

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

PRESENTACION

La Nueva Constitución es, de algún modo, fruto de las movilizaciones sociales del 5 de febrero y de las resoluciones (o irresoluciones) que ha ido teniendo la crisis política en que ha estado inmerso el país desde hace algunos años. Es, por lo tanto, fruto de las búsquedas de un conjunto de actores de lo que ha dado en llamarse la "sociedad civil"; desde ese punto de vista, resulta heredera de las propuestas, a veces inacabadas, que la sociedad ha venido trabajando, teniendo en mientes la construcción de un país democrático, más justo, más humano: de esta vertiente provienen una serie de derechos sociales y colectivos que han sido incluidos en la nueva Constitución. Pero ella es también fruto de los afanes de las clases políticas; y, desde ese punto de vista, heredera de las reformas políticas iniciadas y a veces truncas que, desde hace un tiempo, tienen como eje la gobernabilidad y el mercado.

El carácter dual, complejo y contradictorio, de los procesos sociales y políticos que le dieron origen y que se vincularon con ella, seguramente se refleja en el texto finalmente aprobado. Pero lo que aquí interesa es que esta nueva Constitución -quizás como ninguna otra en la historia ecuatoriana- ha estado atravesando las preocupaciones que muchos segmentos de la sociedad tienen respecto a su futuro y al futuro del país. La irrupción de la sociedad en la política creó amplios espacios para que se reproduzca y se propague la idea de que todos y todas podríamos ser, aquí y ahora, constructores del futuro deseado, y de que ese futuro pasaba por la redacción del nuevo texto constitucional.

Por eso la Asamblea recibió, casi sin interrupción, un sinnúmero de delegaciones de sectores sociales organizados, de organismos no gubernamentales, de diversas instituciones, que llegaban con sus propuestas, más o menos trabajadas, más o menos particulares, más o menos universales. La despolitización de la sociedad cedió paso, de pronto, a una politicidad acaso ingenua -que, quizás por eso mismo, no pudo ser reconocida en la sociedad como el acto de plenitud política que era-

La Constitución recoge, pues, un conjunto de derechos individuales, sociales y colectivos que son enteramente nuevos, pero que reflejan la emergencia de nuevos actores en el escenario. Muchos de esos nuevos derechos deberán esperar a las leyes específicas; y, por lo demás, ya se sabe que los derechos no adquieren existencia en la formalidad, sino en la práctica social y en el ejercicio activo. Eso quiere decir que hay un enorme campo que se ha abierto a la disputa de sentidos para el futuro que se construye desde nuestros actos de hoy día.

Entonces, es hora de que la sociedad ecuatoriana reflexione con seriedad y con pasión sobre los derechos que se ha dado y que ha reconocido; de que continúe la búsqueda organizada de la terrenabilidad de lo enunciado en la Constitución.

Es una tarea para hoy y para mañana. Y es la intensión de estos textos aportar en ese camino. **La nueva Constitución. Escenarios, actores, derechos** es una obra que se ubica en la reflexión urgente, en la difusión necesaria. Hay en ella artículos (como los de Alejandro Moreano, Julio César Trujillo o Augusto Barrera) que se ubican en el análisis general, sea del momento histórico en el que se ha producido la Constitución, sea de los avances legales, sea, finalmente, de aspectos centrales del nuevo ordenamiento político.

Y hay también artículos que resaltan las principales adquisiciones, los principales avances que se han logrado a partir de la práctica activa de ciudadanía por parte de los indígenas, de las mujeres, de los campesinos, de los ecologistas, de las organizaciones que trabajan en pro de la niñez y de la adolescencia (he allí los textos de Zonia Palán, de Fernando Buendía, de Gina Chávez, de Manuel Martínez, de la ECUARUNARI-CONAIE¹).

¹ En el seminario que dio origen a este libro participó también Luis Maldonado, dirigente de la CONAIE; lamentablemente, él no pudo hacernos llegar el texto de su intervención. No obstante, como resulta imprescindible tomar en consideración el punto de vista indígena, hemos incluido dos artículos: el primero ("Los derechos de los pueblos indígenas y las reformas a la Constitución) expresa la posición del movimiento indio antes de que la Asamblea redacte la nueva Constitución; fue elaborado por Ecuarrunari, en los talleres a que hacemos referencia. El segundo ("Nuestros derechos en la Constitución"), es un documento elaborado por la CONAIE como balance de lo actuado por la Asamblea respecto a la cuestión indígena.

Mas no se pretende decir la primera ni la última palabra: se quiere contribuir al rescate de las voces plurales.

Quisiéramos dejar constancia de nuestros agradecimientos a los autores de los artículos que aquí se presentan; a organizaciones sociales y no gubernamentales, que participaron en una serie de talleres donde se discutieron nuevos derechos y propuestas: sobre todo a ECUARUNARI-CONAIE, a las Coordinadoras Populares, a la Coordinadora Política de Mujeres, a la CONFEUNASSC, a diversas organizaciones populares urbanas,...; a la Embajada Real de los Países Bajos, que auspició la realización de algunos de estos talleres; a Broederlijk Delen, cuyo aporte facilitó la redacción de los textos que aquí presentamos, así como la publicación del libro y la campaña de promoción radial que se realizó en Quito; a ILDIS y a SENDAS, que también han dado su aporte para posibilitar la publicación de una cartilla de difusión popular de los derechos consagrados en la Nueva Constitución. A SENDAS en particular por el apoyo en la difusión de esta publicación en la zona sur del país.

