



Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

FOROS LOCALES DE DEBATE PRECONSTITUYENTE



Ambato • Lago Agrio • Loja • Machala
marzo - abril 2007

Foros locales de debate preconstituyente
Primera edición, enero 2008

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance
International IDEA
Strömsborg, 103 34 Estocolmo, Suecia
Tél: +46 8 698 37 00, Fax: +26 8 20 24 22
www.idea.int

© Netherlands Institute for Multiparty Democracy
Passage 31
2511 AB The Hague
Amsterdam - Holanda
Teléfono: +31 70 3115464
Fax: +31 70 3115465
www.nimd.org

Dirección editorial:
Antonio Aranibar y Cristhian Parreño

Edición, diseño y diagramación:
Andrés Landázuri

ISBN: 978-91-85724-33-8

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de quienes conforman y trabajan en IDEA Internacional, el NIMD o Ágora Democrática.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita de alguno de los responsables de la publicación.

Impreso en Ecuador por: V&O Gráficas

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: EL CONTEXTO, SU SIGNIFICADO Y LAS OPORTUNIDADES DE CAMBIO <i>(Dr. Jorge León Trujillo)</i>	II
¿PARA QUÉ PUEDE SERVIR UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y UNA NUEVA CONSTITUCIÓN? <i>(Dr. Norman Wray)</i>	25
CARÁCTER Y CONTENIDO DE LA CONSTITUYENTE Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN <i>(Dr. Napoleón Saltos)</i>	35
LOS CONTENIDOS DE LA ASAMBLEA <i>(Dra. María Paula Romo)</i>	43
LO QUE ES LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE <i>(Dr. Julio César Trujillo)</i>	55
PREOCUPACIONES DE LA CIUDADANÍA FRENTE A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN	61
REFLEXIONES GENERALES	83

PRESENTACIÓN

En el momento actual, el Ecuador, como más de uno de los países de la América andina y de la América del Sur en general, está viviendo un tiempo de cambios, signado por la voluntad de su pueblo, que busca redefinir las reglas de la convivencia social y política, así como repensar y reestructurar las bases de la institucionalidad vigente, todo con el objeto de constituir un Estado plurinacional con una perspectiva de equidad, justicia social y bienestar para las mayorías, hasta ahora postergadas. Esta decisión de cambio fue expresada en el mayoritario voto a favor de la convocatoria a una Asamblea Constituyente cuyo fin es elaborar una nueva Constitución, por lo que podríamos decir que se ha entrado en un “momento constituyente”.

Para que este proceso sea exitoso, es imprescindible una participación ciudadana informada, que cuente con elementos de juicio y que, además, permita la interacción y la reflexión entre los ciudadanos y las ciudadanas del Ecuador. Solamente así se logrará que este momento de oportunidad histórica para el Ecuador no se frustre, y, más bien, culmine

en las transformaciones que el pueblo demanda, por las que el pueblo ha votado y por las que el pueblo está luchando desde hace mucho tiempo.

En este contexto, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), han decidido aunar esfuerzos, a través de su programa conjunto *Ágora Democrática*, en una alianza estratégica de apoyo al fortalecimiento democrático del Ecuador. En dicho proceso han participado también el Centro para el Desarrollo y la Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME) y la Corporación Participación Ciudadana, con el fin de acompañar e impulsar el proceso constituyente desde las bases de la sociedad civil y política ecuatoriana. Lo han hecho a partir de una posición independiente frente a la política partidista y, a la vez, de un indeclinable compromiso con los valores y principios democráticos que forman parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, además de los diversos instrumentos jurídico-internacionales de los que es signatario el Estado ecuatoriano.

Con este objeto, se ha realizado un conjunto descentralizado de eventos deliberativos y de reflexión colectiva, a los que se ha denominado “Foros locales de debate pre-constituyente”. Los lugares y fechas en donde se han llevado a cabo estos foros fueron: Nueva Loja (Lago Agrio), el 30 de marzo; Ambato, el 2 de abril; Loja, el 3 de abril; y Machala, el 9 de abril de 2007. Estas cuatro ciudades fueron seleccionadas por ubicarse fuera del eje bipolar en que se mueve la vida económica, política y social del Ecuador —eje constituido por Quito y Guayaquil—, y por localizarse en diferentes regiones del país, lo cual permitía generar un impacto de carácter nacional.

Los objetivos centrales de estos foros fueron:

1. Contribuir a generar una dinámica informada y crítica de participación política de la ciudadanía en general, de diálogo inter y multipartidario entre los miembros de los partidos políticos existentes o en conformación, y de construcción de una cultura democrática que, entre otros aspectos, asuma la necesidad ecuatoriana de forjar acuerdos políticos transparentes.
2. Facilitar, para la ciudadanía en su conjunto, la comprensión de la importancia de la Asamblea Constituyente, así como de sus limitaciones reales, para evitar la inflación de expectativas en torno a ella.

La metodología utilizada en los eventos fue la de presentar exposiciones introductorias y “disparadoras” del debate en torno al por qué y el para qué del proceso constituyente en curso, por un lado, y de algunos de sus principales contenidos temáticos, por otro. Con esta perspectiva, se contó con la presencia de expositores nacionales de amplia experiencia académica e investigativa en el campo político ecuatoriano, como son el Dr. Jorge León Trujillo, el Dr. Norman Wray, el Dr. Napoleón Saltos, la Dra. María Paula Romo y el Dr. Julio César Trujillo. Además, en los foros participaron representantes de los diversos sectores sociales, los cuales contribuyeron con sus preguntas y comentarios a enriquecer el debate y el análisis de los diferentes temas.

Esta publicación recoge las intervenciones de los expositores, así como una síntesis de las preguntas y respuestas posteriores a las mismas en relación a la Asamblea Constituyente y a la nueva Constitución, y algunas reflexiones genera-

les sobre el proceso que dejaron traslucir los foros. Esperamos que las reflexiones que se presentan sirvan tanto para difundir información como para apoyar el debate sobre los diferentes temas que tienen que ver con la coyuntura actual.



Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional



Roel von Meijenfeldt
Director Ejecutivo
NIMD

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: EL CONTEXTO, SU SIGNIFICADO Y LAS OPORTUNIDADES DE CAMBIO

Dr. Jorge León Trujillo

Politólogo, profesor de ciencias políticas en diversas universidades del Ecuador y del exterior, investigador sobre movimientos sociales y sistema político, investigador del CEDIME.

INTRODUCCIÓN: OTRA VEZ UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

En este momento, en Ecuador nos estamos planteando, una vez más, como solución a la crisis social, económica y política en que nos encontramos, la elaboración de una nueva Constitución, apenas a nueve años de la última Asamblea Constituyente y de haber tenido una nueva Constitución.

En América Latina y en Ecuador, particularmente, se ha creado la convicción en muchas personas de que la salida a la situación actual puede ser la reelaboración de una Constitución, es decir, a través de nuevas normas legales. Igualmente, en el caso del Ecuador, existe la idea de refundar el país, y esta idea es un poco complicada. La sociedad, las colectividades, al igual que las personas, tienen una historia, y es imposible hacer tabla rasa de nuestro pasado. Al contrario, para renovar, para cambiar, es necesario partir de lo que somos y partir, en particular, de nuestra situación y nuestros problemas.

Es importante, en primer lugar, reflexionar sobre el origen de la idea de la Asamblea Constituyente, la cual viene de la palabra *constituir*, que significa “dar forma”, “dar nacimiento”, “hacer algo”, “construir algo nuevo”. La “constitución” es algo que da propiedades, características por las cuales algo es diferente de otro algo. Por ejemplo, una casa de cemento tiene distintas características que una casa de bareque. Lo mismo sucede cuando hablamos de una constitución política, que es un tratado, o sea un conjunto de normas generales en las cuales se define un tipo de Estado, los derechos y obligaciones que tienen las personas que viven en ese Estado y, finalmente, las instituciones de la vida política de ese Estado. Todo ello, en último término, arregla, limita o define cuáles son las relaciones entre el Estado y las personas que viven en él.

¿DE DÓNDE VIENE LA IDEA DE HACER CONSTITUYENTES?

Recordemos que, en Ecuador, la que vamos a tener es la décima segunda Constitución. Para nosotros es frecuente organizar asambleas constituyentes, y para cada una se dice que cada época es diferente y que, por tanto, el resultado también será diferente.

La idea de hacer una Constituyente la traemos desde la Revolución Francesa. En ese momento se dio un cambio de régimen político desde la monarquía a lo que desde entonces se llamó la república. El principio de ese nuevo régimen es que se ocupaba del bien colectivo, es decir, de la cosa pública y no de los intereses particulares. Igualmente, en ese momento se creó la idea de nación, entendida como el hecho de que todos los miembros de una sociedad son iguales. Con la Constitución que creó la Revolución Francesa nació la idea de que

existe un contrato social, entre la sociedad y el Estado, cuyo objetivo es el de lograr la igualdad.

Esta idea de nación es diferente de la que hemos tenido en América Latina. Nosotros, al idear nuestras repúblicas, no tuvimos la visión de la igualdad social, pues nos basamos en la existencia de una extrema desigualdad social. Hasta la actualidad, en nuestras sociedades siguen teniendo predominio las corporaciones, es decir, las organizaciones de grupo que normalmente excluyen a la mayoría. Las asociaciones profesionales son una herencia de los gremios artesanales del pasado, de los cuales uno debía ser miembro si quería tener trabajo. Por ejemplo, los joyeros, para acceder al oro, debían ser miembros del gremio de joyeros, de lo contrario no podían hacerlo. De esa forma existían corporaciones que discriminaban étnica y socialmente, lo cual tiene continuidad hasta ahora.

La democracia en nuestros países, particularmente en el Ecuador, tiene dificultades para su funcionamiento. En primer lugar, porque funciona en esa lógica de organizaciones, de pequeños grupos. En segundo lugar, porque las sociedades latinoamericanas son sociedades donde los derechos políticos, sociales y económicos están ampliamente reconocidos en sus constituciones, pero donde, en la práctica, subsisten las condiciones de desigualdad que impiden su ejercicio. En tercer lugar, vemos que tampoco ha funcionado la idea de nación, puesto que, en el caso del Ecuador, por ejemplo, los pueblos indígenas —que constituyen la mayoría de la población— hasta hace poco no tenían acceso al sistema político. Igual situación se daba con los pueblos afrodescendientes. Es sólo recientemente, precisamente en la anterior Asamblea Constituyente, que estos pueblos y culturas fueron reconocidos formalmente, lo que quizá fue el hecho más importante que se logró con esa Asamblea. En el pasado, las instituciones y las leyes no eran

vistas como propias de estos pueblos, y ellos mismos se sentían más bien extraños al sistema político.

Otro aspecto clave para entender lo que estamos viviendo en Ecuador y en América Latina es que hemos pasado por ciclos de momentos oligárquicos, en los cuales el poder político y económico se han concentrado, a otros ciclos que se caracterizan por la búsqueda de una mayor redistribución y por la reducción del poder del grupo oligárquico —que es, de hecho, el momento en que vivimos actualmente—. En el Ecuador, que es uno de los países del mundo donde, desde la última Asamblea, existen el máximo de derechos económicos, políticos, sociales e inclusive culturales reconocidos, cambiamos poco las estructuras socio-económicas, lo cual constituye una de las principales contradicciones que enfrentamos.

Es frecuente que la gente diga que hay que hacer el cambio a través de una Constitución. Cada cual quiere inaugurar una nueva era a través de ello. La pregunta que se tiene que hacer, entonces, es si se puede o no cambiar la situación a través de una Constitución. En América Latina, particularmente en el Ecuador, se vive la ilusión de que las leyes van a cambiar las condiciones socio-económicas. Lo mismo decíamos en 1998, cuando hicimos la última Constitución. Esta creencia se desvanece cuando pensamos que existen sociedades que tienen constituciones endebles y cuyas leyes muestran poco interés en definir la igualdad social y los derechos, pero que, sin embargo, son mucho más igualitarias que las nuestras, como es el caso de Canadá.

Al parecer, el problema no son las leyes. Nuestra situación viene de una cultura política sustentada en la idea de que “yo puedo usar la ley sólo si me conviene”. No podemos, pues, pasar por alto nuestras características socioeconómicas, por las cuales cada vez existe una mayor tendencia a la concentra-

ción. Por ejemplo, había más igualdad cuando exportábamos banano a través de la producción de pequeños productores que ahora que lo hacen las grandes compañías.

Frente a esta situación, un aspecto fundamental que se debe considerar para la búsqueda de mayor igualdad, más que a través de leyes o de una Constitución, es la lucha social. Esta exige tener organización, tener propuestas, tener proyectos de largo plazo para lograr la igualdad. Sin la lucha social no se pueden lograr resultados positivos a largo término. En todos los casos, debemos partir de nuestras condiciones, de nuestras visiones, y pensar que los cambios son procesos en los que no existen milagros y que no se logran de un día al otro, sino que se forman de una acumulación de acciones y propuestas, dependiendo de la comunidad que propugna esos cambios.

¿POR QUÉ HEMOS LLEGADO A QUERER UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE?

Es importante recordar que el Ecuador vive varias crisis políticas, económicas, sociales y culturales desde hace mucho tiempo. Una de las crisis graves tiene que ver con que el Ecuador ha sido un país de equilibrios, situación singular en relación a toda América Latina. Por ejemplo, si tenemos un candidato a la presidencia de una región, el vicepresidente tiene que ser de otra; si el ministro es de una región, el subsecretario es de otra; si una noticia hace relación a una región, la siguiente habla de otra. Eso está arraigado en nuestro modo de ver. El Ecuador es una lógica de equilibrios regionales, lo cual tiene ventajas y desventajas. La mayor ventaja, quizá, es que no se concentra la riqueza en un solo polo, como ocurre en otros países; la mayor desventaja, por su parte, es que, cuando se

quiere decidir algo, hay que llegar a acuerdos, y eso no es fácil. Además, los acuerdos logrados no han sido respetados, especialmente en el gobierno de León Febres Cordero, que llevó las ventajas a un solo lado (Guayaquil), y rompió el equilibrio regional. Esa ha sido una de las causas que nos ha llevado a la crisis actual, tan perjudicial para la vida política y económica del país. Es urgente, por tanto, resolver el problema regional.

Otra situación que viene consolidándose desde hace 25 años es la confrontación entre la tendencia neoliberal y sus oponentes. Cada sector quiere oponerse al otro, y no hemos logrado crear una salida viable: vivimos empatados. Los sectores populares han buscado permanentemente oponerse a las propuestas neoliberales, mientras los neoliberales han buscado la privatización de los sectores públicos, la reducción de los gastos de salud y educación, y, en general, la reducción de la presencia del Estado en un país, como el nuestro, conflictivo y fraccionado. Todo ello ha generado el incremento de la polarización social, situación que no nos permite definir una propuesta de largo plazo. Hemos perdido el sentido de futuro para la sociedad ecuatoriana. No tenemos un proyecto claro y los esfuerzos se desperdician por las permanentes disputas. El neoliberalismo ha avanzado en el país, y eso ha tenido una serie de consecuencias, especialmente el crecimiento de la pobreza, la desigualdad social y la concentración de la riqueza, lo cual ha incrementado, como nunca, la corrupción.

