



**Asamblea Nacional Constituyente
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales,
ILDIS-FES
Revista "La Tendencia"
Facultad de Jurisprudencia de la
Universidad de Guayaquil**

ESTADO E INSTITUCIONES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Informe de relatoría del Foro
realizado en Guayaquil, el 25 de enero de 2008

Soc. Marco Velasco
RELATOR

ILDIS – FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios.

CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN

2. ENFOQUES TEMÁTICOS

3. ENCUENTROS Y DESENCUENTROS IDEOLÓGICOS

4. PROPUESTAS Y PREOCUPACIONES DEL PÚBLICO ASISTENTE

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. PRESENTACIÓN.

En el marco del proyecto "Constituyendo Democracia" cuyo objetivo es acompañar al proceso constituyente para apoyar la construcción de un acuerdo nacional dentro del marco democrático y pluralista que el Ecuador aspira y como un primer esfuerzo institucional de llevar el debate constituyente más allá de Montecristi, el 25 de enero de 2008, con auspicio de la Asamblea Nacional Constituyente (Mesa 3: Estructura e Instituciones del Estado) del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS-FES (Fundación Friedrich Ebert) de la revista "La Tendencia" y de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guayaquil, se efectuó en Guayaquil, el Foro sobre "Estado e Instituciones en la Nueva Constitución".

El evento se diseñó y se realizó con dos propósitos:

- a) Poner en conocimiento público las principales ideas y propuestas que se discuten en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, respecto al modelo o régimen de desarrollo que deberá constar en la nueva Carta Política del país.
- b) Hacer llegar a los asambleístas un claro mensaje indicativo de los aspectos que, en el tema del Estado e instituciones en la nueva Constitución, más preocupan y mayor interés despiertan en la ciudadanía, así como sobre los enfoques y énfasis conceptuales que aparecen como los de mayor interés.

Se dio inicio al Foro con un panel integrado por el Ing. Gustavo Darquea Asambleísta de Acuerdo País, quien preside la Mesa Constituyente No. 3 que trata el tema de la Estructura e Instituciones del Estado; el Dr. Hernán Pérez Loose, editorialista del diario "El Universo", la Asambleísta Martha Roldós (Red Ética y Democracia) el Ab. Alfredo Ruiz, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guayaquil, el Sr. Ricardo Ramírez en representación del Movimiento Popular Democrático, MPD y la Sra. Anunciata Valdez, en calidad de moderadora del panel.

Posteriormente se abrió un debate y se realizaron grupos de discusión para identificar y precisar los contenidos de los temas considerados de mayor interés por los asistentes al evento.

Se recogen, se sintetizan y se organizan en este informe, las ideas, enfoques, argumentos y propuestas más relevantes, que, sobre el ámbito temático del evento surgieron en el curso de las presentaciones efectuadas por los participantes en el panel, así como los resultantes del trabajo en grupos conformados por los asistentes al Foro.

2. ENFOQUES TEMÁTICOS

Al contrario de lo que podría haberse esperado, conforme al tema del foro, no se produjo, digámoslo así, un claro alineamiento de posiciones en torno a los principios y preocupaciones principales del enfoque socialista vs. el enfoque liberal del estado y el contencioso entre libertad e igualdad.

Las preocupaciones centrales tanto de los panelistas como del público participante en el foro, dan por supuesto que de lo que se trata es de mejorar el sistema democrático, no de sustituirlo por otro que no lo sea.

Se podría entonces identificar y sostener que los ámbitos de preocupaciones en torno al estado y las instituciones, a los que se hizo más frecuentes referencias fueron los siguientes:

- a. La vigencia y consolidación del estado de derecho;
- b. La crisis del sistema de representación política;
- c. La administración del territorio: descentralización y autonomía local; y
- d. El "deber ser" del estado, por oposición a lo que todavía es: excluyente, corrupto, clientelar, ineficiente, centralista, que responde a intereses privados, desprestigiado y poco participativo.