Digamos, por último, que para CIUDAD es enormemente grato presentar esta obra. Estamos desarrollando, desde hace un tiempo, el programa ***Minga nacional por la ciudadanía***, con la convicción de que solo el fortalecimiento y la potenciación de los actores de la sociedad nos dará esa ciudadanía que tanto se reclama. Los eventos que han dado origen a esta publicación fueron, justamente, parte de ese programa, que ha tenido la suerte de encontrar interlocutores y acompañantes de gran valía. Quizás no sea el momento de mencionarlos a todos, pero sí de reafirmar el compromiso de continuar trabajando juntos.

Mario Unda

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.

LA NUEVA CONSTITUCION: AVANCES Y RETROCESOS EN LA CONSTRUCCION DE LA DEMOCRACIA

Julio César Trujillo

Como les consta a algunos de los que están aquí presentes y al país todo, no obstante los proyectos autoritarios y de profundización del modelo neoliberal -que a la postre son complementarios-, la nueva Constitución es a mi juicio un paso adelante hacia el desarrollo humano sustentable, la democracia participativa y el esfuerzo que puede hacer un país pobre y pequeño, como es el Ecuador, para una inserción equitativa en el orden internacional.

En lo que podríamos llamar el desarrollo humano sustentable: tenemos: primero, la lista o tabla de derechos que constan en la nueva Constitución. A este respecto podemos anotar una reconceptuación de los derechos civiles y de los derechos políticos; una sistematización más moderna de los derechos humanos en general, una ampliación de la lista o tabla de derechos reconocidos expresamente en la Constitución y una mayor eficacia de lo que los constitucionalistas llaman garantías, o sea de los medios que de la propia Constitución pone en manos de los ciudadanos para hacer valer esos derechos. Me permitiré algunos ejemplos de cada una de estas cosas.

Una reconceptualización de los derechos civiles, tal es el caso de la ciudadanía. Se llega a la extensión de la ciudadanía para los ecuatorianos, que ahora lo son todos sin más requisito que el de ser ecuatorianos, porque el Ecu-

dor, como Estado soberano, no puede reconocer esa condición sino a los nacidos en su territorio.

Es conocida -y por eso simplemente la menciono- la evolución de la ciudadanía desde el concepto que se inicia en Grecia hasta el siglo pasado en que el ser ciudadano es un privilegio que se va ampliando cada vez más, mediante la eliminación de las restricciones a la ciudadanía de un primer momento. Primero fueron eliminadas las restricciones económicas, inicialmente establecidas; luego lo fueron las restricciones de género que estaban previstas, a veces, en las propias constituciones y otras veces en la cultura general; más tarde se suprimieron las restricciones de carácter cultural, así fueron desapareciendo una a una todas las limitaciones, hasta la fecha en que quedó eliminada toda restricción, excepto las razones que diríamos de merecimientos, pues quedan excluidos quienes hayan perdido el ejercicio de los derechos políticos por haber incurrido en sanciones penales, como los reclusos y, en algunos otros condenados por otras infracciones de la ley. Así tenemos, pues, un nuevo concepto de ciudadanía.

Luego tenemos la vigencia directa e inmediata de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Esto quiere decir que los derechos constantes en los tratados internacionales, una vez que estos son ratificados por el Ecuador, tienen el mismo valor y aplicabilidad que la norma constitucional. No se requiere de ley para invocarlos, no se requiere de ley para ejercerlos.

Hay conceptos más actuales sobre la libertad de trabajo, sobre las libertades de industria y de comercio, que quedan sustituidas por la más moderna libertad de empresa. Todo esto para citar estas libertades que ya constaban en las Constituciones anteriores y por supuesto en la actualidad vigente.

En segundo lugar, hay una ampliación de la tabla o lista de derechos, o sea que a la lista de derechos que ya constaban en la Constitución se han agregado otros derechos que no constaban en ella, tanto en el campo de los derechos políticos como en el campo de los derechos especialmente económicos, sociales y culturales, y, sobre todo, los derechos colectivos, que quedan expresamente así clasificados en la Constitución; clasificación que tiene su sentido. En nuestro país y en el mundo hay una discusión actual sobre si todos estos derechos son derechos humanos. Las posiciones más radicales dicen que no hay mas derechos que los derechos civiles y niegan la calidad de derechos humanos a los otros, es decir a los económicos, sociales y culturales y en especial los colectivos. La posición más avanzada es esta que sostiene, que todos son derechos humanos. Quedan así clasificados en derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales, culturales, derechos de la tercera generación, expresamente denominados, en la nueva Constitución, derechos colectivos, derechos colectivos de las nacionalidades indígenas -aunque no se les reconoce la condición de nacionalidades, se les reconoce su derecho para sostener que lo son, cosa que no hacía falta, pero es mejor que lo diga-, los derechos al medio ambiente, el derecho de los consumidores, a todos estos se los considera y denomina expresamente como derechos colectivos.

El derecho al medio ambiente, además, está reconocido como derecho subjetivo y consta, como tal, en la primera parte de la Constitución que trata de los derechos civiles, pero también como un derecho colectivo, e inclusive aunque no lo dice expresamente como un derecho difuso, término que fue muy cuestionado y por eso no fue incluido.

Esto en cuanto a la tabla de derechos, que, como ya dije se ha enriquecido con estos nuevos aportes.

