

ANÁLISIS

Nueva
constitución



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

laTendencia
—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS
Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista La Tendencia

Comité Editorial: Francisco Muñoz
Juan José Paz y Miño
María Arboleda
Agustín Grijalva
Franklin Ramírez

Edición: Raúl Borja

Diseño: Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial

Diseño portada: Antonio Mena

Impresión: Gráficas Araujo

Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

ISBN:
Quito-Ecuador

8 PRESENTACIÓN
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN
Francisco Muñoz Jaramillo

la **historia** y la **coyuntura**

26 EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
Juan J. Paz y Miño y Diego Pazmiño

46 PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO
HEGEMÓNICO
Franklin Ramírez Gallegos

la **carta** de **derechos** y **garantías**

68 LOS DERECHOS EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Julio César Trujillo y Ramiro Ávila

86 IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA
FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS
Silvia Vega Ugalde

102 LA PLURINACIONALIDAD EN
LA NUEVA CONSTITUCIÓN
Floresmilo Simbaña

118 LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL
FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS
Agustín Grijalva

el **modelo** de **desarrollo**

136 EL BUEN VIVIR: OBJETIVO
Y CAMINO PARA OTRO MODELO
Magdalena León T.

152 LO SOCIAL EN LA NUEVA
CONSTITUCIÓN
Carlos Castro Riera

el **régimen político**

168 EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Luis Verdesoto

196 AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN
LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI
Alfredo Ruiz Guzmán

descentralización y autonomía

214 LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
Santiago Ortiz C.

226 DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y
REGIONALIZACIÓN
Rafael Guerrero

soberanía, defensa e integración

244 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA
EN UNA NUEVA PERSPECTIVA
Pablo Celi

264 LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN
Grace Jaramillo



LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LOS NUDOS PROBLEMATICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Santiago Ortiz C.
Filósofo. Master en Desarrollo Local,
Docente de la FLACSO, Quito. Cursa
estudios de Doctorado en Ciencias
Sociales, FLACSO, Quito.

EL ECUADOR VIENE DE UN PERÍODO DE FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL, QUE DE MODO SINTÉTICO SE PUEDE EXPLICAR POR LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EJECUTADAS EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS Y EL DEBILITAMIENTO CONSIGUIENTE DE LA RECTORÍA ESTATAL.

Todo ello acentuó los tradicionales desequilibrios territoriales que se expresan en la configuración de regiones perdedoras y regiones ganadoras, en un marco de intensa apertura al mercado global. Además, la solución dada con la descentralización frustró a los actores locales y generó una serie de procesos centrípetos a nivel regional, con demandas de autonomía, reclamo de atribuciones para las ciudades metropolitanas y reconocimiento a los gobiernos indígenas.

Frente a este escenario, la Asamblea Constituyente elaboró un texto de Carta Política en el que se plantean varias soluciones a la organización estatal. Es importante examinar el texto para ubicar sus alcances y limitaciones referidos a esta temática. Especialmente interesa conocer si la Constitución propuesta enfrenta los nudos problemáticos de la organización territorial del Estado que no se han resuelto en nuestra historia inmediata.

A modo de hipótesis se puede señalar que si bien el texto propuesto tiene avances en términos del reconocimiento a las diversas entidades territoriales, la unificación del sistema de competencias, una primera propuesta de solución al vacío de gobierno intermedio, no logra, en cambio, resolver plenamente los problemas de la organización territorial del Estado. Es decir, si bien hay avances institucionales, muchos de los problemas quedan postergados y sujetos a negociaciones de carácter político, en un proceso futuro de

legislación y reforma, en el que habrá que tomar en cuenta la correlación de fuerzas que exista entonces.

Se podría sostener algo obvio: que la Constitución es resultado de una correlación de fuerzas en un momento dado. Tomando en cuenta este factor evidente, la alternativa asambleística podría haber sido llegar a un diseño institucional claro, que exprese un acuerdo de largo plazo entre los actores. Esto habría implicado una maduración de la propuesta de organización territorial, más tiempo para la negociación y una estrategia adecuada para llegar a un acuerdo.