Michael Langer del ILDIS-FES en su intervención de apertura del Foro, indicó que se trata de un evento para acompañar el proceso constituyente en esta fase diálogo y participación ciudadana; que el tema del estado y las instituciones en la nueva constitución implica el reconocimiento de la necesidad de construir una institucionalidad adaptada a las características del Ecuador, un estado moderno, social y participativo, conforme a la realidad ecuatoriana, que reconozca la diversidad. Que la búsqueda de acuerdos es una obligación en el propósito de construir identidad, democratizar el estado y desarrollar una cultura política de diálogo.

Gustavo Darquea empieza afirmando que la definición de la nueva Constitución (NC) tiene que ser resultado de una construcción colectiva. Para inmediatamente presentar los resultados del trabajo desarrollado por la Mesa 3

Informa que han identificado los siguientes ámbitos de trabajo:

- ✓ Organismos y dependencias de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.
- ✓ Organismos Electorales
- ✓ Organismos de Control y Regulación
- ✓ Entidades del Régimen Seccional Autónomo

- ✓ Organismos y Entidades para el ejercicio de la Potestad Estatal, para prestación de servicios públicos o actividades económicas.

Y que los problemas considerados fundamentales son los siguientes:

- ✓ Ausencia de un proyecto común de país
- ✓ Estado centralista, inequitativo y excluyente
- ✓ Corrupción, impunidad y falta de transparencia
- ✓ Privatización, corporativización y partidización de la institucionalidad pública
- ✓ Falta de participación y control social y ciudadano

Concluye identificando los elementos indispensables para construir un nuevo modelo de Estado:

- ✓ Definir un proyecto común de país como resultado de gran acuerdo nacional.
- ✓ Diseñar un nuevo estado, descentralizado, equitativo e incluyente.
- ✓ Luchar contra la corrupción, la impunidad y la falta de transparencia.
- ✓ Descorporativizar y despartidizar la institucionalidad pública.
- ✓ Fomentar la participación y control social y ciudadano.
- ✓ Institucionalizar la participación y el control social, conformar un sistema nacional de participación y control social.

Hernán Pérez Loose inicia su conferencia señalando que las crisis constitucionales están fuertemente ligadas al entramado institucional existente; que la parte orgánica de la constitución no está funcionando. Aparte de que existen otros factores o fuerzas que han conspirado contra la estabilidad.

El poder, sostiene, es el centro de análisis de la ciencia política. Que las instituciones políticas juegan varios roles: absorber demandas sociales, procesar conflictos, producir decisiones y distribuir competencias.

En virtud de estos roles las instituciones políticas deben ser democráticas y eficientes, deben facilitar el ejercicio y el *control* del poder, por lo que el mayor enemigo de la democracia es la concentración del poder en un partido, una persona, un grupo, una elite, etc., esto conduce a la autocracia, al totalitarismo, que además atenta contra la eficiencia.

El control del poder debe darse tanto entre quienes lo detentan como desde la sociedad civil a los detentadores del poder.

La constitución en relación a las instituciones del poder debe diferenciar los roles de tales instituciones.

La misión de una Constitución es: diferenciar las tareas estatales, asegurar el mutuo control, facilitar la cooperación y evitar el bloqueo, fijar los métodos para adaptar pacíficamente los cambios (reforma constitucional) y proteger al individuo y a la sociedad civil, en general, frente al poder. (derechos y garantías, sistema electoral, etc.)

Indica que uno de los problemas del Ecuador es el bloqueo institucional, lo que ocurre por la inexistencia de órganos del poder se autorregulen en dos planos: horizontal: ejecutivo, legislativo y judicial a través de mecanismos inter orgánicos de control y en el plano vertical, esto es territorial (nación, provincia, municipio, parroquia) a través de sistemas intra orgánicos de control, conforme a lo que propone Karl Loewenstein.¹

En la fase de propuestas específicas de su presentación el Dr. Pérez Loose, sostiene que el poder judicial no es una simple institución estatal, que un poder judicial independiente tiene como uno de sus propósitos centrales asegurar que el Estado se someta al Derecho, por lo cual Corte Suprema de Justicia debería ejercer el control constitucional. El Derecho Constitucional no es una rama de especialización, por lo que recomienda hacer de la corte suprema una corte constitucional, puesto que tener un órgano especializado no ha funcionado.