Otro aspecto agrave es el hecho de que algunos políticos han estado en plena convivencia con ciertos sectores económicos sin pensar en el bien colectivo o en el interés general. Un ejemplo de esta situación fue la crisis bancaria, cuando se permitió que 6.500 millones de dólares del presupuesto del Estado se destinen para salvar el dinero de los ahorristas, debido a que los propietarios de los bancos sacaron su dinero

al exterior. Por otro lado, muchos políticos han querido tergiversar la justicia para hacerla un instrumento de chantaje o de defensa de sus intereses personales. Esto nos ha llevado a tener políticos que sean rechazados por una población que piensa que ellos no la representan. Por todas estas cosas ha nacido la idea de que hay que cambiar, renovar, impedir que los políticos hagan de las suyas, y, por lo mismo, se concibe la idea de que la Asamblea Constitucional es necesaria para cambiar al país, para controlar a los políticos —para que no se vuelvan presas de los intereses económicos— y, paralelamente, a los partidos. Para todo ello se ve necesaria una participación ciudadana que busque un mayor reconocimiento de los derechos con el fin de lograr la igualdad socio-económica.

¿QUÉ PUEDE HACER LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y PARA QUÉ PUEDE SERVIR?

Una Asamblea, en principio, tiene que estar compuesta por representantes electos de toda la sociedad, de todos los sectores sociales y políticos. Su fin es crear una nueva Constitución y, eventualmente, modificar directamente las instituciones.

Hoy en día, mucha gente nos está diciendo que se debe limpiar al país de los males antes mencionados: controlar a la oligarquía y a los partidos, ya que los partidos hicieron lo que les dio la gana cuando la gente no participaba; poner orden en el Estado y en las instituciones; reorganizar el Estado, por ejemplo, con la descentralización, para lograr una buena repartición de las funciones y prerrogativas de los diferentes niveles de gobierno; no más neoliberalismo, por las consecuencias que ha traído; etc. Se cree que con todo ello se pue-

de cambiar el peso de las élites económicas que todavía han dominado el país. El problema es que hasta ahora no sabemos cómo vamos a hacerlo. El gobierno, que es el principal proponente de la Asamblea, ha promocionado la idea sin propuestas concretas. Eso es un grave problema, porque hay otros que sí tienen propuestas y quieren promocionarlas. La consecuencia de esta situación es que vamos a estar en condiciones desiguales. Por lo mismo, es una responsabilidad de todos y todas contribuir para construir propuestas y debatirlas a nivel público. La Asamblea Constituyente, que esperamos nos dará una Constitución que dure y en la cual la mayor parte de la población se reconozca, debe ser el fruto del esfuerzo de todos y todas, no solo de una minoría.

Es necesario, por otra parte, tener claridad sobre lo que realmente la Asamblea Constituyente nos puede dar. Conviene insistir en la idea de que en una Asamblea Constituyente no va a realizar un cambio general de la vida económica y social, como se piensa. Muchas de nuestras condiciones socio-económicas no van a cambiar. La Asamblea es, principalmente, un instrumento útil para ordenar el Estado y la vida política. Algo importante, aunque limitado, es lo que se puede hacer a nivel económico, especialmente en el campo de las orientaciones, por ejemplo: pensar en las normas que guiarán la economía del país, el peso del Estado en la economía o el peso de la sociedad organizada en la economía. Los aspectos políticos sobre los que podemos influenciar son de mucha mayor importancia para nuestra vida.

El proceso tiene que ser democrático y eso exige la participación de la gente para legitimar los resultados. La Constituyente es un momento de confrontación de propuestas, por eso es necesario tener propuestas y, en muchos casos, es necesario defender lo que ya se ha obtenido. Para eso, en primer

lugar, debemos pensar en elaborar propuestas bien definidas; en segundo lugar, debemos promocionarlas para que sean parte del debate público; en tercer lugar, es necesario defenderlas antes de la Asamblea y durante la Asamblea.

Este período debe ser una escuela de democracia para recoger ideas, lograr alianzas y consolidar apoyos a las propuestas. Es fundamental unir las fuerzas, porque se trata de un debate grande, y es importante lograr una mayoría democrática. Es necesario construir consensos para que por fin tengamos una Constitución que dure y que sea fruto de la sociedad ecuatoriana y no de una minoría, cualquiera ésta sea.

¿QUÉ TIPO DE PROPUESTAS CONVIENE DESARROLLAR?

Hay dos tipos de propuestas para la Constituyente que conviene recordar: en primer lugar, las propuestas particulares y sectoriales de los diferentes grupos sociales o regiones del país —de los indígenas, de las mujeres, de los afroecuatorianos, de los jóvenes, de la Amazonía, de la Costa, de la Sierra, etc.—. Estas pueden ser el instrumento para pensar en un nuevo sistema político que parta del eje central de los derechos con el objeto de evitar los conflictos de convivencia el día de mañana. En segundo lugar, hay propuestas generales. Todos y todas, incluidas la minorías sociales, podemos pensar al Ecuador a partir de nuestra condición, pero no nos encerramos solamente en lo particular, en lo que le corresponde a mi región, a mi persona o a mi grupo; pensemos al país desde nuestra condición y eso será lo que aporte a largo plazo para el Ecuador. Conviene pensar al país en su conjunto y en la necesidad de constituirlo con el esfuerzo de todos y todas. Preguntémonos, a modo de ejercicio, qué podemos aportar

a la Constitución, qué podemos cambiar de la Constitución y qué conviene mantener de la Constitución. Este ejercicio permitirá conocer la Constitución, pues creo que la mayoría no la conoce.

Para terminar, es importante hacer algunas sugerencias, no tanto de propuestas sino de problemas que deberíamos en principio priorizar para tratar en la Constitución:

- *La inestabilidad de gobiernos, instituciones, leyes.* Este problema ahonda el sentido de fatalismo y derrota que existe en el sector popular. Cuando las cosas no son claras y hay confusión, muchos prefieren separarse. Hay muchos estudios que demuestran que la inestabilidad no propicia un clima de desarrollo y crecimiento económico sustentable. El nivel de riqueza por persona y sociedad en nuestro período colonial era igual al de Norteamérica. La inestabilidad sería la consecuencia de la situación actual.
- *Consolidar la sociedad civil y la comunidad política.* Ecuador ha logrado dos avances importantísimos en la sociedad civil en los últimos tiempos de nuestra historia. Por un lado, existe ahora una pequeña sociedad civil: el aspecto clave es el valor de que los ciudadanos se ocupen de sus problemas. Es nuestro deber consolidar a la sociedad civil, para lo cual es necesario generar garantías para su participación. Por otra parte, hemos avanzado en la idea de la comunidad política al lograr incluir a los pueblos indígenas y afrodescendientes, que anteriormente se sentían excluidos. Ecuador es ahora un modelo por haber reconocido la diversidad cultural de los pueblos y los derechos

colectivos. Es necesario consolidar y precisar el ejercicio en la práctica de los derechos colectivos, para lo cual es necesario generar instituciones y proyectos que perduren. Eso permitirá llegar a un mejor esclarecimiento de las normas de la pluriculturalidad y de los derechos colectivos que tienen ahora los diferentes pueblos y nacionalidades.

- *El problema regional, que es una cuestión de nuestra personalidad colectiva.* Para unos, hay que crear instituciones que borren el regionalismo a través de la creación de regiones grandes que vayan de la Amazonía a la Costa. Personalmente, creo que eso no necesariamente va a eliminar la lucha regional. Otra posibilidad es que reconozcamos que somos bi, tri, o cuatri regionales y, por lo mismo, debemos hacer instituciones que reconozcan esa diversidad regional. Podemos tener un consejo de Estado regionalizado, podíamos repartir los recursos de modo regional, etc. Si seguimos negando lo que somos, el problema no se va a resolver.
- *Representación y descentralización (autonomías).* En la anterior Asamblea no se pudo llegar a un acuerdo sobre lo que convenía en cuanto a la descentralización en el Ecuador. Para muchos, las provincias ya no valen; efectivamente, el consejo provincial ya no dice nada, pues se disputa con el municipio las tareas. Podríamos tener un poder local fuerte y sólido, con mayores atribuciones y recursos, que responda a las necesidades de la gente y con el que ésta se identifique. Ello incrementaría la participación ciudadana. También es necesario complementar ese poder con un poder cen-

tral sólido, pues de lo contrario no seríamos un país. El problema son las provincias: se debe tener el coraje de definir las o redefinirlas. Eventualmente, se podría crear otro sistema de poder regional —podrían ser las regiones—, al que debe darse atribuciones y funciones. También debemos pensar en un gobierno central con atribuciones y recursos destinados a dar sentido al conjunto, y no, como tenemos ahora, un poder centralizado que no da sentido al país. Esta es, posiblemente, la reforma más importante que podríamos pensar en la próxima Asamblea Constituyente.

- *Reorganizar la representación política.* En la actualidad tenemos diputados que, para nosotros, no nos representan, lo cual implica que debemos pensar en la reorganización de la representación. Deberíamos tener, por ejemplo, diputados nacionales aparte de los provinciales, o electos a otros niveles. Lo mismo a nivel de la provincia y del cantón: gente que realmente represente a las parroquias. Este es un problema sustantivo para el que debemos buscar una solución. No porque aumentamos el número de diputados tendremos una mejor representación. La calidad es la que hace una mejor representación, no necesariamente el número.
- *Una prensa independiente: garantía de democracia y pluralismo.* El Ecuador es un país bastante liberal y abierto, en el cual se sabe y se discute de todo. Sin embargo, frecuentemente la opinión está dirigida por los intereses de los dueños de los medios. Pensemos en lo que pasó en el momento de la crisis bancaria: como

dos grandes familias eran dueñas de prensa y bancos, televisión, radio y prensa escrita se consagraron, sin descaro, a defender los intereses de los banqueros corruptos, dueños de esos medios. Esa concentración de la propiedad de los medios es antidemocrática. Una prensa concentrada en el poder económico no ayuda a la democracia. Es necesario cortar los monopolios y tener una prensa más pluralista y más democrática.

- *Una sociedad autogestionaria.* Una sociedad que tiene ciudadanos que asumen sus condiciones y son partícipes de las soluciones requiere que se reconozca el derecho a su constitución como entidad autogestionaria. Deseo insistir que no todo es cuestión de mercado, estatismo o “comunitarismo”, sino de algo diferente que pueda competir con las empresas y el Estado mismo. Muy bien se puede pensar en una sociedad autogestionaria en la que la participación ciudadana, en organizaciones o no, pueda ser incluida en la economía para resolver de mejor manera los problemas mediante el desarrollo de respuestas de acuerdo a nuestras condiciones socioeconómicas y de toda índole.
- *Ciudadanía y desigualdad social.* Nuestro mayor problema es la desigualdad social, por lo que es necesario desarrollar un proyecto ciudadano que busque que, para las generaciones futuras, se logre una verdadera igualdad social. En la Constitución debemos delinear al menos los ejes de un proyecto de ciudadanía que se ponga en funcionamiento a cada nivel con miras a contrarrestar las diferencias e incrementar la igual-

dad. Es indispensable construir una cultura de igualdad, civismo, pluralismo, laicismo y respeto al otro. Sin estabilidad social, la inestabilidad política no va a perdurar.

En resumen, conviene potenciar el proceso de preparación y realización de la Asamblea para que el resultado final sea el fruto de una amplia participación y, así, que el conjunto de la población y de sus diversos sectores hagan suya a la nueva Constitución, y que ésta tenga la indispensable duración e impacto.

Las posibilidades de transformación del país con la reforma política dependerán no tanto de las innovaciones, sino prioritariamente de este proceso participativo y pluralista que haga que la Constitución sea algo propio, reconocible y aceptable como legítimo, y que permita tener un proyecto a largo plazo.

¿PARA QUÉ PUEDE SERVIR UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Dr. Norman Wray

Doctor en Jurisprudencia, profesor de
Derecho Constitucional y Estados de Derecho
en la Universidad San Francisco de Quito,
integrante de Alternativa Democrática.

INTRODUCCIÓN

Parece que la Constituyente y la Constitución son temas exclusivos de abogados; se vuelven complicados porque se los trata desde ese punto de vista. También nos han hecho creer que la ley y el derecho son temas solamente de abogados, por lo cual nos ganamos la profesión tratando de traducir estos temas para todo el mundo y a veces para nosotros mismos. Este es el primer mito que hay que romper cuando entramos en un proceso constituyente.

Estoy convencido de que el tema de la Constitución es fundamentalmente un acuerdo político. Aquí estoy criticando a algunos juristas connotados, que han sido mis profesores, cuando decían que el fin del derecho es la justicia, como un acto más o menos de ángeles. No hay una sola ley que no sea eso: un acuerdo político redactado de manera legal. Cuando yo decido, por ejemplo, construir una casa, le digo a una persona: “Yo quiero construir una casa de estas características”. Ese acuerdo, ese contrato que se elabora con objeto, conteni-

dos y sanciones en caso de incumplimiento, es elaborado de manera jurídica. Ese contrato establece posibilidades y establece límites para cada una de las partes.

Partiendo de este tema, yo creo importante señalar que la Constitución es eso: un contrato, un acuerdo que tiene unas características específicas. Muchos señalan que es un contrato social, por eso se llama Constitución Política del Ecuador: un acuerdo político en una sociedad determinada y en un momento histórico determinado.

LAS CONSTITUCIONES EN EL ECUADOR: UN REFLEJO DE SU HISTORIA Y DE LAS LUCHAS DE SUS PUEBLOS

Si nosotros revisamos la historia de las constituciones en el Ecuador, podemos tener una lectura de lo que ha sido la historia del Ecuador y la lucha de sus pueblos hacia la consecución de días de mejor y mayor dignidad para su existencia. Según la Constitución de 1830, aquella que dio origen al Ecuador como lo conocemos, solamente podían votar unos en detrimento de otros, pese a que esa Constitución venía con una fuerte carga de las teorías liberales de la Ilustración. Con esa Constitución sólo podían votar aquellos que tenían 300.000 pesos, una renta equiparable o bienes inmuebles por ese monto. En otras palabras, estaba excluida de ese derecho un alto porcentaje de la población. Fue una Constitución firmada posiblemente entre blancos, mestizos y criollos, y ese fue el pacto político que dio origen al Ecuador. Un cambio de gran significación se dio con la Revolución Liberal de 1895. Tuvieron que pasar más de 70 años para que se consagre, por ejemplo, la separación entre el Estado y la Iglesia. Y tuvieron que pasar 168 años en total —1830 a 1998— para que se reconozcan derechos colectivos a

los pueblos indígenas y afroecuatorianos, es decir, a aquellos que no participaron en la fundación de la República en 1830.

La lucha de los pueblos indígenas, o la lucha de las mujeres, o la de los trabajadores, todos los cuales eran excluidos y cuyos derechos sólo fueron reconocidos a fines del siglo XX, fue un proceso de lucha social. Nada de lo que está en la Constitución en reconocimiento de derechos ha sido fruto de una dádiva del poder establecido. Ningún poder establecido hace algo para afectar su poder y resultar perjudicado.

