser gobernadas para lo cual tienden a dotarse de estructuras que garanticen su reproducción en el tiempo, los conceptos contribuyen a la configuración de estas estructuras que aparecen como instituciones, las cuales regulan las interacciones sociales.

El concepto de gobernabilidad pertenece a la época de la instauración de los Estados nacionales, mientras que el concepto de gobernanza aparece en cambio en la época de la maduración de la modernidad, en la cual el Estado nacional es superado por tendencias que lo proyectan en dimensiones tanto transnacionales como subnacionales. Esta transición genera el problema de una diferenciación y pluralización de ámbitos de poder. Desde la perspectiva de la gestión política local, el concepto de gobernanza aparece como un instrumento pertinente para reconocer la importancia creciente de condiciones políticas que tienden a diferenciarse cada vez más en una pluralidad de actores y de sedes de poder, que se expresan a su vez en múltiples niveles de gobierno.

En la actualidad, tanto en el Ecuador como en América Latina, la problemática de la gestión local ha cobrado particular relevancia justamente en relación a estos procesos de construcción de gobernabilidad y gobernanza; las crisis políticas de los estados nacionales que se manifestaron a lo largo de las dos últimas décadas del siglo pasado, en el contexto de la aceleración de los procesos de globalización, determinaron una nueva centralidad de la cuestión local.

Muchos procesos que antes eran realizados por el Estado central han sido delegados a ámbitos locales de gestión, en los cuales la mayor cercanía de los usuarios o beneficiarios de las políticas y de los servicios sociales, permite mejorar los rendimientos de la intervención pública. A esta línea de trans-

formación de la institucionalidad, que en mucho respondió a la implementación de políticas de ajuste estructural, se correspondió un relativo debilitamiento de la capacidad regulatoria y de orientación estratégica del Estado.

En la última década se evidencia, sin embargo, un renovado proceso de reconversión de las lógicas de intervención del Estado, las cuales tratan de recuperar la capacidad de planificación y orientación estratégica del desarrollo, pero al mismo tiempo amenazan con fortalecer tendencias de concentración y centralización del poder, que parecían haberse superado, debilitando la línea de fortalecimiento ciudadano y de importancia de la dimensión local en los procesos de gestión.

Esta característica de la actual transformación institucional se evidencia en significativos cambios constitucionales y normativos, en los cuales se aprecian estas tendencias aparentemente contradictorias: a la centralidad de la dimensión local se yuxtapone, en muchos casos de manera confusa, la tendencia a la concentración de la autoridad estatal.

La idea que se formula en este documento apunta a discutir los temas de la gestión local y tiene que ver con la búsqueda de una adecuada coordinación de los procesos de gestión entre distintos ámbitos de gobierno, así como a una adecuada relación de coordinación entre la sociedad civil y sus redes organizativas y el Estado como principal orientador estratégico del desarrollo.

Esta nueva centralidad de lo local se inscribe en un proceso de más amplias dimensiones y de configuración de distintos grados o niveles de gobierno (el local, el nacional y el supranacional), los cuales deben estar adecuadamente relacionados para lograr conjuntamente objetivos de bienestar. Los temas que hacen referencia al logro del buen gobierno en los ámbitos locales de gestión están, por lo tanto, directamente relacionados con el logro de sinergias o retroalimentaciones entre estos distintos ámbitos de gobierno.

Este conjunto de ideas se inscribe sobre la suposición de que los procesos de descentralización y autogobierno de la sociedad se encuentran en marcha; apunta por tanto a ubicar la necesidad de procesos y espacios de transparencia y rendición de cuentas por parte de los distintos niveles de gobierno y de los actores vinculados a la gestión y a la gobernabilidad local. En esta tarea asume un rol central y fundamental el tratamiento de la información y la promoción de un adecuado flujo de la misma, que sustente los distintos procesos decisionales; información de calidad que requiere tanto la ciudadanía como los gestores de las políticas, en sus distintos ámbitos de gobierno.

En este documento se desarrollan aspectos relevantes a ser tomados en cuenta en el fortalecimiento de capacidades locales para el buen gobierno; en la parte inicial se discute el fenómeno de confluencia entre conceptos y procesos de gobernabilidad y gobernanza; en la segunda parte se desarrollan criterios y contenidos de orientación para el buen gobierno local, enfatizando en las relaciones entre transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Toda esta argumentación se realiza teniendo como trasfondo las transformaciones institucionales que se derivan de la Constitución ecuatoriana aprobada en Montecristi en el año 2008.

1

De la gobernabilidad a la gobernanza

El tema de la gobernabilidad asume centralidad política como reconocimiento de la existencia de fuertes desarreglos institucionales, de conflictos y bloqueos en las estructuras decisionales del poder político. El fenómeno apareció como respuesta a condiciones de ingobernabilidad o de crisis que no solamente debilitaron a las estructuras del Estado sino que generaron condiciones de distanciamiento de amplios sectores sociales de la política, como forma legítima de intermediación entre actores y de construcción de las decisiones públicas. La ingobernabilidad aparece como debilidad institucional para regular el rendimiento gubernamental, y se expresa como un incremento desmedido de conflictos entre las instituciones centrales del sistema político, en particular entre aquellos ámbitos que regulan el proceso decisional; los conflictos entre las legislaturas y los poderes ejecutivos, tienden a generar bloqueos decisionales, los cuales se traducen en dificultades por definir políticas públicas eficaces y legítimas. Todo ello se expresa en una recurrente inconsistencia de las políticas públicas, en su ineficacia para enfrentar un incremento de demandas que tienden a represarse y acumularse en procesos de creciente ‘desafección’ hacia la institucionalidad del sistema político. Estos conflictos aparecen y tienden a agudizarse en condiciones de crecientes déficits fiscales debido al incremento de demandas y expectativas, derivadas del agotamiento de los llamados ‘Estados de Bienestar’ europeos.

En América Latina, el fenómeno de la ingobernabilidad tiende a ser asociado con las seculares condiciones de inestabilidad política, y de recurrencia de fenómenos como el populismo, el caudillismo y el clientelismo. La ingobernabilidad aparece como inconsistencia de las políticas públicas; políticas de muy corto plazo sin proyección estratégica, sin capacidad de impulsar reformas estructurales. En estos contextos, las legislaturas, pero también los ejecutivos, tienden a deslegitimarse crecientemente y con estas instituciones, el conjunto de la clase política, en particular, los partidos políticos y la misma función de la representación.

El resultado aparece como déficit de capacidad decisional; una sobrecarga de demandas debido al crecimiento cuantitativo y cualitativo de las tareas del Estado que no pueden ser atendidas adecuadamente; una crisis fiscal que tiende a volverse crónica, gobiernos de muy baja intensidad que se desempeñan por debajo de las expectativas de sociedades que tienden a movilizarse disruptivamente.

La solución empieza a buscarse a través de distintas estrategias; desde el campo de las polí-

ticas económicas se apunta en dirección a políticas restrictivas de gasto tendientes a reducir las sobrecargas fiscales, política que se caracteriza por una desatención a la problemática social, lo que retroalimenta la desafección de amplios sectores sociales.

Emerge en este contexto, el tema de los gobiernos locales, como complemento a la necesaria reforma del Estado como reducción de su tamaño. Se impulsan procesos de descentralización y de subsidiariedad del Estado involucrando progresivamente en la gestión de lo público a actores provenientes del mercado y de la sociedad civil. Se empieza a interpretar al sistema político en clave de “niveles de gobierno” y a la configuración de un aparato gubernamental en varios niveles que aligere la sobrecarga en el centro, descongestione o desconcentre la gestión y acerque la administración de la política a los ciudadanos.

El concepto de gobernanza aparece en Europa al finalizar los años noventa y a inicios del 2000, para referirse a un sistema en el que coexisten e interactúan tres niveles de gobierno (el europeo, el estatal y el subestatal o subnacional); este intento de bajar a lo local, está en la base del concepto de ‘multilevel governance’; en este contexto, la función de gobierno tiende a producir decisiones mediante procesos de negociación en donde se relativiza el centro (Morata, F.; 2002). En el 2000, la Comisión Europea presentó la reforma de la governance como uno de sus 4 objetivos estratégicos. En el 2001 produjo el Libro Blanco que tenía por objetivo la governance europea.

El concepto de gobernanza aparece como un instrumento importante para comprender la lógica de la integración europea, su aplicación soporta dos líneas o posibilidades estratégicas para el proceso de unificación. La una de carácter estadocéntrica que apunta a la integración regional con un protagonismo central de los estados nacionales; en esta variante, la integración procede como resultado de acuerdos interestatales. Una segunda línea, caracterizada como ‘multilevel governance’, en la cual la integración regional se da con predominancia de instancias supraestatales, generando un espacio supraestatal que es el que dirige el proceso de integración.

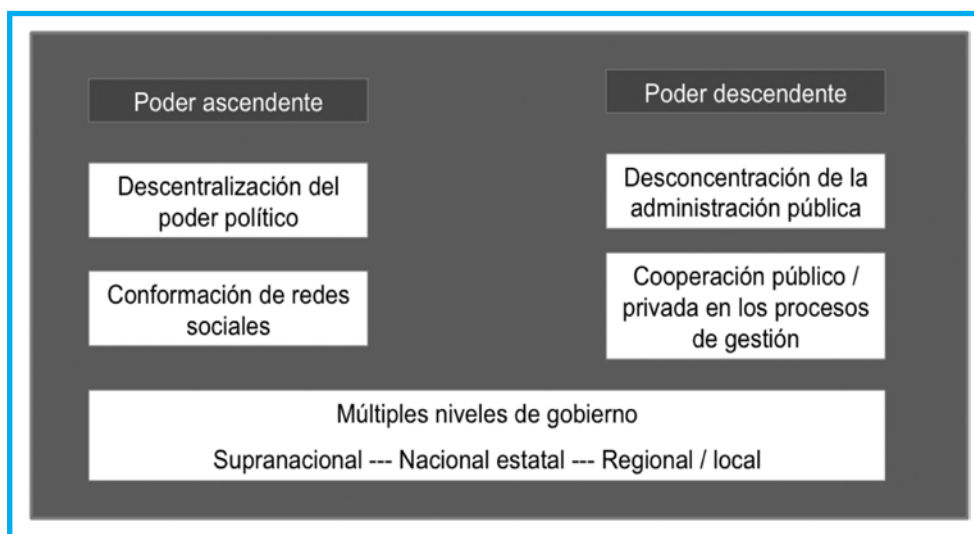
Sin embargo, el concepto como tal surge con anterioridad, a finales de los años 80, en los informes del Banco Mundial. Aquí aparece como “nuevo estilo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, al interior de redes de decisión mixtas público/privadas.”

En este contexto se privilegia las líneas de cooperación y de alianzas interactorales, la coordinación de redes sociales aparece como un objetivo que debe incentivarse. “Distintas modalidades de coordinación de las acciones individuales entendidas como fuentes primarias de construcción del orden social.” Una orientación que no excluye soluciones de mercado en la potenciación y construcción de la política pública; es más, se tiende a valorizar al mercado como óptimo asignador de recursos y se proyecta la idea de una línea de auto organización horizontal, o de potenciación o empoderamiento de lo social en la perspectiva de fortalecer procesos de autogobierno local; el concepto de autonomía tiende a ser visto como mecanis-

mo de empoderamiento de las realidades locales, mientras se apunta a la consecución de acuerdos neocorporativos en los que el Estado no interviene directamente.

En la actualidad el concepto de gobernanza o gobernancia tiende a vincular estas dos dimensiones que se han ido configurando en estas distintas tradiciones; tanto como ampliación del campo decisional en una lógica de múltiples niveles de gobierno, como el involucramiento de una diversidad de actores de distinta proveniencia, actores estatales pero también sociales y provenientes del mercado y de la economía, todos involucrados en la gestión de un ‘sector público no estatal’ (Cunill-Grau ;1996). En ambos casos se trata de un fenómeno de transformación de soberanía desde los niveles nacional-estatales hacia niveles locales o subnacionales, en un contexto de fuerte abstracción institucional. La definición aparece con claridad en la formulación de F. Morata, “Expresa la originalidad del sistema político, cada vez más integrado e interdependiente, y a pesar de ello heterogéneo, cuya gestión exige la actuación del conjunto de actores públicos y privados que operan en distintos niveles de gobierno.” Un encuentro de distintas líneas de politicidad ascendentes y descendentes; el Estado que se desconcentra y descentraliza espacios de poder, la sociedad que se compromete en procesos de gestión de lo público y abandona posturas exclusivamente reivindicacionistas.

Esquema 1: Flujos de poder en la dinámica de la gobernanza



La gobernabilidad como dimensión operativa de la gobernanza

En esta línea evolutiva que conduce de la gobernabilidad a la gobernanza, el concepto de gobernabilidad aparece como funcional al logro de la gobernanza. Mientras la gobernanza hace referencia a la existencia de múltiples niveles de gobierno y a articulaciones o arreglos público privados en el diseño y gestión de las políticas públicas; la gobernabilidad en cambio, hace referencia al desempeño institucional y organizacional en las distintas instancias de gobierno y a sus relaciones con los ámbitos societales y de mercado.

Tres elementos definen al concepto de gobernabilidad. El primero que hace referencia al proceso de producción de decisiones políticas. Esta es seguramente la definición más precisa: las sociedades requieren canalizar intereses, demandas y expectativas que deben traducirse en decisiones colectivas; la gobernabilidad desde esta perspectiva tiene que ver con el proceso de conformación decisional. La segunda noción ve a la gobernabilidad como una función necesaria para la reducción de la incertidumbre y de la contingencia que caracteriza a los procesos de reproducción social y económica. Solamente la capacidad decisional puede compactar a la vida social y reducir los niveles de contingencia y de incertidumbre que emergen por el carácter diferenciado y conflictivo de la vida social y económica; esta dimensión del concepto, nos proyecta hacia su tercera caracterización; la gobernabilidad como instancia de control y regulación del cambio; aquí, se hace referencia a transformaciones de largo aliento cuyos desenlaces no son claros ni definitivos, la existencia de un proceso de cambio de estructuras de relacionamiento que han acontecido desde la forma comunitaria a la forma societal (Toennies, Durkheim, Weber, Giddens), transformación que aparece como incremento de diferenciación y consecuentemente como constitución del conflicto como dinámica que caracteriza a la reproducción social. La conflictividad aparece como resultado de la diferenciación de intereses; la gobernabilidad como respuesta a las demandas sociales y a las proyecciones de realización diferenciadas de los actores sociales.

Este conjunto de significaciones que connotan al concepto, permite su operacionalización; la gobernabilidad supone la estructuración de adecuados canales de procesamiento y transmisión de decisiones desde la sociedad que se diversifica cada vez más y el sistema político que sobre esa realidad, prioriza, elabora, planifica y ejecuta políticas. El concepto de sistema político no se reduce a las funciones de gobierno propias del Estado central, hace referencia a un conjunto de estructuras institucionales que procesan una politicidad que se produce en distintos ámbitos, en el de la sociedad, en el de la economía y del mercado, cuyas relaciones tienden a configurarse institucionalmente y a dotarse de mecanismos normativos y regulatorios. La función de gobierno aparece como transformación de demandas sociales en decisiones políticas, como articulación de un conjunto de prestancias institucionales que canalizan politicidad hacia las instancias decisionales, y allí definen, diseñan e implementan políticas públicas como respuestas.

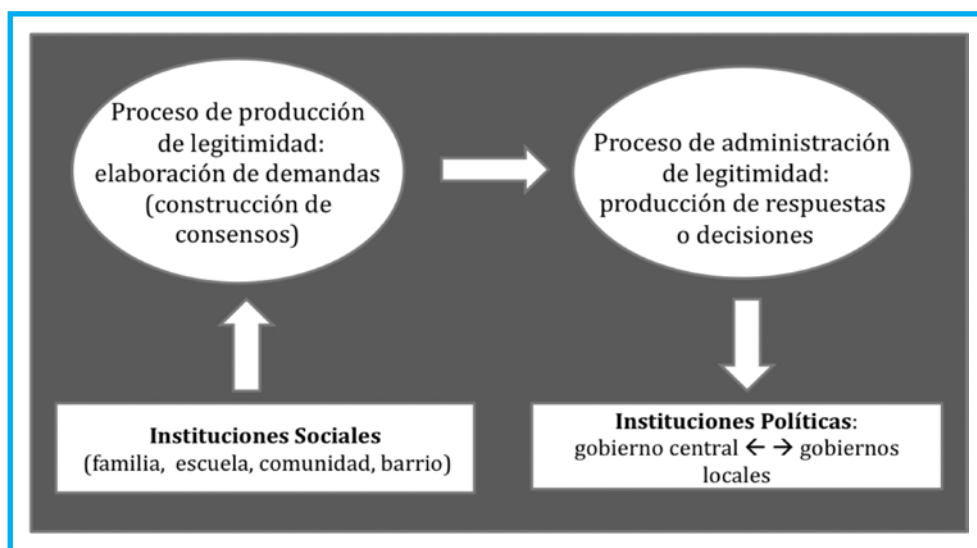
Esta aproximación reconoce a la función de gobierno como una dimensión que no se reduce a las instancias formales de la institucionalidad política; el proceso de gobierno acontece no solamente en los 'órganos de poder' sino que tiene su fundamento y origen en la sociedad y en la generación de demandas (Echeverría: 1997; Luhmann: 1997). Es en este campo donde da inicio el proceso decisional de gobierno. Sin embargo, la configuración diferenciada de la economía y de la realidad social, hace que las demandas que apuntan a acceder al campo decisional compitan y a momentos instauren procesos de aguda conflictividad o de exclusión de opciones de política.