En cuanto a las garantías: se encuentran más desarrolladas y de más fácil manejo por parte de los ciudadanos. Respecto al habeas corpus, queda establecido un plazo para que la autoridad ordene la comparecencia del detenido ilegalmente que interpone el habeas corpus; la autoridad tiene 24 horas para ello, y la autoridad tiene 24 horas para tomar la decisión; si no lo hace, la autoridad también es responsable por no haber actuado dentro de esos plazos; esto, aparte de la responsabilidad, que ya constaba en la Constitución, del director del establecimiento en donde se encuentre detenida la persona, que o la pone en libertad una vez que el Alcalde la ha ordenado.

El habeas data también es enriquecida, porque a la restricción constante en la actual Constitución por la que no estaban sujetos a la acción del habeas data los archivos de la defensa nacional, ahora estos archivos quedan también sometidos a la acción de habeas data, aunque la ley puede establecer un procedimiento especial para el efecto dada la especial naturaleza de estos documentos, ordinariamente reservados puestos que reposan en los archivos de la defensa nacional.

La acción de amparo, y aquí tenemos varios avances que introduce la Constitución; de ellos en uno es importantísimo, y es el que esta acción puede ser deducida por las personas naturales, los hombres y las mujeres, esto es las personas físicas, y puede serlo además por las personas jurídicas, y también por los grupos no organizados jurídicamente. Los grupos, aunque no estén jurídicamente constituidos pueden comparecer por medio de representantes cuya acción beneficia a todas las personas que se encuentren en la situación en la que se encuentran las personas que concurren a la autoridad para deducir la acción de amparo.

Los norteamericanos conocen esta acción con el nombre de class action, que se la traduce, con bastante impropiedad creo yo, como "acción de clase". Le introdujeron alguna restricción, pero esa podrá ser superada a través de la práctica y, fácilmente, de la legislación ordinaria.

En muchos de estos casos, en la Asamblea se pudo advertir -más que la resistencia a las innovaciones- el miedo a ellas, y aunque no se oponían de frente, introducían algunos partidos y movimientos políticos allí presentes, ciertos términos que no desconocían ni restringían pero si condicionaban la vigencia de estas innovaciones. Y esto ocurrió especialmente con la acción de amparo en favor de los grupos no constituidos jurídicamente, mientras que no hubo mayor reparo cuando se trató de una acción parecida en defensa del medio ambiente y del derecho subjetivo al medio ambiente.

La Defensoría del Dueblo queda ampliada también, puesto que tienen la facultad, entre las que ya le reconocía la constitución actual, de intervenir para que las autoridades garanticen la calidad de los servicios públicos, y esta es una cosa importante.

Se agrega un capítulo entero de deberes y responsabilidades. Esta fue iniciativa del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, en cuyo proyecto creíamos que debían constar y constaba la lista de los deberes cívicos. Esta vez ya no se introdujeron restricciones sino que, al revés, les entró el entusiasmo y ampliaron la lista de deberes de los ciudadanos y agregaron algunos que claramente son deberes de las relaciones intersubjetivas, interpersonales que, aún cuando no está mal que consten en la Constitución, ciertamente la Constitución no es para garantizar el cumplimiento de estos deberes. No le hace daño, pero éstos proceden de aquellos

que creen que el Ecuador marcha mal porque no hay una lista de deberes.

Esto en cuanto a los derechos y garantías. Les decía que, además el derecho humano sustentable está garantizado por otras medidas, como es la importancia de los indicadores del desarrollo del país. En primer lugar el Presidente de la República debe planificar y el 10 de agosto (el 15 de enero a partir del año 2003), al tomar posesión de la presidencia, debe presentar su plan de gobierno y las políticas, programas y proyectos con los que quiere llevar adelante la ejecución de ese plan de gobierno. Pero además debe informar anualmente, ya no con un discurso en el que nos presenta un país de fantasía, sino un informe en el que nos indique el grado de ejecución del plan y las razones por las cuales se ha avanzado más de lo que se esperaba en la ejecución de ese plan o se ha avanzado menos, y la ejecución debe medirse por los indicadores del desarrollo humano: salud, trabajo, educación, etc., etc., no sólo cuantitativamente sino cualitativamente también.

Pero se añade que este informe debe estudiarlo el Congreso, debe pronunciarse para establecer si lo que dice el Presidente responde a la realidad o no responde a la realidad y por consiguiente, el Presidente sea responsabilizado de la falta de ejecución del plan que él se ha comprometido ejecutar.

Cuando nosotros planeamos esto teníamos en mente -y alguna vez lo dijimos en nuestras exposiciones- la revocatoria del mandato, aún del Presidente de la República. Más tarde no pasó la revocatoria del mandato del Presidente, aunque quedó establecida la revocatoria del mandato para las autoridades locales: alcaldes, prefectos, concejales, consejeros y diputados por la respectiva provincia.

Como les decía, el medio ambiente queda establecido como un derecho subjetivo en el artículo 23, y como derecho colectivo en los artículos 86 a 91. Para hacer valer estos derechos queda establecida la acción tanto de los perjudicados directamente, sean estas personas naturales, sean estas personas jurídicas, pero también de los grupos humanos aunque no se encuentren constituidos jurídicamente y que tengan interés en la preservación del medio ambiente.

