

La Nueva Constitución

ESCENARIOS. ACTORES. DERECHOS

Alejandro Moreano

Julio César Trujillo

Zonia Palán

Augusto Barrera

Fernando Buendía

Gina Chávez

Manuel Martínez

ECUARUNARI

CONAIE



**Auspicio de:
BROEDERLIJK DELEN**

La Nueva Constitución

Escenarios, Actores, Derechos

Autores: Alejandro Moreano, Julio César Trujillo, Zonia Palán,
Augusto Barrera, Fernando Buendía, Gina Chávez,
Manuel Martínez, ECUARUNARI, CONAIE.

Primera Edición: Centro de Investigaciones CIUDAD, 1998

Copyright: CIUDAD, 1998

Portada: Vasija "La Asamblea" Cultura Chorrera-Ecuador.
Toya, CIUDAD

Impresión: Centro de Reproducción Digital CDR-PUCE

Quito - Ecuador, 1998

Este libro se publica en el marco del Programa "Minga Nacional por la Ciudadanía".

835n Moreano, Alejandro; Trujillo, Julio César;
Palán, Zonia; Barrera, Augusto; Chávez, Gina;
Martínez, Manuel, ECUARUNARI, CONAIE.
La Nueva Constitución: escenarios, actores,
derechos, Quito, CIUDAD, 144p.

/CONSTITUCION POLITICA/ REFORMA
CONSTITUCIONAL/ CONSTITUCION 1998/
DERECHOS FUNDAMENTALES/
SEGURIDAD SOCIAL/ ECUADOR.



Documento publicado por el
Centro de Investigaciones CIUDAD
Quito, JULIO de 1998
ECUADOR

INDICE DE CONTENIDO

- La Nueva Constitución: Neoliberalismo con rostro social
Alejandro Moreano _____ 9
- La Nueva Constitución: Avances y retrocesos en la construcción de la democracia
Julio César Trujillo _____ 19
- Nosotras en la Constitución
Zonia Palán _____ 31
- Descentralización, participación y planificación en la Nueva Constitución
Augusto Barrera _____ 43
- Balance de la ANC y resultados de la Reforma sobre la Seguridad Social y el Seguro Campesino.
Fernando Buendía _____ 67
- La Reforma Constitucional y la ecología. Logros, retos y perspectivas
Gina Chávez _____ 85
- Las Reformas Constitucionales. De menor a ciudadano
Manuel Martínez _____ 107
- Los derechos de los pueblos indígenas y las reformas a la Constitución
ECUARUNARI _____ 131
- Nuestros derechos en la Constitución
CONAIE _____ 139

LA NUEVA CONSTITUCION: NEOLIBERALISMO CON ROSTRO SOCIAL

Alejandro Moreano

I. Antecedentes. Constitución del 79; la de hoy.

Si la Constitución de 1978 fue la expresión de las nuevas relaciones económicas, sociales y políticas gestadas en el Ecuador en las décadas de los 60 y 70, la actual Constitución es el producto de las reformas realizadas desde la crisis del 82.

Entonces, el binomio que gobernaba el horizonte político del poder era el de industrialización y democracia. Hoy, es el de neoliberalismo y gobernabilidad.

1.1 La Constitución del 78

Expresión de las reformas económicas y sociales de las décadas del 60 y del 70, la Constitución del 78 no hizo sino crear el marco jurídico-político para que las nuevas relaciones se abran paso destruyendo las viejas formas políticas de la Antigua República del capital comercial y el sistema de hacienda.

Los ejes articuladores de la Constitución del 78 fueron:

1. La instauración de un régimen político moderno de democracia representativa mediante la universalización

del sufragio, la configuración de un sistema de partidos orgánicos, fundados en una renovada dimensión de la ciudadanía, y la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana.

Particular importancia en este punto fue la extensión del sufragio a los analfabetos, la organización de un Parlamento unicameral, la creación de la figura de los diputados Nacionales, las garantías a las minorías políticas, la ley de Partidos y otros instrumentos.