Su siguiente propuesta consiste en reducir a 11 el número de magistrados de la Corte Suprema y eliminar a los "conjueces", bajo el argumento de que una Corte Suprema muy numerosa es ineficiente y que a la Corte Suprema solamente debería llegar los casos de gran trascendencia. Que las causas menores terminen en las cortes superiores. Deberíamos tener, entonces una Corte Suprema responsable del control de la constitucionalidad.

Se debe, por otra parte cambiar el mecanismo de designación de magistrados, para superar el déficit de legitimidad, seleccionándolos de entre varios candidatos a través de comité especial y eligiéndolos a través de votación popular de entre unos preseleccionados.

Recomienda finalmente, apelando a Giovanni Sartori² la adopción de un sistema semi parlamentario al que denomina "*presidencialismo alterno*" en el cual el régimen parlamentario inicia el gobierno y se evita

¹ Filósofo alemán considerado entre los fundadores del constitucionalismo moderno. (9/11/1891 - † /07/1973) http://es.wikipedia.org/wiki/Karl_Loewenstein

² Prestigioso investigador en el campo de la ciencia política, especializado en el estudio de la política comparada. Su obra más destacada es *Teoría de la Democracia*. (Florencia, Italia, 13 de mayo de 1924) http://es.wikipedia.org/wiki/Giovanni_Sartori

el sobresalto y la inestabilidad que genera la sustitución en los regímenes presidencialistas en eventos de crisis.

Martha Roldós comienza afirmando que los temas están abiertos al debate tanto como lo está la Asamblea a la discusión, el debate y las propuestas.

¿Qué Estado queremos? Un estado eficiente y no sobredimensionado, un Estado Social del Derecho y de Justicia. Que defienda derechos sociales, sin ser intervencionista. Un estado que garantice bienestar, que respete y se ajuste a los principios de la democracia liberal y que la complemente. Que las instituciones se ajusten a este tipo de Estado, cuyo sustento debe estar en la soberanía popular.

Un estado que reconozca la diversidad. Estamos, por principio y convicción contra el autoritarismo y el centralismo.

Enfatizamos en la defensoría de la naturaleza. Que se respeten y se garanticen todos los derechos y especialmente los referidos a la preservación del medio natural.

Sostiene que el reordenamiento territorial debería ser un tema de consulta popular.

Considera que si el Congreso destituye al Presidente también debe irse el Congreso. No está de acuerdo con la reelección presidencial inmediata. Tampoco con la publicidad oficial en campaña política. Cree que el congreso debe ser bicameral, con un senado para superar los localismos y como órgano de última instancia de designación de autoridades de control.

Propone que la Corte Constitucional sea una sala especializada de la Corte Suprema de Justicia con instancias locales y superiores.

Finalmente recomienda volver a la planificación en base a la nueva estructura territorial y un sistema de planificación de abajo – arriba.

Alfredo Ruiz inicia su exposición afirmando que el modelo de estado debe ser sistémico y coherente entre sus partes, que la nueva constitución debe partir y adecuarse a la realidad del país. De este argumento deriva la importancia del diagnóstico de un buen diagnóstico del estado de situación actual.

Sostiene que la realidad política del Ecuador se caracteriza por la crisis, que se explica, básicamente por la falta de correspondencia entre la normativa constitucional, el proceso económico y la sociedad a la que

aspiremos. Una primera consideración a este respecto es el hecho innegable de que el Ecuador debe insertarse en el contexto global.

Considera indispensable destacar que la elaboración de una nueva constitución, es parte de un proceso histórico. Hay que advertir, sostiene, que el Estado de Liberal Derecho nace en contra del absolutismo y el abuso del poder feudal.

El Estado Liberal de Derecho se caracteriza por la vigencia de leyes abstractas y generales por las que todos los actos del estado se someten al poder público, al principio de control político.

El Estado Liberal de Derecho ha sido, sin embargo, superado por las exigencias sociales, para lo que se diseñan políticas sociales que dan lugar al denominado "Estado de Bienestar".