Una Constituyente también refleja conflictos entre aquellos que manejan el aparato del Estado, los recursos económicos y los poderes político, ideológico o económico, y aquellos que no lo tienen, o que luchan por tener la posibilidad de manejarlo para producir cambios estructurales en el contexto en el cual se plantean estas transformaciones: modificar el entorno, equilibrar las relaciones de poder, ampliar la cobertura de derechos, dar oportunidades de vida digna a más gente.

EL SURGIMIENTO HISTÓRICO DE LAS CONSTITUCIONES

Las constituciones surgen históricamente como un elemento de enfrentamiento y lo hacen en un momento histórico de la humanidad, el cual se caracteriza porque, en Occidente, se estaba cuestionando el ejercicio del poder por razones divinas y hereditarias. Antes de la Revolución Francesa y la Revolución de las Colonias Inglesas en Norteamérica, no se conocía este ejercicio de constitución. Estos son los referentes constitucionales históricos que permiten el surgimiento de la idea de la Constitución y que se complementan con lo que dice la redacción de los Derechos del Hombre en su artículo 16: “Aquella nación que no tenga garantía de derechos o que

no establezca la división de poderes no tiene Constitución”. Esta fórmula constitucional aún se sigue manteniendo hasta la actualidad.

En toda Constitución, hay una parte que se llama dogmática, donde se establece las atribuciones fundamentales del Estado y la garantía de derechos, y otra parte que se denomina orgánica, en donde se establece la división de poderes, es decir, la forma como se quiere administrar el Estado. Esas dos partes constan en la mayoría de las constituciones en el mundo.

La Constitución, entonces, es un instrumento que obedece a un acuerdo, un acuerdo entre una sociedad y sus representantes a través de un cuerpo colegiado llamado Asamblea Nacional Constituyente. En ella se indica cómo se quiere establecer la garantía de derechos y cómo se quiere organizar el Estado en relación a la división de poderes, a los límites que se quiera poner al poder político, etc.

La gran pregunta de los teóricos de la Ilustración ha sido cómo limitar lo ilimitable. Rousseau decía que las sociedades están gobernadas por leyes y no por hombres; Locke decía que el Estado surge como un contrato social para reconocer y defender los derechos, que para él eran sagrados, de la libertad y la propiedad. En el momento en que eso se rompe, se rompe el pacto de la comunidad política con el gobierno y es necesario elegir otro gobierno. Después vino Carlos Marx, que planteó que es importante la concepción de ciudadano, el mismo que fue un avance de la Revolución Francesa. Sin embargo, ve en esto una contradicción, es decir, existe un ciudadano con derechos políticos y libre, pero no los puede ejercer porque sus condiciones económicas y sociales no lo permiten.

LA CONTRADICCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES

La contradicción latente para llevar a la práctica los derechos y las posibilidades económicas y sociales es la tensión que se refleja en muchas de las constituciones en todo el mundo, más aún en la de nuestro país. En 1998, nosotros construimos un Estado Social de Derecho, que es una forma de eliminar esa contradicción, en condiciones de vida democrática, con establecimiento de normas y de límites para el ejercicio del poder, por ejemplo, mediante la creación de obligaciones claras para la consecución de metas sociales y económicas específicas que permitan a todos la mayor cobertura y garantía de los derechos, no solo de los civiles y políticos —es decir, votar y ser electo—, o solamente de libertad de comercio, libertad de propiedad y de tránsito, y reconocimiento a la vida, sino también, de orden social, económico y cultural, lo cual significa: calidad de vida, educación, salud, alimento y vestido; incluso se debe tomar en cuenta el derecho medio ambiental, con toda la importancia que tiene. El medio ambiente no tiene que ver sólo con los pajaritos, sino que tiene que ver con la salud, con las condiciones de vida de la gente. Por ejemplo, en la Amazonía existen estudios que revelan cómo la explotación petrolera ha llegado a afectar la salud de las personas y la calidad del agua, entre otras cosas.

La democracia vive y se alimenta del conflicto y éste le es necesario para su transformación. En este sentido, el problema es cómo manejar el conflicto. En Colombia, uno de los conflictos se maneja de manera violenta, pese a que, en 1991, en ese país se realizó una Asamblea Constituyente, a la que se llamó “La Constituyente de la Paz”, en una coyuntura en la que varios grupos armados estaban regresando a la vida civil, entre ellos el M19. Allá tuvo que producirse un hecho político

y simbólico, organizado desde la sociedad colombiana, que se llamó “séptima papeleta” y que tuvo el objetivo de crear un hecho político que viabilice efectivamente la convocatoria a la Asamblea. Lo que hicieron fue pedir que, en un proceso electoral, el gobierno permita que se inserte una papeleta adicional para que la gente diga si quería o no una Asamblea. Este hecho político creó una opinión pública favorable a este tema y la Corte Suprema avaló esta convocatoria.

Esto revela dos hechos importantes: 1) las asambleas constituyentes sí hacen constituciones y reactivan el pacto social, y 2) adicionalmente, se necesita de la creación tanto de actores políticos como de instancias del Estado que estén dispuestos a jugarse por el acuerdo y desarrollo de ese texto.

Estoy seguro de que, al siguiente día de la Asamblea Constituyente, las condiciones de vida de la gente no van a cambiar, ni la pobreza, ni las condiciones de trabajo. Si existen candidatos que dicen que quieren ir a la Asamblea Constituyente porque van a hacer un puente, por ejemplo, están mintiendo, porque la Asamblea Constituyente no hace obra pública. Lo que va hacer es crear un espacio de construcción de un acuerdo político, de un pacto de vida en común reflejado en forma jurídica en un texto constitucional, con políticas de construcción hacia el largo plazo en las cuales nos comprometemos todos los ciudadanos a través de la fuerza de los actores políticos que firman ese acuerdo, llámense movimientos, organizaciones, partidos políticos, hombres y mujeres, etc.

LOS PROCESOS CONSTITUYENTES SON PROCESOS ÚNICOS

Los procesos constituyentes responden a las condiciones propias de cada país. Nosotros, por ejemplo, no podemos

copiar el proceso de Venezuela, no tenemos ni sus fuerzas armadas, ni al Coronel Chávez, ni sus recursos económicos. Tampoco podemos parecernos a Bolivia, que está en un mismo proceso, pues no tenemos ni la misma historia, ni sus condiciones. Lo que vayamos a hacer es fruto tanto de lo que nos propongamos para el futuro como de nuestra historia y condiciones actuales.

En Colombia, luego de 40 años de lucha guerrillera, los partidos políticos liberal y conservador decidieron repartirse el poder, cada cual por seis años, sin permitir que nadie más entre al manejo del Estado. Surgió, por esta razón, la acción violenta que plantea la democracia en armas. ¿Qué pasó? Los rebeldes fueron a la Constituyente, entre ellos el M19 y otros partidos de izquierda. Pueblo Democrático, que en la actualidad es la tercera fuerza política con capacidad real de ejercer el poder en Colombia, surgió luego de la Constituyente y se declaró defensor del Estado Social de Derecho, constituido en 1991. Este partido tiene ahora la alcaldía de Bogotá y fue el rival más fuerte de Uribe en las últimas elecciones. En este sentido, se puede ver que la Constituyente también genera nuevos actores políticos y renueva a otros, o en principio debería servir para ello.

En Colombia surgió un organismo que es fundamental para la vigencia de la Constitución: la Corte Constitucional. No se trata de una institución como nuestro Tribunal Constitucional —que ya sabemos como está conformado y los intereses que mueven sus fallos—. La Corte Constitucional colombiana se ha jugado en temas muy conflictivos en base a la calidad jurídica de sus fallos reconocidos a nivel mundial e inclusive a riesgo de confrontar con Uribe, quien ha demostrado su intención de restringir derechos bajo el pretexto de la lucha antiterrorista. Se trata, pues, de una instancia del Estado con

una concepción amplia de lo que significa el bien público, desprovista del poder históricamente creado para eso.

¿PARA QUÉ VAMOS A UNA CONSTITUYENTE?

Si creamos una Asamblea Constituyente en la cual no tengamos como factor fundamental el establecimiento de un nuevo orden, entonces, ¿para qué vamos a una Constituyente? En 1998, en la Asamblea Constituyente, pasó un hecho importante del que nadie se está acordando, pero que es un hecho simbólico y político que tiene que ver con la crisis actual. El Partido Social Cristiano (PSC) tuvo un bloque en la Asamblea de 1998 (la mayoría de integrantes de ese bloque eran independientes auspiciados por ese partido). El pacto entre la Democracia Popular, liderada por Oswaldo Hurtado, y Jaime Nebot, que lideraba el PSC, viabilizó la realización de la Asamblea, porque Pachakutik apenas estaba iniciándose (estuvo allí con un equipo técnico de la CONAIE que negoció directamente los derechos colectivos en la Asamblea). Antes de que termine la Asamblea, el acuerdo político se rompió por dos hechos fundamentales: no querían impulsar la reforma de la seguridad social en términos de profundizar su privatización, ni tampoco el impulso a las autonomías en los términos que Nebot quería. Como no se dieron las condiciones para lograr sus objetivos, Nebot rompió el pacto. Eso implica que no se adhirieron al contrato, y esa Constitución salió por dignidad, es decir, porque había que sacarla.

Luis Mejía Montesdeoca fue nombrado como Presidente de la Asamblea. Él era un hombre de Fabián Alarcón, el mismo que, como Presidente de la República, no quería publicar la Constitución en el Registro Oficial, porque no estaba de

acuerdo con las reformas. Esa Asamblea limitada, porque solo estaba para reformar la Constitución, se declaró con plenos poderes para sacar el manejo de manos del ejecutivo y traspasarla al Tribunal Constitucional, con lo cual pudo entrar en vigencia la Constitución del 98. Esto lo digo para esclarecer el tema de los plenos poderes, por el cual todos los juristas se rasgan las vestiduras, y para decir que, potencialmente, todas las asambleas pueden ejercerlos. El punto es que existan las condiciones y motivos para que se los ejerza.

EL RETO ACTUAL: LA LEGITIMIDAD DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Es muy difícil que la nueva Constitución tenga legitimidad si no existe la capacidad de definir un acuerdo profundo en el Ecuador sobre el tema de las autonomías y la descentralización, así como de las condiciones en que se va a reorganizar el Estado para distribuir el poder político y económico, y ampliar las posibilidades de desarrollo equitativo para todas las regiones del país. Esta Constituyente tiene que jugarse todo para construir ese acuerdo político. Ojalá participen la mayoría de las fuerzas políticas del país. Nadie se puede excluir del acuerdo, y tienen que haber actores políticos que se esfuercen por mantener la Constitución en el tiempo; de lo contrario, ésta no será la última Constitución, habrá varias más. La Constitución se sostiene por su capacidad de mantener el respeto y el acuerdo bajo el cual una sociedad se somete a las reglas que ésta plantea: ese es el acuerdo fundamental.

CARÁCTER Y CONTENIDO DE LA CONSTITUYENTE Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Dr. Napoleón Saltos

Ex diputado, miembro de la Coordinadora de Movimientos Sociales.

INTRODUCCIÓN

Vivimos un período constituyente, no solo en el Ecuador, sino en toda América Latina. No es un tiempo común: vivimos un tiempo muy especial. Yo diría que esta es una oportunidad que se presenta a los países cada cien años. Por lo tanto, lo primero que quiero plantear es que tenemos la altísima responsabilidad de saber si utilizamos o no esta oportunidad.

Un período constituyente quiere decir un período de cambio. Pero, ¿cambio de dónde a dónde? Mi respuesta es que queremos pasar de un Estado con una economía que está llegando a su límite, que está en crisis, a un nuevo Estado y a una nueva economía. La Asamblea Nacional Constituyente, metafóricamente, es el puente para dar ese paso.

¿DÉ DÓNDE ESTAMOS TRATANDO DE SALIR?

La situación que enfrentamos no es un problema coyuntural, ni tampoco es un problema de régimen: es el Estado el

que ya no da más. Se trata de la decadencia final del Estado colonial, ese Estado que en 1830 se fundó como Estado republicano, con ciertas tesis de la Revolución Francesa, pero que hasta ahora ha venido acarreado una serie de herencias coloniales. Esa eclosión de conflictos raciales étnicos que todavía hoy permanecen, como es el caso de la segregación regional y la discriminación étnica, no ha sido resuelta. Ni siquiera está resuelta la constitución de una república que contemple la presencia de todas las regiones. En otras palabras todavía tenemos que resolver los problemas de nacimiento de 1830. Sin embargo, fundamentalmente lo que se encuentra en crisis es el Estado liberal, ese Estado que fue resultado no del triunfo, sino de la derrota de la Revolución de Alfaro. Triunfa la Revolución Alfarista, vamos a la Constituyente de 1906, pero el Estado que funciona es el Estado resultante de la muerte de Alfaro, así como, en 1830, el Estado republicano que se constituye no es resultado del triunfo de Bolívar, sino de su derrota. No se constituye la Gran Colombia, se constituyen estos estados fragmentados, con tendencia a la fragmentación originaria, y eso es lo que tenemos que resolver.

En 1900, no solo en el Ecuador se formó el Estado liberal que hasta ahora rige. En toda América Latina se crearon Estados liberales que se fundaban sobre dos ideas básicas: que el Estado es un contrato social entre ciudadanos, y que ese contrato es, sobre todo, de derechos, que se desarrolla y va llegando a su forma más perfecta que es la democracia representativa, que en Ecuador vivimos desde hace 27 años. Sin embargo, actualmente vivimos la incapacidad de esa democracia para resolver pacíficamente los conflictos, o simplemente para resolverlos a secas. Tal es el caso, por ejemplo, de la descalificación de los diputados, problema en el que nadie sabe quién tiene la capacidad de decisión. En otras palabras, no hay Es-

tado de Derecho. El Tribunal Electoral dice: “En período de elecciones yo soy la máxima autoridad”; viene el Congreso y dice: “Yo soy la primera autoridad”; viene el Tribunal Constitucional y dice: “Yo tengo la última palabra”, etc. Todo eso es un signo de cómo el Estado liberal ya no funciona más, ya no puede resolver en paz y dentro de la norma los conflictos políticos.

Este problema no es actual; viene desde tiempo atrás. De hecho, la inestabilidad en Ecuador viene desde 1994, con la caída y fuga de Dahik, luego de lo cual vino el problema de Bucaram, de Mahuad, de Lucio Gutiérrez. Ese Estado y esa democracia liberal no dan más.

Sobre todo, lo que ya no da más es el modelo económico, y aquí viene la diferencia con la Constitución liberal. La nueva Constitución debe tener, como eje, el cambio del modelo económico: ésa es la diferencia con los otros cambios que se proponen. No se trata simplemente de ir a la Constitución número veinte: vamos a una nueva Constitución porque necesitamos un nuevo modelo económico. Lo que ha entrado en crisis en la economía es lo que hemos llamado economía de libre mercado o neoliberal, que ya no da más.