2. El fortalecimiento de las atribuciones del aparato estatal para promover la soberanía política y económica, el desarrollo a partir de la industrialización, la redistribución del ingreso y la ampliación del mercado interno.

En este punto, fue de particular importancia la creación de los sectores de la economía, la propiedad soberana del Estado sobre los recursos naturales y las denominadas áreas estratégicas, la definición de amplias atribuciones del Estado en materia económica, a la vez que las garantías de organización sindical no sólo de los trabajadores de las empresas estatales sino incluso de los llamados servidores públicos.

Serán estos dos puntos los que recibieron la crítica de los partidarios de la estrategia neoliberal y los que, de una u otra manera, fueron reformados en la actual Constitución.

II. La Constitución del 96

La Constitución del 96 es la expresión del prolongado proceso de transición, gestado desde la crisis del 82, hacia la inserción del país en la dinámica de la llamada "globalización".

Paradoja de paradojas. Habría sido obvio que las fuerzas empeñadas en las reformas del llamado "neoliberalismo" -la estrategia de globalización del gran capital- y que tenían a su favor la tendencia general de la economía y el poder mundiales, promovieran la realización de una Asamblea Constituyente que modifique en lo substancial la Constitución del 78, propia del proyecto de una economía y un estado nacionales que debían ser desmantelados y radicalmente invertidos. Empero, fueron dichas fuerzas las que se opusieron en principio a la convocatoria a la Asamblea Constituyente. Su táctica fue de realizar de soslayo reformas constitucionales por la vía del Congreso, tal como ocurrió en aquel famoso golpe de mano de las reformas a las áreas estratégicas del Estado.

Y fueron las fuerzas sociales golpeadas por el proyecto neoliberal -agrupadas en la Coordinadora de Movimientos Sociales- y que se enfrentaban a una corriente dominante opuesta, las que impulsaron la convocatoria a la Asamblea Constituyente. Singular paradoja de paradojas.

El curso de los hechos impuso, empero, la tendencia dominante. Tanto en la organización de la Asamblea Constituyente cuanto en la Constitución elaborada por la misma.

Así, la Asamblea Constituyente soberana, expresión del movimiento del 5 de febrero y ampliamente representativa de la ciudadanía de las fuerzas vitales de la sociedad, fue convertida en una Asamblea Constitucional limitada y con una representación similar a la de los congresos, con el agravante de que fueron eliminados los representantes nacionales. Y la Constitución aprobada expresa el interés general de la "globalización neoliberal" en los terrenos económico y político. Los movimientos sociales introdujeron muchas de sus demandas particulares en el ámbito de los derechos ciudadanos, civiles y políticos: derechos

humanos, ambientales, de los pueblos indios y afroecuatorianos, de las mujeres, de minorías sociales, de los discapacitados... Empero, los ejes fundamentales no fueron alterados. La resultante: algo así como un neoliberalismo con rostro social y humano.

A nuestro juicio, los ejes de la nueva Constitución son tres:

- La organización de la economía y del Estado
- El ejercicio del poder
- Los derechos ciudadanos.

2.1 La organización de la economía y del Estado

Las reformas introducidas por el Congreso, gracias a la hábil estratagema de Heinz Moeller en la tristemente célebre sesión del 25 de Noviembre de 1997, fueron conservadas en lo fundamental. La Democracia Popular demostró así que su oposición a la maniobra de Moeller no fue en el carácter fundamental de las reformas sino en la mecánica del procedimiento para aprobarlas.

Así, en la Nueva Constitución el Art. 249 elimina el concepto de "áreas estratégicas" y de las distintas formas de propiedad que incluían la estatal y la comunitaria. Establece una propiedad nominal sobre los recursos naturales no renovables, cuya "...exploración y explotación racional podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley." A la vez da calidad constitucional al Fondo de Solidaridad, cuyo capital "...provenirá de los recursos económicos generados por la transferencia del patrimonio de empresas y servicios públicos..."