El Estado de Bienestar entra en crisis por déficit de recursos, situación que da lugar al Estado Social de Derecho, con énfasis en la igualdad real (no solamente ante la Ley) de los ciudadanos, para lo que se propone regular el proceso económico y a sus actores. De esta fase del desarrollo del estado surgen las limitaciones a la propiedad, y el reconocimiento de derechos económicos sociales y culturales, así como las prestaciones, servicios y asistencia social.

De esta nueva relación con la sociedad y la economía que implica la existencia del Estado Social de Derecho y la sociedad civil surge la necesidad de reformar la estructura del estado para atender las nuevas demandas sociales.

Por estas consideraciones el Estado Social de Derecho debe evolucionar hacia el Estado Social Democrático, que garantice la democracia representativa, redistributiva y participativa.

Lo que en realidad ha ocurrido en el Ecuador es que al modelo de Estado del la Constitución de 1998 se superpuso el modelo neoliberal que desmonta el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, que es lo más cercano que hemos tenido a un proyecto de país.

Pero además el modelo neoliberal carece de una normativa constitucional en la cual sustentarse, por lo que se verifica una no correspondencia entre el modelo de desarrollo económico y la constitución, esta situación deriva en crisis de representación democrática, en la falta de representatividad de los partidos y del congreso nacional que afecta al conjunto del Estado ecuatoriano.

El actual sistema de representación que descansa en el sistema electoral, de partidos y en el congreso, tiene que ser modificado, puesto

que no conviene continuar con el sistema de partidos y el monopolio de la representación democrática en las elites políticas. ¿Tendremos que generar un nuevo sistema de representación sin la intermediación de los partidos? Se pregunta el Dr. Alfredo Ruiz y concluye que la creación de un nuevo sistema de representación, sin exclusividad de los partidos y con participación directa de la sociedad civil, es el reto central de la Asamblea y de la Nueva Constitución.

Ricardo Ramírez. Según este expositor las causas de la crisis son la dependencia de los Estados Unidos y la concentración de la propiedad privada. Y la nueva constitución no va a eliminar esas dos causas de la crisis. Lo que puede hacer la nueva constitución es sentar bases para el cambio real y definitivo, mediante el establecimiento de normas que aseguren:

- ✓ Mantener soberanía nacional respecto a los recursos naturales y áreas estratégicas.
- ✓ Impedir las autonomías y la regionalización, que constituyen tendencias del poder feudal para debilitar a las fuerzas populares.
- ✓ Combatir a las oligarquías vinculados al gran capital internacional.
- ✓ Recuperar soberanía monetaria por que aún con dólares tenemos inflación
- ✓ Construir un estado responsable de educación y salud y vivienda, bajo los principios de gratuidad y universalidad.
- ✓ Impulsar el desarrollo de la ciencia y la tecnología.
- ✓ Conformación tripartita del consejo superior del IESS.
- ✓ Eliminar la tercerización e intermediación asegurando la estabilidad.
- ✓ Sindicalización obligatoria.
- ✓ Rendición de cuentas.
- ✓ Sancionar con energía la evasión tributaria estableciendo inclusive la confiscación de bienes y la cárcel para los evasores.

3. ENCUENTROS Y DESENCUENTROS IDEOLÓGICOS

Se advierte, el predominio ideológico de una visión del estado, más que como *benefactor*, como *proveedor* de bienes y servicios gratuitos, de empleo y de prebendas gremiales. Lo que se justifica a través de la crítica a la inequidad en la distribución del ingreso.

Nadie sostiene, por cierto, que todos los perceptores de ingresos del país deban recibir exactamente el mismo ingreso y tener similar situación económica. En general y hasta los más radicales aceptan la existencia de lo que podría denominarse unas *desigualdades admisibles*, por ejemplo, aquellas resultantes de los distintos niveles de formación

académica, de una mayor o menor experiencia laboral, del esfuerzo, la tenacidad y la creatividad de las personas. Lo que se advierte como injusto es que no todos tengan ni hayan tenido las mismas oportunidades, por ejemplo, de acceso a una educación de calidad.