Por ejemplo, el Ecuador produce 550.000 barriles diarios de petróleo. En el período de bonanza petrolera, con la subida de precios internacionales entre diciembre de 2002 y el 2006, en que el precio promedio estaba a 50 dólares americanos, eso significó 27'500.000 dólares diarios. Si lo multiplicamos por 365 días al año, tenemos 10.037'500.000 dólares, tomando en cuenta únicamente el valor del petróleo como crudo, sin incluir los derivados. ¿Ha dónde ha ido esa riqueza? ¿Quién la tiene? De esa inmensa cantidad, apenas 2.000'000.000 va al presupuesto del Estado, el resto va a las arcas internacionales y, otra cantidad menor, va a manos de los intermediarios y gru-

pos de poder locales. Eso es lo que llamamos el poder 20/80 (20 para el Estado ecuatoriano y 80 para los grupos vinculados al petróleo). Eso es lo que ya no da más.

Cuando nosotros decimos que vamos a cambiar el contrato social, decimos que queremos un Estado de bienestar común que resuelva los problemas básicos de la población, es decir, las necesidades de salud, educación, trabajo y vivienda. Pero, si queremos ir a ese contrato social, ¿cómo lo resolveremos, en términos de proyecto económico, si no hay una recuperación soberana de la riqueza del país para poder reordenar la hacia las necesidades básicas de la población?

La Constitución de 1998 resume un proceso de privatización de neoliberalismo que viene desde 1982-83 y que eufemísticamente se llama de economía social de mercado. Para graficar esto, me voy a referir a un artículo de la Constitución, que dice: “Los recursos naturales son de propiedad del Estado; esos recursos pueden ser administrados por empresas públicas o privadas”. La nueva política no existe en el aire, maneja intereses concretos, maneja, sobre todo, economía y poder. Por esa vía se abrió la puerta y se dio la vuelta a un ordenamiento jurídico que garantiza que esa riqueza quede para el país.

¿CÓMO HACEMOS PARA PROVOCAR EL CAMBIO?

Debemos entender a la Constituyente como el paso del viejo orden —que, en términos económicos, sociales y políticos, ya no da más— a una nueva propuesta. La segunda condición es que existe un largo proceso ciudadano que se ha ido expresando en una energía social de transformación —lo cual se ha ido mostrando, con la caída de presidentes, en el grito: “Todos fuera”—. Si no hubiera esta energía, no sería posible

esta oportunidad de cambio. Hasta ahora, esa energía ha sido una energía de oposición, de crítica, pero ahora, ese paso implica pasar de ser esos actores sociales solamente críticos a la capacidad de generar propuestas alternativas, es decir, pasar de la oposición a ser poder constituyente.

Es necesario diferenciar entre poder constituyente y Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Constituyente es el espacio de representación (130 principales, 130 suplentes, la mitad mujeres, la mitad hombres). El poder constituyente, por su parte, es el proceso de cambio. Si la energía de oposición no se transforma en poder constituyente, no existe la posibilidad de transformación y más bien podemos perder lo ganado o volver a repetir lo que fue la Asamblea de 1998.

Para que la Asamblea Nacional Constituyente que se elija sea un verdadero puente de ese paso, se requiere, por lo menos, dos características: los plenos poderes y la nueva representación. La crisis es tan profunda que ya no es posible continuar. No es posible poner parches. La Constituyente debe tener plenos poderes, lo cual significa que esa Constituyente tenga como resultado una Constitución, leyes orgánicas y capacidad de cambiar el poder judicial, etc. Para que existan plenos poderes, no puede haber una coexistencia entre la Asamblea Constituyente y el Congreso. Esa fue la historia de 1997-98, tiempo en el que yo era diputado. Mientras el Congreso se reunía en el Palacio Legislativo, aquella Constituyente estuvo arrinconada en el cuartel de las Fuerzas Armadas. Por otro lado, también debe existir una nueva representación: si van los mismos de siempre no va haber cambio. Si van las mismas fuerzas que se han beneficiado de la privatización del petróleo, por ejemplo, si van los que tienen el control del comercio del gas, si van los mismos representantes de los bloques de las transnacionales, no va ha ser posible el cambio. En otras

palabras, no existe propuesta sin una fuerza que la sostenga. Es necesario proponer y tener fuerza para llevar adelante la propuesta.

La pregunta es: ¿Cómo logramos reconstituir esa fuerza para que tenga esos plenos poderes? ¿Cuál es la representación que se va a construir para la próxima Asamblea? Existen grandes retos, y de ellos depende la capacidad de cambiar. Van a haber muchas pruebas, porque decimos que los actores sociales y la ciudadanía somos un gran poder, pero luego viene el proceso electoral y resulta que las maquinarias electorales son el gran poder. Habrá que desarrollar la capacidad de transformarnos de una fuerza social en poder constituyente, una de cuyas características sea tener propuestas alternativas, es decir, saber qué Constitución vamos a proponer. Ese es uno de los ejes claves.

¿CUÁLES SERÍAN LAS FRONTERAS DE ESE PASO, LAS FRONTERAS PROGRAMÁTICAS O EL CONTENIDO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN, DE LA NUEVA CONSTITUYENTE?

Estoy planteando aquí que existe una especie de frontera que hay que rebasar. Esa frontera es superar lo que ha sido uno de los soportes dentro de la vida nacional: la fragmentación de los actores sociales. El modelo neoliberal que estamos viviendo, la democracia del proyecto que estamos viviendo lleva a la fragmentación de los actores. Cada cual empieza a mirar por lo suyo, mucho más si es a nivel individual, frente a lo cual estoy hablando de la potencialidad de los actores sociales. ¿Cómo garantizamos —lo que se ha vuelto una especie de consigna— la unidad en la diversidad? Estoy hablando de la unidad y la diversidad de los actores sociales para proyectarse como fuerza constituyente. ¿Cómo descubrimos esa unidad?

¿Cómo pasamos de este modelo económico neoliberal, cuya característica es la concentración de la propiedad y de los ingresos de la riqueza de manera homopólica, al otro lado?

En este sentido, debemos tomar en cuenta que los datos indican que el 70% de la gente vive en la pobreza, y el 30% de ellos vive en la indigencia. ¿Cómo modificamos eso? El paso es modificar el modelo económico para que cambie el tipo de propiedad. Si no hay cambio de propiedad, o cambio económico que redistribuya la riqueza, o que reorganice o reoriente la relación de la sociedad con la naturaleza, pues seguiremos con un tipo de economía que no respeta a la naturaleza. El cambio del poder económico es un cambio de la forma de propiedad, de redistribución de la riqueza, y por tanto significa un cambio de relación con la naturaleza y de planificación económica y democrática. Finalmente, todo esto se sustenta en otra forma de participación, en otra forma de Estado y en otra forma de democracia. Esta democracia que existe ahora, esta democracia liberal representativa, ha divorciado a la representación de la participación; por eso es que, ahora, una de las tesis centrales es pasar a una democracia de participación, es decir, regresar otra vez a la fuente.

LOS REPRESENTANTES SON MANDATARIOS, NO PROPIETARIOS PRIVADOS DE SU REPRESENTACIÓN

Los que vayan a ser electos assembleístas tendrán que ser gente que recoja la voz de los actores ciudadanos. Por ejemplo, si es que seguimos pensando y actuando como si estas elecciones fueran iguales a las que se hicieron para escoger diputados, si estamos pensando en las mismas personas, no estaremos contribuyendo a este cambio. El cambio tiene que empezar

con nuestra propia actuación. Si queremos un cambio, el plan empieza con nuestros valores, con nuestras actitudes, tiene que indicar un cambio espiritual, un cambio ético. El primer paso es empezar a ver que hay la posibilidad de hacer otro tipo de política: una política que se base en la participación.

LOS CONTENIDOS DE LA ASAMBLEA

Dra. María Paula Romo

Abogada, miembro de la Comisión encargada de redactar una propuesta para la nueva Constitución por encargo del Ejecutivo.

INTRODUCCIÓN

Deseo empezar haciendo una aclaración. En este momento, yo estoy formando parte de una Comisión encargada de redactar una propuesta de Constitución, la cual, según ha dicho el presidente Correa, es un insumo para la discusión de la Asamblea Constituyente. Mi nombre para esta Comisión fue propuesto por el presidente Correa, pero eso no me convierte en vocera del gobierno. No hablo a nombre de la Comisión, pues ésta no tiene terminado su trabajo, y tampoco soy parte de Alianza País. La propuesta que hoy día voy a compartir con ustedes es la propuesta de Ruptura de los 25 y de Alternativa Democrática, la cual ha sido construida colectivamente.

También deseo indicar que nosotros empezamos a hacer política pública, hace aproximadamente dos años y medio, con una feroz crítica a los partidos políticos, pero no como instituciones, sino a los partidos políticos que existen en el Ecuador. Nosotros creemos que se necesita una democracia representativa con partidos políticos, no con partidos políti-

cos que, como los actuales, monopolicen la representación de la ciudadanía hacia el Estado. Creo que son necesarios nuevos partidos políticos, que tengan otra forma de comportamiento, que sean verdaderamente democráticos, que no tengan dueños, que tengan militantes deliberantes, no obedientes, no alzadores de manos, no contestadores de teléfono. Creemos que sí es posible construir organizaciones políticas de esas características. Por eso, luego de la crítica a los partidos políticos, hemos asumido el desafío de construir uno. Por eso la propuesta que yo les voy a compartir es la propuesta que estamos elaborando y que vamos a presentar a la Comisión de Redacción y a la Asamblea Constituyente desde Alternativa Democrática.

Las preguntas que se me han pedido contestar son: ¿Cuál es el contenido de la Asamblea?, y ¿para qué necesitamos hacer una Asamblea? En este mismo momento, a pocos días de que vayamos a la consulta popular para decidir si queremos o no una Asamblea Constituyente, hay muchos sectores que dicen no necesitamos una y hay otros sectores que dicen sí la necesitamos. Nosotros creemos que sí se necesita una Asamblea Constituyente.

En este contexto, en mi intervención voy a tocar cuatro puntos básicos del por qué se necesita esta Asamblea Constituyente.

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE TIENE UN FUNDAMENTAL SENTIDO POLÍTICO

La Asamblea Constituyente no sólo tiene por objeto redactar una Constitución distinta, es decir, producir un texto constitucional diferente al que hoy tenemos, sino que la Asam-

blea Constituyente tiene un fundamental sentido político. Nosotros oímos todos los días en la televisión que el 80% de la gente estaría dispuesta a decir sí a la Asamblea, o que el 60% de la gente le dirá sí a la Asamblea. Escuchamos también a los periodistas o a los generados de opinión, más críticos y más conservadores, que dicen que, de todas formas, ese 80% ni siquiera sabe lo que significa una Asamblea. Yo estoy de acuerdo con que el 80% de las personas tal vez no diferenciamos entre presidencialismo y parlamentarismo, por ejemplo, pero eso no quiere decir que no sepamos para qué queremos la Asamblea.

La Asamblea, más allá de lo que diga sobre una forma de gobierno o sobre las instituciones del Estado, ha adquirido un sentido político. La Asamblea hoy simboliza la necesidad de arrebatar a los líderes políticos tradicionales y a los partidos políticos tradicionales el manejo del sistema político. Si ese 80% de la gente no sabe exactamente qué título poner, eso no significa que no sabe para qué quiere ir a la Asamblea. Quiere ir a la Asamblea porque está diciendo ¡basta! a un sistema político que se ha reproducido durante casi treinta años y que no ha provocado los resultados que una democracia debería provocar. Ese 80% sabe lo que quiere, talvez no es experta constitucionalista y no es abogada, afortunadamente, pero sabe el sentido político y lo que espera de esta Asamblea Constituyente. Sin embargo, el referéndum no nos garantiza que eso es lo que vaya a producir la Asamblea Constituyente, así que el primero de los objetivos sería que el proceso constituyente, es decir, lo anterior, el proceso paralelo a la Asamblea y los años que vendrán luego de ella, sean el gran pretexto para crear actores políticos relevantes para esta nueva política.

Queremos construir una nueva cancha para una política con reglas justas, con reglas iguales para todos, sin árbitro vendido. Y necesitamos jugadores diferentes para esa cancha. Si

hacemos la mejor Constitución Política y en cuatro años tenemos como Presidente de la República al coronel Gutiérrez o al abogado Nebot, nuestra política nacional no habrá cambiado mucho. El sentido político de la Asamblea busca cambiar los actores políticos, pero eso no es suficiente, pues eso no lo va a realizar ella por sí misma, sino que se necesita el esfuerzo adicional de crear los nuevos actores políticos para esta nueva cancha de la política más justa, sin árbitro vendido, que es la cancha de la política que queremos.

SE DEBE IR A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA DEFENDER LOS DERECHOS CONQUISTADOS

En la Constitución del 98, en la parte que se refiere a los derechos, está escrita la historia de la conquista de muchas de las luchas sociales de los últimos años. La historia, por supuesto, está hecha por rupturas y continuidades. Uno no puede empezar, rehacer y refundar la patria cada dos años, pero sí puede decidir que hay partes de su historia con las que quiere romper y partes de su historia que quiere transformar. A mí no me preocupa que sea la Constitución número 19 ó 20. Si es necesario, para transformar las cosas, que tengamos la Constitución número 27, pues vamos por esa Constitución. Si hoy siguiéramos con la Constitución de 1830, las mujeres todavía no podríamos votar, solo podrían votar los hombres mayores de cierta edad, propietarios de terrenos o de cierto nivel de renta. Es cierto que las constituciones no cambian el nivel de vida de la gente, pero las constituciones y los cambios en las constituciones han significado el cambio en nuestra sociedad.

Hay que ir a defender los derechos conquistados. Por cierto, ninguno de ellos ha sido una concesión de los asambleís-

tas del 97, sino que han sido el reconocimiento de las luchas históricas de diferentes sectores del país. Algunas cosas que se deben defender: el Ecuador como un Estado social de derecho y el reconocimiento de que el Ecuador es un Estado pluricultural y multiétnico. La Constitución del 98, luego de 200 años de república, es la primera que reconoce que en el Ecuador no todos somos mestizos, es la primera que reconoce que en el Ecuador existe población indígena con derecho a vivir con sus costumbres, a ser respetada y a tener derecho consuetudinario. La Constitución del 98 es la primera en reconocer a una parte de la población a la que la República le había dado la espalda en toda su historia. La Constitución del 98 reconoce la ciudadanía de los niños, lo cual ha sido una conquista progresiva. Antes eran ciudadanos solo los varones, solo los propietarios de tierra, solo los propietarios de renta, luego pasamos a ser ciudadanas las mujeres, luego pasaron a ser sujetos políticos los analfabetos, que, en su gran mayoría, eran indígenas. Esa Constitución fue un paso más allá, pues dijo que se reconoce la ciudadanía de los niños: los niños son sujetos de derechos. La Constitución del 98 elevó a la categoría de derechos constitucionales a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Esa es una de las grandes conquistas de la Constitución que se debe defender a toda costa: el derecho que tenemos las mujeres de escoger cuántos hijos queremos tener y cuándo queremos tenerlos, lo cual es contemplado como un servicio de salud pública. La Constitución del 98 fue la segunda Constitución en el mundo en reconocer el derecho a la libre opción sexual como un derecho humano. Eso convirtió a nuestra Constitución en una Constitución progresista en términos de derechos, lo cual es otro tema a defender. Y aún hay más: el derecho a la información pública, el derecho a ejercer derechos específicos para los pueblos indígenas y los pueblos afroecuatorianos, etc.

