

ECUADOR

www.flacsoandes.edu.ec

# Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## EDITOR

Fredy Rivera Vélez

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

## DIAGRAMACION

DDICA

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 42

Quito - Ecuador, diciembre de 1997

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Recesión y entrampamiento fiscal en el período de transición / 5-16

*Marco Romero*

**Política:** Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad / 17-25

*Hernán Ibarra*

**Conflictividad social:** Julio 97/Octubre 97 / 27-40

**Internacional:** Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera / 41-52

*Wilma Salgado*

*Equipo Coyuntura "CAAP"*

### TEMA CENTRAL

Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio / 53-64

*Fernando Bustamante*

¿Es viable la democracia sin equidad? / 65-73

*Alberto Acosta*

La democracia enfrentada a la complejidad / 74-82

*Julio Echeverría*

Democracia, seguridad y gobernabilidad / 83-99

*Bertha García*

Contribuciones del pensamiento andino a los cambios constitucionales / 100-112

*Jorge León*

Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana / 113-129

*Manuel Alcántara*

La naturaleza de la nueva democracia argentina / 130-147

*Enrique Peruzzotti*

La democracia posible en Bolivia / 148-166

*Ricardo Paz Ballivián*

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

**ENTREVISTA**

Orden político, democracia y cambio social / 167-174

Entrevista realizada por Fredy Rivera Vélez y Adrián Acosta a Norbert Lechner

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 175-182****DEBATE AGRARIO**

Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán / 183-205

*John Cameron y Lisa North*

La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales / 206-208

*Luis Rosero*

**ANALISIS**

Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad / 209-216

*Mario Constantino T.*

Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad / 217-222

*Sara Makowski*

El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público? / 223-232

*Adrián Acosta*

**CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Ecuador: un problema de gobernabilidad / 233-243

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga

**BIBLIOTECA**

## **Contribución del pensamiento andino a los cambios constitucionales (\*)**

Jorge León T. (\*\*)

*Un Ecuador con plena ciudadanía, pluralista, tolerante, respetuoso de las diferencias, multicultural con múltiples pueblos, participativo, sin provincias, ni parroquias, con comunas, en una sociedad autogestionaria, con un sistema federativo y semi-parlamentario.*

### **¿VALE LA PENA LA CONSTITUCION?**

**E**l Ecuador se adentra en un proceso de reformas constitucionales. Se retoma una larga tradición latinoamericana que, a través de reformas constitucionales, cíclicamente pretende cambiar las condiciones sociales, los impases políticos e incorporar nuevas fases de modernización. Por lo general, estos procesos coinciden con una renovación de sus élites. Las constituciones sin embargo, dan largos tiempos para mostrar sus ventajas y desventajas y no hace mucho que hemos cambiado de constitución.

Si bien somos del criterio que no es necesario reformar toda la constitución actual ya que contiene más ventajas que desventajas para la organización

del sistema político, del Estado y el reconocimiento de los derechos individuales, conviene aportar con criterios sobre aspectos que sí se podrían cambiar y formar un nuevo Estado más consensuado y de larga duración. Por las razones internas que acabamos de mencionar como por presiones internacionales, está ahora en juego la redefinición de la Constitución para la introducción de reformas que muchos consideran modernas. La Constitución ecuatoriana es una de las más modernas, pero diversos sectores, con o sin fundamento, proponen introducir en ella los cambios que ahora consideran imperantes con los fenómenos llamados de globalización, de reducción del Estado y de predominio del mercado; mientras otros consideran indispensable contrarrestar

---

(\*) El presente texto es una versión recogida de una primera de Junio de 1994 que circuló bajo el título "Lo que el pasado andino puede ayudar para concebir los cambios constitucionales".

(\*\*) Siciólogo. Director del CEDIME.

la nueva fase de "elitización" reforzando la participación y el control sobre los gobernantes.

Es decir, está ahora en juego, en el debate público, el sentido en que se quiere reorientar el Estado y el sistema político; o dicho en otros términos, se quiere redefinir, por un lado, las normas y responsabilidades de las instituciones y dependencias públicas; las relaciones que tienen las personas con estas entidades y por otro lado, el modo como en la sociedad se resuelven los diferendos y conflictos que existen en toda colectividad para lo cual se nombra autoridades y leyes.

En nuestro criterio, estos diversos aspectos no implicarían cambios sustantivos de la Constitución, sino pequeñas precisiones o cambios en leyes secundarias. Además, estos cambios deberían hacerse en los hechos sin que necesariamente se promulguen normas constitucionales o leyes. Convendría más bien, romper la larga tradición jurídicista hispánica que nos lleva siempre a considerar que la sociedad debe ser el fruto de normas legales o estatales. Al contrario, si hay un cambio que deberíamos promover es el de reforzar la sociedad como agente activo de cambios en distancia del Estado. Son los hechos que deberían orientar el camino al que se aspira llegar antes que las pautas legales.