Es como respuesta a esta condición de complejidad diferenciada de demandas y expectativas, que pugnan por ingresar al campo decisional, que la gobernabilidad requiere en todas sus

instancias, de la estipulación de acuerdos y consensos. Establecer acuerdos, supone la exclusión de opciones que no han logrado llegar al consenso; los disensos deben aparecer con claridad; cuáles son las opciones seleccionadas y cuales las excluidas, sin que ello suponga su exclusión definitiva, opciones no seleccionadas podrán depurarse y reactualizarse sobre la base de procesos de ajuste y corrección ulteriores; desde este punto de observación, los consensos no aparecen como llamados retóricos a la ética y a la conformación de la ‘buena política’, se convierten en requisitos básicos para el logro de la eficacia gubernamental y de la consecución de la legitimidad decisional, que requiere la sostenibilidad y continuidad del proceso de gobierno.

La gobernabilidad puede ser vista como producción de legitimidad decisional, cuando gracias a sus mecanismos se construyen acuerdos y consensos; la gobernabilidad logra su máxima condición de desempeño en la construcción de consensos, porque estos son cada vez más necesarios para la reproducción de la legitimidad de los mismos actores, de las instituciones y de la sociedad como construcción colectiva; afirmar una demanda social y realizarla como decisión política significa articular acuerdos, producir consensos en una determinada dirección, consensos que son necesarios para realizar esa demanda en el campo de la institucionalidad.

Esquema 2: Producción y uso de legitimidad



La gobernabilidad en cuanto construcción consensual es una operación compleja que está expuesta a permanentes desgastes de legitimidad; la realización de una demanda y su transformación como política supone la afirmación de unas opciones y la exclusión de otras; la construcción de políticas pone en juego capacidades selectivas: no todas las demandas pueden afirmarse, ni todas las decisiones pueden abarcarlas completamente. Por ello, gobernar significa no solamente procesar consensos, sino también disensos, tanto de quienes se ven favorecidos por la ‘opción decisional’, como por parte de quienes son excluidos de dicha ‘operación selectiva’. Gobernar significa, por tanto, adecuar de manera flexible y permanente los niveles de consenso y de disenso frente a la construcción decisional, flexibilidad que su-

pone no cerrar definitivamente la posibilidad de afirmación de otras opciones y demandas; gobernar supone capacidad de orientación en medio de conflictos e incidencia en los mismos para modificar su sentido en dirección a producir mayor poder social y político.

Esta última caracterización plantea otras dimensiones que aluden al carácter positivo o proactivo de la función de gobierno: la gobernabilidad contribuye a incrementar la capacidad decisional del sistema político, lo cual mejora las capacidades selectivas de la sociedad. El proceso social de generación de demandas se articula como estructura y proceso institucional; la función de gobierno se dota de estructuras que estabilizan y potencian las capacidades selectivas de la sociedad, y estas son las instituciones. La función de gobierno requiere de estas estructuras, las cuales se adecuan o disponen sistémicamente; esto es, requieren de dispositivos institucionales plenamente articulados como sistema político.

El adecuado funcionamiento del sistema político supone su gobernabilidad como capacidad de combinar adecuadamente eficiencia decisional con legitimidad del comportamiento institucional, necesidad de estabilizar acuerdos permanentes que puedan garantizar el sustento de legitimidad para el proceso decisional. La gobernabilidad del sistema político implica garantizar la coexistencia de múltiples opciones de política, de cuya interacción dependerá el perfeccionamiento del proceso decisional y el rendimiento del conjunto del sistema institucional. La gobernabilidad democrática convive con el pluralismo de las diferencias socioculturales, las cuales aparecen como fundamento de la construcción de la política.

Modelo político y descentralización

La demanda por la descentralización se ha constituido en una de las propuestas de reforma institucional más significativas en las últimas dos décadas; sin embargo, en líneas generales no ha pasado de ser una propuesta retórica, sin grandes alcances como realización efectiva. En cuanto formulación, supone la transferencia del poder desde el gobierno central hacia instancias subnacionales de gestión de las políticas públicas.

Es necesario distinguir la descentralización de la desconcentración. La primera supone la transferencia de capacidades decisionales a las sociedades locales y a sus niveles institucionales administrativos, como municipios, juntas parroquiales y organizaciones sociales más amplias; estos niveles organizacionales no están jerárquicamente subordinados al centro decisional, pero sí se alinean a las directrices generales de la administración pública, en particular a las orientaciones de la planificación estatal.

La desconcentración en cambio, hace referencia a la delegación desde el poder gubernamental central de prestancias de gestión hacia dependencias menores de la misma administración gubernamental, con el fin de acercar la gestión a los beneficiarios directos, reduciendo las distancias entre quien decide (el gobierno central) y quien ejecuta las decisiones en los niveles subnacionales o locales; supone, a diferencia de la descentralización, subordinación jerárquica hacia el centro gubernamental.

Si bien la descentralización, al transferir poder decisional a los ámbitos locales, apunta a generar procesos de autonomía y auto-gobierno en el contexto del Estado unitario, la desconcentración apunta a acercar la administración del Estado a los ciudadanos y a las poblaciones locales. Entre ambos procesos

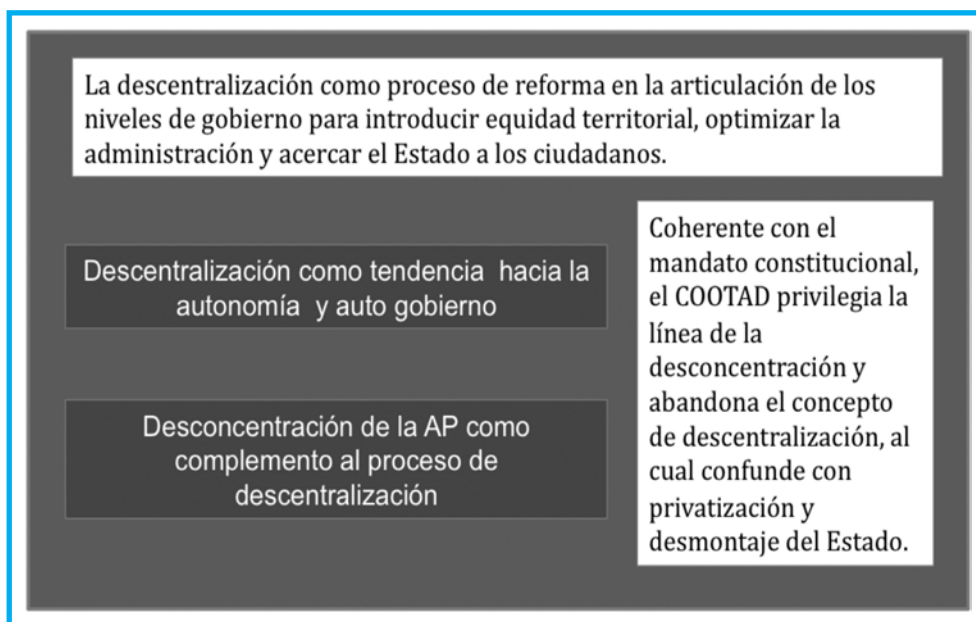
debería por tanto existir una adecuada complementación; la desconcentración debería completar o complementar los procesos de descentralización.

En el Ecuador se ha impulsado el proceso de descentralización desde la segunda mitad de los años 80 del siglo pasado, pero hasta el momento no ha logrado consolidarse institucionalmente. El debate sobre la descentralización ha sufrido avances y retrocesos seguramente por una excesiva ideologización y politización; en muchos casos se ha interpretado la descentralización como un proceso de desmontaje del Estado central, y por tanto como pérdida de la soberanía nacional; o en su defecto, se lo ha visto como parte de la estrategia de privatización o entrega de la gestión de lo público hacia ámbitos privados. Un adecuado planteamiento del problema debería conducir a un diseño institucional que, si bien preserve la unidad y soberanía nacional, no ahogue la posibilidad del autogobierno y de la autonomía regulada de los ámbitos locales, en sus procesos de gobierno y auto-determinación.

A partir de la aprobación de la Constitución de Montecristi y como derivación de ella, se ha trabajado en la elaboración de una ley orgánica de descentralización, conocida bajo la denominación de Código de Ordenamiento Territorial, COOTAD, el cual apunta a regular la articulación de los distintos niveles de gobierno (central, regional y local), con la intención de introducir elementos de equidad territorial, optimizar la administración y acercar la gestión gubernamental a los ciudadanos.

Si bien en dicho Código se ratifica el principio constitucional de la descentralización; su orientación fundamental va más en dirección al fortalecimiento de los procesos de desconcentración en la gestión de la administración gubernamental.

Esquema 5. Descentralización y desconcentración



2

Planificación, participación y gobierno local

Las funciones de la planificación son de distinta naturaleza; la primera tiene que ver con la capacidad de orientación estratégica y apunta a cohesionar visiones y orientaciones de una pluralidad de actores mediante la construcción de procesos deliberativos selectivos; una segunda función tiene que ver con el establecimiento de líneas de consistencia entre el conjunto de políticas seleccionadas, (coordinación intersectorial e intrasectorial) y al interior de cada política entre los ciclos de su formación y formulación.

A más de estas prestancias de tipo técnico, la planificación cumple funciones políticas de soporte o enlace entre los campos decisionales de la representación y de la gestión; relaciona, sobre una base de consistencia técnica, al poder Ejecutivo y al poder legislativo; de esta manera, dota de viabilidad política al conjunto del desempeño decisional.

En los sistemas políticos democráticos la construcción decisional requiere dotarse permanentemente de fuentes de legitimidad para sus operaciones selectivas; un problema al cual ya se aludió más arriba; la selectividad con la cual opera la construcción decisional, requiere de mecanismos de construcción consensual; la decisión debe contar no solamente con la anuencia de aquellos que se ven favorecidos por la opción decisional, lo debe hacer también con aquellos que no lo son; esta es seguramente la más alta dificultad que acontece en la construcción decisional y es la medida de la aceptación de las reglas y de las normas institucionalizadas; una anuencia que puede darse sobre la base de la puesta en juego de procesos deliberativos, que instauren una racionalidad que posibilite dicha aceptación; este punto se constituye seguramente en indicador del grado de madurez institucional del sistema político. Las fuentes de legitimación de la planificación son de distinta naturaleza. La primera tiene que ver con sus propias prestancias técnicas; la viabilidad técnica de la planificación hace referencia a la estipulación de una lógica medios fines en la definición de políticas e intervenciones; la planificación técnica se mide por la consecución de resultados, bajo postulados de causa-efecto; su consecución garantiza su retroalimentación; se trata de una legitimación técnica que está vinculada con la efectiva viabilidad de la política en su enfrentamiento con la realidad en la cual interviene.

A este capítulo se corresponde la especificación sectorial de las políticas y su necesaria coordinación; la planificación produce sinergias positivas en la construcción de resultados e im-

pactos de la política pública. Las sedes institucionales de estos procesos de planificación son la administración pública y los órganos de gobierno; las primeras de mayor permanencia, se rigen por la estabilidad de carrera de sus funcionarios y por la temporalidad política que trasciende la duración de los gobiernos; los gobiernos en cambio, comandan la gestión de la administración pública, estableciendo prioridades referidas a la duración de la acción de gobierno; entre ambos se establecen tensiones que deben regularse institucionalmente; de esta forma la planificación logra compactar visiones de corto, mediano y largo plazo en la construcción de la política pública.

Una segunda fuente de legitimación de la planificación es la que se deriva de la política representativa, ésta tiene que ver con la definición de procesos selectivos y deliberativos sobre la priorización de opciones programáticas. Esta operación deliberativa acontece en instancias institucionales específicamente diseñadas para este efecto, en los espacios propios de la democracia representativa, partidos, congresos, asambleas, consejos cantonales, en los cuales se construyen los contenidos programáticos que definen los campos de articulación de las políticas; es aquí donde cobra cuerpo la planificación política que antecede a la gestión operacional de las políticas públicas. Mediante esta interacción entre estructuras decisionales que vinculan a representación y gestión, se logra la viabilidad política que requiere la planificación técnica, consiguiéndose de esta manera una adecuada resolución tecno política en la construcción decisional.

La función de la representación tiene que ver con el procesamiento selectivo de demandas mediante la deliberación programática entre actores diferenciados (partidos). La competencia política entre partes diferenciadas en las instancias institucionales de la representación, absuelve dos imperativos, depura el proceso decisional mediante la argumentación y contra argumentación de opciones de política; pone en juego una lógica deliberativa que fortalece la generación de opciones selectivas por parte de la sociedad. Los mecanismos formales de representación son espacios para la deliberación controlada de las selecciones y preferencias de la sociedad, permiten pasar de construcciones emocionales a formas de racionalización y de elaboración de agendas estratégicas de reducción de complejidad.

Una tercera fuente de legitimación, es aquella que proviene de la participación ciudadana; ésta, garantiza la viabilidad social de la planificación; se la ejerce mediante la incidencia de los actores sociales en la construcción de la política, la cual se realiza a través de mecanismos que van desde la observación y vigilancia, hacia la elaboración de propuestas que ingresan o modifican las líneas de la agenda de gobernabilidad; una legitimación que se da por medio de la participación y el control ciudadano.

La participación, al incidir o condicionar los procesos de gestión política, aparece como empoderamiento ciudadano. Los mecanismos de participación bajo la noción de 'rendición de cuentas' son complementarios y no sustitutivos a los canales y mecanismos de la representación política. Mientras la lógica deliberativa de la representación depura, mediante la argumentación y contra argumentación la construcción de la política pública, la participación

desvinculada de la representación tiende a generar lógicas plebiscitarias; el posicionamiento del elegido en la lógica plebiscitaria tiende a reducirse a la ecuación -cumplimiento o no de lo ofrecido en los procesos electorales; aparece como mandato, que puede ser retirado por el mandante en una lógica transaccional, que debilita el sentido de lo público, y lo reduce a la vigencia de lógicas corporativas de intermediación en la construcción de las políticas.

La participación ciudadana es más efectiva si complementa adecuadamente a la lógica deliberativa de la representación, en este caso, puede establecer correctivos necesarios al peligro de la oligopolización u oligarquización en el acceso y en la configuración del campo decisonal y de las políticas que de allí se derivan.

Planificación y gestión

En los sistemas políticos modernos la planificación aparece como función de enlace entre los poderes o funciones del Estado. Desde la perspectiva de la gobernabilidad sistémica los niveles de correlación funcional entre el poder ejecutivo y el legislativo potencian la capacidad decisonal y dotan a las políticas públicas de la sostenibilidad y legitimidad necesarias; de igual forma, la planificación proyecta secuencias temporales en las cuales se articulan objetivos y metas de gobernabilidad. Sin embargo esta función de enlace se ve obstaculizada por el incremento de conflictos entre los poderes del Estado, elemento que aparece como fuente principal de los problemas de gobernabilidad. Ambos niveles decisionales, trabajan con Agendas, las cuales instrumentan la planificación programática que orienta la ejecución de las políticas públicas. Las Agendas de Gobierno reúnen políticas, programas, y estrategias de acción, las Agendas legislativas cuerpos legales que norman y regulan la implementación de las políticas.

Se trata de dos niveles diferenciados; mientras en el primer caso, en la elaboración de la agenda de gobierno el ejecutivo tiene responsabilidad directa; en el otro nivel, en el de la agenda legislativa, el Ejecutivo no tiene una igual responsabilidad ni incidencia directa. Se trata por tanto de la combinación entre lógicas de acción de dos tipos, vinculantes y condicionales. Vinculantes cuando se trata de políticas que dependen directamente del poder ejecutivo. En el caso de la Agenda legislativa, la lógica de acción es condicional y está sujeta a los niveles de consenso o de entendimiento que el Ejecutivo pueda establecer con actores políticos de partidos aliados u opositores, que intervienen en el ámbito del poder Legislativo, o actores sociales que intervienen en la escena pública, a través de la presentación de demandas a la Agenda del Ejecutivo, las mismas que pueden ser portadoras o generadoras de conflictos.

A pesar de que las estrategias de gestión internas al Poder Ejecutivo son de tipo vinculante éstas no están exentas de problemas, en cuanto son distintos los niveles de institucionalización de las diferentes agencias o entidades que componen al Poder Ejecutivo. A este desarrollo institucional irregular, se añade la tendencia a la parcelización o sectorialización excesiva de cada campo de articulación de políticas; su sectorialización hace referencia a la determinación de campos de especificación y especialización temática y disciplinaria. Esto pone como exigencia la necesidad de la coordinación de las distintas intervenciones de política. A la agre-

gación temática de políticas, se corresponde la coordinación institucional y organizacional interna a cada sector (coordinación intrasectorial); que es la que permite la operacionalización e instrumentación regulada de las políticas; fenómeno que se repite en un nivel más alto de abstracción cuando se establecen líneas de coordinación intersectorial.