“Además (según sostiene Norberto Bobbio) si la igualdad puede ser interpretada negativamente como nivelación, la desigualdad se puede interpretar positivamente como reconocimiento de la irreductible singularidad de cada individuo.”

Se reclama, entonces, que aparte de la igualdad ante la Ley, el Estado, en representación de la comunidad de ciudadanos, tiene que garantizar igualdad de oportunidades para todos.

Pero además, si bien hay unas desigualdades admisibles, también hay unas inadmisibles, unas desigualdades económicas éticamente intolerables, es el caso de las situaciones de pobreza y extrema pobreza, ante las cuales, la sociedad y el Estado, en nombre de la solidaridad propia de todo contrato social, tiene que garantizar un nivel mínimo de subsistencia acorde con la dignidad humana.

4. PROPUESTAS Y PREOCUPACIONES DEL PÚBLICO ASISTENTE

Se demanda que la nueva constitución:

- ✓ Establezca principios básicos de honestidad, transparencia, solidaridad e inclusión;
- ✓ Garantice la participación ciudadana a través de mecanismos de veeduría ciudadana y sistemas de contraloría social;
- ✓ Asegure la vigencia de los derechos humanos y, entre ellos, el de que ninguna persona puede ser obligada a pertenecer a una asociación.
- ✓ Establezca mecanismos para combatir y castigar la corrupción;
- ✓ Garantice educación básica gratuita, universal, laica, de calidad y descorporativizada;
- ✓ Asegure la vigencia del principio de equidad de género;
- ✓ Establezca principios de equidad territorial en la distribución de recursos fiscales;
- ✓ Posibilite mejorar la cobertura de los servicios públicos;
- ✓ Impida que miembros de las FF.AA. y la Policía trabajen en otras instituciones públicas percibiendo dos sueldos;
- ✓ Garantice ciudadanía plena, sin discriminación por razones de preferencia sexual, edad, pertenencia étnica o situación económica;
- ✓ Impida que personas con antecedentes probados de corrupción postulen a cargos de elección popular;
- ✓ Permita despartidizar y despolitizar el sistema educativo fiscal.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conviene, entre las conclusiones y recomendaciones resultante del Foro, retomar el llamado de atención que realizara el Dr. Alfredo Ruiz, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Guayaquil, en sentido de que es imprescindible resolver la crisis del sistema de representación democrática, que se demuestra fehacientemente en el hecho de que el congreso se deslegitimó inmediatamente después de que eligiéramos diputados en el mismo evento electoral en el que elegimos Presidente de la República.

La intermediación estado-ciudadanía no puede descansar sólo en los partidos o sólo en líderes cuya vigencia es ciertamente efímera. Hace falta un mecanismo legítimo de representación. Por eso el Dr. Ruiz recomienda la formación de dos cámaras, así como la elección de representantes de la ciudadanía vía distritalización, por una parte, y de los partidos por otra. Recomienda, en todo caso, creatividad para encontrar un mecanismo que resuelva la crisis de representatividad.

Deben considerarse, por otro lado las ideas que sustentan las bondades de la descentralización del Estado:

- a. Como medio para superar las limitaciones de la democracia representativa, haciendo, en el ámbito local, lo que es casi imposible en el nacional: la contraloría y la participación directa de los ciudadanos en la administración de lo público, lo que debería expresarse, además, en el incremento de la legitimidad del Estado y de la gobernabilidad;
- b. Como medio para desarrollar ciudadanía activa, consciente de sus derechos y responsable con sus obligaciones;
- c. Como medio para desarrollar capacidades locales que contribuyan a mejorar el nivel, la calidad y las condiciones de vida de los ciudadanos en su entorno territorial, económico y político más inmediato: la parroquia o el municipio.

Lo que se complementa con la idea sugerida por el Dr. Hernán Pérez Loose, de la posibilidad de crear y desarrollar partidos políticos locales y regionales, mejor vinculados a la ciudadanía de su ámbito territorial y por ello con mejores posibilidades de intermediar y representar.

Y también con la propuesta del Ing. Gustavo Darquea en el sentido de rediseñar del proceso de descentralización, considerando la importancia de las juntas parroquiales.