La biodiversidad, el equilibrio ecológico son considerados como factores de desarrollo y como tales tienen que ser manejados en los planes, programas y proyectos del gobierno.

Luego tenemos la economía. En el campo de la economía, primero, el Ecuador al definirse como Estado se define como Estado social de derecho. Pero no es solamente una palabra dicha por el constituyente sin ningún contenido, como ocurre por ejemplo con la Constitución peruana, en la que el Estado del Perú se declara Estado social de derecho, pero por el contenido de la Constitución y las funciones del Estado, de Estado social de derecho no tiene nada más que el nombre; es un Estado liberal de derecho muy parecido a los del siglo pasado, cosa que no ocurre en la nueva Constitución del Ecuador, pues a la declaración le acompaña una economía social, una economía mixta. Pero nuevamente, no es una palabra tan solo, sino que es en la práctica: son instituciones, son principios que guían, que sirven para la interpretación, para llenar los vacíos de la Ley, de la Constitución: los principios del Estado social de derecho.

Hay numerosas normas: por ejemplo, cuando se definen los objetivos de la economía, cuando se define la misma propiedad (que tiene que hacerse posible mediante una redistribución del ingreso y la riqueza), y otras normas expresas de la nueva Constitución.

Hay sin embargo una liberalidad con la que no estuvimos de acuerdo para que el gobierno, vale decir el ejecutivo, disponga discrecionalmente del patrimonio del Estado, especialmente del petróleo; y no del petróleo que debe existir en el subsuelo ecuatoriano, sino del petróleo que ya sabemos que existe y se encuentra establecido su ubicación o localización, volumen, calidad, etc., es decir lo que los técnicos llaman las reservas probadas de petróleo; la energía eléctrica, no la que necesitamos sino la que ya tenemos; las telecomunicaciones, no las que deberían establecerse en el país sino las que ya tenemos. Es decir, se facilita las privatizaciones en la Constitución, pero el sistema económico mismo no es uno de un Estado abstencionistas sino el de un Estado social de derecho.

Esto me lleva a decir que, en términos generales está garantizado el desarrollo humano sustentable.

Una democracia participativa creo que está establecida; es verdad que la mayoría de la Asamblea nacional constituyente, compuesta por los partidos social cristiano la democracia cristiana o democracia popular y los representantes que fueron elegidos en el partido del gobierno de Alarcón Rivera, introdujeron un presidencialismo reforzado en contra de lo que parece aconsejar la realidad del país. Este presidencialismo reforzado se expresa en la disminución de las facultades del Congreso, en la ampliación de las facultades del Ejecutivo.

Esto sin embargo, queda compensado, -si es que cabe compensación en este campo- por la gran participación de la sociedad que en la Constitución se contempla; en la iniciativa legislativa popular, que queda bastante desarrollada en la constitución más que en la actual. Nosotros queríamos que se hiciera constar unas pocas disposiciones por las cuales los proyectos originarios en la iniciativa legislativa popular tuvieran un trámite obligatorio

en el Congreso, para que no queden como documentos que se envejecen en los archivos, sino que pasen a ser discutidos y, de ser del caso, expedidos como leyes. Esta segunda parte no pasó pese a nuestro empeño, pero la primera parte, sí.

La consulta popular se amplía: no sólo el Presidente de la República es el que puede convocar a una consulta popular, sino que también pueden hacerlo los ciudadanos, aunque el número de los que pueden solicitarlo es un número bastante elevado. También es importante anotar que la consulta popular puede ser convocada en los ámbitos provincial y cantonal, tanto por decisión de las autoridades de los gobiernos seccionales autónomos, consejos provinciales, y municipios, sino por la iniciativa popular.

La revocatoria del mandato -de la que les hablaba hace pocos minutos-; si bien no fue admitida la tesis de que también se pudiera revocar por el pueblo el mandato conferido al Presidente y Vicepresidente de la República, fundamentalmente al Presidente de la República, quedó claro que puede revocarse el mandato de los diputados, de los concejales, de los consejeros, de los alcaldes y de los prefectos. Y puede revocarse su mandato tanto por incumplimiento del programa que se han comprometido llevar adelante (y que deben registrar en el tribunal electoral al momento de inscribir sus candidaturas) como por actos de corrupción.

Además, se prevé la participación de la sociedad en la designación de ciertos dignatarios del país, expresamente de la comisión anticorrupción, que queda constitucionalizada con el nombre de Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Estos miembros deberán ser designados no por ninguna de las instituciones del Estado sino por las organizaciones de la sociedad civil que en la ley correspondiente se haga constar.

El defensor del pueblo debe ser designado por el Congreso, pero antes de hacer la designación debe consultar, conocer la opinión, de las organizaciones de la sociedad civil que se encarguen de la defensa y patrocinio de los derechos humanos.

La planificación se prevé tanto en el capítulo de la economía como en el de la planificación, es una planificación democrática y participativa, a la vez que descentralizada en su elaboración y su ejecución, aunque la aprobación le corresponde al Presidente de la República.

Luego la descentralización: creo que es el capítulo más discutible, al menos, desde mi punto de vista es el menos elaborado, el más deficientemente aprobado. Sin embargo, hay que destacar la autonomía a la que se abre paso para las nacionalidades indígenas y para los pueblos afroecuatorianos, tanto en la participación de la economía, del gobierno central y de los locales, como de los territorios o circunscripciones territoriales indígenas -que con este término acabaron por aceptar nuestra tesis de los territorios indígenas y de los territorios afroecuatorianos.