La Agenda de gobierno opera mediante lógicas de coordinación intra e intersectorial en las cuales se compactan políticas e intervenciones. Lo óptimo desde la perspectiva de la gobernabilidad sistémica, es que a este ordenamiento de políticas se corresponda una Agenda legislativa, que acompañe mediante la elaboración normativa de cuerpos legales, la instrumentación de estrategias integrales de gobernabilidad.

Como ya se pudo advertir, la acción de gobierno no acontece en aislamiento; está permanentemente enfrentada a la intervención de otros campos de generación de politicidad y de poder, como son los que provienen de la representación o legislatura y de la sociedad civil, las cuales actúan también mediante agendas en las cuales se priorizan u ordenan sus perspectivas de acción. La Agenda legislativa, se configura de un conjunto de iniciativas legislativas o formación de cuerpos legales que acontecen en el ámbito del Poder Legislativo; la Agenda societal construye referentes de acción, o valores, que aparecen como derechos los cuales se ubican como referentes para la definición de las políticas públicas. Ambas apuntan a condicionar en una u otra dirección la acción de gobierno.

La interacción entre estas distintas agendas (gubernamental, legislativa y societal) permite identificar líneas de gobernabilidad que advierten sobre el sentido de las interacciones políticas y de las lógicas inter-actorales. Tanto la legislatura como la sociedad civil tienen en estas agendas referentes importantes para sus operaciones de fiscalización política (Legislatura), como de control y vigilancia social (sociedad civil); ambas líneas de intervención tienen en la planificación estratégica, el elemento de referencia para los procesos de fiscalización de la gestión de gobierno.

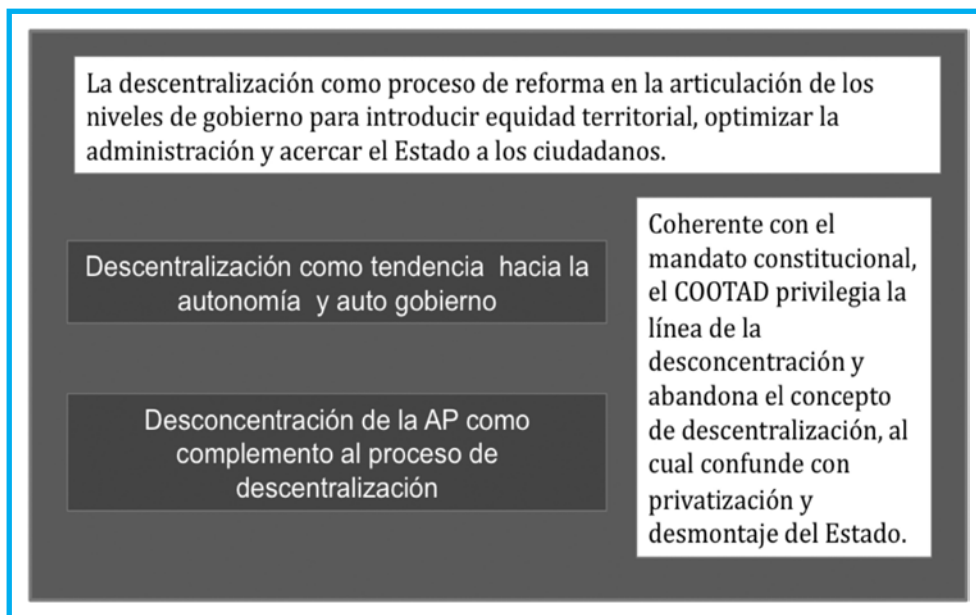
En síntesis, las agendas legislativa y de gobierno al tiempo que son herramientas o instrumentos de planificación y de orientación de políticas para el corto mediano y largo plazo, son también referentes para la gestión de políticas en los distintos niveles de gobierno (central, intermedio y local). Permiten coordinar las acciones de las instituciones que conforman el sistema de gobierno (ministerios de línea; ministerios coordinadores, subsecretarías), y posibilita canalizar los procesos de fiscalización y de control social de la acción de gobierno. La agenda societal, moviliza acciones de vigilancia y control de la política pública, desde la perspectiva de la realización de derechos.

Las Agendas deben estar diseñadas para permitir su seguimiento y monitoreo, para lo cual establecen metas sobre la gestión de políticas, y generan información agregada y procesada sobre su cumplimiento, sobre los resultados e impactos de sus intervenciones; permiten la identificación de restricciones y alertas que posibilitan la introducción de correcciones sobre la marcha de la gestión, así como la rendición de cuentas de los responsables de las políticas.

La Agenda de Gobernabilidad

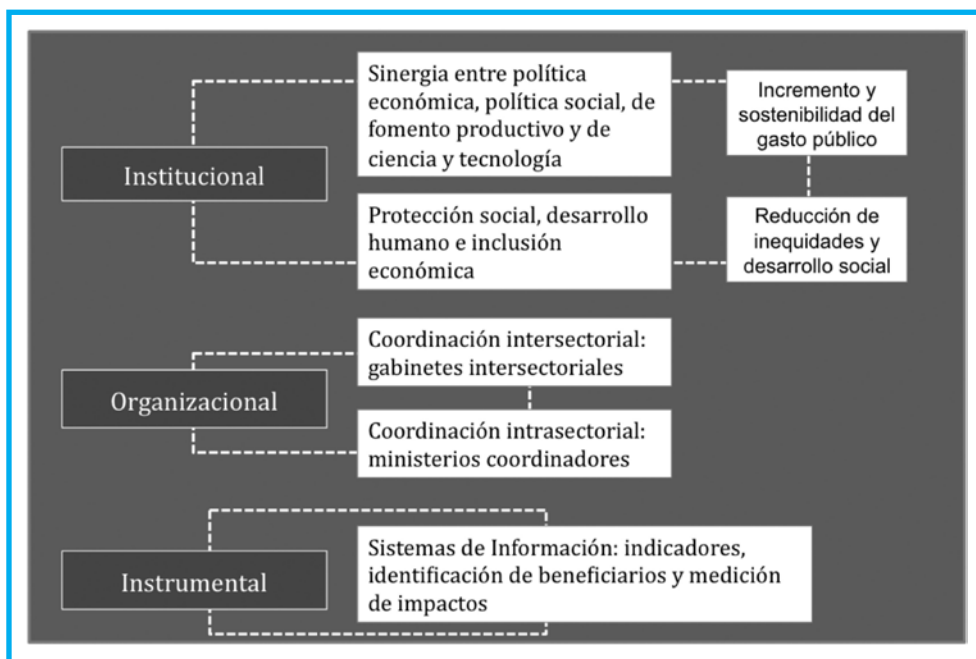
Es una herramienta de planificación y de orientación de políticas para el corto, mediano y largo plazo y aparece como referente para la gestión de políticas en los distintos niveles de gobierno (central, intermedio y local); la Agenda de gobernabilidad permite coordinar las acciones de las instituciones que conforman el sistema de gobierno. El actual diseño institucional administrativo del Estado ecuatoriano, está conformado por subsecretarías, ministerios de línea y ministerios coordinadores. Estos ámbitos de gestión se coordinan en dos niveles de agregación, el intra e intersectorial. Para neutralizar las tendencia al aislamiento sectorial en la definición e instrumentación de políticas, la planificación tiende a ordenarlas en campos sectoriales que en líneas generales responden a las siguientes orientaciones: 1) Gestión macroeconómica y financiera; 2) Protección y Desarrollo Social; 3) Productividad y competitividad del aparato productivo; 4) Seguridad y protección ciudadana y 5) Política internacional y seguridad nacional. La función de la Agenda de gobierno es la de producir un adecuado balance entre estas cinco líneas estratégicas, en el entendido de que entre ellas se establecen relaciones de retroalimentación; cada una de ellas interactúa sobre las demás y permite potenciar estrategias generales de gobernabilidad, otorgándolas consistencia y sostenibilidad.

Esquema 4: Niveles de planificación de las políticas



La planificación y la gestión se articulan en lógicas sistémicas en tres niveles: el institucional, el organizacional y el instrumental; estos distintos niveles se encargan de definir tanto las grandes orientaciones de la política y sus relaciones de coordinación sinérgicas (nivel institucional), como sus dimensiones organizacionales de gestión que atañen tanto a la coordinación intersectorial como intrasectorial; la dimensión instrumental hace referencia fundamentalmente al funcionamiento de los sistemas de información que procesan indicadores que miden procesos, resultados e impactos de la implementación de las políticas.

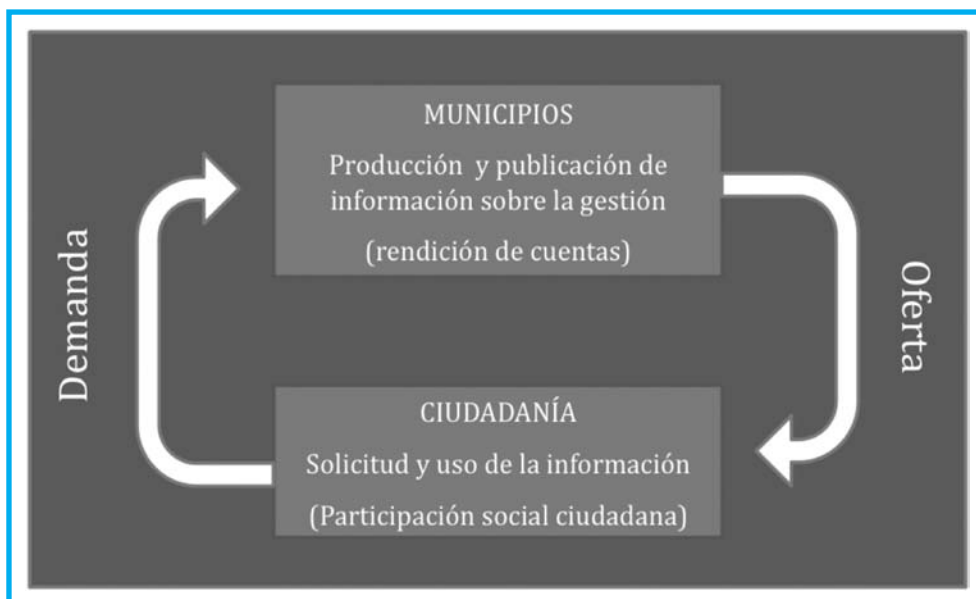
Esquema 5: Nivel de la planificación de la política pública



El Gobierno local

El gobierno local aparece como la instancia de mayor cercanía entre gestores y usuarios o beneficiarios de la política y supone una permanente retroalimentación participativa y de dialogo, tanto al receptor sus demandas y construir con ellas sus políticas, como al presentar recurrentemente información sobre su gestión, la cual debe ser clara, completa y de fácil recepción.

Esquema 6. El gobierno local



Transparencia e información

LA INFORMACIÓN con la cual se cuenta para la construcción de los procesos decisionales por lo general es de baja calidad, incompleta y no está suficientemente actualizada. Una información incompleta y asimétrica puede contribuir a formar opiniones parciales lo cual redundaría en la baja calidad de las decisiones adoptadas.

LOS PROCEDIMIENTOS que garantizan reducir la discrecionalidad y arbitrariedad con la cual se toman las decisiones y se usan los recursos públicos por lo general no se cumplen, o no están suficientemente normados y reglamentados, así como no existen mecanismos de vigilancia institucionalizados.

LA CIUDADANÍA, por lo general no demanda información, está escasamente formada para fiscalizar la gestión pública, no participa en las decisiones presupuestarias y en general en las decisiones de la Administración Pública. Muchas veces ante la poca claridad en la que se desenvuelven los procesos decisionales, la respuesta ciudadana es la apatía y el retraimiento en sus ámbitos privados.

El planteamiento de fondo gira sobre el supuesto de que mediante esta retroalimentación permanente entre ciudadanía y gobierno (nacional, regional y local), la construcción de las políticas públicas podría responder efectivamente a las demandas y expectativas de la población; las políticas tomarían en cuenta las preferencias de la ciudadanía, lo cual redundaría en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Sin embargo el establecimiento de las preferencias y, a partir de éstas, la definición de las decisiones no es un proceso simple; si no existe una adecuada información sobre la realidad de la situación social en la que intervienen las decisiones, éstas pueden no ser las más adecuadas; pueden responder a formulaciones intuitivas, aproximativas o dar cuenta de los criterios de sectores interesados en construir decisiones que favorezcan sus intereses y no necesariamente los intereses colectivos. De allí que la discusión sobre la transparencia informativa, sobre su objetividad e imparcialidad, es un requisito fundamental

en la construcción de decisiones y de buen gobierno. La transparencia informativa garantiza la verificación de que las normativas sobre el uso de los recursos públicos se cumplan, lo cual reduce el riesgo de corrupción.

En los procesos actuales de gestión se observa la proliferación de mecanismos de información, los cuales se ponen en evidencia en la publicación que cada institución realiza en sus páginas web; sin embargo, se aprecia una efectiva ausencia de sistemas de información que presenten con claridad los resultados de la gestión, los procesos y procedimientos tomados para llegar a esos resultados; estos defectos de construcción y transferencia de información debilitan o escamotean una adecuada interactividad comunicativa con la ciudadanía, lo cual hace que ésta no alcance a ver 'procesos de gestión' sino información débilmente estructurada y procesada.

Para reducir este efecto no deseado, la información sobre la gestión deberá estar elaborada en términos de evidenciar logros y metas en los procesos de gestión, así como en la pre-

sentación de resultados e impactos de la misma. En muchos casos la presentación de datos o no existe o es inconexa, y más que contribuir a la transparencia y a la participación de la ciudadanía, conduce a su alejamiento de los procesos de gobierno; es necesario, por tanto, pasar del dato estadístico al indicador que mide procesos y logros, y de estos a sistemas de información que trabajen con indicadores correlacionados en función de intervenciones sectoriales e intersectoriales en la construcción y ejecución de las políticas.

Solamente de esta manera la información de la gestión está en capacidad de contribuir al buen gobierno entendido como sinergia de efectos e impactos en la política pública. Para ello es fundamental modificar sustancialmente la cultura de la gestión en lo que respecta al uso de la información; se requiere una adecuada desconcentración en la producción de información sobre la gestión, de acuerdo a los distintos niveles de gobierno; la gestión local deberá generar y formular sus propios indicadores sobre su realidad, y estos deberán estar relacionados con información nacional e internacional; en estos casos los ejercicios comparativos son de extrema relevancia.

Estos cambios en la cultura institucional de la gestión permiten alcanzar logros en materia de transparencia, y evidenciar la necesidad de procesos colaborativos que produzcan interdependencias sinérgicas entre sociedad y estado, pasando desde un concepto de participación entendida como vigilancia y control, a otro de corresponsabilidad de la sociedad civil y de sus organizaciones en los procesos de gestión y de gobierno local.

Si bien la perspectiva del gobierno local debe reforzarse mediante la transparencia y la calidad de la información sobre la gestión, es importante resaltar algunos criterios u orientaciones dirigidos a potenciar la centralidad de lo local:

1. Combinar el crecimiento de las economías locales con la redistribución de los resultados de ese crecimiento; esta aparece como una condición imprescindible para potenciar las ca-

La transparencia y la gestión local

¿Cómo la transparencia informativa en los procesos de gestión contribuye al buen gobierno local? La respuesta puede ir al menos en tres líneas de intervención:

1. SOBRE LA GESTIÓN, impulsando la transparencia informativa, la rendición de cuentas por parte de los gestores de las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno, para lo cual se vuelve necesario fortalecer los marcos jurídicos vigentes y garantizar su efectivo cumplimiento.

2. SOBRE EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS mediante la transparencia en los procesos de formación y ejecución presupuestaria, en los procesos de contratación pública, y en la institucionalización de la auditoría sobre el buen uso de los recursos públicos.

3. SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS LOCALES, mediante la transparencia en las actividades de promoción económica, en la gestión de las empresas municipales, en la construcción de medidas regulatorias referidas a las actividades empresariales y de negocios.

pacidades de gobierno. Si en la dimensión macro social y económica se discute la calidad del desarrollo, esta discusión es igualmente importante y necesaria en las dimensiones locales; en lo local el desarrollo tiene que ver con el rescate y la protección de saberes, culturas y modos de vida que en muchos casos mantienen su vigencia justamente porque el centralismo ha mantenido a las sociedades locales en estado de aislamiento y de exclusión. Los sistemas de información local deberán estar direccionados a la observación de las condiciones que permitan dinamizar el crecimiento local, pero también detectar las condiciones efectivas de distribución de la riqueza y de las oportunidades para el conjunto de la población, en particular para aquella población que se encuentra en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

2. La información acerca de los principales indicadores sociales y económicos de la población local, deberá estar a disposición de la ciudadanía y de los tomadores de decisiones locales, para la construcción de 'Agendas de gobierno', en las cuales se planifique y se priorice la construcción de políticas que atiendan al crecimiento y a la redistribución de la riqueza y de las oportunidades.

3. La inclusión de una diversidad de actores que puedan comprometerse con la política de crecimiento y redistribución de la riqueza y de las oportunidades; por ello es necesario que el gobierno local promueva y estimule el crecimiento de las economías y de los mercados locales, con una orientación hacia la corresponsabilidad público-privada en el impulso de la 'Agenda de gobierno local'.