## REFORMAS DE FONDO

Deberíamos reformar sólo aspectos sustantivos y que realmente respondan a cambios de fondo en las condiciones sociales y políticas.

Las reformas que parecieran realmente de fondo son:

a) Resolver lo que hemos llamado la herencia colonial, reconociendo los derechos colectivos (un Estado con varios pueblos y una "ciudadanía diferente");

b) Cambiar la división administrativa y política del Estado, cuya concepción geopolítica y funciones administrativas ya se han agotado.

c) Cambiar el régimen presidencial, por uno semiparlamentario que vuelva corresponsables de las decisiones públicas al gobierno central y al Congreso;

d) Volver coherentes íntegramente a la constitución y las leyes con todas las pautas de la democracia y una sociedad sólida; con todos los derechos de la persona y la necesidad que el Estado sea responsable de su cumplimiento; por ejemplo, esto implicaría acabar con la ley de Seguridad Nacional, con los particularismos en las leyes debido a los fueros especiales, garantizar mejor las normas y servicios en relación a la protección de la persona, eliminar los aspectos que siguen realizando discriminación de género y étnica pretextando una protección para las mujeres y los indígenas.

En nuestro criterio, el cambio más importante en las relaciones sociales sería promover la responsabilidad de la persona con un código civil y penal más próximos a lo que es la tradición anglosajona, en donde pesa precisamente más la persona y su medio que la reglamentación jurídicista; en el cual es la persona que tiene razón y protección hasta prueba de lo contrario. Pero la "sociedad" no parece dispuesta aún a un cambio sustantivo en este sentido.

**PROBLEMAS DE FONDO Y EL CAMINO EN EL CUAL RESOLVERLOS**

- En la formulación de estas reformas conviene resolver viejos problemas de nuestros sistemas políticos y enfrentar nuevos desafíos. Estos provienen tanto -de problemas sociales acumulados y no resueltos como el étnico; -de los cambios socioeconómicos propios a nuestra realidad, tal la modificación de las regiones y de las representatividades: como -de las nuevas responsabilidades que recaen en el Estado, pero también, en la sociedad como colectividad y en el ciudadano/a como persona.

- En la presente propuesta, abordaremos estos cambios posibles desde diversos ángulos, pero sobre todo en los puntos claves, recogeremos la tradición andina comunal ya que es un sistema político del cual podríamos inspirarnos, más no copiarlo, para idear estos cambios. Lo sustantivo en la construcción de cualquier propuesta es la proximidad o distancia ante referentes que permiten al imaginario atisbar lo posible.

- Nuestra propuesta tiende a resolver los diversos aspectos que implica el reconocimiento de varios pueblos; la nueva división administrativa y política, la descentralización y la desconcentración al igual que la constitución de un nuevo sistema político que de más cabida a la persona y al sentido cívico de responsabilidad pública.

**Estos aspectos deben concretarse e interrelacionarse al nivel local. Por eso, podríamos resumir la propuesta diciendo que la meta debe ser reorganizar el poder local y la relación entre la persona, mujer y hombre, y el poder.**

**Estos son dos aspectos decisivos de las características fundamentales de cualquier sistema político: la relación entre lo "central" y lo "local", por un lado y por otro, entre la persona y el sistema político. Las grandes ventajas y desventajas de los sistemas políticos en grandes líneas parten de estas relaciones.**

En la tradición unitarista y centralista del mundo hispánico estos aspectos han sido puestos de lado ya que se considera que es una cabeza central y las leyes las que definen todo.

Si ahora, pensamos cambiar el sistema político convendría hacerlo sobre estos aspectos fundamentales que nos permitirían corregir viejos problemas acumulados desde la Colonia o el nacimiento del presidencialismo republicano, como es el centralismo y la distancia entre el gobierno y las personas.

Los otros aspectos, en particular, los mencionados en los puntos anteriores relativos sobre todo a los de género, seguridad nacional, los presentaremos en otro texto.

**DIFERENCIA E IGUALDAD**

Dos ejes fundamentales alimentan las propuestas:

**- Debemos primero reconocer en la Constitución, lo que los pueblos indígenas requieren para si.**

Las necesidades se sitúan a dos niveles: el de los pueblos indígenas y afroecuatorianos colectivamente considerados y el de los indígenas como individuos que viven discriminación.