Durante el debate constitucional ya se notó que la propuesta del gobierno centrada en las regiones no tenía ni el consenso de los aliados ni la adhesión de varios actores relevantes que se resistían a dar un “cheque en blanco” a los negociadores. En el caso de las regiones, el gobierno, que tuvo un alto perfil al comienzo de la Asamblea, fue cediendo ante las demandas de varios actores gremiales y locales, que debieron ser incorporadas de manera casi clientelar en el texto constitucional.

El resultado –como se ve en el texto constitucional propuesto– fue una fórmula ambigua: se crean las regiones como nivel de gobierno, pero son voluntarias y dependen de la iniciativa de las provincias. Contradictoriamente, las regiones deberán ser constituidas en un plazo de ocho años, regulación establecida en una de las transitorias de la carta constitucional. A esta ambigüedad se agrega el hecho que para ser aprobadas las regiones específicas deben superar tres vallas: la Corte Constitucional, la Consulta Popular y la Asamblea, que deberá aprobar el estatuto regional como ley de la república.

Este ejemplo muestra que en la organización territorial –tema neurálgico de la reforma estatal– la solución asambleística estuvo más en el plano político que en el de diseño institucional, lo que posterga algunas de las decisiones fundamentales para la legislación y para el momento de la implementación de las reformas, en donde se jugarán nuevas batallas entre los actores locales y regionales.

UN FRANKENSTEIN CRIOLLO

Antes de introducirnos en el examen del texto constitucional propuesto debemos puntualizar los aspectos que caracterizan al Estado ecuatoriano en cuanto a la organización territorial en los últimos 25 años.

- **DEBILIDAD DE LA RECTORÍA ESTATAL.** El Estado es heredero de la estructura centralista del período desarrollista, que fue debilitado durante el período neoliberal, terminando por ser una instancia sin norte ni rumbo, ni capacidad para impulsar una propuesta de desarrollo. Hay que subrayar que un proceso de organización territorial no puede ser coherente con un centro estatal débil.

- **DESCENTRALIZACIÓN FRUSTRADA.** Pese a los cambios legales, el Estado no ha sido capaz de descentralizarse. Se mantiene un esquema sectorialista, donde cada ministerio (Ejecutivo) hace lo que quiere, sin contar con la presencia de entidades que piensen las potencialidades del territorio. Apenas el 5% de las competencias han sido transferidas. La participación fiscal de todos los organismos seccionales no pasa del 25% del presupuesto, porcentaje que está muy por debajo de los estándares recomendables en países que buscan democratizarse.

- **FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y SUPERPOSICIÓN.** El debilitamiento estatal ha llevado a un proceso de fragmentación y deterioro institucional, con gobiernos locales que buscan convertirse en eslabón de una amplia red clientelar. Pese a que hay gobiernos locales innovadores, se mantiene la cultura de la obra de relumbrón y se superponen funciones y competencias. Un ejemplo dramático constituye el caos en el sector rural, donde se superponen comunidades indígenas, juntas parroquiales, municipios y prefecturas o consejos provinciales.

- **VACÍO DEL GOBIERNO INTERMEDIO.** Existe un vacío en el espacio intermedio, donde se evidencia la ausencia de un gobierno que mire las potencialidades del territorio. No existe coordinación entre prefecturas, gobernaciones y cientos de dependencias públicas aisladas y auto-centradas. No se consolida una entidad que intermedie entre el Estado central y gobiernos locales, de manera que cada autoridad gestiona directamente sus recursos ante el Ministerio de Finanzas, o usa sus “palancas” en el gobierno.



- **UN SISTEMA CLIENTELAR Y FRAGMENTADO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA** que limita la posibilidad de participación ciudadana y actoría social, y consolida un modelo de gestión basado en los arreglos y lealtades personalistas y poco transparentes, todo lo cual impide que las entidades seccionales se reafirmen como organismos democráticos que respondan a la sociedad local.

- **NO RECONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** De la mano de lo anterior, en la mayoría de organismos seccionales se mantiene un sistema jerárquico impermeable a la participación de la sociedad civil, toda vez que los intereses de las elites, el clientelismo y la corrupción requieren opacidad en el manejo de los recursos.

- **INEXISTENCIA DE UN SISTEMA DE COMPETENCIAS QUE DEFINA LAS REGLAS DE JUEGO Y EL PAPEL DE CADA ENTIDAD TERRITORIAL.** Además de la descentralización bajo carta genera desequilibrio e incoherencia en el sistema de gobierno, aparte de que es inmanejable y promueve la irresponsabilidad.