Yo les decía que eso hace que la democracia que se prevé en esta nueva Constitución sea una democracia más participativa y no meramente representativa. Hay otras partes técnicas que podríamos discutir y conversarlas en su momento.

Y por último la inserción internacional del Ecuador en un esfuerzo porque esta sea una inserción equitativa, se prevé la integración económica como un paso para la participación de un país pequeño en este proceso, que como tal es inevitable, de la globalización, y que como ideología tiende a privilegiar los centros de poder económico y político del mundo.

En la economía, igualmente se prevé el interés del Ecuador por concurrir a los mercados internacionales y también su presencia en las comunicaciones.

A grandes rasgos estas son -diría yo- las novedades que podemos, en trono a estos temas, advertir en la nueva Constitución.

NOSOTRAS EN LA CONSTITUCION

Zonia Palán*

Hasta la Constitución de 1979, aprobada mediante referendun, no habían estado presentes propuestas constitucionales elaboradas desde los movimientos sociales, es decir, no estaban visibles las exigencias ciudadanas, puesto que su tratamiento constitucional desde siempre había sido entendido como una responsabilidad del ejecutivo y legislativo, es decir, del poder político y no de los movimientos sociales o de la ciudadanía. Se suponía que a través del voto, la clase política contaba con el mandato para hacer y deshacer la normativa general del Estado.

Esta forma de entender el que hacer jurídico y constitucional fue cuestionada con fuerza a partir del levantamiento indígena de 1990, cuya propuesta política altamente movilizadora fue reformar el Artículo Uno de la Constitución, para incorporar en ella las características básicas de la diversidad social del Ecuador sustentadas en los conceptos de Plurinacionalidad, Pluriculturalidad y Multietnicidad. Este planteamiento no sólo que se convirtió en una bandera de lucha de los pueblos indígenas y de los movimientos sociales sino que también provocó polémica en sectores tradicionales que desde siempre habían sostenido que el problema de los indios no se soluciona reconociéndoles como diversos sino incorporándolos obligatoriamente en la "civilización".

* Dirigenta Nacional de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas.

La propuesta indígena, llevaba consigo el planteamiento de que sea una Asamblea Nacional Constituyente con representación indígena la que efectuara tal reforma, puesto que ellos, no habían tenido históricamente representación directa en el Congreso Nacional.

Por ese entonces, las mujeres a pesar de haber ganado en la construcción de nuestra identidad, por medio del impulso, creación y fortalecimiento de numerosas organizaciones de mujeres con diferentes quehaceres, no habíamos logrado articularnos en propuestas comunes y menos aún que éstas lleguen a formar parte del debate público como reformas constitucionales.

En 1994, el Movimiento Mujeres por la Democracia -organización política de mujeres existente desde 1984- elabora un conjunto de propuestas encaminadas a eliminar toda forma discriminación y a promover derechos fundamentales de las mujeres, referidos a la familia, trabajo, educación, participación política y representación, esta propuesta fue enriquecida en un proceso de concertación con otras organizaciones de mujeres, especialmente de Quito. Dicha propuesta además fue discutida en el escenario del Foro Democrático en el cual participaban los distintos movimientos sociales para concertar sobre una Constitución elaborada por la sociedad civil y que iba a ser presentada al Grupo de Notables encargado de elaborar y de presentarlas para su aprobación al Congreso Nacional durante el Gobierno de Durán Ballén.

El folleto "rosado" con las propuestas de las mujeres fue un significativo aporte para los debates, tanto por su contenido como por su forma, puesto que con fundamentos técnicos-jurídicos presentamos el artículo vigente y la reforma también redactada en artículo, esta experiencia fue difícil, pero reconfortante al fin, enfrentábamos por un lado, la posición de los movimientos sociales luchadores incansables por la equidad social pero con re-

sistencias para entender la equidad de género; y por otra, a una clase política presente en el Congreso, absolutamente masculinizada y con limitaciones para entender la diversidad ciudadana y los intereses de las mujeres.

Los debates en el Congreso sobre las propuestas de las mujeres fueron difíciles e incomprensibles, al final de este proceso fue posible contar con algunos artículos constitucionales sustantivos referidos a “eliminar toda forma de discriminación sea por sexo, raza o étnia” y otro referido a “garantizar a hombres y mujeres el libre ejercicio y el goce de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales enunciados en las declaraciones, pactos, convenios, y más instrumentos internacionales vigentes”, estos textos fueron considerados “suficientes” por los legisladores para dar por entendido que las mujeres tienen los mismos derechos que los varones y por lo tanto en toda la Constitución los derechos, garantías y libertades de las mujeres estaban incluidos.

En ese momento nuestras propuestas fueron consideradas como secundarias, el solo hecho de haberlas puesto al debate político, fue un paso adelante, pero había que caminar más rápido, y por ello, las organizaciones de mujeres seguimos insistiendo en la necesidad de incluir con mayor especificidad el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Carta Política del Estado. Para las mujeres organizadas que desde tiempo atrás habían luchado por importantes cambios jurídicos y por la consecución de leyes específicas, en donde se destaca la Ley Contra la Violencia a la Mujer, esta circunstancia constituía un nuevo reto.