Los ejes se refieren a la necesidad de terminar con la dominación "colectiva" de la que han sido objeto, al perder sus derechos como pueblos y de

acabar con la discriminación social hecha a cada persona por ser indígena.

- Estos ejes implican recuperar derechos colectivos en el Estado, lo cual pasa por el reconocimiento de la **diferencia colectiva** y acceso a plena **igualdad individual**, lo que debería llevarnos a construir un *Estado que valore el pluralismo y la tolerancia*.

Igualmente, en los hechos, debe concretarse en políticas que promueven una discriminación positiva para que cada ciudadano o ciudadana logre el acceso a iguales oportunidades. Lo mismo puede ser, por ejemplo, en lo relativo a las mujeres.

En lo relativo a los derechos como pueblos, el Estado republicano con la idea de la igualdad ciudadana ha negado que existan diferencias colectivas. Esto parece sorprendente ya que era notorio que América fue el fruto de la imposición de nuevos llegados sobre pueblos antiguos a quienes les integraron en un nombre común de indígenas. No por ello dejaron de ser pueblos, cuando precisamente mantenían sus costumbres, idiomas, modos de resolver los conflictos, autoridades propias, creencias, culturas y relaciones entre las personas.

Las élites latinoamericanas, en cambio, controlaban frágiles Estados, con fronteras indefinidas y con poblaciones que no se identificaban con sus autoridades y normas. Estas élites han hecho suya la idea alemana que un pueblo que tenía una cultura, costumbres, pasado e idioma comunes formaba una nación y tenía por eso derecho a un Estado. Han revertido la idea y han considerado que un Estado debe necesariamente tener una "nación". Por eso se consagraron a asimilar y a negar las diferencias cultu-

rales y colectivas insistiendo en que todos eramos iguales por ser ciudadanos; en discursos, ceremonias, escuelas, himnos, veneran una nación inexistente. Ni lo uno ni lo otro es verdad del argumento. La mayoría de los Estados no tienen una nación ni esta idea de nación funciona en muchos sitios del mundo. En cambio, los Estados más sólidos y antiguos han sido los más pluralistas los cuales de modo implícito o explícito han reconocido a todos sus pueblos. Los Estados son más sólidos cuando sus poblaciones se identifican con él porque los reconoce, respeta y defiende. Ellos se sienten parte de él.

El Ecuador ya es uno de los países más permisivos del continente, podría convertirse en el más pluralista si logra reconocer sus diferentes pueblos; un ejemplo para todos!!. Esa podría ser una de las fuerzas que identifique y de orgullo a sus habitantes, lo que ahora tanta falta hace.

Contrariamente a lo que muchos piensan estos cambios consolidarían mucho más a los ecuatorianos y les daría peso colectivo. Estos procesos serían de rápidos resultados en un país pequeño como el Ecuador. Es frecuente que estos aspectos no cuantificables ni materiales pesen mucho más en los pueblos que los "económicos", para darles empuje para renovarse y mejorar sus condiciones materiales.

- El segundo eje tiene que ver con **lo que a partir de la condición indígena se puede aprender para enriquecer al resto de la sociedad**.

Contrariamente a lo que se piensa, el *sistema comunal* no es privativo del mundo indígena pero si ha sido una de sus características. El conjunto de sistemas políticos más reconocidos y sólidos han partido de ese mundo o se

refieren a él para construir sus lógicas de autoridad, representación, organización administrativa y situar las personas ante la colectividad. Sin esta base comunal mal se podría comprender por ejemplo, el sistema político de los EE.UU. o de los países nórdicos que han dado pruebas de larga duración y de una mayor responsabilidad pública de las personas.

La idea de comunidad (y no las leyes o prácticas formales que existen en las leyes ecuatorianas para los indígenas) puede servir de referente para concebir tanto el Estado, como el sistema y las relaciones predominantes en la sociedad, en el convivir de las personas y de las colectividades.

#### UN ESTADO CON MÚLTIPLES PUEBLOS

Así, lo nodal, en relación al primer eje, sería cambiar al **Estado para que reconozca esos derechos y a la diferencia colectiva, convirtiéndose en un Estado multicultural, multilingüe y de múltiples pueblos.**

Estas características pueden concretarse, al nivel local, en la **territorialidad**: la cual implica, al menos, el derecho de los pueblos reconocidos.

a. De ejercer **su derecho consuetudinario o indígena**;

b. De tener autoridades propias, nombradas por sus miembros.