- **SISTEMA FISCAL OBSOLETO E INEQUITATIVO.** Los recursos se orientan a las ciudades y regiones que tienen poder económico, acentuando la inequidad territorial y fiscal y convirtiendo al presupuesto en un mamotreto inmanejable, a causa de las preasignaciones presupuestarias.



Estos rasgos del Estado ecuatoriano están vigentes a pesar de las reformas que se han dado a nivel territorial. La ausencia de un proyecto de país ha llevado a que la inercia y las tendencias del mercado pongan sus reglas, profundizando las asimetrías territoriales y acentuando las diferencias ciudad-campo y regiones ricas y ganadoras versus regiones pobres y perdedoras.

En resumen, la modernización emprendida por el neoliberalismo no tuvo mayores frutos: ni el Estado se redujo, ni se descentralizó y se implementó una modernización y privatización parcial. El Estado central se debilitó, se modernizaron funciones favorables al modelo mientras se abandonaban instituciones vinculadas a la distribución de la riqueza, la equidad y el desarrollo. El resultado es un archipiélago institucional, una especie de Frankenstein criollo.

TEMAS CLAVES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

De una manera rápida podemos revisar los principales contenidos de la Constitución propuesta en el campo de la organización territorial.

- **FORMA Y ROL DEL ESTADO:** la Asamblea resolvió mantener el carácter unitario del Estado, incorporando la plurinacionalidad. Aparte de las competencias exclusivas que constan en la Constitución de 1998 –defensa, seguridad, relaciones internacionales y políticas económicas– el Estado será responsable de la planificación, migración, áreas naturales protegidas, recursos naturales, biodiversidad, empresas públicas nacionales y otras.

- **AUTONOMÍA:** la Constitución propuesta utiliza un concepto flexible de autonomía “política, administrativa y financiera” en la que los gobiernos regionales podrán expedir normas en sus competencias y ámbitos territoriales, ateniéndose a un estatuto (ley) que deberá ser aprobado por el legislativo nacional. Igualmente los Municipios y Consejos Provinciales pueden dictar ordenanzas (legislando). Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas. Los gobiernos indígenas por sus derechos colectivos podrán mantener su derecho consuetudinario.

- **ENTIDADES TERRITORIALES:** la Constitución propuesta define 5 entidades territoriales: juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales, y consejos regionales. Crea también los regímenes especiales –por razones de conservación ambiental, étnico-cultural o demográfica– donde se integran Galápagos, las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Pluriculturales, y los Distritos Metropolitanos Autónomos. En otro apartado, la Constitución propuesta reconoce a la Amazonía como circunscripción especial facilitando su constitución con una ley. Hay que señalar que los Consejos Provinciales se debilitan, mientras se fortalecen los Municipios y Juntas Parroquiales que asumen, aparte de la participación y control social, un rol de ejecutores.

- **LA REGIÓN:** la Constitución propuesta opta por la región como gobierno intermedio con mayor nivel de atribuciones y competencias que la provincia, cuyos gobernadores conforman un gabinete territorial de consulta, liderado por el Presidente de la República. La región se formará por iniciativa de las provincias colindantes mediante un estatuto que deberá pasar por aprobación



de la Asamblea Nacional (antes el Congreso), de la Corte Constitucional y de la consulta popular. Esta entidad tiene facultades legislativas y ejecutivas, en relación al ordenamiento territorial, desarrollo económico, cuencas hidrográficas o vías. Mientras tanto, el gobierno provincial está sometido a una “muerte lenta”, pues tiene funciones más reducidas y su poder legislativo pasa a ser controlado por los gobiernos inferiores, con delegados de los municipios y las parroquias. Otra innovación es que las ciudades con gran población pueden configurarse como distritos metropolitanos autónomos siguiendo el mismo procedimiento que las regiones, es decir previo la aprobación de un estatuto.

- **SISTEMA DE REPRESENTACIÓN:** la Constitución propuesta introduce una nueva composición de los órganos legislativos locales tanto a nivel regional, provincial y municipal. En la región los consejeros serán en forma proporcional urbano rural; en el caso de las provincias los consejeros serán delegados de los municipios y parroquias, lo que les convierte en órganos de gestión, como se dijo, controlados por los gobiernos inferiores. En los cantones también serán representantes electos de manera proporcional a lo urbano y rural.