El 5 de Febrero de 1997, vuelve a la discusión nacional la necesidad de una nueva Reforma Constitucional. El Congreso Nacional viciado de los más mesquinos intereses partidistas o particulares de quiénes lo conformaban,

no había asumido con responsabilidad la tarea de reformar la Constitución que responda a las nuevas condiciones económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales que enfrenta al Ecuador del presente y del futuro milenio, tanto en el orden interno como en el internacional.

Ante estas circunstancias, el 5 de Febrero en el Mandato Popular del Frente Patriótico suscrito por la CONAIE, el Frente Unitario de los Trabajadores, Los Movimientos Sociales, La Coordinadora Política de Mujeres, el Frente Popular y otras organizaciones, constaba como uno de los acuerdos, la inmediata convocatoria para una Asamblea Nacional Constituyente, institución democrática que debía encargarse de reformar la Constitución.

Nuestra participación en este Frente, buscó permanentemente una presencia pública de las mujeres con identidad propia, por ello, luchamos para que conceptualmente no nos incluyeran como parte de los Movimientos Sociales, de ocurrir aquello, hubiéramos sido nuevamente invisibilizadas. Nuestra fuerza organizativa y el surgimiento de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas (1995), así como nuestras iniciativas y acciones que se sintetizaron en el **QUE SE VAYA**, también fueron determinantes en el mayor reconocimiento social al crecimiento y dinamismo del Movimiento de Mujeres.

El Gobierno Interino, para evitar la presencia de la Asamblea Nacional Constituyente, e incumplir con el mandato popular, conformó nuevamente una Comisión de Notables para que elabore una propuesta de reformas constitucionales a ser presentada en el Congreso Nacional. En esta ocasión, la Coordinadora Política de Mujeres decidió participar directamente en dicha comisión con la presencia de la Lcda. Elsa María Castro, no queríamos perder la oportunidad de incluir nuestras propuestas, pero como todos y todas conocemos, esta Comisión no concluyó con su trabajo y más bien nuestra representante impulsó la realización de la Asamblea Nacional.

Por otro lado, los diversos movimientos sociales y el de las mujeres no descansamos en insistir sobre la Asamblea Nacional Constituyente como el escenario legítimo para reformar la Constitución, puesto que el Congreso había sido descubierto en actos de corrupción desmedidos, varios legisladores fueron destituidos y perseguidos de la justicia.

El camino tortuoso que siguió la convocatoria a la Asamblea Nacional, se definió con la consulta popular de mayo de 1997, ganó el **SI** pero también se definió como debía llevarse a cabo este proceso. Aquí cabe destacar un hecho que marcó el destino de la Asamblea. La pregunta cuarta de la consulta que preveía la participación directa de los representantes de los movimientos sociales designados por votación directa y democrática por sus organizaciones nacionales, perdió, el **NO** en esta pregunta definió el carácter de la Asamblea. A pesar, que los movimientos independientes podían participar en las elecciones, los resultados pusieron en evidencia que iba a seguir siendo la clase política tradicional inserta en los partidos políticos de siempre, quienes estén en la Asamblea y quienes fácilmente hagan y deshagan mayorías, el transcurso del tiempo ha demostrado los límites que tiene el sistema político y el actual sistema electoral

Esta realidad de ninguna manera alejó la esperanza de que las demandas de los distintos sectores sociales sean presentadas a quienes tenían la responsabilidad de incluirlas. La CONAIE y otras organizaciones sociales y políticas convocó a la Asamblea Nacional Constituyente del Pueblo e hizo un primer esfuerzo de elaborar una Nueva Constitución incluyendo las diversas propuestas de la sociedad civil, en este texto se incorporaron algunas de las reformas constitucionales de las mujeres.

Por su parte, la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas colocó con fuerza durante la campaña electoral

una nueva propuesta constitucional que recogió la propuesta de 1994, la amplió e incluyó nuevos derechos, especialmente los referidos a derechos humanos de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos, ésta nueva propuesta fue conocida y debatida por mujeres de todas las provincias del país. En este proceso, simultáneamente otras organizaciones de mujeres también habían trabajado propuestas de reformas.

Al no contar con representación propia en la Asamblea, es decir, asambleístas del movimiento de mujeres, la Coordinadora convoca a varias organizaciones con la finalidad de definir la propuesta de consenso y las estrategias que permitan incluir los derechos de las mujeres en la Nueva Constitución.

De este proceso de concertación logrado entre la Coordinadora, el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana, el Consejo Nacional de Mujeres, Mujeres por la Democracia, El Movimiento de Mujeres de Guayaquil, Organismos No Gubernamentales, Organizaciones Populares, Mujeres Profesionales, y Mujeres de distintas vertientes ideológicas que se postularon como candidatas a la Asamblea Nacional, así como mujeres militantes de diversos partidos y movimientos políticos y sociales, surge el documento **NOSOTRAS EN LA CONSTITUCION** en el cual reafirmamos “nuestra voluntad de participar en la vida política del país, contribuir a la formulación de una nueva Constitución que garantice de forma clara y expresa nuestro derecho a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, en un nuevo Ecuador donde se reconozca la diversidad, se profundice la democracia, se propenda a la superación de la pobreza y se logre una mayor equidad social.”

El 30 de Enero de 1997, con una movilización nacional de mujeres, acudimos hasta el lugar de la Asamblea a dejar nuestra propuesta y con ella, la esperanza de la mitad de la población ecuatoriana.

¿Porqué para las mujeres es necesario e importante contar con sus derechos constitucionalizados?.