Podemos hacer una lista de otros temas que la Constitución reconoció muy bien y que al menos tenemos que defender. También debemos defender la naturaleza progresiva de esos derechos, es decir, si los vamos a cambiar, solamente será para que las garantías sean más amplias y para que la protección sea mayor; jamás podemos propiciar un retroceso.

Se dice que no hay que cambiar nada en el tema dogmático, pero yo me atrevería a decir que sí. A mí me extraña, por ejemplo, que nuestra Constitución no califique al Ecuador como un Estado laico. La Revolución Liberal de Eloy Alfaro es seguramente la revolución política más importante de la historia de nuestra república, y su mayor conquista fue la calificación del Estado ecuatoriano como un Estado laico. En esa línea habrá cosas que sí se pueden cambiar en la parte dogmática de la Constitución del 98, que es bastante buena.

SE DEBE IR A LA CONSTITUYENTE PARA PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA

La democracia tradicionalmente ha sido pensada solamente como relativa a las instituciones. Si hay partidos, si hay elecciones, entonces se tiene democracia. Hay un tema muy importante al respecto: la democracia no solamente debe ser pensada en términos de instituciones, la democracia también tiene que significar igualdad de oportunidades. No podemos vivir en democracia mientras la inequidad y la injusticia sean tan grandes como en el Ecuador. América Latina no es el continente más pobre del mundo, el continente más pobre del mundo es África, pero América Latina es el continente más desigual del mundo. Sólo en este continente la diferencia entre los ricos y los pobres es tan grande. En la región andina,

la diferencia entre los ricos y los pobres es tan grande que la vemos todos los días en cada una de nuestras ciudades, donde, a cinco minutos uno del otro, tenemos lugares que se parecen mucho a África y otros que se parecen demasiado a Miami. El Informe de las Naciones Unidas sobre la Democracia en el 2004 contenía una frase decidora al respecto: “La pregunta, hoy en día, para nuestra región y para nuestro continente, es cuánta pobreza aguanta la democracia”. Si no asumimos el tema de la pobreza y la inequidad como uno de los temas que están directamente relacionados con la democracia, entonces, difícilmente vamos a poder seguir defendiendo la democracia en términos de instituciones estables.

Existen algunos sectores que dicen que no es necesario reformar la Constitución, ya que la Constitución del 98 es muy buena. Por lo que yo les he comentado, seguramente ustedes dirán que esa Constitución tiene muchas cosas buenas, pero eso es lo que se refiere a la parte de los derechos. La pregunta es: ¿Qué paso con las instituciones de la Constitución del 98? Ustedes recordarán que, cuando la Constitución empezaba a regir, decían: “Es la Constitución de la estabilidad, de la gobernabilidad”. Resulta que las instituciones de la Constitución del 98 no funcionaron, aún para los más fervientes defensores de la estabilidad jurídica. Difícilmente me pueden decir que tenemos un Estado constituido si del 98 acá ningún presidente ha terminado su período, hemos pasado un año sin Corte Suprema de Justicia, un año sin Tribunal Constitucional, cinco años sin Contralor, tres años sin Defensor del Pueblo y un año sin Ministro Fiscal de la Nación. Las instituciones que diseñó la Constituyente del 98 no funcionaron, ni siquiera los que participaron en esa Constitución fueron capaces de cumplir su pacto. Se acuerdan que anteriormente el Congreso se instalaba varios días antes de la posesión del Presidente: era por

que tenían sesiones de tres o cuatro días seguidos para decidir quien era el Presidente del Congreso y quién le ponía la banda al Presidente de la República.

En la Constitución del 98, dijeron: “Pongámonos de acuerdo entre los poderosos. El mayor bloque pone al Presidente del Congreso, el segundo mayor bloque pone al Vicepresidente y en el siguiente período, después de dos años, nos damos la vuelta”. Eso es lo que pasaba entre la mayoría conformada entre la Democracia Popular y el Partido Social Cristiano. Sin embargo, esos partidos no respetaron el pacto. El Partido Social Cristiano, que ha sido el bloque más votado desde el 98, nunca ha asumido la Presidencia del Congreso. Es un pacto político que no se cumplió, porque era un pacto político que no incluyó a todos los sectores. En otras palabras, las instituciones no fueron bien diseñadas. Las instituciones de la Constitución del 98 hoy no funcionan, y necesitamos tener la valentía de afrontar esa realidad y de tratar de diseñar instituciones que funcionen para el Ecuador.

Por otro lado, ¿qué se puede hacer en términos económicos (pues es claro que la democracia también tiene que ver con la igualdad en términos económicos)? Ustedes conocen que la Constitución no puede hacer obra, no puede aumentar el sueldo, no nos va a hacer más ricos de un día para el otro. La Constitución no puede cambiar la economía, en tanto la economía no se cambia por ley, pero la Constitución sí puede modificar cosas en términos económicos. Puede, por ejemplo, reconocer e impulsar el cuarto sector, que ya fue reconocido en la Constitución del 98. Nosotros pensamos en términos de la propiedad en tres formas: pública, privada y mixta, pero existe una muy antigua forma de economía que es la comunitaria, la misma constituye el cuarto sector de la economía. Es importante, entonces, reconocer que aquella funciona en el país bajo la forma

de cooperativas y de asociaciones comunitarias. El Estado no solo debe reconocer, sino impulsar esta forma de propiedad.

Existe también un tema que resolver sobre la propiedad de los recursos. Algunos se escandalizan diciendo que la Constituyente “va a nacionalizar el petróleo”, pero el petróleo ya es de los ecuatorianos, fue nacionalizado en la última dictadura militar, así que esa no es la discusión. Lo que hay que asegurar es que el petróleo y los minerales sigan siendo de los ecuatorianos —se debe volver a poner eso en la Constitución—, y además hay que decir que todos los recursos naturales son de los ecuatorianos, que el agua y los bosques son de los ecuatorianos. De hecho, los bosques no sólo son de los ecuatorianos, son del planeta. La responsabilidad sobre los recursos va más allá del propio Estado, no solamente para garantizar su propiedad, sino su manejo. La riqueza que está en el subsuelo del Ecuador no solamente le pertenece, sino que la Constitución debe decir que las utilidades de extraer esa riqueza son mayormente para el Estado ecuatoriano. Hoy tenemos que, después de haber descubierto que tenemos miles de millones de minerales en la parte del sub-oriente ecuatoriano, nos encontramos que, según la Ley de Concesión Minera, por una concesión, una compañía minera privada le paga al Estado un dólar por hectárea concesionada y nada sobre las utilidades de la extracción. Eso no es posible, y sí hay cosas que puede hacer la Constitución en términos económicos.

SE DEBE IR A LA CONSTITUYENTE PARA CREAR UN MARCO JURÍDICO QUE SIRVA A TODO EL PAÍS

Hemos arrastrado durante toda la república una discusión sobre cuál es la forma de administrar el Estado. En

1859, Loja, que comprendía Loja, El Oro y Zamora Chinchipe, se declaró estado federal y funcionó de esa manera durante dos años. Ese tipo de problema se viene arrastrando durante toda la historia de la República. Hay que tomar el toro por los cuernos: el tema de la descentralización o de las autonomías debe ser tratado a profundidad. No podemos conformarnos con una descentralización a la carta, diseñada como traje a la medida para una o dos ciudades. Es importante que la Constitución cree un marco jurídico que sirva para todo el país y que reconozca que el país está mucho más allá de Quito y Guayaquil. La Constitución debe asegurar lo que no se puede descentralizar y lo que se puede descentralizar y, además, que esa descentralización y esas autonomías funcionen en términos de construir un Estado unitario, unido y solidario, porque sino las autonomías o la descentralización, pasados como si fueran reglamentos, van a ser hechos a la medida de uno o dos cantones, los más ricos, y los otros no van a ser capaces ni siquiera de sobrevivir a este tipo de modelo.

Finalmente, me sumo a los que dicen que la Asamblea por sí sola no va a resolver todos los problemas, pero que puede crear un marco jurídico. Las instituciones sí sirven. Como les decía anteriormente, a mí no me asusta que vayamos por la Constitución número 19, porque si no hubiéramos avanzado, yo como mujer no podría votar. Creo que cada una de las Constituciones ha sido un paso adelante. Quisiera darles dos o tres ejemplos de cómo estos derechos, que parecen enunciados de buena voluntad, pueden convertirse en realidad si se construyen las instituciones adecuadas:

- La administración de justicia funciona muy mal en el Ecuador. Apenas existen treinta defensores públicos para representar a los que no tienen dinero para

pagarse un abogado. La provincia de Pichincha tiene apenas cuatro. El resultado es que el 60% de las personas que están privadas de libertad no tienen sentencia. Se debe crear una Defensoría Pública y asegurar que el Estado tenga abogados para defender a quienes no pueden pagar uno.

- Nuestra Constitución del 98 reconoce el trabajo doméstico como trabajo productivo. La Constitución del 91 en Colombia hizo exactamente lo mismo. En ese país, con una buena Corte Constitucional, hace un año y medio, después de un matrimonio de quince años en donde todos los bienes de la sociedad conyugal habían sido puestos a nombre de un tercero, una señora se iba a quedar sin nada después del divorcio, pero pudo poner una denuncia basándose en el derecho constitucional a que sea reconocido el trabajo que había hecho como trabajo productivo. La Corte Constitucional obligó a su marido a pagar quince años de sueldo atrasado e indemnización por despido intempestivo.

Finalmente, un capítulo de los libros que yo estudiaba, cuando estudiaba derecho constitucional, se llamaba “La prohibición de obstruir el futuro”. Pienso que es un título muy sugerente. Decía: “Es cierto que necesitamos constituciones que garanticen estabilidad. Es cierto que necesitamos seguridad jurídica. Es cierto que necesitamos grandes pactos sociales y políticos, que finalmente son las constituciones, los contratos sociales de la sociedad. Pero desde los primeros contratualistas se ha dicho que esos pactos políticos, esas constituciones no pueden ser tan inflexibles que obstruyan el futuro, porque

también las generaciones que vienen tras de nosotros necesitan otro pacto”. Yo creo que ahora vivimos el llamado de ese momento. Vamos a construir la Constitución para el futuro del Ecuador y no vamos a dejar que un grupo de personas obstruyan ese futuro. Sin pensar que la Constitución, por sí sola, va a resolver nuestros problemas, sí podemos tener el optimismo suficiente y la decisión para involucrarnos y pensar que la Constituyente puede ser un primer paso para la construcción de un Ecuador más justo y para seguir buscando la salida democrática a los conflictos que hoy innegablemente tenemos.

LO QUE ES LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Dr. Julio César Trujillo

Doctor en Jurisprudencia, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, diputado en varias ocasiones, miembro de la Comisión que prepara la propuesta para la nueva Constitución.

INTRODUCCIÓN

La Asamblea Nacional Constituyente no es más que la reunión de un grupo considerable de personas que tiene por objeto, en ocasiones, fundar al Estado. Eso lo hicieron los constituyentes del Ecuador en 1830, cuando se reunieron en Riobamba y confirmaron el deseo de Quito, Guayaquil y Cuenca, que entonces comprendían el Departamento del Sur de la Gran Colombia, de fundar el Estado del Ecuador.

LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Una vez fundado el Estado, hace falta organizarlo, lo cual se lleva a cabo a través de normas jurídicas. Es lo mismo que hacemos cuando nos reunimos para organizar un sindicato o una cooperativa, para lo cual empezamos a reflexionar sobre cómo organizarnos, qué entidad queremos constituir, quiénes van a ser socios, etc. Lo mismo ocurre con el Estado. Una vez

constituido el Estado, se busca organizarlo, es decir, organizar los elementos que lo conforman, por ejemplo, en lo relacionado a la población: quiénes son ecuatorianos, quiénes no lo son, cuáles son los deberes y derechos de los ecuatorianos, qué trato le vamos a dar a los extranjeros, en definitiva: cómo está conformada la población del Ecuador.

EL RECONOCIMIENTO DE QUE EL ESTADO ECUATORIANO ES DIVERSO

Hasta hace poco pensábamos que los ecuatorianos éramos un conjunto homogéneo. Como todos hablamos bien o mal el español, como todos nos sentíamos ecuatorianos, bastaba eso para trabajar un proyecto común. Ahora vemos que, si bien la mayor parte hablamos el español, hay algunos ecuatorianos que hablan otros idiomas, y que ellos también habitan en el Ecuador y también trabajan para sustentar al Estado ecuatoriano. A los mismos los hemos identificado como nacionalidades indígenas, lo cual fue posible porque los indígenas exigieron que se los incluya. Esto dio lugar a que viéramos la necesidad de organizarnos para que se incluya en la República esta diversidad de situaciones, sin prejuicio de ninguna de las diversidades étnicas existentes, reconociendo los valores y aportes culturales de cada uno de ellos.

También hay otras diversidades, como las de género. En la sociedad hay varones, pero también hay mujeres que se deben tomar en cuenta. El Estado tiene que organizarse para dar respuesta a sus demandas y para que las mujeres, lo mismo que los varones, puedan trabajar por el Ecuador y disfrutar de las conquistas que se vayan logrando gracias al esfuerzo conjunto. Además, nos encontramos con otra diversidad de pueblos, los

afroecuatorianos, los cuales también tienen su forma de ser y que socialmente han sido discriminados en relación a los derechos que gozan el resto de los habitantes del Ecuador. Por lo mismo, era necesario generar las condiciones para incluirlos. Hasta hace poco, creíamos que ser del Oriente, que ser de la Costa o ser de la Sierra nos convertía en seres distintos, pero ahora no. Ciertamente que tenemos diferencias, pero esas diferencias nos enriquecen; con esas diversidades regionales o étnicas podemos construir juntos una totalidad que respete lo que tenemos como diferentes, pero respetándonos primero como seres humanos y luego como ecuatorianos por haber nacido en esta tierra bendita, de la que nos encontramos orgullosos. Esta diversidad tiene que ser recogida en la Constitución para, a partir de ella, construir una totalidad y todos trabajar por un futuro común.

ES INDISPENSABLE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR

No solo la población es la República, también hay que pensar cómo organizar el territorio. Yo le doy una gran importancia a la descentralización del Estado ecuatoriano, para que las autoridades compartan tareas y responsabilidades y construyan todas juntas al Ecuador. Desde mi punto de vista, la descentralización o las autonomías —cualquiera de las dos—, pueden ser de utilidad si acertamos en la forma de organizar el territorio. Cuando los pueblos del Ecuador se pronuncian por la descentralización no lo hacen por un afán de separación. Lo que quieren los pueblos es que donde ellos vivan, ya sea el recinto o la parroquia, dispongan de condiciones de vida digna, educación de calidad, salud, oportunidades de trabajo digno,

vivienda que acoja con decoro a personas y a familias, posibilidades de recreación, comunicación y transporte, etc. Eso es lo que yo creo que buscan los ecuatorianos. Es muy importante, por tanto, el tema de la organización territorial del Ecuador.