- **AUTONOMÍAS INDÍGENAS:** la Constitución propuesta reconoce como régimen especial a las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) cuyas atribuciones están enmarcadas en los derechos colectivos. Se abre la puerta –que en la Constitución de 1998 no se precisaba– para que los pueblos indígenas puedan en cada gobierno local –parroquial, municipal, provincial– decidir mediante consulta sus formas propias de autogobierno, con territorio y presupuesto incluidos.

- **SISTEMA DE COMPETENCIAS:** el sistema de competencias será nacional y obligatorio, buscando superar los problemas de la Constitución de 1998 donde las atribuciones se asumían *ad hoc* y una a una, por iniciativa de los gobiernos locales. Se avanza en la definición de competencias exclusivas, pero muchas de ellas se repiten en varios niveles de gobierno. No se define las competencias concurrentes, pero se prevé una ley orgánica para regular ese sistema.

- **LO FISCAL:** en general se mantiene el esquema anterior, pero se afirma la importancia de la solidaridad interregional y se amplía la responsabilidad de los gobiernos subnacionales, especialmente en temas de gestión y de

planificación. Se mantiene el 15% y los beneficios para los gobiernos donde se explota recursos no renovables.

- **LA PARTICIPACIÓN:** la nueva Constitución amplía y renueva el marco participativo de la Constitución de 1998 tanto en derechos, como en organización social, intervención en política pública local y nacional, e introduce varias innovaciones en términos de la relación sociedad civil – Estado, tanto en la planificación, en los consejos de derechos, como en el control social.

- **EL PROCESO:** se establece un calendario de legislación que tienen plazos de aprobación. Leyes como las de competencias, control social y participación ciudadana serán claves para operativizar el marco constitucional. El inicio de este proceso, en caso de que gane el sí en el referéndum, será con la Comisión Legislativa formada por algunos asambleístas.

UN PRIMER BALANCE

A menudo se ignora la gravedad de la crisis política e institucional que ha vivido el Ecuador en la última década, de manera que la Asamblea Constituyente fue una oportunidad clave para resolver esa crisis en términos de un enfoque y un diseño que permita solucionar los nudos problemáticos de la organización territorial. Como se señaló anteriormente, esa crisis se expresaba en la debilidad estatal, el vacío del gobierno intermedio, la falta de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica del país, etc.

En esta perspectiva, una propuesta de organización territorial debía contar con un sustento sólido en el modelo de desarrollo para que la equidad sea no solo efecto de las políticas estatales, sino también de la dinámica de cambio de la sociedad y la economía. También era fundamental renovar la democracia desarrollando diversas formas de participación ciudadana y social, y afirmar los procesos de integración territorial superando el vacío del espacio intermedio. Para ello era necesario fortalecer la rectoría estatal articulando un sistema nacional de planificación en conjunto con las entidades subnacionales.

Los puntos claves del texto constitucional propuesto permiten delinear un primer balance: el Estado pasa a jugar un rol de primer plano en el diseño institucional, se le asigna importantes competencias exclusivas y un



rol protagónico como organismo rector, en función de actividades tan importantes como: la planificación, la redistribución de la riqueza, el cuidado del ambiente, las relaciones internacionales y el desarrollo. Seguramente en un momento de cambio, en un contexto de globalización, el asignar un rol protagónico al Estado aparece para Alianza País y para múltiples actores sociales como **la única solución para impulsar un modelo de desarrollo sustentable y equitativo**, que en proyecto de Constitución se lo delinea bajo la denominación de *Sumak Kausay*.

El vacío del gobierno intermedio quiere ser cubierto con la propuesta de regiones, lo que sería en teoría la solución para resolver las inequidades territoriales. El texto de la Constitución de Montecristi es una solución de compromiso, como se mencionó anteriormente, pues si bien reconoce la voluntariedad de las provincias, al mismo tiempo fija plazos para su conformación. El gobierno ha cedido ante la coyuntura al no imponer su propuesta y construirla en el proceso, pues la verdad es que se encontró con resistencias de actores locales dentro y fuera de Alianza País.