4. La realidad sobre la que se despliega la intervención del gobierno local es múltiple, heterogénea y diversa; la construcción de la política local debe incluir en los procesos deliberativos y de construcción de consensos a esa diversidad social; las políticas deberán ser diseñadas mediante la construcción de ejes transversales que guíen su implementación; los principales indicadores que hacen referencia a estos ejes transversales son los de género, multiculturalidad, eficacia y equidad y serán aquellos sobre los cuales se medirá el rendimiento efectivo de las políticas locales. Sobre estos indicadores se desarrollarán los procesos de rendición de cuentas de los gobiernos locales; así como la observación y vigilancia sobre los procesos de gestión por parte de la ciudadanía y de las redes de organizaciones sociales.

5. El gobierno local es el principal protagonista de la descentralización política y administrativa; esta no solo hace referencia a la transferencia de capacidades y poder decisional desde el poder central a los poderes locales, sino también de estos a los actores del desarrollo local; en esta dirección de lo que se trata es de fomentar la inclusión y corresponsabilidad de los actores locales en la implementación de la 'Agenda de gobierno local'; al hacerlo genera empoderamiento de las organizaciones sociales y de los actores locales y fortalece la idea de que es posible el auto-gobierno y el aprovechamiento de las potencialidades y capacidades locales.

El cumplimiento de estas orientaciones permite caracterizar al gobierno local como una instancia que no se reduce a implementar las directrices que se emanan desde las estructuras

del gobierno central o nacional, sino que se caracteriza por incluir a la diversidad de actores que componen el tejido social y productivo local, que está en capacidad de formular políticas y construir agendas de gobierno en las cuales las políticas locales se integren coherentemente, logrando impactos sectoriales y multisectoriales y contribuyan de esta manera a mejorar sustantivamente el bienestar de la población.

Incidencia y empoderamiento

Es la clave fundamental en torno a la cual gira el gobierno local; se la concibe como ‘involucramiento ciudadano en la gestión pública y en la toma de decisiones’. Esta participación puede tener distintos grados de intervención e incidencia, todos los cuales son importantes y deben combinarse adecuadamente: 1) como observación y vigilancia; 2) como incidencia en la definición de políticas; 3) como incidencia en la definición de procesos o “reglas del juego”. Estas distintas dimensiones participativas desatan procesos deliberativos de construcción de diálogos y consensos entre la ciudadanía, una dimensión que genera empoderamiento y refuerza los procesos de identidad colectiva. La participación ciudadana potencia las capacidades de gobierno en cuanto activa procesos de deliberación democrática, en los cuales se construyen los acuerdos y consensos necesarios para legitimar las decisiones de los gobiernos locales, para garantizar su sostenibilidad y lograr efectos e impactos relevantes en la construcción del bienestar colectivo.

La deliberación en muchos casos promueve la transformación y superación de la apatía y del pesimismo sobre la consecución de soluciones a las problemáticas ciudadanas, y esto se traduce en el mejoramiento y perfeccionamiento de las construcciones decisionales; la democracia supone la transformación de las condiciones adversas que existen en la vida social y comunitaria y no la simple agregación de demandas o de reclamos; la democracia es fundamentalmente autogobierno, empoderamiento social y colectivo.

La deliberación democrática solamente puede darse —como ya se indicó en el acápite anterior— sobre la base del flujo permanente de información veraz y objetiva, acerca de la situación de la comunidad y sobre las orientaciones y el carácter de las políticas o decisiones que los gobiernos, sean estos nacionales o locales toman, respecto de las condiciones reales económicas, sociales y políticas de la vida social y comunitaria. Solamente la información completa, veraz y exhaustiva sobre la realidad de la comunidad y sobre la efectiva implementación de las políticas, puede contribuir a la construcción de decisiones adecuadas, consensuadas y legítimas; de allí la importancia de que esta información esté suficientemente elaborada y no sea una simple acumulación de datos o de cifras.

La información debe revelar las situaciones reales mediante la construcción de indicadores que revelen sus problemas y sus soluciones. La información debe estar al servicio de los tomadores de decisiones como de la ciudadanía, y debe suponer la activa capacidad de procesamiento de esa información por parte de estos distintos actores. De esta manera, la democracia aparece como el mejor método para lograr la construcción de decisiones colectivas.

3

Planificación, participación y gestión

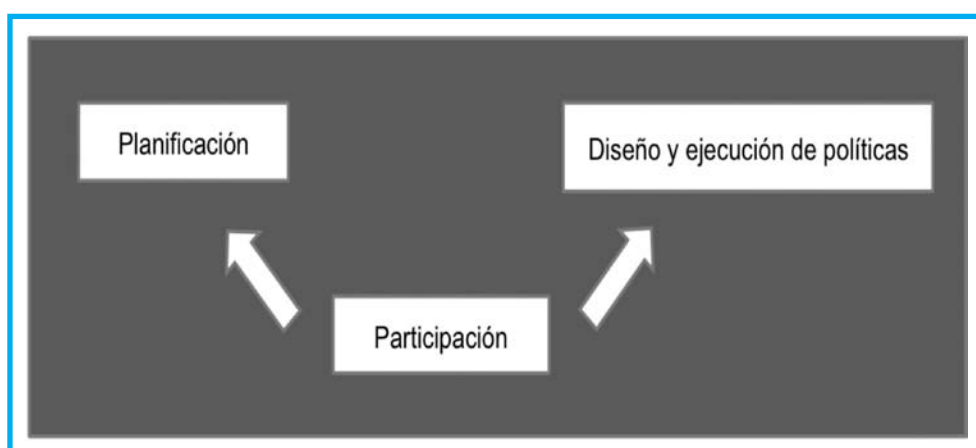
La articulación entre las funciones que apuntan a generar eficiencia decisional y legitimidad en la construcción de políticas, plantea la necesidad de articular la participación social y ciudadana como una instancia de movilización, aprendizaje y empoderamiento de los actores involucrados en el proceso decisonal. El objetivo de esta vinculación es el de potenciar la capacidad decisional y la gobernabilidad. Apunta a perfeccionar las capacidades cognitivas de los sistemas de gestión pública, al incluir en la planificación y gestión la visión del usuario o beneficiario de la política pública. La participación social tiende a incidir cada vez más en la construcción de la política pública en todas sus fases, desde su diseño hasta su implementación y control.

Al intervenir en la construcción de la política pública, la participación fomenta la transparencia, la juridicidad de los actos de gobierno, y la orientación de éstos hacia la consecución de derechos; para ello se requiere el fortalecimiento de mecanismos de observación, vigilancia y control ciudadano del proceso decisonal; el sistema político se complejiza y comienza a girar sobre el potenciamiento de prestancias cognitivas de la sociedad que se traducen en la combinación o vinculación cada vez más estrecha entre principios participativos con desempeños meritocráticos; el sistema político predispone como una de sus funciones la permanente observación de sus propios procesos de construcción decisonal; para ello, potencia la construcción de sistemas que canalizan información en líneas descendentes y ascendentes, promueve el desarrollo de esas prestancias cognitivas en actores e instituciones, y finalmente, define la configuración de órganos de control que acompañan al desempeño de la administración pública desde una perspectiva ciudadana, estos es, desde el punto de vista de los beneficiarios de las políticas públicas.

Se completa de esta manera, la configuración de una línea ascendente en la construcción decisonal que no solo proyecta expectativas y demandas, sino que además, observa y vigila su adecuada conformación y congruencia con la satisfacción de derechos; el diseño del sistema político se dota de estructuras de control, de veeduría y seguimiento sobre la planificación y ejecución técnica y política de las decisiones públicas; esta línea ascendente construye empoderamiento ciudadano, gracias a la vigilancia y control desde la perspectiva de la defensa de los derechos.

La participación ciudadana en las estructuras del sistema político encuentra su especificación institucional en la integración de órganos de control, los cuales están diseñados para cumplir esa función de seguimiento en la construcción e implementación decisional; sin embargo, la participación ciudadana no se limita a incidir exclusivamente en los órganos de control, apunta a intervenir en todos los ciclos de construcción de la política pública, realiza de esta manera la plena vigencia de la ecuación derechos- políticas públicas. Una línea ascendente que define para el sistema político la necesidad de operar mediante la instrumentación de líneas descendentes, que se expresan en la política de la subsidiariedad como delegación, desconcentración o descentralización del poder. La participación se inserta de esta manera en los distintos pasos o fases del ciclo de la política pública. Estableciendo una secuencia entre participación y planificación-diseño y ejecución de políticas públicas.

Esquema 7: Participación en la planificación, diseño y ejecución de políticas



Participación, seguimiento y monitoreo

Las funciones del seguimiento y monitoreo permiten la observación del cumplimiento de las metas de las políticas y de sus intervenciones; y supone la generación de información en todos los niveles de articulación de las políticas (diseño e implementación); solo la transparencia en la producción de información en todas las fases de la gestión permite el seguimiento y el monitoreo y es una obligación de la administración pública producir y transparentar esta información.

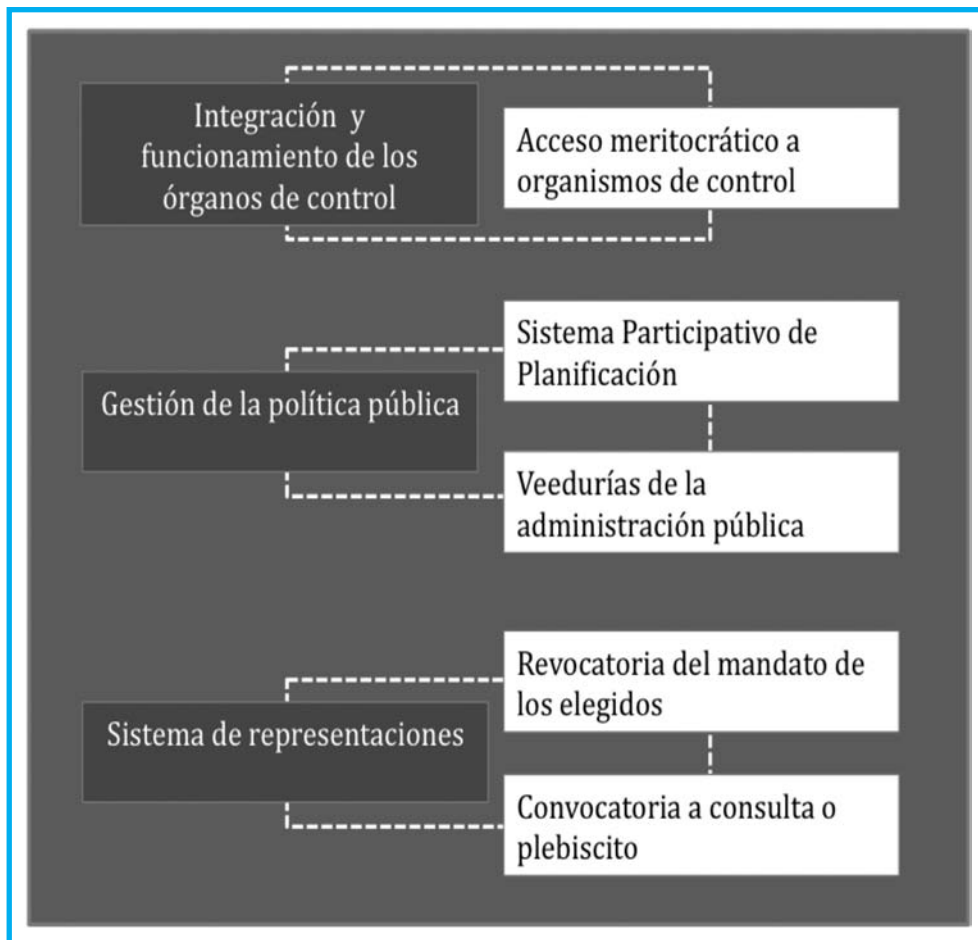
El seguimiento y monitoreo tiene la función de establecer alertas sobre los problemas o nudos críticos de la gestión de las políticas que permitan establecer correctivos a tiempo; permite intervenir oportunamente a los gestores para evitar rendimientos deficitarios o defectuosos de las políticas, esta función es interna a los proceso de gestión.

La función externa del seguimiento y monitoreo está relacionada con la operación de rendición de cuentas que debe realizar el operador- gestor de las políticas, hacia la ciudadanía y a los beneficiarios de las políticas y posibilita transparentar los resultados e impactos de la

gestión de gobierno. La participación ciudadana se inserta en los procesos de gestión de la política pública en distintos niveles de incidencia, que van desde la observación y transparencia de sus procesos y resultados, a la vigilancia del cumplimiento de sus objetivos y metas, y, finalmente, a la elaboración de propuestas que modifiquen la Agenda de gobierno, o en su defecto, intervengan en el diseño e implementación de políticas específicas.

Según la normativa constitucional vigente, la participación ciudadana se inserta en todas las fases y niveles de la planificación y gestión de las políticas. En el siguiente cuadro se establecen estas funciones.

Esquema 8: participación ciudadana y niveles de planificación y gestión de políticas



El seguimiento y monitoreo de las políticas permite su evaluación permanente tanto por parte de los mismos operadores como por parte de la ciudadanía y de los beneficiarios de las políticas. La evaluación determina si una política debe ser potenciada o reformulada en referencia a la planificación y a la Agenda de gobernabilidad. La evaluación es de proceso y de resultados y mide tanto los efectos como los impactos de las políticas. Los resultados hacen referencia al cumplimiento de las metas de las políticas y programas y su pertinencia por lo general es siempre sectorial y especificada por cada campo de política, mientras los impactos tiene que ver con la estipulación de los logros o mejoras de bienestar de la población; por lo general estos resultan de la intervención coordinada de ámbitos diferenciados de políticas, en los cuales se combinan sinérgicamente sus resultados o efectos.

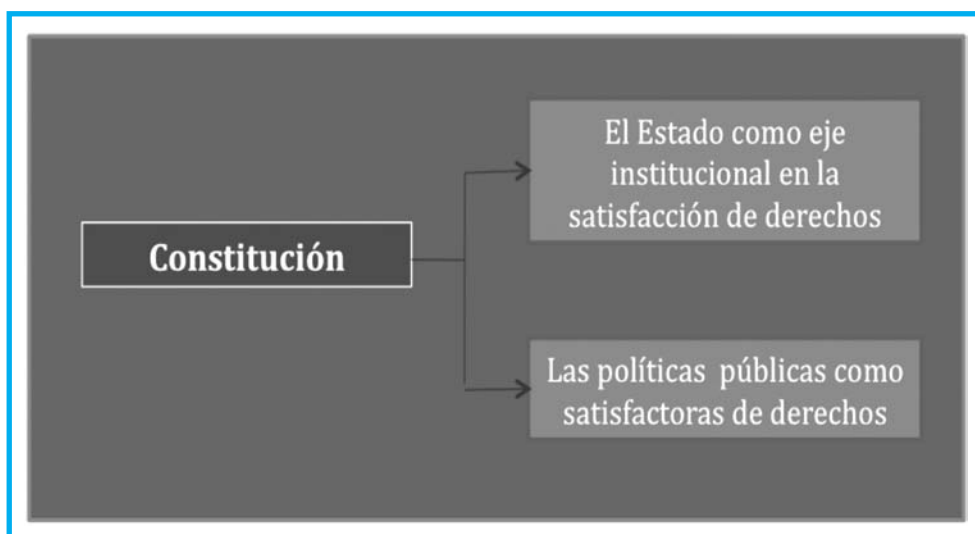
4

Marco Constitucional y normativo

La orientación fundamental que caracteriza al marco constitucional y normativo actualmente vigente en el Ecuador es el de la correlación entre Derechos y Políticas Públicas. Las políticas públicas están pensadas en función de la satisfacción de los derechos ciudadanos, los cuales se han ampliado considerablemente respecto del diseño constitucional de 1978, con el cual se selló el proceso de retorno a la constitucionalidad. A esta transformación y ampliación de derechos se corresponde una modificación en la caracterización de la institucionalidad política; desde la figura del Estado liberal a la del llamado Estado Social de Derecho y de éste a su última definición como Estado Constitucional de Derechos.

Esta transformación o evolución institucional supone la ampliación de la gama de derechos desde los civiles y políticos a los derechos económicos y sociales los cuales asumen igual jerarquía respecto de los llamados derechos fundamentales. El llamado Estado Social de Derecho desarrolla los principios recogidos en los derechos fundamentales, como el derecho a la educación, a la salud, a las oportunidades de acceso al bienestar económico, etc. Estos derechos, llamados también de segunda y tercera generación, aparecen como desarrollo de los derechos fundamentales; no se puede concebir la satisfacción del derecho a la educación o a la salud por fuera del derecho a la libertad, a la igualdad o a la tolerancia. Los derechos fundamentales son moduladores de los demás derechos.

Esquema 9. Constitución, derechos y políticas



Desde el campo normativo y regulatorio la Constitución aparece como ‘norma fundamental’ que determina y condiciona todo el entramado institucional normativo, que regula esta relación entre derechos y políticas públicas en los distintos ámbitos o niveles de gobierno, desde el nacional al local.

Semántica, hermenéutica y pragmática

Una adecuada lectura de la Constitución nos conduce a reconocer relaciones en la formulación del texto constitucional entre semántica, hermenéutica y pragmática. La semántica hace referencia a la formulación misma del texto constitucional, y tiene que ver con su coherencia y consistencia interna; la semántica del texto aparece como campo discursivo que reúne en sí, tanto el sentido de la definición constitucional como sus derivaciones de tipo organizacional, ambos componen el cuadro institucional de la Constitución.