Es necesario organizar a la autoridad y determinar cómo se lo va a hacer. En este sentido, es necesario que pensemos cómo va a gobernar el ejecutivo —o sea el Presidente de la República—, cómo va a funcionar el Congreso, cómo va a funcionar la función judicial, los consejos provinciales, los consejos municipales y las juntas parroquiales. Esto es un punto muy importante de la organización del Estado ecuatoriano.

El Estado ecuatoriano tiene que ser organizado en la Constitución, cualquiera que sea el tipo de Estado que se diseñe. Por perfecta que sea la organización del Estado, nadie puede decir: “Soy investido de la sabiduría y del poder para decidir la suerte y los proyectos de las generaciones venideras, y conforme a estas aspiraciones habrá que reorganizar al Estado y por lo mismo, reformar la Constitución”.

EL PODER CONSTITUYENTE Y SU CAPACIDAD PARA REORGANIZAR AL ESTADO

Es el poder constituyente el que tiene la capacidad de reorganizar, de forjar la organización del Estado y construir las bases para un futuro de bienestar del pueblo ecuatoriano. Por otra parte, es la voluntad del pueblo la búsqueda de un futuro mejor. La fuerza radica en el pueblo, y ése es el poder constituyente, el cual inviste el mismo pueblo a las personas para que vayan a la Asamblea. Éstas, por su parte, adquieren la responsabilidad de definir las distintas funciones que le corresponden al Estado ecuatoriano.

Hasta ahora ha prevalecido la tesis de que las únicas funciones del Estado son dictar, aplicar las leyes y resolver los conflictos. Necesitamos de leyes que sean concebidas en función del interés colectivo, y necesitamos que esas leyes se cumplan y que las autoridades se comprometan a hacerlas cumplir. El sistema democrático, además, tiene que basarse en el compromiso de los ecuatorianos y las ecuatorianas de cumplir las leyes.

En esta época en que estamos discutiendo si es necesaria o no la Asamblea Nacional Constituyente y si nos va o no a servir, debemos pensar que el Estado tiene funciones económicas, funciones de control y funciones electorales. Todas esas funciones tienen que ser cumplidas de conformidad con la Constitución y, por lo tanto, la Constitución tiene que establecer estas funciones.

Ahora, como sugiere el neoliberalismo, se ha restringido el papel del Estado para intervenir en la vida económica. A mi criterio, es necesario restituir al Estado esas funciones, especialmente para distribuir adecuadamente las riquezas del país en función de las necesidades de todos los sectores y asegurar mejores condiciones de vida al pueblo ecuatoriano, el cual, en donde quiera que se encuentre, debe poder vivir dignamente. Las funciones de control también son inherentes al Estado: es necesario que las autoridades rindan cuentas no sólo sobre el volumen de las obras realizadas, sino sobre los recursos utilizados y los beneficios logrados en función de mejorar las condiciones de vida del pueblo, por ejemplo: cuánto de trabajo se ha creado, cuánta tierra se ha mejorado en función de lo que ahora se tiene y en relación a lo que se tenía en el pasado.

Nosotros, como ciudadanía, también tenemos que asumir responsabilidades. Hace nueve años, la mayoría de nosotros votamos para que los tribunales electorales estén conformados, como hasta ahora lo están, por siete partidos políticos.

Nos ha ido mal, así que es hora de rectificar. No echemos la culpa a otros, tenemos que tener conciencia de que nos equivocamos. Por lo mismo, ahora es nuestra obligación pensar dos y hasta tres veces para no volver a equivocarnos. Ahora es necesario acertar. El Ecuador tiene recursos humanos y naturales para poder sustentar condiciones dignas de vida para su pueblo. Es necesario no equivocarnos.

PREOCUPACIONES DE LA CIUDADANÍA FRENTE A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN

SI SE ELABORA LA NUEVA CONSTITUCIÓN, ¿SE DEBEN CAMBIAR TODAS LAS LEYES EXISTENTES EN EL PAÍS?

Dr. Napoleón Saltos. Yo creo que, a nivel de la Constituyente, por lo menos se debería avanzar a lo que se llama leyes orgánicas, porque en las constituciones se dice, por ejemplo, “vamos a tener una política de explotación de recursos naturales” y se termina el párrafo diciendo “de acuerdo a la Ley”. Ahí está la trampa. Por lo menos se debería avanzar a que la Constituyente tenga que aprobar también las leyes orgánicas, dejando las normativas posteriores al Congreso, una vez que se reorganice.

Dr. Norman Wray. Necesariamente hay muchas cosas que tienen que cambiarse, porque hay muchas cosas que no se cambiaron después del 98, por ejemplo, sobre el tema de las circunscripciones territoriales. También habrá que discutirse cómo éstas se pueden incorporar en el nuevo ordenamiento político administrativo del Estado, lo cual debe ser fruto de un acuerdo

amplio de la Asamblea. Se tienen que tratar normas como la ley de descentralización y participación ciudadana en relación a cómo se van a dividir los recursos del presupuesto del Estado y de sus organismos. Es necesario discutir y partir del planteamiento profundo de cómo se quiere organizar el Estado desde ese espacio de la Asamblea y ahí vienen las reformas que son necesarias.

Dr. Jorge León Trujillo. Me parece que hacer leyes orgánicas tomará un siglo. Eso no es un trabajo de uno, dos o cuatro años. El debate para reformar las leyes dura cuatro o diez meses. Una vez más, creo que el grueso de la tarea es posterior a la Constituyente, y es fruto de la lucha social, de la capacidad de organizarse, de presionar, porque no podemos esperar que las leyes nos hagan el camino.

Dra. María Paula Romo. Uno de los objetivos de las constituyentes es escribir las constituciones. Sería peligroso el empezar a legislar, en cuanto la democracia se sostiene sobre la idea de dividir el poder, el cual no puede estar concentrado ni en el Presidente, ni en la Asamblea, ni en el Congreso. Los límites de la Asamblea son los que la democracia le da, que es hacer la Constitución.

Dr. Julio César Trujillo. Pienso que será necesario señalar ciertas leyes secundarias para que la Constitución tenga prioridad y no quede en letra muerta. El problema es qué se debe priorizar. Para mí lo más importante puede ser la descentralización, pero eso requiere tiempo. Personalmente, soy reticente a que la Asamblea defina leyes secundarias, porque la sociedad tiene que debatir, deliberar y generar consensos.

¿CÓMO HACER REFORMAS CON EL OBJETO DE QUE LOS BENEFICIOS VAYAN PARA TODAS LAS REGIONES Y A TODOS LOS ECUATORIANOS?

Dr. Norman Wray. Yo creo que se deben dar cambios en la Constitución, pero estos cambios deben hacerse con la participación ciudadana. En la actualidad están muy limitadas las posibilidades de ejercer la ciudadanía y obviamente eso tiene que abrirse. Si esta herramienta hubiera sido usada, no estaríamos en la crisis actual, pues se hubieran podido pedir seriamente las reformas del aparato del Estado impulsadas por la ciudadanía. Hay muchas cosas que están en la Constitución que han sido fruto de los planteamientos de las luchas sociales, pero lo que ha pasado es que luego nos olvidamos de ellas. Hay que tomar conciencia de que ahora no nos podemos olvidar; hay que defender los temas y hay que seguir el proceso para llevar adelante la Constitución.

Aquí en Ecuador se cree que no existe ningún avance en cuestión de derechos, pero, por ejemplo, tenemos una Ley de Maternidad Gratuita, que es una garantía importantísima para la salud de las madres en este país. Existen procesos sociales, en Guayaquil, por ejemplo, en los cuales las madres han asumido el control de esa ley y han cuestionado a los centros de salud donde los médicos no han querido atenderles, para lo cual han usado los mecanismos que establece la Ley. A esos procesos es lo que yo llamo la atención, en los cuales la participación social es una herramienta para ejercer los derechos.

Dr. Napoleón Saltos. Hay que descubrir el camino del proceso constituyente ecuatoriano, para lo cual tenemos dos ejemplos: lo que pasa en Venezuela, que es un proceso constituyente que viene desde arriba, bajo el liderazgo de Chávez, y el proceso boliviano, que es un proceso desde abajo, desde los actores

sociales. ¿Cuál camino es el ideal en el Ecuador? Creo que tenemos las dos posibilidades, pero debemos seguir el camino que nos marquen las características que vayamos a dar a nuestro proceso constituyente. En Bolivia, existe un Congreso funcionando, con mal o bien una mayoría parlamentaria; lo mismo en Venezuela, contando con una mayoría parlamentaria. Al contar con un congreso funcionando, se pueden ir dictando las leyes que permitan llevar a cabo las conclusiones que se encuentran en la Constitución. Es necesario, entonces, ir combinando los aspectos generales de la Constitución con una serie de leyes o incluso con acciones políticas. En el caso de Bolivia, por ejemplo, inmediatamente se dictaron la Ley de la Nacionalización del Petróleo y la Ley Agraria, porque había un Congreso constituido donde tenía influencia Evo Morales y el poder constituyente. En Ecuador no tenemos eso, lo cual hace necesario que tengamos que combinar las resoluciones sobre la Constitución con algunas leyes orgánicas, no digo todas, pero sí las que se requieran para desmontar el proyecto neoliberal.

¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA PARA QUE SE INCORPOREN EN LA CONSTITUCIÓN LOS TEMAS E INTERESES REGIONALES O SECTORIALES?

Dr. Napoleón Saltos. Yo quiero insistir en algo que ya se ha planteado, que es la constitución del poder constituyente. De un lado, es importante avanzar promoviendo asambleas locales o territoriales, y, por otro lado, es importante avanzar en las asambleas temáticas, recogiendo aportes de lo que ya se está tratando en diversos sectores como la salud, la educación, el petróleo, etc. Al mismo tiempo que se va avanzando en la reflexión desde la perspectiva local, se tiene que hacer un esfuerzo por mirar a nivel nacional.

Por otra parte, es preciso mirar al proceso constituyente como un espacio de movilización y acción. No solo significa elaborar documentos: debemos tener en cuenta que es una batalla política, una disputa de poder. Por ejemplo, ¿cómo vamos a viabilizar que las tesis regionales o sectoriales se ubiquen en la conciencia nacional? Eso se hace a través de acciones. En primer lugar, es necesario llegar a consensos a nivel local y luego llegar a alianzas a nivel nacional. Lo importante es que cada ciudadano en cada provincia reconozca la Constitución como suya, y no como un producto de especialistas. Por lo mismo, las especificidades geográficas y temáticas van a dar fuerza a la Constitución, la cual no es un papel, sino un programa o línea de acción para todos y todas.

Dr. Norman Wray. Al ejercicio constitucional se lo debe pensar no por el día siguiente, sino por el largo plazo. Cuando el Ecuador dice: “Soy un Estado social de derecho”, ¿qué alcances tiene? ¿Hacia dónde quiere caminar con esa definición? El Estado social de derecho y la economía social de mercado pueden vivir juntas o son una contradicción dentro del texto. Ese es un debate ideológico. Existen posiciones y planteamientos que reflejan el contenido de la Constitución y van hacer el fruto de acuerdos y consensos mínimos de construcción de un país en común hacia el futuro. Se debe pensar que no solamente son la expresión de la mayoría, sino la manera como democráticamente vamos a construir el pacto social. Eso es lo complejo del proceso democrático.

Tenemos que discutir cómo queremos que el Ecuador sea en el futuro. Antes de que termine el gobierno de Palacio, entró una ley sobre autonomías y descentralización, un proyecto presentado por los alcaldes de Quito y Guayaquil. Ese es el proyecto de propuesta fundamental que se va a discutir en la

Asamblea: se debe discutir si es así como queremos avanzar o no. Creo que es un tema que implica discutir mas allá de provincias, municipios o juntas parroquiales, pues implica tratar el tema de manera regional y las competencias legales de esos territorios. Actualmente, el país ha avanzado profundamente en el proceso de regionalización desde lo que la misma Constitución establece. Existen numerosos municipios que están organizados alrededor mancomunidades, los cuales ya están funcionando de hecho, sin necesidad de reformas constitucionales. Es interesante analizar esta realidad para llevarla al tema constitucional, pero es un tema que tiene que ver con la distribución del poder político y esto significa que tiene que ser reflexionado a profundidad.

Dr. Jorge León Trujillo. Este período puede ser un ejercicio de democracia. Es más, creo que eso es precisamente, pues permite expresar ideas y luego ver si esas ideas pueden ser traducidas en una propuesta constitucional o no. Me parece que sería interesante aprovechar este ejercicio para ver lo que puede ser materia constitucional o lo que pueden ser políticas públicas o de gobierno y, finalmente, ver la acción de las luchas sociales. Es necesario generar consensos sobre las propuestas que vamos ha presentar. Para esto necesitamos trabajar las propuestas; así llegarán más pulidas a la Asamblea Constituyente. En segundo lugar, necesitamos construir alianzas. Sabemos bien que los puntos de vista de uno no son necesariamente compartidos por todos. Por lo mismo, es necesario construir una tercera propuesta, que salga de la propuesta de uno y, con el debate y discusión, se transforme en una propuesta del conjunto. Esa propuesta, luego de ser debatida en la Asamblea, puede ser aprobada y, más tarde, lograr el apoyo necesario para que se cumpla.

Por otra parte, es necesario entender que la lucha social tiene que tener su propio programa, basado en la acumulación de experiencias, que vaya definiendo a dónde queremos ir. En el Ecuador no tenemos proyecto de ciudadanía y es necesario hacerlo, pero eso es fruto de la proyección de cómo un pueblo va acumulando un proyecto de largo plazo.

SI ES NECESARIO REDACTAR NUEVAS CONSTITUCIONES PARA ELABORAR LEYES, ENTONCES ¿PARA QUÉ SIRVEN LAS LEYES SECUNDARIAS?

Dra. María Paula Romo. La Constitución es la que dicta las leyes generales para el país. En ella se encuentran principios institucionales que sirven para orientar la elaboración de leyes secundarias. Por ejemplo, en la Constitución del 98 se dice que el Estado garantizará la salud de las madres y sus hijos; en base a este principio, el Congreso dictó la Ley de la Maternidad Gratuita. Es decir, las leyes secundarias sirven para materializar los principios constitucionales. La Constitución dice: “La información pública es un derecho”; solo con que se diga eso, no nos van a dar información, pero al materializarse la Ley de Información y Transparencia, tenemos hasta la potestad de destituir un ministro si no nos dan la información. La Constitución por sí misma no va a resolver los problemas y necesita de leyes secundarias que la viabilicen. Una nueva Constitución va a necesitar leyes secundarias para hacerse realidad. Por eso, es necesario escoger un Presidente y un Congreso que se comprometan a ejecutarlas.