Ni este derecho ni estas autoridades en su ejercicio pueden atentar a los derechos individuales fundamentales (estos derechos son norma suprema, constitucionales) tampoco a la constitución ni a otras leyes que no son de su responsabilidad.

c. Tener derecho al menos de palabra (punto de vista y consulta), sino de decisión y gestión sobre los procesos de desarrollo socio-económico y sus recursos en su espacio o pueblo;

d. Garantizar el mantenimiento, enriquecimiento e innovación de sus características culturales (entre otros con la educación, su lengua, las comunicaciones).

Conviene recordar que estos diversos aspectos ya tienen en parte vigencia en el Ecuador o existen en convenios internacionales, como por ejemplo en el 169 que Ecuador firmó y va a ratificarlo en poco tiempo;

e. La territorialidad, también implica el reconocimiento de la vida "comunal"; pensada como un reconocimiento del derecho de pertenencia de una persona a una colectividad o pueblo, más que de acceso a tierra comunal.

En efecto, existen condiciones diferentes de los pueblos en relación a su acceso a tierra y control de espacios.

#### ¿ES POSIBLE UNA TERRITORIALIDAD MÚLTIPLE?

La territorialidad en concreto puede ser fácil de concebir en la Amazonía. Ahí en grandes espacios, en un territorio continuo, viven predominantemente o exclusivamente alguno de los pueblos que existen en Ecuador. Incluso, a la larga esta situación puede permitir el acceso a una jurisdicción sobre el territorio, lo cual permitiría el pleno ejercicio de los derechos colectivos de los indígenas, como lo prescriben los convenios internacionales.

En la Sierra, en cambio, se trata de varias situaciones diferentes.

En casos, las poblaciones indígenas controlan amplios territorios, en otros, se encuentran en espacios discontinuos y hay casos en que tienden a una condición urbana o ya son completamente urbanos. Si bien el territorio era el factor clave para definir las jurisdicciones y prerrogativas locales, vista la variedad de situaciones conviene **tener una norma general que garantice una "territorialidad" sin territorio o sin territorio continuo, con lo cual se cuenta tener un principio basado en las personas o sobre las personas que no elimina la anterior posibilidad de territorialidad.**

En todo caso, puede haber una norma que sirva para todos, en la Amazonía y en la Sierra, a partir de definirla sobre la pertenencia de las personas al colectivo. Este colectivo puede tener sus normas propias sobre varios aspectos propios al convivir, por ejemplo, como casarse, como resolver los problemas o conflictos diarios porque un animal de mi propiedad ha entrado en un terreno ajeno, etc. El colectivo puede o no tener recursos como el territorio.

## EL PODER LOCAL

Esta propuesta coincide, a la vez, con la constante preocupación de lograr una mejor democracia y por parte de las poblaciones rurales, de controlar el poder local y de favorecer el desarrollo comunal. Pero es, en este sentido igualmente, una necesidad de la colectividad ecuatoriana en general.

Nuestro sistema político, en efecto, está excesivamente centrado en los entes del poder central que de hecho casi monopolizan decisiones, prerrogativas y recursos. Por lo mismo, se

vuelven distantes e inaccesibles al ciudadano común y concentran ahí todos los conflictos. Pensemos por ejemplo, que aún para resolver pequeños problemas o conflictos es frecuente recurrir al diputado sino al ministro o inclusive al presidente.

La tradición andina nos ofrece un referente que puede servirnos para cambiar esta situación. En la vida comunal, el conjunto de miembros de la colectividad viven algunos procesos de decisión colectiva, de coparticipación de responsabilidades y beneficios y va de sí, de sistemas y normas de control de los nombrados y de los demás.

Si idealizarse este sistema o peor, pretender que la vida comunal andina actual sea positiva para todos, podríamos al menos rescatar los aspectos indicados que son su dimensión de sistema político y de vida con cierto **sentido autogestionario**, que para simplificar lo asimilamos con la sociedad civil.

En efecto, *la idea central de este sistema es que: existe, primero, cierta posibilidad de participación real en las decisiones sobre la colectividad.*

Como sabemos, mayor es la colectividad, más dificultades se tiene para este ejercicio de participación, que termina siendo delegado a los elegidos y reducido por lo mismo a periódicas elecciones.