Es en este nivel de la construcción del campo semántico donde se juega la capacidad vinculante de la Constitución; la hermenéutica aparece como operación de interpretación del texto, que la realizan los actores sociales y políticos en sus distintos ámbitos o posiciones institucionales; de la interpretación del texto dependerán sus efectos pragmáticos ya como efectiva conducción o canalización del proceso político que la Constitución norma y regula.

La semántica constitucional hace referencia al carácter de la Constitución como ‘fuerza normativa’; la Constitución aparece como fuente de legitimación del sistema político; en esa dirección establece los parámetros de autodefinición o de identidad que la sociedad reconoce como propios, la Constitución debe estar conectada o ser expresión de la realidad en la cual se forma; pero no solo ello, también establece lo que la sociedad quiere ser; o sea, su fuerza normativa está dirigida a ‘ordenar y conformar la realidad política y social’. Establece por tanto los criterios fundamentales que ordenan todo el desarrollo normativo que después se traducirá en leyes orgánicas y secundarias, así como en procedimientos e instituciones que regulen el proceso político de construcción de decisiones colectivas.

La semántica constitucional establece el campo de posibilidad para las interacciones políticas, al definir el sentido en el cual estas pueden realizarse y las instancias organizacionales que pueden posibilitar la realización o concreción de ese sentido. De esta construcción se deriva todo el sistema jurídico que implementa la Constitución; esto significa que una ley orgánica o un reglamento no pueden ni alterar ni modificar el sentido expresado en el texto constitucional.

Esta caracterización analítica permite descifrar el carácter de consistencia y eficacia del texto constitucional como fuerza normativa. De la coherencia semántica de la Constitución dependerá su efectiva materialización como proceso político. Como afirma con claridad el tratadista español Enrique Pérez Luño, la semántica del texto constitucional responde a dos imperativos básicos, a la “necesidad de establecer un orden normativo objetivo y estable como garantía frente a la arbitrariedad del poder”; así como a la “función de legitimación” (Pérez Luño: 1999,

pp.249-283) que la aplicación del texto constitucional realiza, tanto respecto de sí mismo (la efectiva aplicación del texto constitucional debería re-legitimar la vigencia del mismo texto constitucional), como respecto del proceso político que ésta apunta a regular; este segundo aspecto permite en cambio, identificar cómo las prestaciones organizativas cumplen con las premisas normativas, esto es cómo la Constitución efectivamente realiza el cuadro de derechos o el 'deber ser' diseñado en su parte dogmática.

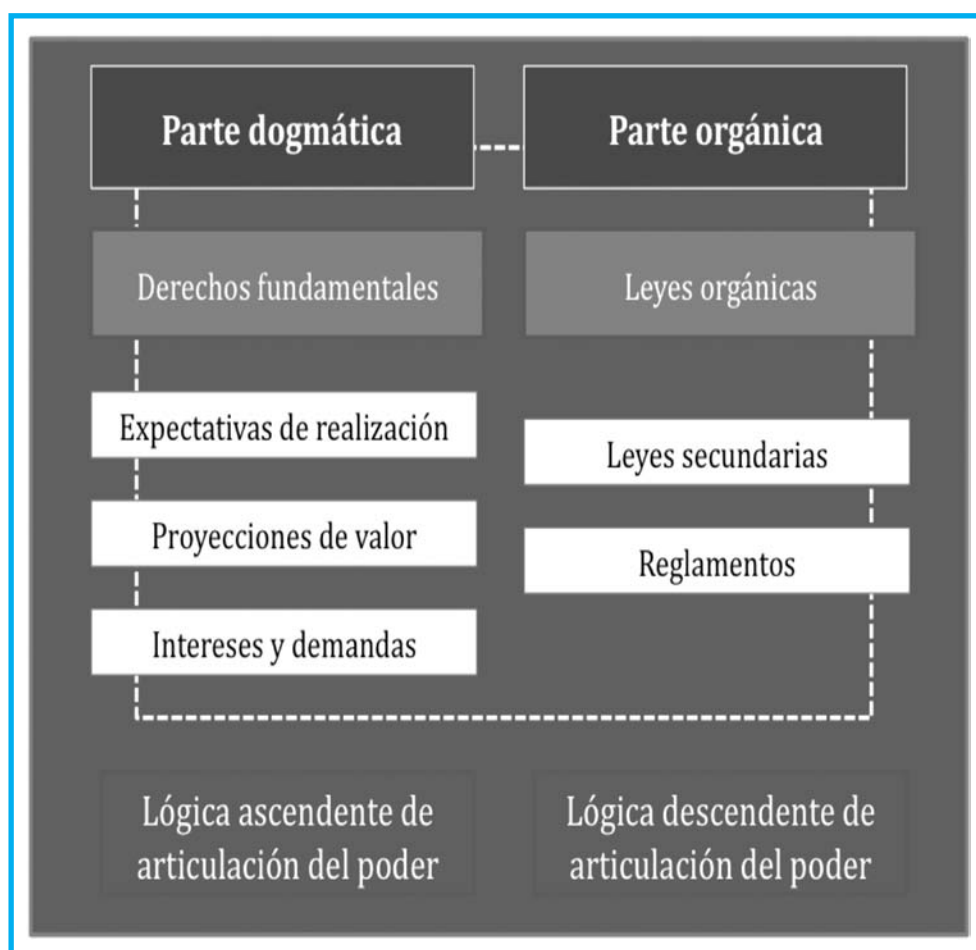
Entre la semántica constitucional que define el carácter del texto constitucional como fuerza normativa y la pragmática constitucional como efectiva realización normativa de la Constitución, se inserta la hermenéutica constitucional como dimensión de interpretación del texto constitucional con fines de operacionalización práctica de la Constitución. Inconsistencias en su formulación técnica como en su concepción política, pueden afectar la legitimidad de la misma constitución y por esa vía del mismo proceso político en el cual se despliega la operación constituyente.

Lo dogmático y lo orgánico

En concordancia con lo afirmado en el acápite anterior, el diseño institucional debería suponer coherencia entre las dos partes de la Constitución, la parte Dogmática y la parte Orgánica. La primera, enuncia los principios y valores que integran a la sociedad presentados como estructura de emancipación de la sociedad: sus principios son inamovibles, no acatarlos o no fundamentar el diseño institucional-organizacional en ellos, significaría retornar a formas institucionales de tipo religioso o carismático propias de ordenamientos políticos tradicionales y premodernos. La parte orgánica define en cambio, la institucionalidad requerida para la efectivización de los derechos, por tanto regula el proceso colectivo de construcción de decisiones políticas entendidas como políticas públicas.

La capacidad vinculante de la Constitución está relacionada con la primacía del texto constitucional sobre cualquier otra norma jurídica; la Constitución aparece en la cúspide de todo el sistema jurídico – ello deriva de su carácter como norma fundamental- de la cual se deduce todo el ordenamiento legal en una lógica descendente. A ella le siguen las leyes orgánicas, las leyes secundarias y los reglamentos. La Constitución predefine todo el ordenamiento jurídico y orienta la tarea legislativa y de aplicación de justicia. Las leyes orgánicas, las leyes secundarias y los reglamentos, deben guardar correspondencia con los principios y regulaciones fundamentales que están en la Constitución.

Esquema 10. Estructura de la Constitución



Es en la parte orgánica de la Constitución donde se vuelven operativos o realizables los derechos, entendidos bajo la figura de la organización del proceso decisional; en este espacio se regulan los procesos de formación, ejecución y control de las políticas públicas. La parte Orgánica de la Constitución define el marco normativo para la articulación de las relaciones entre derechos y políticas públicas, en particular en lo referido a los procesos de construcción, ejecución y evaluación de las políticas.

La Constitución de Montecristi hace de la participación social su eje fundamental en la construcción del modelo político democrático, al punto de definir una estructura específica como es el llamado V poder o Función de Transparencia y Control. De igual forma, la Corte Constitucional tiene como función el garantizar que el precepto constitucional del Estado constitucional de Derechos, se efectivice en los distintos procesos decisionales y de administración de justicia.

El paradigma participativo

El elemento de mayor innovación en materia de participación social que presenta la Constitución de Montecristi aparece en la fuerte vinculación que se establece entre participación y ga-

rantía de derechos; en esta dirección, 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. Según lo afirma el constitucionalista Francisco Palacios Romeo, “el nuevo texto constitucional de Ecuador tiene el más elevado número de derechos y, más concretamente, de derechos sociales de todo el constitucionalismo comparado”. (Palacios, Romeo: 2008, p.42)

La caracterización del Estado sufre una radical transformación, que se expresa en el cambio de concepto de ‘Estado de derecho’, al de ‘Estado constitucional de derechos’. 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 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. Esta es seguramente la transformación más profunda que introduce el llamado neoconstitucionalismo en la estructura semántica del paradigma constitucional clásico.

El énfasis participativo puesto en la Constitución es congruente con la declaración del Estado como “Estado Constitucional de Derechos”; esta caracterización 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 ecuatoriana 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.

La transversalización del principio participativo

El principio de ampliación de la participación atraviesa toda la Constitución e involucra a todas las estructuras del sistema político. La Constitución genera en unos casos, y fortalece en otros, la dimensión participativa en el ámbito de generación de política. En el Título IV, referido a Participación y Organización del Poder, se establecen los principios que promueven y regulan la participación ciudadana. El artículo 95 establece los ámbitos donde se concretará la participación: toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes (Art. 95). En la esfera de la toma de decisiones, la Constitución define mecanismos para canalizar la voluntad popular tanto para “proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa” (Art. 103) así como para la reforma constitucional en asuntos que “no suponga(n) una restricción en los

derechos y garantías constitucionales” (Art. 442), para la convocatoria a una Asamblea Constituyente (Art. 444), o para la convocatoria a consulta popular. En estos casos se requerirá de control constitucional previo por parte de la Corte Constitucional, la cual deberá aprobar la pertinencia o no de las consultas (art. 438.2). En todos los casos, se establece una proporción de adhesión de las personas inscritas en el registro electoral para validar las propuestas. Para el ámbito de los gobiernos autónomos descentralizados, se establece la obligatoriedad de incluir una “silla vacía” que será ocupada por “una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones” (Art. 101). Así mismo, se establece la revocatoria del mandato de los cargos públicos electos (incluido Presidente) con la firma del 10% del padrón electoral (Art. 145.6).

La Constitución establece un nuevo tipo de ordenamiento territorial mediante la conformación de instancias intermedias o de gobiernos regionales en los cuales también aparece la participación social; se norma la obligatoriedad de que en todos los niveles de gobierno, entre ellos los gobiernos regionales autónomos, se conformen “instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos”, con funciones en la elaboración de planes y políticas, la definición de agendas de desarrollo, la elaboración de presupuestos participativos, entre otros (Art. 100).

En la esfera de la participación en la planificación y gestión de las políticas públicas, se define la creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, conducido por un “Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana”, con la función de “dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo”. El sistema contará también con Consejos ciudadanos que servirán de “instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional” (Art. 279). En los capítulos correspondientes, la Constitución instituye el requisito de la participación ciudadana en los sistemas de educación (Art. 347.11) y de salud (Art. 359). Así mismo, define la creación de los “Consejos Nacionales de Igualdad” con funciones de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, presididos por representantes de la Función Ejecutiva (Arts. 156-157).

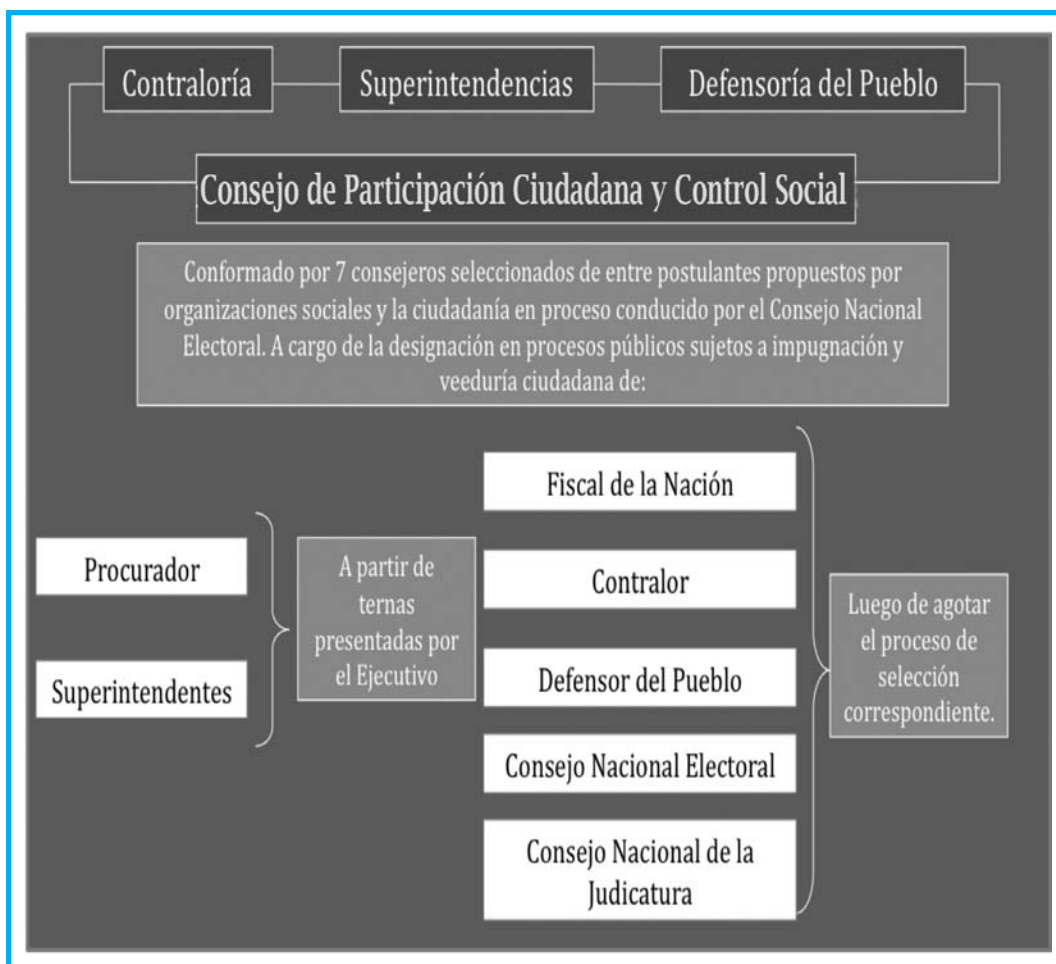
Pero si existe una dimensión en la cual se expresa de manera más clara la transversalización de la participación es en la integración del llamado quinto poder o Función de Transparencia y Control, y en esta el Consejo de Participación ciudadana y control social, el cual se convierte en instancia de canalización de la participación ciudadana para promover la integración de las autoridades de control, (el Consejo de la Judicatura, máxima autoridad del sistema de administración de Justicia, el Consejo Nacional Electoral, la Fiscalía General de la Nación, el Contralor y el Defensor del Pueblo, así como el Procurador y los Superintendentes).

La Función de Transparencia y Control Social está integrada por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y las Superintendencias. Su designación está a cargo del Consejo de Participación

Ciudadana y Control Social con capacidad para conducir los procesos de designación de Procurador y Superintendentes en base a ternas propuestas por el Presidente; y de Defensor del Pueblo, Fiscal General y Contralor en base a concursos de méritos vigilados por la ciudadanía.

Además designa a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (órgano de gobierno de la función judicial). Las funciones de designación supondrán la conformación de “Comisiones Ciudadanas de Selección”, que tendrán un delegado por cada función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, elegidos mediante sorteo de entre quienes se postulen. Las comisiones estarán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente.

Esquema 11. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 204-216)



El objetivo de este ámbito institucional es lograr transparencia y vigilancia en la asignación de recursos públicos, combatir la corrupción y despolitizar la conformación de los organismos de control. De esta manera se institucionaliza una lógica de vigilancia hacia la política, en particular a los procesos de gestión de la Administración Pública. Se trata de una macroestructura de control, que aparece como principal instrumento de combate a la corrupción,

emerge como nuevo poder del estado, y se convierte en pieza central de todo el andamiaje institucional. Esta estructura es seguramente la más grande innovación en materia orgánica que presenta la Constitución de Montecristi, ya que sustituye el mecanismo de designación de los órganos de control que antes reposaba en las instancias de representación, hacia exponentes de la ciudadanía; de esta manera modifica, al menos formalmente, el axioma de que los controlados elijan a sus controladores; ahora, es la ciudadanía la que a partir de mecanismos de selección de méritos y oposición, integra esta importante función o poder del Estado.

Se trata de una modificación formal de este axioma, porque ya en el efectivo funcionamiento de nominación de los órganos de control, esta instancia procede a conformar “comisiones ciudadanas de selección”, las que en cambio si están integradas por delegadas o delegados de cada función del Estado, y por igual número de representantes de organizaciones sociales y de la ciudadanía (art.209). De esta forma, el cometido de despolitización en la integración de estas estructuras, ya en su efectiva conformación, se ve comprometido, lo cual advierte sobre la posibilidad de que la participación social pueda ser canalizada o funcionalizada hacia las estructuras de poder que son las que deberían ser controladas.