Primero porque somos la mitad de la población, porque estamos convencidas que somos parte de la diversidad de la sociedad, luego porque siendo diferentes hombres y mujeres queremos igualdad de oportunidades sin discriminación, después porque comprendimos que en un país tan "legalista como el Ecuador" lo que no está formalmente escrito, o lo que no reconoce el Estado, **no existe**, y por último porque siendo la Constitución la norma jurídica máxima que rige la vida del Estado y la Sociedad, ésta no puede abstraerse de las mujeres y porque es nuestro derecho como ciudadanas incidir en la vida pública y política de la nación ecuatoriana forjando un destino y futuro de la Patria para todos y todas.

NOSOTRAS EN LA CONSTITUCION, no fue una propuesta más que recibió la Asamblea Nacional, nuestra visión global de país expresada en cada una de las propuestas de las mujeres sobre cada uno de los capítulos y artículos constitucionales, hizo de nuestra propuesta eje transversal de toda la constitución, y fue éste, uno de los aspectos determinantes en el nivel de tratamiento de los temas. Las comisiones especializadas no pudieron desconocer lo que dicen las mujeres sobre: derechos de las personas, educación, salud, seguridad social, trabajo, economía, descentralización, participación política, propiedad, planificación, sistema político, y otros temas.

Los debates fueron arduos y difíciles en las comisiones y en el plenario, quizá el momento más difícil fue el primer debate, la dureza de los argumentos en contra, sea por desconocimiento o por falta de precisión en la terminología utilizada, así como por la escasa comprensión sobre los contenidos y alcances del enfoque de género y aún la falta de voluntad política de algunos/as asambleístas nos retaron para elevar nuestro espíritu y convicción sobre nuestras luchas.

En el segundo debate, el intenso trabajo de un grupo de mujeres que actuaron como asesoras, las actividades del conocido "lobby" con los/as asambleístas, las distintas formas de concertación con las diferentes organizaciones, las expectativas mantenidas por las mujeres ecuatorianas, y la decisión de apoyo a nuestros sueños por parte de algunas/os asambleístas animaron el proceso y fueron factores determinantes en los logros alcanzados. Aquí destacamos la participación de Gloria Gallardo, Nina Pacari y Patricia Naveda., y también del Doctor Julio César Trujillo que con algunos comisionados pertenecientes a las comisiones primera y séptima, mostraron su voluntad política hacia los cambios y acciones positivas encaminadas al logro de una igualdad de oportunidades real entre varones y mujeres,

Entre los logros más sustantivos podemos citar los siguientes:

Una nueva conceptualización de la ciudadanía que reconoce la diversidad e incluye los derechos de niños, jóvenes, indios y mujeres.

El reconocimiento de los derechos de hombres y mujeres a decidir libre y responsablemente sobre su vida sexual.

La promoción de una cultura por la salud y la vida con énfasis en la salud alimentaria y nutricional y la salud sexual y reproductiva mediante la participación de la sociedad y colaboración de los medios de comunicación.

El reconocimiento y protección a la familia como célula fundamental de la sociedad, y garantizar las condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Esta se constituye por vínculos jurídicos o de hecho y se basa en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.

Apoyo de manera especial a las mujeres jefas de hogar. Protege, igualmente, el matrimonio, la maternidad y el haber familiar.

Se propugna la maternidad y paternidad responsable. **El Estado garantiza el derecho de las personas a decidir libre y responsablemente sobre el número de hijos que puedan procrear o adoptar, mantener y educar. Es obligación del Estado informar, educar proveer los medios que permitan el pleno ejercicio de este derecho.**

El Estado protege a las madres, a los padres y a quienes fueren jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones. Promueve la corresponsabilidad paterna y materna y vigila el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre los miembros de familia.

Al inscribirse el nacimiento no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación, y al otorgarse el documento de identidad, no se hará referencia a la misma, ni a la calidad de adoptado.

Se propiciará la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en igualdad de derechos y oportunidades garantizándole igual remuneración por igual trabajo de igual valor. Se reconoce como labores productivas al trabajo doméstico.

Se promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, y en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.

Se garantiza la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas de la administración de la sociedad conyugal.

Se formulará y ejecutará políticas públicas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de un organismo especializado que regule la inserción del enfoque de género en planes y programas y brinde asistencia técnica para su obligatoria aplicación.

Se establecerá defensores públicos para el patrocinio de mujeres y menores de edad víctimas de violencia intra-familiar o sexual y de menores abandonados, que no dispusieren de medios económicos.

A más de estas conquistas, las mujeres respaldamos la constitucionalización de la Comisión Cívica Contra la Corrupción, consideramos de fundamental importancia su existencia para la reconstrucción de un Estado y Sociedad que busca la ética y la transparencia como esencia del desarrollo humano y sustentable.

También respaldamos y aportamos en la definición de preceptos económicos y sociales tendientes a superar las desigualdades sociales y eliminar la pobreza.

Para las mujeres ecuatorianas, el logro de haber incluido los principios de igualdad de oportunidades y equidad de género en la Nueva Constitución, es un gran paso transformador, no sólo porque la sociedad se beneficiará mayormente de las contribuciones de las mujeres al desarrollo, sino porque la vida cotidiana de hombres y mujeres, el convivir de la familia y de la sociedad deberá ser más humana.