¿QUÉ PUEDE HACER LA CONSTITUYENTE PARA EVITAR LAS INCOHERENCIAS QUE SE DAN ENTRE LAS LEYES SECUNDARIAS Y LAS NORMAS CONSTITUCIONALES?

Dr. Julio César Trujillo. Tenemos un ordenamiento jurídico incoherente que la Constituyente, por las limitaciones de tiem-

po, no va a poder solucionar. Debido al caos jurídico que ahora existe, con el objeto de construir un ordenamiento jurídico unitario y coherente, que es lo que nos hace falta, me parece que sería necesaria una “minga” de todos los abogados del Ecuador, especialistas en el tema, para que entreguen al país un ordenamiento jurídico unitario y coherente.

¿QUÉ MEDIDAS DEBERÍA TOMAR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE PARA EVITAR QUE LA CONSTITUCIÓN REDACTADA SEA PISOTEADA Y VIOLADA, COMO HA SIDO LA CONSTITUCIÓN DEL 98?

Dra. María Paula Romo. En la historia de las Constituciones del Ecuador, se ha especificado que hay castigos a los que violan la Constitución, pero desde la Constitución del 78 no hay castigos para los que la violan. Entonces, seguramente será necesario incorporar castigos penales para los que incurren en ese tipo de violación. Esto implica que se debería reformar el Código Penal. También se podría hablar de la suspensión de derechos políticos, con lo cual tendría que ver el Tribunal Constitucional. Entre todas las impunidades que vivimos en el Ecuador, las violaciones constitucionales han sido permanentes y graves para la democracia del país.

Dr. Jorge León Trujillo. Los ecuatorianos, hoy más que nunca, tenemos que comprometernos con la Constitución que se viene. Si tenemos una Constitución de consenso, tenemos que estar preparados para que mañana las fuerzas políticas y las fuerzas sociales del país sigan lo que dice la Constitución. Sin este ejercicio de responsabilidad, no vamos a lograr sostener el proceso. Tenemos que tomar en cuenta que esta Constitución es un compromiso con el futuro en base a un acuerdo nacional.

¿DEBERÍAN INCLUIRSE EN LA CONSTITUCIÓN TEMAS POLÉMICOS COMO EL DERECHO A ABORTAR Y EL DERECHO DE LOS HOMOSEXUALES AL MATRIMONIO?

Dra. María Paula Romo. No estoy de acuerdo con que el aborto sea un derecho. Aunque yo no soy una defensora del aborto, estoy en contra de que el aborto sea penalizado, lo cual no se trata en la Constitución. Yo estoy a favor de despenalizar el aborto, porque creo que las leyes no se deben meter en la vida íntima de las personas, especialmente si existen circunstancias especiales en las que hay que reconocer la capacidad ética de las mujeres para tomar ciertas decisiones. Además, existe una conquista histórica de las mujeres que ha consistido en sacar las leyes del gobierno de nuestros cuerpos y empezar a pensar que las mujeres tenemos capacidad ética para decidir sobre la vida nuestra y la que tenemos capacidad de crear.

En Colombia hay una discusión muy incesante, llevada hasta la Corte Constitucional, que dice que las mujeres pueden elegir el aborto si están embarazadas como producto de una violación y si el embarazo es todavía de pocas semanas. Creo que es un tema delicado; de hecho, yo sería incapaz de defender el aborto como un método anticonceptivo. Creo que es un tema grave y conflictivo, pero también tenemos que reconocer que las leyes no cambian la realidad. En la actualidad, en Quito, se calcula que se realizan 80 abortos por día de forma clandestina. Esto expone a las mujeres a condiciones terribles de salud. Por lo mismo, una de las primeras causas de ingresos hospitalarios de mujeres jóvenes son abortos mal realizados. En el sector rural, las mujeres se provocan sangrados introduciéndose agujetas de coser y armadores, y en esas condiciones son llevadas al hospital. Este es un tema muy delicado que debe ser tratado como un tema de salud pública. No es un

tema de la Constitución, pero sí deberíamos trabajar por su despenalización.

Sobre la Ley que da derecho al matrimonio gay, diría que en la Constitución, cuando ésta habla sobre la familia, reconoce dos formas sociales de unión de pareja: una por matrimonio y otra como unión de hecho. Estoy de acuerdo en que las uniones de parejas de un mismo sexo deben ser admitidas por motivos patrimoniales, es decir, por el hecho de compra de bienes y luego de herencia de los mismos. Las leyes no deben meterse en la vida íntima de las personas. Todavía no se ha discutido suficiente sobre este tema y la sociedad todavía no está lista para discutir, por ejemplo, sobre la adopción de hijos en matrimonios de un mismo sexo.

¿QUÉ NOS GARANTIZA LA CONSTITUYENTE PARA QUE SEAMOS TOMADOS EN CUENTA TAL COMO SOMOS —SEGÚN LA ORIENTACIÓN SEXUAL Y LA RAZA, POR EJEMPLO— Y NO SER DISCRIMINADOS?

Dr. Julio César Trujillo. La Constitución reconoce el derecho a la orientación sexual y, por tanto, no debe haber ninguna discriminación. Sin embargo, más allá de lo que diga la Constitución o lo que diga la Ley, existe un problema de cultura de nuestro pueblo para que exista este tipo de discriminaciones. Por lo mismo, es necesario un trabajo de todos los ecuatorianos, y muy particularmente de los educadores y de la familia, con el objeto de que alcancemos a cumplir el precepto constitucional.

¿CONSIDERA USTED QUE EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEBE ELIMINARSE EL VOTO OBLIGATORIO? ¿POR QUÉ? ¿Y QUÉ PASA CON EL VOTO DE LOS ANALFABETOS?

Dra. María Paula Romo. Yo creo en el voto obligatorio, pero se le podría cambiar el sentido, hablando de él como un derecho

irrenunciable. En este momento, vivimos una democracia en que la gente no se siente vinculada con sus representantes. Al instituir el voto facultativo no solo se lo convierte en un voto elitista, sino que también se oficializa la desvinculación de la gente con la democracia.

Dr. Jorge León Trujillo. El proceso de votar en las elecciones es una escuela de democracia. Los ciudadanos forman criterios, los definen, hacen opciones y eso es lo fundamental de la vida política. Por lo mismo, el voto obligatorio es una incitación de hecho a eso. Si bien existe un alto porcentaje de personas que no hacen opción, también existe la posibilidad de hacerlo. Si el voto no fuera obligatorio, la participación electoral sería menos una escuela de democracia y, por otro lado, se agudizaría la desigualdad social. Como sabemos, los pobres tienen menos acceso a la información. La democracia es en gran medida patoja por esa razón, de modo que, si no hubiera esta incitación a optar o votar, las cosas serían peores: no habría búsqueda alguna de información.

Les quiero recordar dos casos claves en relación a este tema: 1) En Bélgica, un país muy democrático y con normas igualitarias fuertes, se mantiene la obligación del voto. Se mantiene porque se trata de una sociedad, al igual que la nuestra, que tiene dos poblaciones étnicas que viven en equilibrio y desequilibrio, y el voto obligatorio tiene el objeto de que no se incrementen los desequilibrios. 2) En Colombia, el voto no es obligatorio. Se trata de una de las sociedades más parecidas a los Estados Unidos, donde existe una minoría muy politizada, que es la que lleva a que la mayoría no siga ese camino y que, en el caso concreto de Colombia, se de la deslegitimación del juego político, lo cual viene desde hace mucho tiempo. Por lo mismo, no es por azar que el conflicto no se resuelve y que

resulta muy funcional a la minoría que hace y deshace en Colombia.

¿CÓMO EXPLICAR A LA CIUDADANÍA SOBRE LA CONSTITUYENTE PARA QUE ÉSTA PUEDA DECIDIR DE MODO RESPONSABLE Y PARA QUE TODO LO QUE SE DICE LLEGUE A LOS OÍDOS DE LAS COMUNIDADES?

Dr. Jorge León Trujillo. Personalmente, me parece que no es necesaria la Constituyente, pero existe mucha gente que cree en eso, y la sociedad ecuatoriana ya piensa en la Constituyente. Ahora, el reto es hacer lo mejor con el objeto de que la Constituyente funcione y se puedan sacar ventajas de ella. Los ecuatorianos estamos frecuentemente pensando en leyes, y eso puede llevar a devaluar las instituciones. Yo insisto en que la lucha social es mucho más importante, pues crea más precedentes para leyes, es decir, para definir lo que vamos a permitir y lo que no vamos a permitir. Uno de los aspectos claves que ha logrado el Ecuador es incrementar la sociedad civil, la misma que está definiendo límites a la política. Esto pesa mucho más que cualquier ley: lograremos políticas sociales y económicas principalmente a través de la lucha ciudadana y social.

El otro aspecto por el cual yo no creo en la necesidad de estar constantemente reformando es que eso nos infantiliza colectivamente. En lugar del esfuerzo, esperamos que venga la ley y nos defina, lo cual nos hace pobres de esfuerzo, es decir, dependientes de una norma y frecuentemente de un redentor. Si estamos en la Constituyente, realicémosla de la mejor manera y, por lo mismo, pongamos énfasis en las oportunidades que tiene y en el riesgo que existe de que no participemos, porque puede pasar cualquier cosa. Es importante formular ideas, construir propuestas y vincularlas al debate público para que luego podamos armarlas como propuestas más organizadas y la sociedad pueda apropiarse de ellas. Esperamos que esta

Constituyente no sea, una vez más, solamente de unos cuantos.

¿QUIÉN GARANTIZA QUE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE NO LLEGUE A SER EL INSTRUMENTO PARA POLARIZAR EL PODER EN UN SOLO SECTOR?

Dr. Jorge León Trujillo. Para ello es necesaria la participación. Yo considero que la sociedad ecuatoriana es una sociedad políticamente muy singular en América Latina: es una sociedad particularmente pluralista, de hecho una de las sociedades más democráticas de América Latina, si nos referimos a la opinión de todo el mundo —que es amplia—, a la lógica de una enorme participación, y al hecho de que tenemos la contestación y la protesta como parte de nuestra lógica de funcionamiento colectivo. Esto se debe preservar y fortalecer. Por lo mismo, me parece que las tentativas que pueden tener algunos para dar más poder a un grupo en detrimento de otro no van a funcionar. En Ecuador, los dictadores no han durado, no han podido ser fuertes debido a la lógica regional del equilibrio. Cuando logramos un acuerdo entre serranos y costeños es un azar. Yo diría que el riesgo autoritario, con la participación y el modo de ser de los ecuatorianos, es mínimo.

¿CUÁLES SON LOS FILTROS QUE HA USADO LA COMISIÓN PARA DETERMINAR LAS PROPUESTAS PARA LA CONSTITUYENTE?

Dra. María Paula Romo. El CONAM recibió 54.000 propuestas de ciudadanos que decían: “Yo creo que la reforma que hay que hacer es ésta”. De esas 54.000, más o menos 70 tienen que ver con temas constitucionales, todos los demás no son de reformas constitucionales, porque las urgencias tenían que ver con las necesidades cotidianas, por ejemplo, la construcción de una alcantarilla. Nosotros vamos a centrarnos en las

que tienen que ver con el tema constitucional, que en realidad son muy pocas. Hemos recibido 40 propuestas adicionales, de las cuales ninguna es una propuesta concreta; por ejemplo, hay una propuesta de 10 páginas que dice que en la Constitución se debe garantizar la presunción de inocencia, que es un derecho humano que viene desde la Revolución Francesa. Tenemos otra propuesta de cuatro hojas que dice que en este país debemos presumir la culpabilidad. Esa es la posición de una persona, una posición imposible, poco democrática, que atenta contra los derechos humanos. Es bueno que la persona tenga la voluntad de participar, pero su propuesta no es algo que vaya a atraer la atención de la Comisión. Existen propuestas que son mucho más profundas. Mañana mismo vamos a recibir la propuesta de la Asociación de Municipalidades del Ecuador sobre el tema de descentralización. Por su parte, el Consejo Nacional de la Salud ha hecho varios talleres regionales para decirnos qué temas se deberían poner sobre salud. Y de ese tipo existen otras más.

No se va a poner ningún filtro. Las propuestas son bienvenidas, pero hay una primera pregunta que uno se hace cuando recibe la propuesta. ¿Esta propuesta tiene que ver con el tema constitucional o no tiene que ver con el tema constitucional? Si no tiene que ver, se la pone a un lado, pero no se la desecha. Lo que estamos haciendo es clasificar las propuestas en tres temas: temas constitucionales, temas que tienen que ver con reformas legales y temas que tienen que ver con políticas públicas. En la Constitución uno puede decir cuándo las personas tienen derecho a acceder a servicios de salud y salubridad, pero si alguien me dice: “En mi barrio no hay agua potable”, eso no tiene que ver con la Constitución, sino con una política pública. Entonces habrá que re-direccionar esa propuesta o necesidad a la institución que corresponda.

Por otra parte, nos hemos dividido en tres sub-comisiones: una sobre el tema de derechos, deberes y garantías, otra que trata sobre las instituciones del Estado, y otra de la organización-político administrativa del Estado. Todos recibimos las propuestas, pero cada uno se queda con el pedazo de la propuesta que tiene que ver con lo suyo y luego se discute el tema en el plenario. Todas las propuestas se van a poner en la página del CONESUP, conjuntamente con las actas de todas las reuniones del pleno. Así, la Comisión tiene la posibilidad de crear una herramienta para los ciudadanos. Los asambleístas pueden botar a la basura esta propuesta si no les interesa, pero no lo estamos haciendo para los asambleístas, lo estamos haciendo para que los ciudadanos tengamos más claro qué es posible y qué no es posible en una Constitución, para que podamos exigir y para que sepamos sobre qué cosas no podemos comernos el cuento de los candidatos. Sin ninguna ingenuidad política, se debe ponerle ojo al trabajo de la Comisión, porque los que estamos ahí le estamos poniendo toda la energía que tenemos. No hay que perder de vista que el tema fundamental es quién va a la Asamblea Constituyente: ahí, en la configuración de fuerzas de la Asamblea, se van a definir los grandes temas políticos. Lo que hay que lograr es que ganen la Asamblea Constituyente los que tienen que ganarla, los que no nos han engañado sistemáticamente.

¿QUÉ PIENSAN LAS PERSONAS QUE ESTÁN REALIZANDO LA PROPUESTA DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN RESPECTO A LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PRIVADA, PÚBLICA Y SUPERIOR?

Dra. María Paula Romo. Parto del principio de que las condiciones de la gente se igualan dándoles educación. Nosotros, en el Ecuador, no tenemos datos, por ejemplo, sobre cuántos estudiantes pertenecen a la primera generación de su familia

que va a la universidad. En Chile, hoy en día, el 52% de los estudiantes universitarios pertenecen a ese grupo. Esa es una señal de movilidad social, de oportunidad para las personas. Hoy, en el Ecuador, sólo 8 de cada 100 personas hemos tenido el privilegio y la responsabilidad de tener un título universitario. Pero, ¿eso lo puede resolver la Constitución? En términos generales, la Constitución puede decir, como lo dice hoy: “La educación es un derecho para todos”; pero eso tiene que ser una política pública, y para eso necesitamos actores políticos comprometidos con una educación de calidad. La meta es que no exista diferencia entre estudiar en Loja o en Quito o en cualquier otra parte del país.