En cambio, un sistema local fuerte, con las características comunales indicadas, permitiría que por largos años y generaciones se formen personas con mayor preocupación por la cosa pública. *Esa vida comunal sería una escuela de civismo.* Este no puede decidirse por decretos de ley o simples discursos, sino porque hay sistemas o

instituciones que favorecen el interés de la persona por la colectividad. A la vez, el sistema tiene que estar cerca de la persona para que ésta se motive e interese por lo colectivo. Este interés vendría principalmente por la preocupación de la persona por lo que le concierne directamente. En efecto, al nivel local o comunal se debería decidir sobre diversos aspectos que preocupan e interesan a las personas, como en principio acontece precisamente en una comunidad indígena;

**Segundo, gracias a la participación, se concentran los mecanismos de control de los representantes y autoridades;** éstas no pueden hacer lo que les "da la gana" ni actuar a espaldas de la colectividad. Los frenos a la corrupción y a distancias de la población son en los hechos mayores; **tercero, una lógica autogestionaria y comunal permite una flexibilidad en los mecanismos para cumplir con las responsabilidades y derechos colectivos e individuales.**

Tiende a predominar más el consenso para cumplir con las responsabilidades (¿por qué yo haría y el otro no? o ¿por qué el otro no hace?), por consiguiente, se hacen flexibles los reglamentos, de modo a incluir a la mayoría. Así, se favorece la formación de unos ciudadanos atentos a los demás y con voluntad de exigir la igualdad de trato y de sancionar al que no respeta.

Esta lógica es posible, en amplia medida, porque se trata de un control próximo, porque los entes de decisión colectiva y los representantes pueden ser seguidos de cerca y porque los recursos de que se dispone son necesarios y accesibles para todos, son bienes que se comparte de algún

modo (por ejemplo, servicios públicos, desarrollo comunal...).

**Estos aspectos, no necesariamente de la misma forma, pueden ser un aporte clave para la sociedad, lo podríamos concebir como una *sociedad autogestionaria*: se comparte recursos, esfuerzos y beneficios, al igual que los derechos de decisión y control.**

Puede ser, además, un referente clave para la construcción de las utopías sociales que tanta necesidad tenemos ante la caída del autoritarismo de Estado y el empuje del capitalismo actual. Se trata de un reconocimiento al ente colectivo y de respeto al individuo; de la propiedad y de sus exigencias y ventajas compartidas; de derechos y esfuerzos compartidos en el inmediato, de modo concreto, y no en lo simbólico de un Estado distante.

*En un camino hacia estos objetivos, en las reformas en curso, habría que dar peso al control del poder local, ya no sólo comunal, que en la ciudad puede ser visto como barrial, sino también a nivel municipal como garante del poder comunal.*

Se formaría una relación entre sociedad civil y poder local con mayores mecanismos de participación para la primera en la vida pública o colectiva. Así, sería institucionalmente, en el sistema político (por ahora a través de la Constitución) que se estatuye una fuerte participación ciudadana en la vida pública y no por medio de leyes especiales. Es el sistema que debe ser realmente democrático y participativo.

**La idea central es construir una democracia desde la base y con un sentido de reforzar la sociedad civil. Por lo mismo, se trata de con-**

**solidar los núcleos de esta sociedad civil sin que sean integrados al Estado al nivel formal.**

Esta estrategia la llamaríamos de ***poter con base comunal***.

Este proyecto se contrapone a los existentes, tanto a los que siguen siendo estatistas y pensando que todo debe hacerse desde el Estado, como a los nuevos de la derecha que centran todo en el mercado, que confunden mercado y sociedad civil. Aún más, piensan que a menor Estado todo irá bien y de modo simplista piensan que la hipotética ley del mercado organizará mejor las relaciones entre los seres humanos.

## **EL MULTICULTURALISMO**

El multiculturalismo implica

a. Derechos de ejercicios diferenciados de educación o del reconocimiento de ejercicio de los servicios públicos con modalidades particulares, por ejemplo, en el ejercicio de la salud, en los servicios públicos legales, etc.

b. El multilingüismo, como el reconocimiento oficial, (en grados diferentes) de diversas lenguas;

c. El derecho que se expresa en las posibilidades de comunicación en la sociedad y desde el Estado hacia las colectividades o viceversa. Hay una doble dimensión en este aspecto, uno del derecho de las colectividades de reconocimiento a su idioma y otro de la persona de no ser discriminada por su idioma, con lo cual volvemos a encontrar la importancia de que el Estado garantice el acceso a igualdad de oportunidades para el cumplimiento de los derechos fundamentales. Por consiguiente, los servicios públicos locales deberían ejercerse en las lenguas de

la población predominante o al menos tener acceso a servicios en lenguas vernáculas, a ser al menos, alfabetizado en su propio idioma.

El Estado debe promover en sus medios de comunicación el multilingüismo que tanto enriquece a los pueblos.

Debe haber una estrategia a la larga de multilingüismo en los medios de comunicación y primero en los medios del Estado.