Complemento fundamental de esa nueva organización del aparato de Estado es la disposición constitucional relativa

a la prohibición de la paralización de actividades de los servicios públicos y que contradice derechos humanos fundamentales cuanto acuerdos internacionales suscritos por el Ecuador y resoluciones de la ORIT. En el Num. 10 del Art. 35 de la Sección Segunda “Del Trabajo” se señala taxativamente que “Se prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, telecomunicaciones...”

En el artículo 226 del título XXI “De la organización territorial y descentralización” se dice “Todas las materias de competencia del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y otras...”.

La unidad y soberanía del Estado se encuentra así presionada desde los dos lados...Aquellas funciones que son reservadas al aparato central del Estado -seguridad, política económica, relaciones internacionales- están siendo transferidas al mercado mundial y los organismos internacionales y de seguridad dirigidos por el Estado norteamericano. De hecho, progresivamente, el Estado ecuatoriano se ve reducido a la provisión de servicios, los mismos que van a ser descentralizados, según la disposición señalada.

Así, se ha creado el marco jurídico adecuado para la desvertebración del Estado ecuatoriano que quedará reducido, por un lado, a funciones de ordenamiento del juego político interno, y por otro, a la dotación de servicios públicos y a la recaudación de los tributos correspondientes...

2.2 La Gobernabilidad

Gobernabilidad es la categoría diseñada para fundamentar la reforma política desplegada por el PSC y, sobre todo, por la Democracia Popular.

Si en la Constitución del 78 fue la problemática del cambio, el desarrollo y la democracia -en cuyo horizonte teórico emergía la problemática de la revolución- la que organizó la reforma política, en la Constitución de ahora, es la gobernabilidad. Detrás de esos cambios hay, desde luego, modificaciones en los procesos políticos y en las realidades mundiales, en especial a partir del derrumbe de los regímenes autodenominados socialistas. Pero, sobre todo hay modificaciones teóricas y políticas. Si el discurso sobre la democracia se legitimó a partir de la necesidad de organizar la participación política de la sociedad; el discurso de la gobernabilidad postula, explícita o implícitamente, la tesis de que la democracia a secas conlleva el peligro de la ingobernabilidad y aún de la anarquía. La democracia debería ser entendida, entonces, como una forma avanzada de procesamiento y resolución de los conflictos que permita mantener el orden político. Claro, una vez cuestionado el discurso de la democracia, la idea de gobernabilidad como eficacia del poder puede llevar a una concepción del control de los conflictos y de la eliminación o debilitamiento de las formas democráticas que pongan en juego la gobernabilidad.

El desarrollo de esas categorías evidencia un paso continuo de las profundidades de la vida social a las exigencias del orden y del poder. Me temo que pronto la categoría central sea algo así como la "policibilidad", esto es las técnicas punitivas de las fuerzas del orden.

Las reformas establecidas en la nueva Constitución y que tienen por objetivo asegurar una eficaz "gobernabilidad"

se refieren precisamente a la eliminación de mecanismos de expresión democrática. Esas reformas son:

- la supresión de las elecciones de medio período que permitían un juicio del gobierno por parte de la sociedad...
- la eliminación o debilitamiento de ciertas funciones del Congreso, tales como las de participar en la elaboración del Presupuesto y entablar juicio político a Ministros o altos funcionarios del Gobierno; reformas que tienden a menoscabar el funcionamiento de la democracia representativa.

Las reformas consistentes en la supresión de ciertas potestades que facilitaban la dinámica clientelar del Congreso tales como las partidas especiales, la creación de organismos y otros gastos sin la financiación correspondientes, son correctas en lo fundamental y no deben confundirse con las anteriores. La eliminación de otras facultades como la de elevar salarios o fijar ciertos precios es controvertible en el sentido de la democracia.

- La configuración de un sistema electoral o parlamentario de predominio de las fuerzas mayoritarias, tanto en la mecánica de la elección -la mezcla de elección uninominal y en plancha- cuanto en el funcionamiento del Parlamento.