¿CÓMO GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA A TRAVÉS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN?

Dr. Jorge León Trujillo. Eso es un rompecabezas, no sólo de ahora, sino que viene desde el período colonial. Siempre han habido leyes que no se cumplen: en la práctica, nunca hemos tenido seguridad de normas. Ese es un gran problema que se debe considerar ahora que estamos en un momento de reforma constitucional. Creo que es fundamental el consenso de las propuestas de reforma para que la Constitución sea algo asumido por todo el mundo. Este proceso pre-constituyente es importante para lograr que estemos más informados sobre lo que pasa y así procuremos un acuerdo sobre lo que conviene. Otro aspecto clave es que, si logramos que esta Constitución sea trabajada colectivamente y de consenso, se espera que mañana haya más responsables públicos: partidos, organizaciones, asociaciones, etc. que asuman el hecho de mantener las normas. Sin eso no podremos avanzar. Por eso, me parece fundamental la propuesta de que tenemos que lograr un acuerdo

nacional, no sólo para hacer funcionar a los partidos, al ejecutivo, al legislativo o para asumir tres o cuatro problemas claves del país, sino también para lograr estabilidad legal.

A largo plazo, lo clave es que tenemos que cambiar la cultura política y social del país. En otras palabras, debemos aprender a respetar las normas. Es frecuente que se diga que en América Latina eso no funciona, pero Chile es un caso en que sí se funciona, en que sí se tiene respeto a la ley. Yo insisto en que aun con malas normas no todo está mal, porque eso nos obliga a definirnos y a ver las bondades y maldades de la norma, pero aquí, en el Ecuador, apenas una norma no resulta, la cambiamos. La estabilidad de las normas para definir un criterio y construir un proyecto es fundamental. Para la lucha social, es fundamental que se mantengan las normas —aun si son malas— para definir un proyecto de largo plazo. Construir acciones que vayan contra las malas normas, aunque las cambiemos o no, también puede cambiar la sociedad. Dar valor a la norma, aun cuando no sea buena, es mucho más importante para la sociedad y es parte fundamental de la acción que le corresponde a la sociedad civil. Debemos hacer un pacto ciudadano para construir otra cultura política.

¿A QUIÉN RINDE CUENTAS LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA?

Dra. María Paula Romo. Antes, la Corte Suprema de Justicia rendía cuentas ante el Congreso, y éste la podía enjuiciar políticamente. Una gran conquista fue una reforma en la que se dijo que el Congreso no la puede enjuiciar, pues antes de ello los diputados y sus amigos eran intocables: si había algo que le disgustaba al diputado, éste planteaba un juicio político y seguramente el juez era destituido. La pregunta es: ¿Cómo preservar la independencia de la función judicial de los otros

poderes del Estado?, pues también es cierto que no podemos tener ningún poder que no tenga control. Ese es el caso de la Corte Suprema de Justicia y del Ministerio Público. En el nuevo sistema penal, el Ministerio Público tiene más poder que las cortes. Necesitamos rediseñar el sistema de pesos y contrapesos. Me atrevo a soltar una idea: yo he insistido siempre en que la Corte Suprema de Justicia debe entrar al sistema nacional de evaluación de jueces y pasar por las mismas pruebas que el resto. En otras palabras, los jueces deben pasar una evaluación de calidad y tener la posibilidad de ser denunciados. Ahora todo debe pasar en el seno de la misma Corte, porque el Consejo Nacional de la Judicatura no es superior a la Corte Suprema de Justicia. Por eso se debe crear un sistema de control interno. Yo insisto en que los jueces de la Suprema deben entrar en el sistema de evaluación nacional de jueces —que también es un tema de legislación secundaria—, y que hay que hacer una cosa similar con el Ministerio Público, que tampoco tiene ningún control.

¿SE PODRÍAN INCLUIR, EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN, FORMAS PARA CONTROLAR A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN O CALIFICAR LA CALIDAD DE INFORMACIÓN QUE ELLOS DAN?

Dra. María Paula Romo. Una posibilidad para resolver el problema de los medios de comunicación es definir normas para que no se produzca una concentración de los medios de prensa y, antes de nada, para que exista un ejercicio de la prensa independiente de la propiedad de la prensa. Reglamentar resulta complicado para la Constitución, pero creo que debemos tener normas generales que señalen que la prensa debe informar de manera autónoma. Otro aspecto fundamental que debemos tener en cuenta es que hay cosas que irán a la Constitución y otras que irán a las leyes. Este es un caso que

podría convertirse en una ley de la prensa suficientemente específica al respecto. En este momento de preparación para la Constituyente, los debates nos permiten construir un pensamiento al respecto y dar una legitimidad a la Asamblea sobre ese tema.

PARA TENER UNA ASAMBLEA ÓPTIMA QUE REALICE LOS CAMBIOS QUE REQUIERE EL PAÍS, ¿CÓMO LOGRAR QUE TODOS LOS SECTORES ESTÉN REPRESENTADOS Y CÓMO LOGRAR QUE ESA ASAMBLEA NO SE CORPORATIVICE?

Dra. María Paula Romo. La crisis de representación, efectivamente, es uno de los grandes problemas del país. Es necesario otra vez reglamentar sobre eso, es decir, sobre cómo lograr que todo el mundo esté presente y representado, para que así la gente se identifique con sus gobernantes. La representación es una construcción colectiva. Si una persona dice: “Éste me representa, lo que él dice es lo que yo pienso”, esa es una relación que se da con la sociedad. Pero para que esta representación no sea desviada por los poderes fácticos o por el abuso del poder, necesitamos algo que las leyes no pueden lograr: tenemos excelentes leyes para controlar a los políticos, pero no logramos ponerlas en práctica. La organización de la ciudadanía es un aspecto fundamental.

Para evitar que la Asamblea no se vuelva corporativa y que cada sector mande a sus delegados, tenemos que tener claro que la elección se hace por voto libre. Puede ser que en las elecciones no se incluyan a todos los grupos, pero la participación no puede ser sólo a través de representantes electos: tiene que ser también a través de la construcción de propuestas, a través de la vigilancia del proceso constituyente. Para ello, puede ser que nos toque salir a las calles. En la Asamblea anterior, por ejemplo, se quería privatizar la seguridad social: no se logró no por

que había gente en la Asamblea Constituyente que no estaba a favor de eso, sino porque la gente salió a la calle a protestar.

¿A TRAVÉS DE QUIÉN O QUIÉNES SE PUEDE INSERTAR A LOS MEJORES CIUDADANOS DE NUESTRA SOCIEDAD A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE?

Dr. Julio César Trujillo. A través del voto de ustedes. Después del 15 de abril, es responsabilidad de ustedes quién llegue a la Asamblea Constituyente. En el voto de ustedes va a estar el nombre del hombre o la mujer que va a participar en la Asamblea Nacional Constituyente.

¿PARA QUÉ NOS VA A SERVIR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE SINO VA A RESOLVER LOS PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS?

Dra. María Paula Romo. Yo les decía que la Constituyente nos puede dar las normas generales de nuestras opciones económicas, pero eso no define que vayamos a acabar con la pobreza, o que mañana vayamos a tener mejores condiciones de vida. Eso no depende de la Constitución. Es el fruto, más bien, de políticas económicas y sociales: hay que ir hacia ello. También he insistido en que la Constituyente es la oportunidad de resolver uno de nuestros problemas mayores: el empantanamiento político. Tenemos que lograr instituciones políticas que mejoren nuestra convivencia y nos permitan ocuparnos de problemas más serios, como es la desigualdad social y el mejoramiento de nuestras condiciones de vida.

Dr. Jorge León Trujillo. Si nosotros queremos transformar la sociedad a través de la Constitución, estamos mal. Para ello es importante una lucha política efectiva. Estamos equivocados si pensamos que la Ley nos va a resolver la vida o nos va a sacar de la pobreza. Debemos luchar para que se ejecuten políticas de Estado, y para

luchar es necesario la organización de la ciudadanía con el objeto de presionar para que se den respuestas a las prioridades.

¿UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE ES DE BENEFICIO PARA EL PUEBLO?

Dr. Julio César Trujillo. Va a depender de las personas que ustedes elijan y de su compromiso con los intereses colectivos del país.

¿QUÉ SE ESTÁ PLANTEANDO SOBRE EL TEMA DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL PARA LA CONSTITUCIÓN?

Dr. Jorge León Trujillo. La descentralización es una oportunidad de lograr una integración más a lo horizontal y, por lo tanto, es una opción que se debe debatir. Lo importante, más allá de las opciones, es que la provincia en sí ha entrado en crisis. No sabemos cuál gobierno interviene y cuál no: ese es otro debate que merece un espacio específico de reflexión. El Ecuador tiene que salir renovado, pero no podemos tener unas normas constitucionales que respondan a la presión de un sector. En la Asamblea anterior, no hubo acuerdo con Guayaquil para poner lo que está en la Constitución, por lo que se pusieron normas muy generales, las más descentralizadas del mundo, pero que en los hechos nos crean confusión y permiten que el más fuerte chantajee. A la larga, hemos dividido al país. Ahora tenemos que lograr un acuerdo sobre un proyecto real de descentralización y autonomía.

¿DEBEN SER REGULADAS LAS CONCESIONES DE MINERÍA, MANGLAR, BOSQUES, AGUA, ETC.?

Dr. Julio César Trujillo. La explotación de nuestros recursos naturales deben estar en manos del Estado y, de manera muy

excepcional, pueden ser encargadas al sector privado. Esas concesiones deben ser cuidadosamente reguladas. Lo fundamental debe estar en manos del Estado y su función es controlar a las empresas privadas.

EN FORMA PUNTUAL, ¿QUÉ SE CAMBIÓ EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL 97-98?

Dr. Julio César Trujillo. En materia de derechos sociales, culturales y económicos, la Constitución del 98 hizo un importante aporte, pero puede ser mejorado. También fue importante la regulación sobre la propiedad del Estado en relación a los recursos naturales, asumiendo las reformas de 1996.

¿ES REALMENTE EL PROBLEMA LA CONSTITUCIÓN ACTUAL O SOMOS NOSOTROS LOS ECUATORIANOS?

Dr. Julio César Trujillo. Es necesario que los ecuatorianos nos acostumbremos a cumplir la Constitución y la Ley. Es nuestra costumbre hacer constituciones nominales, es decir, que no rigen la vida de nuestros pueblos y la conducta de nuestras autoridades. Ojalá nos comprometamos a cumplir esta nueva Constitución.

Dr. Jorge León Trujillo. Yo diría que un problema puede ser la Constitución y otro problema es la falta de participación ciudadana. Existe una responsabilidad histórica del Ecuador para responder con más organización ciudadana. La Constitución puede mejorarse, lo cual es el tema de fondo que se va a debatir en la Asamblea Constituyente, pero para eso es necesario priorizar las propuestas.

REFLEXIONES GENERALES

A partir de las exposiciones y los debates realizados en los diferentes foros, nos permitimos compartir algunas reflexiones sobre el proceso constituyente que vive el Ecuador en este momento.

- El debate político actual en el Ecuador se caracteriza por un exacerbado espíritu confrontacional y por la incapacidad para aceptar los puntos de vista de los demás. Por el contrario, estos foros han demostrado la validez de abrir espacios democráticos para el debate y la reflexión de temas fundamentales para la sociedad ecuatoriana, sin que esto implique que en ese intercambio estén ausentes las divergencias, las cuales fueron tratadas desde un punto de vista de respeto, tolerancia y espíritu democrático.
- El Ecuador, como otros países de Latinoamérica, tiene un problema, casi existencial, que viene de muy lejos: la relación con la Ley. Por un lado, existe la tendencia a creer que las leyes resuelven todo —no es ca-

sualidad que estemos por formular una nueva Constitución, la número diecinueve—. Por otra parte, existe una cultura en que hay una posición casi sistemática para incumplirla y, sobre todo, de parte de los primeros llamados a cumplirla, que son las autoridades. Este problema viene desde que nuestras sociedades se constituyeron. Por ejemplo, en la Colonia, las autoridades recibían la legislación dictada por la Corona, a la que se llamó Legislación de Indias, que tuvo las mejores normas y leyes para el gobierno humano y positivo de estas tierras, especialmente en beneficio de los indígenas, pero los virreyes de ese tiempo instituyeron la norma existencial, que todavía subsiste en nuestros países, que decía, una vez venida, la Ley “se acata pero no se cumple”.

- Ante este tipo de cultura, los cambios son desafíos que tienen que ver con las modificaciones del comportamiento a nivel individual y colectivo. Este es precisamente el momento de construir algo nuevo y distinto, el momento en el que hay que participar no sólo para cambiar la norma y la ley, sino para modificar las actitudes. Esto implica la necesidad de hacernos el firme propósito de cumplir la ley y exigir que sea cumplida por parte de las autoridades. Si los políticos no cambian, deben ser obligados a cambiar por la actitud de la sociedad civil.
- El Ecuador vive un tiempo en el que todos los actores, desde diversos puntos de vista, tienen la perspectiva de cambiar las cosas. Por eso, la Asamblea Constituyente que se viene va a ser muy diferente que las que

se han dado en el pasado, lo cual se demuestra en la búsqueda para encontrar respuestas a un sinnúmero de problemas que están presentes en la actual situación ecuatoriana.

- Se ha expuesto con claridad la necesidad de realizar un cambio al conjunto de la organización del Estado y de las relaciones entre el Estado y la sociedad en el Ecuador. A diferencia de la perspectiva mediática que todos los días se escucha —la cual nos llenan de reflexiones reduccionistas que muestran que para unos hay que cambiarlo todo, y que para todos el riesgo del cambio es de tal magnitud que nadie quiere cambiar nada—, una de las primeras constataciones a las que se llega es que hay cosas muy importantes que se deben preservar en la organización del Estado ecuatoriano y en la vigencia de su Constitución política.
- Una vez que el pueblo ha optado por el camino de la Asamblea Constituyente, la siguiente condición para viabilizar los cambios que se desean es pensar en la calidad de la representación que se elija. Ese es el momento en que se definirá si van haber o no cambios, y ahí es donde se necesita, se exige, desde una perspectiva cívica, la participación consciente, activa y permanente de la ciudadanía, sobre todo de la ciudadanía que durante todo este tiempo no ha estado participando porque no se ha sentido representada por los partidos políticos. No decimos que los partidos no tengan un rol; al contrario, deben tenerlo, pero debe ser un rol donde el ojo crítico y avizor de los ciudadanos esté presente.

Foros de debate preconstituyente,
publicación conjunta de IDEA
Internacional y el NIMD, a
través de su programa Agora
Democrática. Tiraje 300 ejem-
plares. Impreso en los talleres de
V&O Gráficas en Quito-Ecuador
el día 15 de mayo de 2008