## **LA IGUALDAD CIUDADANA**

La demanda de igualdad individual y de diferencia colectiva exige:

- Promover la ausencia de privilegios en los tratos del Estado hacia el ciudadano o la ciudadana como personas y,
- Segundo, la tolerancia y pluralismo en el convivir colectivo y del Estado hacia los/las ciudadanos/as, lo cual significa derecho a la diferencia para todos/as.

Se traduce, por un lado, en la promoción efectiva de los derechos de igualdad; y por otro lado en la tolerancia y respeto a todos los niveles de la vida, en particular en las relaciones para cumplir con los demás derechos reconocidos en la sociedad.

Esto puede traducirse en políticas o principios por los cuales se promueve a las minorías, es decir, en primer lugar, se les reconoce; y luego, se crea una discriminación positiva para que conozcan una igualdad efectiva, una *igualdad de oportunidades* de hecho.

Así por ejemplo, se podría reconocer la promoción de las minorías por etnia, género, etc. a que se les reconozca un espacio de hecho en los entes de representación, tal el Parlamento, u otras entidades decisivas o espacios de vida, como la educación.

Exige igualmente, por ende, **acabar con fueros particulares** como los que tienen los militares o los policías o los gobernantes (incluye a los/las diputados/as) o los jueces. La falta comedita no puede ser diferente porque se pertenece a una corporación o se lleva uniforme.

**El objetivo y principio es llegar a una ciudadanía completa, generalizada, de igualdad de todos/as ante las obligaciones y derechos de las normas legales.**

**Los fueros especiales mantienen y valorizan una sociedad corporativa, de privilegios para minorías asociadas o bien situadas en el Estado. Es el Estado en este caso que está valorizando la desigualdad de tratos.**

## EDUCACION

Una educación diferenciada es indispensable para alimentar el multiculturalismo y un Estado con múltiples pueblos. El sistema educativo tendría que reconocer e incorporar, de hecho, en sus programas y actividades, la igualdad individual y la diferencia colectiva.

Al nivel colectivo, sería indispensable por lo mismo que los diferentes pueblos puedan ser educados en su idioma, o al menos alfabetizados y que puedan eventualmente volver acorde a sus concepciones culturales, el programa escolar.

Estos aspectos implicarían, en particular:

- cambiar los textos escolares;
- modificar los programas hacia el pluralismo y una fuerte participación,

· el reconocimiento de las colectividades y de una nueva historia pluralista.

Al nivel individual, la igualdad en pluralismo implica el reconocimiento de la persona con sus derechos y posibilidades propias. Es el respeto a la persona con sus particularidades que debe primar en la conceptualización de la educación. El corolario de ello es reforzar el civilismo como respeto a los demás y a si mismo, y no como simple relación al Estado y sus símbolos o a una pretendida nación.

El derecho a ser personas se desarrolla junto con cierto sentido de responsabilidad colectiva ("si quiero que me respeten no puedo imponerme a los demás"): es la ética y no la moral; es el pluralismo con el respeto al otro. *Estos aspectos de base pueden, sin embargo, encontrarse en programas particulares según las colectividades o pueblos del país, los cuales deben disponer del derecho a construir sus propios programas que no sean una simple traducción del programa central, uniformizante y destructor de las demás culturas.*

## "COMUNALIZAR" LA SOCIEDAD

En suma, la "Comuna" puede ser para todos. *Comunalizar la sociedad*, en los sentidos indicados, ¿por qué no? Esto implica mayor control del ciudadano sobre los entes del poder y fuerte participación. Mayores responsabilidades y derechos del individuo sobre la colectividad y mayor responsabilidad de ésta hacia la persona.

Lo decisivo, primero, sería el reconocimiento del ciudadano en iguales

condiciones y con acceso real a iguales oportunidades para todos, sin discrimen.

## DESCENTRALIZAR Y DESCONCENTRAR

*Estas preocupaciones deben traducirse, en una constante búsqueda de descentralización y de desconcentración de poderes y en el reforzamiento de los entes de la sociedad civil.*

Coincidimos en que el Estado debe reducirse como el único garante de las relaciones sociales, el ciudadano debe asumir más responsabilidades en sus organizaciones, o medios de vida, trabajo o pertenencias. No es el mercado ni sólo el Estado quienes deciden y asumen todo, la sociedad puede asumir ciertos servicios y responsabilidades. Eso lo demuestra la dinámica comunal andina, por ejemplo. Pero, la sociedad para llegar a ello, vista la tradición de aquí, requiere un marco general que viene del Estado y que garantice esos derechos de los individuos y de las colectividades; de sus relaciones.