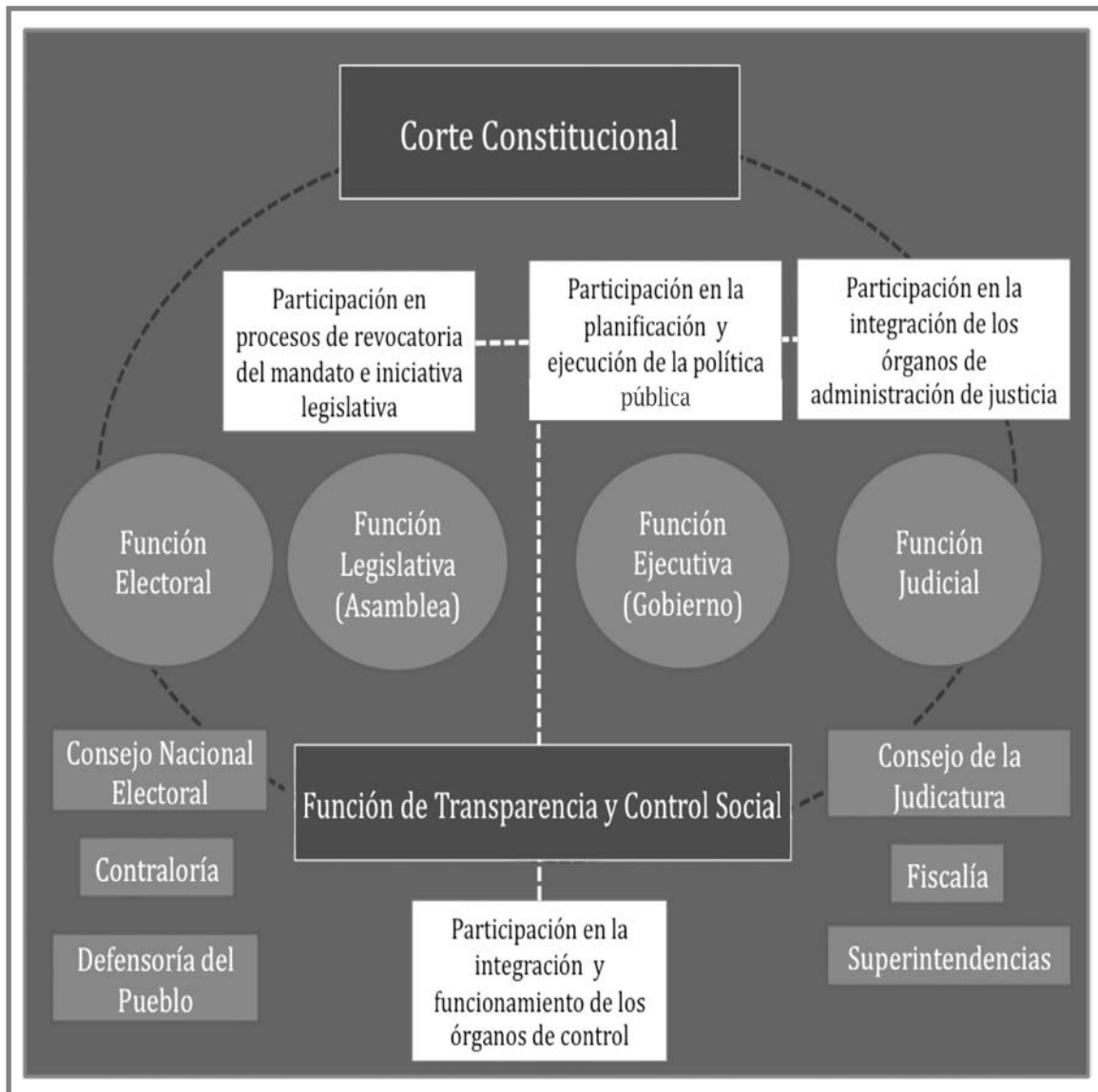
La estructura orgánica de la participación y el control

Si bien el principio participativo aparece transversalizado en todo el texto constitucional, es en la definición constitucional de las estructuras del sistema político donde es posible identificar su real funcionalidad; es en referencia al diseño del conjunto institucional, donde es posible identificar las efectivas prestaciones participativas, así como el sentido y direccionalidad que asume la participación social en la Constitución de Montecristi.

En su parte orgánica, la Constitución rompe con la estructura institucional del Estado de derecho basado en la tripartición de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y crea una de cinco poderes, mediante la creación del Poder o Función Electoral y del llamado ‘quinto poder’ o Función de Transparencia y Control Social. A estos cinco poderes o estructuras del sistema político se debería añadir la Corte Constitucional, que aparece como la más alta instancia de control de la constitucionalidad tanto de los actos legislativos, como de los actos de la administración de la justicia ordinaria y de de la administración del Estado, vinculados a la implementación de la política pública.

La Constitución de Montecristi recoge y sistematiza normativamente dos de las principales tendencias de innovación en materia de reforma institucional y participación ciudadana: (1) la conformación de la Corte Constitucional como máxima instancia de control de la juridicidad y constitucionalidad de los actos administrativos en la gestión del poder; y (2) aquella que regula la vigencia de formas de democracia directa participativa, las que en muchos casos aparecen como alternativas a las instituciones de la democracia representativa.

Esquema 12. Participación en la Constitución



En el primer caso estamos frente a formas descendentes de control político, en el otro, estamos frente a formas ascendentes de participación ciudadana; ambas se articulan de manera sistémica bajo la figura de dos grandes subsistemas, el de control constitucional y el de participación social, estructuras pensadas para regular y controlar los procesos decisionales; sin embargo, si se las aprecia desde la perspectiva del conjunto del diseño institucional del sistema político, ambas estructuras tienden a desconfigurarse y a no cumplir con su función garantista de derechos. El diseño institucional del régimen político, o sea aquel que define las estructuras específicas responsables de la construcción decisional, aparece fuertemente desequilibrado en dirección al reforzamiento del poder ejecutivo. Esta configuración institucional termina por funcionalizar o subordinar las estructuras garantistas, a los imperativos de concentración de poder bajo la figura del hiperpresidencialismo y del reforzamiento del poder ejecutivo.

Garantismo e hiperpresidencialismo

Si es el Estado y en lo específico el poder ejecutivo el garante exclusivo de los derechos, entonces su consecuencia lógica tendrá que ver con el fortalecimiento de su capacidad de intervención. La lógica económica que se deriva del modelo económico presente en la Constitución de Montecristi presenta al Estado como principal generador de recursos en la economía. Apunta a sustituir el llamado “modelo neoliberal”, en el cual supuestamente el mercado aparece como único asignador de recursos sin ningún tipo de regulación, por un modelo ortodoxo de intervención del Estado en la economía. El modelo no incentiva el crecimiento de la economía ni la estabilidad macrofiscal, condiciones necesarias para la inserción competitiva de la economía en los mercados externos.

Al rechazar el concepto de crecimiento económico no discute la calidad del mismo, ni sus restricciones o potencialidades; en su lugar, al obedecer al Sumak Kausai el modelo reivindica el de-crecimiento económico como modelo; una postura cargada de utopismo pero que puede o conducir a la sociedad a reeditar formas de sometimiento a estructuras de capitalismo arcaico, o en su defecto, a pasar por encima de cualquier regulación para poder satisfacer la eclosión cuantitativa de derechos que emergen justamente del Sumak Kausai.

El modelo no apunta a redefinir el carácter primario dependiente de la economía; formalmente introduce el principio de la defensa de los llamados ‘derechos de la naturaleza’, pero efectivamente la re-centralización del carácter de intervención del Estado y la eclosión de derechos que éste está obligado a satisfacer mediante políticas públicas, lo conducen de manera efectiva a profundizar la lógica de este modelo. La línea ‘redistributiva’ que promueve la Constitución privilegia mecanismos de carácter rentista, la cual asume estatuto constitucional, al promover “la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados” (art.283).

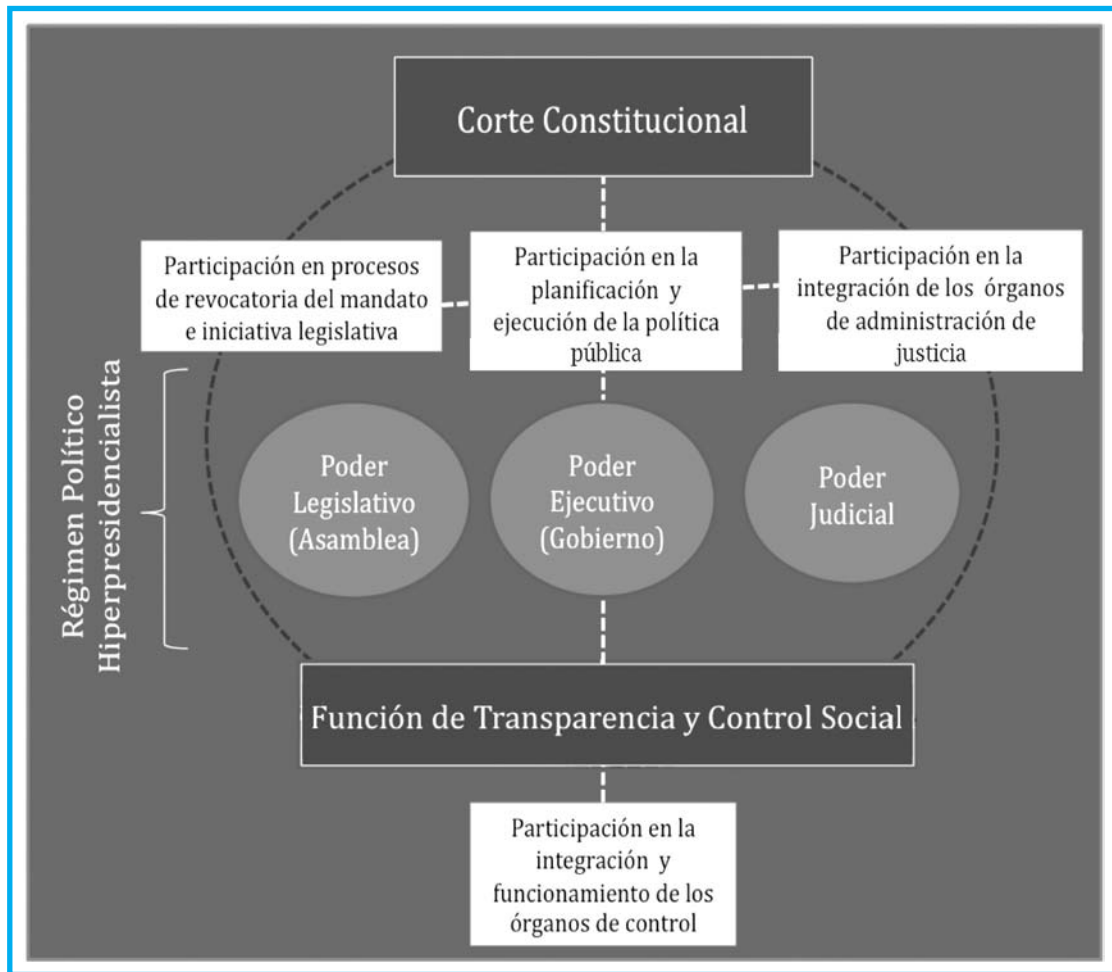
En este modelo, se eliminan las funciones autónomas que antes tenía el Banco Central para formular las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, las cuales son ahora de exclusiva facultad de la función ejecutiva (art. 301); la planificación del desarrollo, pieza central en la definición de la política pública, es ahora prerrogativa y responsabilidad exclusiva del ejecutivo, con ninguna participación de la representación política, y con limitadas funciones de participación de la sociedad en la definición de prioridades y orientaciones de política; la sociedad reduce su participación a una limitada función de observancia o control.

El modelo político es congruente con esta orientación que presentan tanto el modelo social como el modelo económico. La Constitución de Montecristi desarrolla aún más las condiciones de fortalecimiento del presidencialismo que ya se volvieron patentes en la Constitución de 1998. El Presidente define las orientaciones y la integración del Sistema Nacional de Planificación y del Plan Nacional de Desarrollo, el cual es de ejecución obligatoria y somete al legislativo a que no interfiera en su implementación. Al hacerlo, la Constitución va en sentido

contrario a la demanda de corresponsabilidad entre Ejecutivo y Legislativo que la sociedad ecuatoriana venía exigiendo, para reducir la orientación al chantaje político que había desarrollado la legislatura al convertirse en un poder no co responsable con el Ejecutivo.

Este elemento crucial para detener la crisis de la representación que incide en la crisis general de legitimación de la democracia, no es atendido efectivamente por el diseño institucional que arroja la Constitución de Montecristi.

Esquema 13. Hiperpresidencialismo



La Constitución de Montecristi debilita radicalmente las funciones de la representación política, al convertirse en mandato, releva a los actores sociales y políticos de la tarea de ‘construir política’; en su lugar apunta a fortalecer mecanismos de participación directa bajo la figura de mandatos, consultas plebiscitarias y de la institución de la revocatoria. La Constitución misma aparece como el mandato fundamental estipulado por el poder constituyente; ésta se vuelve en extremo reglamentarista y su no acatamiento es condición de la revocatoria del mandato, de quien no la ejecute, la cual se instrumenta por medio de los órganos de control y de la aplicación de la justicia constitucional. Su reforma, si bien es regulada por la Corte Constitucional, no prevé ni permite la posibilidad de alterar su estructura fundamental, incluso si esta pudiera contar con los requisitos previstos para impulsarla.

El círculo del diseño institucional se cierra con estas dos macro estructuras la Función de transparencia y control social y la Corte Constitucional, las cuales terminan fortaleciendo al hiperpresidencialismo; estructuras institucionales que podrían ser innovadoras en el desarrollo constitucional del país y que pudieran proyectarse a garantizar mejores niveles de emancipación y autogobierno ciudadano, se ven detenidas y neutralizadas por la lógica de concentración del poder entorno al presidencialismo y terminan por convertirse en estructuras que garantizan la articulación del dominio político.

5

El Estado en la Constitución de Montecristi

Veamos ahora cómo la estructura de la Constitución tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica promueve o dificulta la coherencia requerida para que ésta se convierta realmente en fuerza normativa respecto del proceso político que deberá regular y canalizar.

Seis hipótesis interpretativas nos permiten esclarecer el carácter del concepto de Estado que presenta la Constitución de Montecristi.

1. La Constitución de Montecristi presenta una ampliación cuantitativa de derechos, al hacerlo de esta manera, se reconoce la expresión de nuevos actores emergentes, que resultan en mucho del deterioro social producido por las crisis económicas que ha presenciado el país en las últimas dos décadas. La Constitución presenta avances significativos en la extensión de derechos hacia este nuevo conjunto de actores emergentes, e incluso desarrolla importantes mecanismos de exigibilidad y de garantías que no estaban suficientemente precisados en la Constitución de 1998.

Sin embargo, estos avances se insertan en una concepción o estructura que debilita la capacidad de empoderamiento real de la sociedad ecuatoriana; el modelo de sociedad presente en la Constitución de Montecristi, permite que los actores sociales tengan más posibilidades de reclamar derechos y exigir su cumplimiento, pero quien los otorga y los realiza es 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 una lógica de vigilancia y exigencia de cumplimiento de esos derechos. Solamente el Estado puede atenderlos mediante su lógica de intervención.

Esta condición de debilitamiento del empoderamiento de la sociedad y de los mecanismos de autogobierno que permitirían volver viable esta orientación, se expresa, de manera paradójica, en la repriorización de los derechos y en el principio de la igualdad de jerarquía de todos los derechos, como aparece en el numeral 6 del art 11 de la Constitución. La repriorización y homologación de los derechos representa un salto paradigmático extremadamente significativo. La Constitución apunta a permitir el cumplimiento y la exigibilidad de una gama muy extensa de derechos; según lo afirma el constitucionalista Francisco Palacios Romeo,

“el nuevo texto constitucional de Ecuador tiene el mas elevado número de derechos y, más concretamente, de derechos sociales de todo el constitucionalismo comparado” (Palacios Romeo: 2008: p 42).

Es aquí donde acontece seguramente la transformación constitucional mas sustantiva y tiene que ver con la misma caracterización del Estado; una transformación que se expresa en el cambio de concepto de ‘Estado de derecho’, al de ‘Estado constitucional de derechos’; esta transformación privilegia la figura del Estado como responsable de la realización de derechos; al hacerlo, modifica el sentido que la Constitución tiene frente al proceso político; ésta 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.

La orientación al fortalecimiento de la capacidad autoreferente de la sociedad para realizar sus derechos en coparticipación con el Estado, en los procesos de gestión de la política pública, proceso que implicaba ya un desarrollo y evolución respecto del modelo de Estado liberal, es sustituida por la función única y determinante del Estado. La sociedad es reducida a una función de vigilancia y control cuya misma conformación aparece como problemática.