La conquista de la Gobernabilidad parece a primera vista la exigencia de un gobierno eficaz que no se vea entrabado por múltiples conflictos fruto de una dinámica demagógico-clientelar del Congreso.

Pero, ¿de qué eficacia del aparato estatal se habla si la tendencia general de la economía y del poder mundiales, y de la reforma política establecida en la Constitución, es la reducción de las funciones y del poder del mismo?

No, no se trata de generar un poder eficaz y autoritario, aún a costa de la democracia. De lo que se trata es de cancelar o debilitar los mecanismos de expresión política de los conflictos derivados de la “globalización”. En el próximo período, el gobierno sólo tiene un objetivo: desmontar los últimos obstáculos políticos al pleno totalitarismo del mercado. Para lo cual hay que eliminar las interferencias provenientes de la vida social. Una vez concluido ese proceso, el Estado será una mera estructura administrativa, dotadora de servicios, y cuyo funcionamiento requiere eliminar los conflictos sociales.

La reforma política tiende a eso: suprimir la democracia y la participación ciudadana en los problemas universales de la vida social, a cambio de elevar esa participación en los niveles locales. Pero, esa participación en los asuntos locales supone una responsabilidad que también excluye los conflictos...

Nos quitan la soberanía del país y nos dan la de la pequeña localidad...Nos quitan el Ecuador y nos dan Cotacollao o Pimampiro o Guanujo...una soberanía de 20 kilómetros cuadrados.

2.3 Los derechos ciudadanos

Sin duda, éste es el capítulo más rico y diverso de la nueva Constitución. De hecho, expresa una visión liberal avanzada, propia del espíritu norteamericano y que ha impregnado las nuevas cartas constitucionales de los países latinoamericanos en la era “neoliberal”. Se trata de desplegar la categoría de sujeto de derechos que demandan su garantía y protección por parte del Estado.

De esa manera, se configura la relación individuo-ciudadano-Estado como expresión de la ciudadanía, y se crea un andamiaje jurídico que procese la conflictividad social como demandas de derechos de las personas.

La peculiar formación social de nuestros países -plurinacionales, multiétnicos, con profundas disimetrías sociales, movilizados en clases, grupos o estamentos- obligó a que el capítulo de los derechos civiles y políticos contemplara un ítem importante para los derechos colectivos, incluidos los de los pueblos indios y afroecuatorianos y los ambientales.

Si bien es cierto que el espíritu norteamericano y la nueva era neoliberal impregnó el espíritu de la Constitución ecuatoriana en materia de derechos civiles, no es menos cierto que la presión de los distintos movimientos sociales, en particular del movimiento indio, y las ONGs ligadas a los distintos aspectos de los derechos ciudadanos, jugó un papel importante en la amplitud y profundidad que los mismos alcanzan en la nueva carta Constitucional.

Amén de la incorporación de derechos tales como los de los que los "grupos vulnerables", entre los cuales los niños y los discapacitados, la presencia de un capítulo especial, el 5to. "De los derechos colectivos", en el título III "De los derechos, garantías y deberes", muestra la profundidad y el éxito de la presión social.

Este capítulo comprende, fundamentalmente, los derechos de los "pueblos indígenas y afroecuatorianos", los derechos ambientales y los derechos de los consumidores. En el mismo, se ha alcanzado la vigencia constitucional de derechos-demandas sociales que no constan ni en las Constituciones más avanzadas del mundo, entre los cuales la protección de los derechos intelectuales colectivos y ancestrales -los saberes sobre la biodiversidad, por ejemplo-, el derecho de las comunidades indias a participar en las decisiones sobre inversiones en sus territorios...

Sin duda, la resistencia de los sectores de derecha -Partido Social Cristiano y Democracia Popular, en especial impidió la declaratoria Constitucional del carácter plurinacional del Estado Ecuatoriano, la principal limitación de la nueva Constitución en este aspecto. De todas maneras se lograron grandes avances en la legislación del reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indios a sus territorios, justicia, lengua y cultura propias.