El gran problema en nuestro medio es que seguimos concibiendo la sociedad como simple resultado del Estado, se espera todo de éste sin tomar iniciativas locales. Paralelamente, promovemos una sociedad con derechos individuales cuando somos una sociedad en donde el individuo no está plenamente constituido; pesa más el grupo, la familia ampliada o nuclear que la persona misma. La propuesta que hacemos busca conciliar estos aspectos.

Con la descentralización y la desconcentración contamos transferir prerrogativas del gobierno central al gobierno local, reduciendo los intermediarios. De este modo el ciudadano tendría

mayores posibilidades de asumir responsabilidades y de participación.

## LA NUEVA DIVISION ADMINISTRATIVA Y POLITICA

Las ideas u objetivos buscados (lograr mayor acceso de control, participación y responsabilidad del individuo hacia el Estado a través de un poder local fuerte, efectivo; igual que la construcción de una "democracia desde la base" y un "poder con base comunal", y concretar la descentralización); pueden realizarse a través de una *redefinición de la División Administrativa Política del país.*

Pero hay también razones socio-económicas suplementarias que nos empujan en un mismo sentido. En efecto, *las provincias ya no tienen razón de ser*, sus poblaciones están cada vez más integradas hacia el exterior de ellas y tienden a reforzar lazos interregionales, de la Sierra a la Costa y a la Amazonía. Se modifican las relaciones de dependencias y las identidades regionales anteriores. Una rearticulación de los espacios administrativo-políticos servirían, por lo mismo, a reforzar o a crear nuevos ejes económicos que tenderían, a la vez, a descentralizar los poderes de los dos polos del Ecuador (Guayaquil y Quito) y revitalizar las economías locales.

Igualmente, debemos cambiar los polos de concentración de población y recursos que son Quito y Guayaquil. Estas concentraciones generan distorsiones y desigualdades para las otras regiones. Una mejor calidad de vida se puede igualmente lograr en ciudades que no son los grandes conglomerados.

Con esto lograríamos paralelamente, mantener pero redefinida, la tradición geopolítica positiva del país dada por el equilibrio de regiones y el acceso de cada una de éstas a pisos ecológicos diferentes. Antes, cada provincia tendía a cierta autosuficiencia con el acceso a tierras diferentes. Hoy, el comercio y el crecimiento de los medios de comunicación permiten este acceso y la mayor integración entre las personas.

**En cambio, conviene reforzar una integración "interregional" formando nuevas divisiones administrativas compuestas por espacios de nuestras tres regiones geográficas: Costa, Sierra y Amazonía.**

Estas divisiones nuevas permitirían revitalizar ejes económicos en curso de desarrollo y ofrecer espacios para un ejercicio más democrático del poder, nuevas posibilidades de formar identidades con un Estado que facilite la participación y respete las diferencias. Las nuevas generaciones harían suyo este desafío y acaso por primera vez harían, todas, suyo al nuevo Estado. Permitiría igualmente que los diferentes pueblos se identifiquen con el nuevo sistema político y lo defiendan. Sin este consenso y agenda de cambios a concretar no habrá Constitución que dure un tiempo prudencial.

La propuesta de consolidar el poder local busca precisamente este hecho, los entes del poder formal del Estado deben estar cerca del ciudadano y este encontrar en ellos interés por lo que hacen. Un/a ciudadano/a responsable, para constituirse, requiere al menos por un buen tiempo, que el qué-hacer del Estado esté cercano a sus intereses y preocupaciones, accesible a sus posibilidades y necesidades.

Crear estos nuevos espacios de administración y vida política favorecería la participación de la gente en su construcción; se identificarían con las nuevas preocupaciones de la región. Esto es indispensable para las nuevas generaciones que ya ven agotadas sus posibilidades de participación política.

Para acrecentar la participación ciudadana y volver al Estado próximo a las necesidades de la mayoría, existen, además, razones administrativas y va de sí, políticas. El sistema político requeriría crear nuevos ejes de representación que den legitimidad al Estado ecuatoriano gracias al hecho que este sistema reconoce a todos/as sus diferentes ciudadanos/as con sus particularidades históricas y culturales al igual que con sus derechos colectivos y les ofrece una real posibilidad de asumir sus responsabilidades sociales y políticas.