2. Los principios referidos a la división de poderes y al necesario balance entre los mismos que caracterizaron al llamado Estado de derecho son sustituidos por una estructura o diseño institucional dispuesto para garantizar la efectiva realización de los derechos sociales y económicos. Por un lado, la argumentación aparece consistente, a lo que se apunta es como dice el mismo constitucionalista Francisco Palacios Romeo, a “buscar las bases materiales necesarias para que sean hábiles, posibles, los derechos civiles y políticos” (ibid: p.55), una intención que bien puede truncarse en el camino de su consecución. La Constitución ya no está para defender a la sociedad frente a la discrecionalidad o arbitrariedad del poder político, sino que está para garantizar la plena realización de los derechos sociales y económicos, en cuyo objetivo los derechos civiles y políticos, que constituyen una efectiva estructura de emancipación de la sociedad, bien podrían acotarse o escamotearse. Estos derechos pueden someterse o subordinarse al objetivo de la realización de las condiciones materiales que podrían volver a los derechos fundamentales como efectivamente realizables.

Esta orientación, en sociedades con estructuras económicas fuertemente deficitarias como la ecuatoriana, puede comprometer la viabilidad misma del objetivo de la plena exigibilidad y realización de los derechos; los derechos no se cumplen por obediencia a las prescripciones normativas de la Constitución, requieren del funcionamiento efectivo de condiciones económicas que los vuelvan viables; una no resolución de estas condiciones, que permitirían la realización de los derechos, puede debilitar la misma proyección normativa de la Constitución, y por esa vía su necesaria y permanente re-legitimación. Si el objetivo de la norma constitucional es la satisfacción de los derechos; la homologación de los derechos sociales y económicos con los llamados ‘derechos fundamentales’, termina por debilitar la función de emancipación de la sociedad que antes cumplían esos derechos respecto del poder político.

3. El diseño orgánico de la Constitución está pensado para afirmar ese cambio de sentido constitucional. Si en la parte dogmática está diseñado este modelo de sociedad, la parte orgánica aparece congruente con ese modelo; el modelo económico y el modelo político se articulan en función de responder a esta concepción de sociedad.

Estas relaciones pensadas en dirección a cumplir con el mandato del Estado Constitucional de Derechos, presentan serias contradicciones. Por un lado se concentra la capacidad y responsabilidad del Estado en satisfacer un cúmulo creciente de derechos, por otro, se restringe la capacidad competitiva y de generación de crecimiento y riqueza del modelo económico; al rechazar el concepto de crecimiento económico (una categoría que no aparece en ninguna parte del texto constitucional), la Constitución no discute ni la calidad del mismo, ni sus restricciones o potencialidades. El modelo económico no apunta a redefinir el carácter primario dependiente de la economía; formalmente introduce el principio de la defensa de los llamados ‘derechos de la naturaleza’, pero efectivamente la re-centralización del carácter de intervención del Estado y la eclosión de derechos que éste está obligado a satisfacer mediante políticas públicas, lo conducen de manera efectiva a profundizar la lógica extractivista del modelo primario exportador, además con una fuerte orientación de carácter corporativo. La línea ‘redistributiva’ que promueve la Constitución privilegia mecanismos de carácter rentista, lógica que asume estatuto constitucional, al promover como lo dice el art 283, “la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados”.

4. Para garantizar el efectivo funcionamiento del modelo económico, la Constitución refuerza sobremanera las funciones del presidencialismo; en el modelo político se eliminan las funciones autónomas que antes tenía el Banco Central para formular las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, las cuales son ahora de exclusiva facultad de la función ejecutiva (art. 301); la planificación del desarrollo, pieza central en la definición de la política pública e importante avance respecto de la Constitución de 1998, aparece, sin embargo, como prerrogativa y responsabilidad exclusiva del ejecutivo, con ninguna participación de la representación política, y con limitadas funciones de participación de la sociedad en la definición de prioridades y orientaciones de política; la representación política es relevada de cualquier capacidad de incidencia y de toda responsabilidad en la definición de la política pública y la sociedad reduce su participación a una limitada función de observancia o control. El presidente asume facultades legislativas sin que esta atribución resulte de delegación alguna por parte del poder legislativo. El modelo político asume la definición de orientaciones de política que antes pertenecía a ambas funciones Legislativo y Ejecutivo; éstas están ya definidas por el mandato constitucional; lo que tiene que hacer el ejecutivo es aplicarlas sin interferencia alguna; para ello se establecen poderes extraordinarios de veto, cuya máxima realización puede chocar con el expediente de la ‘muerte cruzada’ que apunta a neutralizar cualquier posibilidad de alteración de la política del ejecutivo; éste a su vez, al hacer uso de la potestad de disolver a la Asamblea, mantiene e incrementa su capacidad legislativa previa aceptación de la Corte Constitucional; tarea legislativa que puede ser altamente definitiva y que si bien está expuesta a su ratificación por la nueva Asamblea Nacional, su cometido se dificulta por la necesidad de lograr mayorías compuestas de difícil consecución.

La Constitución de Montecristi debilita radicalmente las funciones de la representación política, en su lugar apunta a fortalecer mecanismos de participación directa bajo la figura de mandatos y de la institución de la revocatoria. La Constitución misma aparece como el mandato fundamental estipulado por el poder constituyente; ésta se vuelve en extremo reglamentarista y su no acatamiento es condición de la revocatoria del mandato, de quien no la ejecute, la cual se instrumenta por medio de los órganos de control y de la aplicación de la justicia constitucional.

5. El diseño de la parte orgánica de la Constitución se completa con la instauración de dos niveles institucionales que se sobreponen a las estructuras del sistema político vigente desde 1978. La llamada Función de Transparencia y Control Social, y la Corte Constitucional; la primera de estas instancias coordina a las distintas instituciones de veeduría y control de la gestión pública, mientras la segunda, se constituye como instancia de control de la constitucionalidad de los actos legislativos, de la administración pública y de la administración de la justicia ordinaria. La justicia constitucional está por encima de la justicia llamada general u ordinaria y tiene potestad para vigilar las políticas y decisiones del ejecutivo, así como las tareas de legislación del parlamento. El principio que anima su conformación se refiere a que los derechos deben realizarse en políticas públicas y por tanto deben dotarse de una institucionalidad que los garantice y que permita su exigibilidad y cumplimiento; de esta manera se realiza y cobra estatuto institucional el principio de la primacía de la Constitución.

La Constitución es una carta de derechos. Los órganos de control y la Corte Constitucional están para vigilar que esta carta de derechos se cumpla. Sin embargo, no todos los derechos pueden realizarse mediante prestaciones organizativas, esto es, mediante políticas públicas, ni tampoco pueden sancionarse y regularse mediante leyes. De allí que las tareas tanto de la Función de Transparencia y Control, como de la Corte Constitucional pueden ampliarse desmesuradamente o en su defecto volverse altamente discrecionales. Al no tener clara la jerarquía de los derechos, estas instancias pueden intervenir con una altísima discrecionalidad. Si el 'estado de derecho' se sustentaba sobre una lógica en la cual la máxima politización se aceptaba como legítima en la representación política, la cual construía consensual y deliberativamente la política pública, ahora toda la carga de politicidad se traslada hacia el poder ejecutivo como única instancia responsable de la ejecución de la política pública y a los órganos de control y la Corte Constitucional, los cuales se vuelven garantes de la aplicación del mandato constitucional. La interpretación del texto constitucional, lo que hemos denominado como hermenéutica constitucional, y que es materia política por excelencia, ahora aparece como tarea de estas instituciones cuya despolitización aparece problemática.

Los candidatos a integrar tanto la Función de transparencia y control como la Corte Constitucional son postulados en distinta medida por las tres funciones del Estado (Ejecutivo, Legislativo y función de Transparencia y Control Social), conjuntamente con representantes de la ciudadanía. De esta forma, el cometido de despolitización en la integración de estas estructuras difícilmente logrará alcanzarse.

6. Tanto la homologación de jerarquía de los derechos, como la relativización del principio

de la división y autonomía de los poderes, se complementa en esta transformación desde el 'Estado de derecho' al 'Estado constitucional de derechos', en la relativización o anulación del principio de sujeción a la ley de todo acto decisional o de carácter legislativo; el carácter garantista de la Constitución sanciona que la aplicación y defensa de los derechos no requiere necesariamente la existencia de leyes o procedimientos que los regulen ; o en el mejor de los casos, que estos ya no deben regularse por el principio del sometimiento a la ley de todo acto decisional; ahora el sometimiento es a la Constitución y a su mandato político, el cual está necesariamente sobre la ley. Este aspecto otorga a la función judicial una excesiva carga de politicidad al volver al juez el máximo intérprete del sentido de la Constitución.

Seguramente el más importante representante de este cambio de paradigma en el derecho constitucional, el italiano Luigi Ferrajoli, lo afirma con claridad, ".....en el modelo constitucional garantista la validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma ligada a la coherencia de sus significados con la Constitución, coherencia más o menos opinable y siempre remitida a la valoración del juez.....corresponde al juez ... elegir los únicos significados válidos, o sea compatibles con las normas constitucionales sustanciales y con los derechos fundamentales establecidos por las mismas." (Ferrajoli, L.: 2006, p. 26).

Una derivación consecuente con la lógica de despolitización que se desprende del mandato constitucional. La política se reduce a la aplicación de las normas ya estipuladas en la Constitución; la tarea de legislación se reduce a la elaboración de leyes que implementan el mandato constitucional, la legislatura es depotenciada y debilitada en su anterior función de construcción y definición de la macropolítica, sus actores deberán reducir su intervención a la exclusiva implementación de una razón política ya establecida constitucionalmente. En ella, en la Constitución, esta ya predefinida la direccionalidad de todo juego político; en ella está ya predispuesto el sentido de lo que deberá entenderse por sociedad y por vida asociada; cualquier desviación de esa norma fundamental es materia de penalización y su máxima sanción corresponde a la Corte Constitucional. Se ha producido entonces un efecto de despolitización que entrega al poder judicial supuestamente despolitizado, la capacidad de definir la legitimidad de todo acto decisional; a su vez, la sociedad solamente puede concebirse a sí misma como dependiente del ordenamiento constitucional.

Garantismo y discrecionalidad

El Estado Constitucional de Derechos, como hemos podido observar, aparece como una radical innovación en materia constitucional; sin embargo, todo el entramado institucional que lo podría viabilizar se ve seriamente comprometido tanto desde las definiciones que la Constitución realiza en la parte dogmática como en su parte orgánica. La Constitución se vuelve extremadamente normativa y reglamentaria, pero este cometido no es suficiente para implementar el mandato constitucional. La Constitución se vuelve un programa político, por tanto releva la posibilidad de construir política por parte de los actores sociales y políticos; estos están obligados a aplicar sus prescripciones; cualquier lógica procesual y consensual

aparece como irrelevante; la política se reduce a la aplicación de sus prescripciones, y su no acatamiento es condición de revocatoria plebiscitaria.

Las relaciones entre el modelo de sociedad y el modelo económico y político no están formuladas en dirección a la plena realización de los derechos que la Constitución pretende garantizar; esto corroe estructuralmente su capacidad normativa y abona en dirección a su deslegitimación. La Constitución que debería pensarse como un gran dispositivo de legitimación del sistema político trabaja aquí para producir condiciones que no lo permitan o que lo dificulten. La Función de la representación en la cual los sistemas políticos modernos depositan las condiciones de construcción consensual de la política ahora aparecen debilitadas y la política se reduce a una función de vigilancia y control que debilita las capacidades de autorreferencia social y de autogobierno; en estas condiciones la política se judicializa; “el juez en un estado constitucional, no puede ser solamente ‘boca de la ley’. El juez tiene que aplicar principios que constan en la Constitución y convertirse en ‘cerebro y boca de la Constitución’” (Ávila, S, Ramiro: 2008). Si bien lo debe hacer dentro de los parámetros estipulados por la Constitución, la natural apertura de sentidos que traen consigo los derechos, amplifica sus posibilidades hermenéuticas al punto de depositar en estas instancias la máxima politicidad que la sociedad requeriría procesarlas y elaborarlas.

La lógica del desarrollo constitucional al no establecer una adecuada y coherente construcción semántica deja abierta las posibilidades de una hermenéutica constitucional que solamente puede cerrarse en su concreción pragmática, por las exigencias del poder político. El principio de la sujeción a la ley de todo acto decisorial cede espacio a las lógicas políticas de acumulación de poder.

El modelo de democracia es fuertemente decisionista y judicialista, y no se sustenta sobre condiciones efectivas, ni económicas ni políticas que garanticen su viabilidad efectiva. Una Constitución altamente garantista como la diseñada en Montecristi, podría tener efectivas condiciones de realización si el modelo político no concentrara la politicidad en el Ejecutivo y en las instancias de control político y constitucional; si apuntara realmente a fortalecer la representación otorgándole a esta mayores responsabilidades, y garantizara condiciones de efectiva autonomía y balance entre los poderes del estado; en otros términos, si creara las condiciones para una mayor confianza de la sociedad en sus procesos de autogobierno, si repolitizara efectivamente a la representación política (Echeverría: 2006, pp.123-138.) una demanda constitucional que la Constitución de Montecristi no lo garantiza y que queda como tarea pendiente para el desarrollo constitucional futuro del país.

6

La Participación ciudadana

La concepción de participación que aparece en las nuevas formulaciones constitucionales elaboradas en Montecristi y que define su caracterización en la nueva constitución ecuatoriana, tiene su origen en los procesos de redefinición institucional que se dieron en el país durante los años `80 y '90 del siglo pasado. Las políticas de ajuste estructural que se expandieron en América Latina y en el Ecuador durante los años 80, incidieron decisivamente en la modificación de los procesos de intermediación entre sociedad y Estado; por un lado, redefinieron la institucionalidad del Estado mediante la reducción de su tamaño, la descentralización y desconcentración de la gestión pública; por otro, impulsaron una concepción de gobierno donde primó un concepto tecnocrático y despolitizante que ubicaba a la representación política en una función de obstáculo a la eficiencia y eficacia que exigía el proceso de gobierno.

Esta concepción, que se derivó del llamado 'Consenso de Washington', fue determinante en el deterioro y crisis del conjunto del sistema político cuyas manifestaciones más claras aparecieron al finalizar la década de los '90 y al inicio de la del 2000. La emergencia de outsiders y en general el surgimiento del fenómeno antipolítico agudizó la crisis del conjunto del sistema político; desde entonces, y en ese contexto, la participación social tiende a emerger como alternativa a la representación política, importantes procesos de movilización ciudadana emergieron como vías diferentes, pero en algunos casos confluyentes con el fenómeno antipolítico, prefigurando la idea de una democracia directa que sustituya a la democracia representativa. Una deriva que tuvo su punto culminante en las elaboraciones constitucionales de Montecristi.

La intermediación entre Estado y sociedad

Consistente con los procesos de ajuste estructural, se generalizó un modelo instrumental de participación que inicialmente apareció como contrapartida o complemento de los procesos de ajuste estructural. 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. Mientras se fortalece el modelo instrumental de participación, la representación política es presentada como responsable de la crisis de gobernabilidad y su solución o salida aparece bajo una línea despolitizante de reducción de la incidencia de la representación política (partidos y congreso) en los procesos decisionales; ésta se reduce a una función de caja de resonancia de conflictos en los que se representan las formas más degenerativas de la política tradicional.

En un segundo momento, ya en los años '90, al calor de la emergencia de movimientos sociales de fuerte participación, se aprecia una traslación desde este concepto instrumental o tecnocrático de participación 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 gestión política.

La evasión de las lógicas representativas tiende a fortalecer tres tendencias o líneas participativas, la una, que favorece procesos corporativos de intermediación y en muchos casos se vuelve espacio para la reproducción de intereses clientelares; la segunda, mucho más politizada, y que apunta a instaurar un modelo de democracia directa, que aparece como alternativa a la 'tradicional' democracia representativa; y una tercera, que apunta a fortalecer procesos de empoderamiento o de autoreferencia social, de fuerte impacto en la modificación de los valores políticos. Una línea participativa, en particular esta última, que pretende ocupar el espacio de algo que va 'más allá de la política'; una sensibilidad nueva, reconocible en las posturas de movimientos como el ecologismo, el feminismo y las reivindicaciones étnicas (Echeverría: 2006).

Estas tres formas participativas expresan el apareamiento de nuevas sensibilidades políticas que cuestionan las lógicas de construcción abstractas sobre las cuales se fundó la institucionalidad de la representación política. En estas distintas formulaciones, la democracia representativa es percibida como responsable de la reproducción de lógicas institucionales cerradas que impiden la expresión directa de las necesidades sociales.

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. 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. La política de los derechos, como hemos advertido en el capítulo anterior, ya no hace referencia solamente a los llamados derechos fundamentales, sobre los que se sustenta la lógica de la representación política,

sino a un conjunto de otros derechos de índole social, económica y cultural, que delinear una modificación del concepto de ciudadanía; la participación ahora es entendida como expresión de un empoderamiento ciudadano con capacidad de incidir políticamente, y la garantía de la realización de derechos como una tarea que corresponde fundamentalmente al Estado.

Participación y complejidad

El modelo de la subsidiariedad que caracterizó a la línea del ajuste si bien apuntó a compensar la reducción de la intervención del Estado, por otro lado, excluyó a la sociedad política de la lógica del desarrollo y generó auto referencialidad 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. La radicalización de este efecto de racionalización de la gestión administrativa tendrá consecuencias políticas: los actores sociales finalmente cuentan, pueden o condicionar la acción de gobierno y comprometerse con lógicas de corresponsabilidad en los procesos de gestión apuntando hacia líneas de autogobierno, o en su defecto, su condicionamiento puede derivar hacia procesos de revocatoria de corte plebiscitario; pero por otro lado también, el empoderamiento social puede ser funcionalizado a una lógica de acumulación de poder desde la lógica gubernamental-estatal.