El problema de fondo es que la propuesta de conformación regional no se ha fundamentado y discutido en el país, por lo tanto no se podía improvisar un cambio de esa magnitud en pocos meses de debate. ¿Qué tipo de regiones queremos? ¿Cómo articular procesos endógenos desde las localidades? ¿Cómo resolver los graves desequilibrios urbano-rurales? ¿Qué modelo de desarrollo –ambientalista, extractivista– favorecerá al desarrollo equilibrado? Al menos la solución de compromiso advertida abre un período en el que se puede dialogar democráticamente sobre estas y otras preguntas sobre la región.

Sin embargo, hay la posibilidad de que esta apuesta tenga dificultades para aplicarse en el futuro cuando el gobierno de Rafael Correa tenga menos capital político del que cuenta hoy, para impulsar su propuesta. Mientras tanto el país mantiene el vacío del gobierno intermedio, pues se debilita aún más a los ya débiles Consejos Provinciales mientras se fortalece al Estado central, que históricamente es uno de los responsables de que las regiones y provincias se mantengan escuálidas y dependientes del gobierno central, sin consolidar una verdadera autonomía.

Por otro lado, el crear un quinto nivel de gobierno, complejiza aún más la ya desmembrada institucionalidad pública, a menos que el Estado impulse

una política inteligente de integración territorial. Frente a esto, la Constituyente plantea en su texto constitucional varias soluciones como la planificación, en tanto malla reticular que permita concertar los objetivos del desarrollo, las mancomunidades o los incentivos de integración cantonal y provincial. También la conformación de un sistema nacional de competencias que se mueve en la perspectiva de coordinación y articulación entre los niveles de gobierno.

Igualmente, las modificaciones en el sistema de representación (vía la proporcionalidad de los concejales y consejeros) ayudarían a conformar cuerpos legislativos provinciales con mayor presencia de los sectores secularmente relegados. Habrá que ver lo que sucede con la representación municipal y parroquial en los legislativos provinciales.

En cuanto a la participación, hay un avance sustancial con el reconocimiento de diversos tipos de democracia, profundizando el enfoque de derechos y contemplando un diseño institucional suficiente para el desarrollo de iniciativas tanto en el plano de la autonomía de los actores sociales, como en relación con el Estado, las políticas públicas y la democracia.

En cuanto a los derechos territoriales, la Constitución reconoce la plurinacionalidad en el marco de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y establece una figura y un procedimiento concreto para constituir los gobiernos indígenas. Esto, que puede ser adecuado para los pueblos que viven en la Sierra o en zonas de alta densidad indígena, también obliga a adaptar los gobiernos indígenas a los límites de la demarcación territorial oficial, lo que no resulta adecuado para los pueblos amazónicos que viven en territorios amplios que desbordan la división política del Estado.

Hay cierta ambigüedad y falta de precisión en el texto constitucional propuesto, que deja temas abiertos a la interpretación, lo que podría llevar a conflictos. Esto sucede con las competencias llamadas “exclusivas” pero que se superponen en los diversos niveles de gobierno. También hay falta de precisión en torno al tema de la descentralización, tema poco abordado en el texto y que es clave para la organización territorial. Por otro lado, si bien se refiere al “régimen autonómico descentralizado” no queda suficientemente clara la definición de autonomías, que tanto debate ha producido en el país. Finalmente, si bien se precisan aspectos que no son tratados en la Constitución de 1998,



esa ambigüedad en el diseño institucional propuesto posterga para las leyes orgánicas a ser aprobadas en el futuro la solución de varios problemas claves.

En síntesis, la Constitución propuesta avanza en la caracterización y el rol del Estado, en el reconocimiento de los derechos territoriales étnicos, en el posicionamiento de los distritos metropolitanos, en la participación ciudadana, en el sistema de competencias, buscando nuevas alternativas para la representación y abriendo alternativas de integración territorial. Genera un quinto nivel de gobierno que complejiza más la institucionalidad en un país pequeño como Ecuador y apuesta todo por un diseño regional débilmente discutido y concertado.

Por último, el proyecto constitucional deja para el proceso legislativo futuro y para la reforma institucional temas que debían ser resueltos en el marco constitucional.