#### UN ESTADO NO UNITARIO

**Por eso, un sistema descentralizado y desconcentrado completamente desde la base sería necesario y se concretaría en un Estado federado o algo similar que reparte atribuciones y prerrogativas entre el gobierno central y los gobiernos seccionales o federados. Estos, a su vez, comparten las suyas con los gobiernos locales. Todos los cuales, en su funcionamiento, dejan amplios espacios para la participación de los entes locales, informales y formales existentes en la sociedad o comparte responsabilidades con la sociedad civil. Un estado descentralizado y desconcentrado con una sociedad autogestionaria he aquí nuestro desafío.**

A este nivel, esta propuesta de una real descentralización con una nueva división administrativa y política, puede perfectamente coincidir con la necesidad de los pueblos indígenas de ejercer su derecho comunal o indígena o consuetudinario; de elegir sus autoridades; de sus posibilidades de administración y derecho a la palabra sobre su desarrollo y su necesidad de acceder a mayor control de los entes del poder local. Pero ya no se tratará de un ente simbólico, sino al contrario, los entes del poder local como el municipio, tendrían mayores responsabilidades, atribuciones y recursos. Así, no habría necesidad de retacear el país con divisiones étnicas, sino que éstas podrán tener vida, entre otros dominios, al nivel de los entes locales.

#### “DESPROVINCIALIZAR Y DESPARROQUIALIZAR”

En este Estado descentralizado, el cantón y con este el **municipio**, que bien podríamos llamarle, comuna, al ser más reducido y con otra lógica de constitución, es la instancia de base de la división política administrativa. Las parroquias no serían más necesarias, de hecho tendríamos cantones y recintos diversos formando parte de cantones más manejables. Este es por ejemplo, el caso de Francia y de varios países europeos.

Luego, tendríamos los **departamentos**, con sus respectivos gobiernos y parlamentos siendo éstos los entes federados, asociados o seccionales.

Los/las elegidos/as, a los Congresos departamentales y al nacional son sobre la base del cantón, esa es su circunscripción de elección. Se lograría que zonas rurales puedan decidir, en lu-

gares en que hay muchos indígenas. Ahora deciden las ciudades. Puede incluirse una regionalización propia en cada departamento.

De este modo, reducimos las instancias entre el sistema central y local (eliminamos la provincia).

En la actualidad, como la distancia es tan grande entre un poder central monopolizador (decisiones, administración y recursos están centralizados) y un ente local desprovisto de prerrogativas y recursos, se multiplican las instancias de administración y gerencia política entre el gobierno central y lo local. En contraste con lo que ahora existe, con los cambios propuestos, habrán entidades locales y departamentales con decisión, atribuciones, administración y recursos propios.

Así, tendremos mayores responsabilidades que asumir y resolver al *nivel local* sin dejar todo a la responsabilidad del poder central o del Congreso y una *instancia departamental y central* que tienen cada una otras responsabilidades, diferentes a cada nivel. El gobierno central, por ejemplo, podría ocuparse de política económica relacionada al comercio internacional y política monetaria, de relaciones internacionales, de defensa, de comunicaciones y transporte federal o nacional. Los gobiernos departamentales podrían tener prerrogativas de todo lo demás, compartido con los locales. Los aspectos sociales podrían ser compartidos.

La existencia de dos parlamentos permitirá a su vez, que no exista la comprensión que se da ahora hacia el congreso y los diputados con múltiples problemas que resolver y que son generalmente sin trascendencia; que se vuelven por lo mismo ejes de fuerte disputa y conflictividad. Lo cual es, a

su vez, pretexto para la corrupción. Las responsabilidades, las decisiones y los recursos estarían repartidos al nivel del cantón, del departamento y del gobierno central.

#### **UN REGIMEN SEMIPARLAMENTARIO**

Pero el sistema político debe lograr no sólo participación sino también **estabilidad**, uno de los problemas endémicos de nuestra vida política.

**Por estabilidad nos referimos no sólo a que los períodos de los gobiernos, de los miembros del gobierno y de los/las diputados/as lleguen a su término, sino también a que las políticas no fenezcan con cada gobierno o ministro o administrador.**

De ahí la propuesta de cambiar del presidencialismo para incorporar aspectos del **parlamentarismo**. *Ese régimen, de hecho, obliga a una corres-*

*ponsabilidad entre ejecutivo y legislativo. Podría ser semipresidencial y semiparlamentario.*

Con el sistema parlamentario los miembros del gobierno deben ser personas elegidas y tomadas de entre los partidos en el gobierno y que son responsables ante el parlamento. Lejos de estar en permanentes juicios políticos o disputas sin fin, los parlamentarios pueden interpelar de modo permanente a los ministros sobre su qué hacer lo cual lleva a una vigilancia permanente, pero también a una corresponsabilidad en la definición de las políticas, la aceptación o rechazo ya no se hacen en la simple oposición sino en la propuesta y elaboración de enmiendas y rectificaciones.

La oposición no puede construirse en el simple rechazo, sino en la presentación constante de propuestas concretas ante hechos concretos.