Esta última argumentación alude a posibles efectos y derivaciones que puedan desprenderse de la extremización de expedientes tecnocráticos en contextos de debilitamiento de la representación política; en la lógica de la representación la participación social debía ser canalizada y formada políticamente, suponía un proceso de abstracción política por la cual los intereses parciales, individualizados o corporativos debían neutralizarse a favor de construcciones colectivas o de 'programas políticos'; al desaparecer esta lógica de abstracción, pueden emerger formas clientelares y utilitaristas de intercambios espurios entre adhesión política y ventajas materiales para grupos de interés, para intereses corporativos, o para actores en condiciones de alta vulnerabilidad. La caída de la representación puede ser sustituida por una lógica plebiscitaria de consulta permanente a estos actores, los cuales pueden fungir de soportes a lógicas de pura acumulación de poder.

Las nuevas formas de participación social emergentes plantean una paradójica 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. Sin embargo, la lógica de la política ascendente no se reduce a la acción de condicionamiento de los procesos de gestión, si bien activó la idea de auto-referencialidad y de autonomía de la sociedad frente al poder político, (la sociedad puede hacérselas sin la intervención del Estado); en un contexto de acentuada crisis de la representación, puede activar una lógica de de-

mocracia plebiscitaria que comprometa cualquier continuidad institucional, o en su defecto, contribuya a una acumulación de poder que no logre revertir y controlar los agudos procesos de complejidad social que caracterizan a la política contemporánea.

Las nuevas formas de participación social podrían entenderse como una agregación en la cual conviven formas autoreferenciales de empoderamiento ciudadano, con lógicas corporativas de gestión y acceso diferenciado a instancias de poder. En un contexto de debilitamiento de la representación política, pueden combinar una politización restringida de corte neopopulista con lógicas plebiscitarias de movilización revocatoria del poder. Si bien emergen rasgos de innovación positiva como son los referidos a la racionalización de la gestión del poder, a la emergencia de una sociedad de derechos con fuerte capacidad de intervenir en el condicionamiento de la política pública, también pueden emerger, con la crisis de la representación, fenómenos corporativos y clientelares de instrumentalización de la participación; la lógica plebiscitaria puede funcionalizarse a una estrategia de concentración de poder que debilita la capacidad efectiva de incidencia de la participación social.

Participación e incidencia

Si bien las nuevas formas emergentes de participación directa aparecen como expresión de un proceso de empoderamiento ciudadano con capacidad de incidir políticamente y condicionar los procesos decisionales, al subordinarse al imperativo de monopolio decisional en la función ejecutiva tienden a funcionar como mecanismos de legitimación de procesos de concentración de poder, y a debilitar el efectivo empoderamiento ciudadano. El interrogante que emerge y cuya respuesta se la deberá encontrar en la efectiva concreción del proceso constituyente, tiene que ver con su verdadero carácter, esto es, si estas formas son complementarias o sustitutivas de los mecanismos institucionales de la representación.

Los mecanismos formales de representación que se expresan en la institucionalidad de los partidos y del Congreso o Legislatura, y que en la Constitución de Montecristi aparecen seriamente debilitados, son espacios para la deliberación controlada de las selecciones y preferencias de la sociedad, actúan como filtros deliberativos que permiten pasar desde construcciones emocionales e inmediatistas de expresión de las necesidades sociales, a formas de racionalización y de construcción de agendas estratégicas de gobierno. Esta premisa que ubica a la representación como instancia central en la formación de políticas y en la construcción decisional, aparece seriamente debilitada; la legislatura no participa de la planificación del estado la cual aparece como pieza central en la definición de la política pública y como exclusiva prerrogativa del ejecutivo; la legislatura puede ser revocada si atenta con las prescripciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, lo cual incentiva a la des-responsabilización de la legislatura; ésta deberá ocuparse de la instrumentación legislativa de orientaciones que ya están definidas en la misma Constitución. La Constitución se vuelve un programa político ya pre definido y los actores políticos solamente pueden implementar sus preceptos; si no lo hacen pueden someterse a sanción y revocatoria, para lo cual intervienen tanto la misma Función de Transparencia y Control como

la Corte Constitucional.

Las nuevas formas participativas que se expresan en la política de la subsidiariedad como delegación, desconcentración o descentralización del poder, línea que en muchos casos promueve incrementos de eficacia y transparencia en la gestión pública, convive con los procesos de empoderamiento ciudadano, en la vigilancia y control de la gestión pública desde la perspectiva de la defensa de los derechos ciudadanos. Sin embargo, al debilitarse la función de la representación y fortalecerse la función ejecutiva y el presidencialismo estas instancias tienden a convertirse en estructuras de soporte a una lógica de dominación centralista bajo la figura del hiperpresidencialismo. Los mecanismos de participación bajo la noción de accountability que emergieron en muchos casos impulsados por la reestructuración neoliberal, como contrapartida a la crisis de la institucionalidad representativa, solamente pueden ser aceptables si aparecen como complementarios y no sustitutivos a los procesos de elaboración deliberativa que acontecen en el campo de la representación política.

El desarrollo constitucional futuro del Ecuador deberá mejorar la estructuración institucional del sistema político, en dirección a una efectiva combinación entre representación y participación ciudadana; esto es, una reforma que desarrolle junto a estas nuevas instancias de participación, mecanismos institucionales que contribuyan a reconfigurar a la representación política, a dotarla de incentivos de corresponsabilidad en la definición y gestión de lo público, una demanda de reforma política que la Constitución de Montecristi la escamotea y que se vuelve pieza central, no solo de un efectivo empoderamiento ciudadano, sino de una reconstitución de las bases éticas de la política, como único complemento para las formas de participación social y ciudadana.

Conclusiones

Del recorrido que hemos realizado, se puede concluir que los conceptos de gobernabilidad y gobernanza reflejan las profundas transformaciones de estructura acaecidas en los países y en las democracias occidentales en estas últimas décadas; cambios de estructura que han definido nuevas formas de construcción de los procesos de gobierno; una valorización de la participación de múltiples actores en la construcción decisional; una puesta en juego de redes de cooperación de tipo público privado, en las cuales interactúan el mercado con la sociedad y plantean al Estado el perfeccionamiento de mecanismos de regulación, evitando una exagerada intromisión en los procesos de construcción y gestión de la política pública.

Estos conceptos parecerían sustentarse en valores y principios de autonomía decisional, por parte tanto de los sistemas institucionales como de los actores; en particular los actores locales en una línea de mayor cercanía entre quienes deciden y quienes se ven afectados por las decisiones. Pero si bien esta transformación conceptual desde la gobernabilidad a la gobernanza, privilegia el protagonismo de los ámbitos locales y de actores no estatales, también se apresta para comprender procesos de 'abstracción institucional' que soportan diseños de integración regional supranacionales o supraestatales.

Estos conceptos parecerían inscribirse en el marco de transformaciones más profundas de los valores políticos, y con ello, de conceptos cardinales de la ciencia política, como son los conceptos de democracia y de soberanía; la democracia ya no puede recluirse en la participación y gestión dentro de los ámbitos cerrados de las realidades nacionales, deben reconocerse formas de democracia, aclimatadas a las diversidades socioculturales que son reconocibles en los ámbitos locales, y que permanecieron invisibilizadas por la retórica de la construcción estatal-nacional. Democracia multicultural que convive con la democracia cosmopolita, que requiere a su vez el funcionamiento de instancias de soberanía y de construcción de poder de carácter supra estatal o transnacional. Una multiplicidad de niveles y de formas de gobierno, así como de sedes de soberanía, que deben convivir en la construcción de la política contemporánea; un desafío tanto para la ciencia y la reflexión de la política, como para la gestión y la construcción de la política práctica.

Bibliografía

Ávila, S, Ramiro

2008 “Ecuador Estado Constitucional de derechos y justicia”, en Constitución del 2008 en el contexto andino, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito.

Bockenforde, E, Wolfgang

1999 Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia, Trotta, Madrid.

Cunill-Grau, Nuria

1996 Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós, Madrid

Echeverría, Julio

1997 La democracia bloqueada, Editorial Letras, Quito.

2006 El Desafío Constitucional, Abya Yala, Quito.

Echeverría, Julio y Sergio Fabbrinni

2003 Gobernancia global y bloques regionales, UASB-Corporación Editora Nacional, Quito

Ferrajoli, Luigi

2006 Derechos y garantías: la ley del más débil, Trotta, Madrid.

Giddens. Anthony

1990 Le conseguenze della modernità, Il Mulino, Bologna.

Luhmann, Niklas

1997 Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo, Anthropos, Barcelona.

Palacios Romeo, Francisco

2008 “Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinsvorsorge al Sumak Kausai”, en Desafíos Constitucionales, La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito.

Panebianco, Angelo

2004 Il potere, lo stato, la libertà, Il Mulino, Bologna

Pérez Luño, Enrique

1999 Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución, Tecnos

Anexo: El Código de Planificación y Finanzas Públicas

Introducción

La planificación del desarrollo es una de las funciones principales de todos los niveles de gobierno. Les permite definir las líneas estratégicas de gestión en el mediano y largo plazo, estructura la asignación de recursos públicos y brinda elementos para la evaluación de la gestión y la rendición de cuentas.

En los últimos años, la normativa que define los procesos de planificación ha cambiado sustancialmente. La planificación del desarrollo ha adquirido un nivel central en la gestión pública, y se han establecido los ámbitos de competencia para cada uno de los niveles de gobierno. Con la aprobación del Código de Planificación y Finanzas Públicas a finales del 2010, se condensó en un solo cuerpo legal todas las regulaciones que se refieren a los procesos de planificación.

Este documento analiza el Código de Planificación y Finanzas Públicas para resaltar los principales conceptos, procedimientos y ámbitos de competencia que se definen a partir de este instrumento, con especial atención a lo referido a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en particular a las Juntas Parroquiales.

Las bases constitucionales del Código

En octubre de 2010, la Asamblea Nacional aprobó el Código de Planificación y Finanzas Públicas. Este instrumento legal expresa las tendencias al fortalecimiento del rol del Estado en los procesos de política pública presentes en la Constitución aprobada en Montecristi en 2008. La intención de esta normativa es generar una estructura que promueva la reducción de las brechas de equidad territorial, suscitando procesos de desarrollo con base local, donde los roles del gobierno nacional y de los gobiernos locales estén claramente definidos.

En la Constitución de Montecristi, la planificación estatal está concebida como el instrumento articulador de las políticas públicas en el objetivo de generar equidad social y territorial. La Constitución establece como uno de los deberes primordiales del Estado: “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir” (artículo 3, numeral 5).

El derecho de ciudadanos y ciudadanas a participar en estos procesos está consagrado en el artículo 95 de la Constitución: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de forma protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. (...)”

En el Capítulo Segundo del Régimen de Desarrollo, “Planificación participativa para el desarrollo”, la Constitución delinea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como la herramienta para garantizar la rectoría estatal sobre los procesos de desarrollo, al tiempo que se consideran las especificidades del territorio y se incorpora la participación social (artículo 279).

El Sistema tiene al Plan Nacional de Desarrollo como elemento central de articulación entre las políticas públicas y la inversión pública. Su construcción se basa en procesos participativos de la sociedad y de los distintos niveles territoriales de gobierno. Todas las instancias del sector público tienen la obligación de sujetarse a las definiciones estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 280). Estas definiciones determinan además la inversión y asignación de los recursos públicos.

La planificación nacional es una competencia exclusiva del Estado Central, ejercida por la Función Ejecutiva, que

cuenta con varias herramientas para ejercerla. La más importante es el Plan Nacional de Desarrollo, así como los lineamientos y las políticas emanadas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y las políticas definidas en los ámbitos sectoriales del poder ejecutivo. Por su parte, les corresponde a los gobiernos autónomos y descentralizados las funciones de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial a nivel regional, provincial, cantonal y parroquial.

Los gobiernos autónomos descentralizados cuentan con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial como los instrumentos para el ejercicio de sus competencias en el territorio. Estos planes, construidos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, deben alinear a los actores públicos, privados y no gubernamentales que actúan en el territorio con las prioridades de política definidas. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados tendrán que sujetarse a los lineamientos estratégicos definidos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Lineamientos del Código de Planificación

El Código de Planificación y Finanzas Públicas articula al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. En este instrumento se “regula el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y Finanzas Públicas” (artículo 1).

En este marco, se establecen los siguientes lineamientos del desarrollo (artículo 2):

1. Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía;
2. Fomentar la participación ciudadana y el control social en la política pública;
3. Aportar a la construcción de un sistema económico social, solidario y sostenible;
4. Promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado;
5. Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural;
6. Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana;
7. Propiciar a través de la política pública la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación.

El código establece la vinculación absoluta entre planificación y presupuesto, al determinar la obligatoriedad de que “la programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado y de los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno” (artículo 5, numeral 1). La descentralización y la desconcentración son principios comunes en la implementación del código. La definición de los procedimientos para la formulación de los presupuestos participativos son dejados a cada nivel de gobierno, en el marco de sus competencias y prioridades definidos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

En el artículo 12 del Código, se reafirma la competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en sus territorios.

El Código establece la obligatoriedad de incorporar en los procesos de planificación y política pública los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales de discapacidad y movilidad, con el fin de reducir las brechas de igualdad que afectan a estas poblaciones y garantizar sus derechos. Para ello, los GAD deberán tomar como referencia las definiciones de los Consejos Nacionales de la Igualdad, y proponer agendas intersectoriales de política para estas poblaciones, para que sean discutidos en los Consejos Sectoriales de Política.

Además de vincular el ejercicio presupuestario con la planificación, el Código establece la articulación entre la planificación y las políticas públicas, las cuales también son definidas en los distintos niveles de gobierno, reiterando la competencia del ejecutivo en la definición de las políticas de rango nacional. El rol de los gobiernos autónomos y descentralizados es propiciar “la incorporación de las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; así mismo, las entidades desconcentradas de la función ejecutiva incorporarán en sus instrumentos de planificación de las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados” (artículo 16).

De acuerdo al artículo 21 del Código, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa está integrado, además del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, por las siguientes instancias:

1. El Consejo Nacional de Planificación (donde los GAD tendrán 4 representantes, 1 por cada nivel de gobierno);
2. La Secretaría Técnica del Sistema;
3. Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
4. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva;
5. Los Consejos Nacionales de la Igualdad; y,
6. Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.

El Código establece la siguiente conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (artículo 28):

1. La máxima autoridad es el ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
2. Un representante del legislativo local;
3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y,
5. Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.

Para el caso de los gobiernos parroquiales rurales, el Consejo de Planificación se integrará con los siguientes miembros:

1. El Presidente de la Junta Parroquial;
2. Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial;
3. Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.

Los Consejos de Planificación de los GAD tienen como principal función participar en la formulación de los Planes de Desarrollo, y emitir una resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, antes de que el Plan sea sometido a la aprobación por parte de los órganos legislativos correspondientes. Además, vigilará la coherencia entre el Plan Nacional y los planes locales; verificará la coherencia entre la planificación y la asignación de recursos; velará por la armonización entre la planificación y las inversiones de la cooperación internacional; y conocerá los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial (artículo 29).

El Código determina los contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos y Descentralizados (artículo 42). Estos son:

- a.** Diagnóstico, que recoja información de caracterización de la población y del territorio, la provisión de servicios existente, las iniciativas de desarrollo que se han implementado, su articulación en el territorio circundante y la forma cómo se está gestionando el territorio.
- b.** Propuesta, que establezca los objetivos de mediano y largo plazo y la forma de alcanzarlos en la práctica en el contexto del territorio.
- c.** Modelo de gestión, que traduzca el plan de desarrollo en programas y proyectos específicos que puedan ser monitoreados y evaluados desde el gobierno descentralizado y desde la comunidad.

En el Código, los planes de ordenamiento territorial son concebidos como “los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económicas productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo” (artículo 43). Estos instrumentos deben, por tanto, relacionar la dimensión de la población y sus actividades, con la vocación productiva del territorio y sus características ambientales, en función de objetivos de desarrollo. Al hacerlo, están proponiendo un “modelo territorial”.

Si bien los gobiernos regionales, provinciales y parroquiales tienen la competencia de establecer sus propios planes de ordenamiento territorial, deberán ajustarse a la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo definidos por los gobiernos cantonales.

El código establece (artículo 44) que los planes de ordenamiento territorial de los GAD deben considerar los siguientes criterios:

- a.** La definición del modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad del territorio es responsabilidad de los gobiernos regionales y provinciales. Los gobiernos cantonales y distritales lo deberán tomar como un insumo para sus planes de ordenamiento territorial.
- b.** La regulación, control y sanción sobre el uso del suelo corresponde a los gobiernos municipales y distritales.
- c.** Los gobiernos parroquiales deberán considerar los modelos territoriales provinciales, cantonales y distritales al momento de definir los lineamientos de desarrollo de sus territorios.

El Código establece la obligatoriedad de que los gobiernos autónomos descentralizados reporten anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación el cumplimiento de las metas propuestas en sus planes de desarrollo (artículo 51).