Otro logro importante es haber colocado nuestras preocupaciones y demandas en el debate público y de alguna manera incidir para que los derechos de las mujeres sean entendidos como responsabilidades sociales y no como solo de nosotras. La construcción de un Ecuador Distinto no podrá hacerse sin reconocer y promocionar el aporte de las mujeres.

La Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas en reconocimiento a la apertura que tuvo la Asamblea a nuestras propuestas y a las de los demás sectores sociales, así como por el trabajo dedicado y serio que realizaron la mayoría de asambleístas, y más allá, de los acuerdos y desacuerdos que podamos tener sobre los diversos textos, expresamos nuestro apoyo a la prórroga por unos días para que finalicen con el trabajo y cumplan con el mandato popular de entregarle al país una NUEVA CONSTITUCION.

Ahora le queda al Movimiento de Mujeres del Ecuador la tarea de impulsar el conjunto de leyes y reglamentos específicos que posibiliten el ejercicio pleno de nuestros derechos constitucionales, nuestra tarea continúa, no sólo en el ámbito jurídico sino en el impulso a los cambios de actitudes y comportamientos de todos y todas para alcanzar una sociedad con equidad y sin discriminación.

Las mujeres, la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas estamos conscientes de que las conquistas de nuestros derechos, su constitucionalización no son suficientes para lograr una transformación económica, política, social, democrática y humana de nuestro país, no podemos y no somos responsables únicas de su construcción, por ello, buscamos permanentemente alianzas, solidaridades con otros movimientos sociales para que podamos construir y sostener un proyecto político de conjunto que sostenga la gran red de la equidad y la esperanza.

DESCENTRALIZACION, PARTICIPACION Y PLANIFICACION EN LA NUEVA CONSTITUCION*

*Augusto Barrera***

La nueva Constitución y los debates habidos en la sociedad ecuatoriana

La nueva Constitución, aprobada recientemente por la Asamblea Nacional Constituyente, es al mismo tiempo expresión y resultado del juego de conflictos que el país ha vivido durante los últimos quince años: detrás de cada artículo constitucional anidan debates intensos, pugnas, intereses y conflictos.

Dos ejes de conflictividad social y política han organizado la vida nacional durante este período: el modelo económico neoliberal y su aplicación, por un lado, y, por otro, el sentido de la democracia, que se debate entre la ampliación de los derechos y la gobernabilidad.

Así, la nueva Constitución expresa esas paradojas: si se reconoce una amplia gama de derechos y garantías, se consagran, al mismo tiempo, formas de representación política regresivas; si se ratifican las responsabilidades estatales en materia de vivienda, salud, educación, se reducen igualmente las posibilidades reales de que el Estado pueda cumplir con ese rol. Esto expresa el tortuoso camino de la modernización-liberalización por el que ha transitado el país.

* Gran parte de este trabajo ha sido discutido y elaborado junto con Mario Unda. Investigador de CIUDAD.

** Investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD.

Quizás una de las características salientes de estas discusiones haya sido la presencia de actores específicos que, desde sus puntos de vista e intereses, han defendido ardorosamente posiciones y propuestas. Pero no todos los debates han contado con los actores que los sustenten. La descentralización, por ejemplo, ha sido una discusión sin actores sociales claros; sobre todo sin actores locales.

En consecuencia, los planteamientos alrededor de la descentralización han sido fuertemente inducidos desde arriba¹. No se han originado, como propuestas globales y estructuradas en movimientos desde la sociedad (con muy escasas excepciones), ni siquiera desde los organismos de los gobiernos locales o vinculados a ellos. Muy por el contrario, la voz cantante la han tenido el Estado y la clase política (más exactamente, los partidos mayoritarios en el Congreso y en la Asamblea); y ellos, por lo común, no han hecho más que desplegar las propuestas enunciadas casi normativamente por algunas corrientes del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por añadidura, la naturaleza del debate sobre descentralización toca uno de los más dolorosos y conflictivos nudos del país: el regionalismo. Los resultados de los últimos procesos electorales -sólo como un dato de la realidad-, demuestran que gran parte de las culturas e identidades que operan en el país se mueven alrededor de estas determinaciones. La descentralización, situada en ojo de la tormenta, condensa no sólo las heterogeneidades -lo cual sería en general positivo-, sino las cargas de un pasado de unidad nacional irresuelto.

Otra característica de este debate es que ha estado fundamentalmente circunscrito al marco jurídico. A diferencia

1 Se utiliza la aproximación que hace Enrique Cabrero Mendoza, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional" en: Revista Nueva Sociedad No.142.

de otros países -en los que se han iniciado en la práctica social procesos que luego han sido formulados jurídicamente-, en el caso ecuatoriano, la ley es el punto de arranque -y, no pocas veces de culminación- de los proyectos en juego².

Actores, posiciones y propuestas

Sobre esta sucinta caracterización del debate sobre descentralización, pudiera identificarse -tal vez de modo muy simplificado- un escenario casi copado por una visión hegemónica, que como se señaló arriba, ha sido portada por los partidos mayoritarios del Congreso y la Asamblea. Al rededor de esta suerte de planteamiento vertebrador, giraron una diversidad de sectores, cada uno de los cuales opinó y propuso su punto de vista³.

La acción de estos sectores, antes que reflejar una aproximación global, evidenció, más bien, una gran cantidad de posiciones particulares que se veían afectadas por el proceso de descentralización, o que aspiraban a colocar en él sus demandas específicas. Movimientos reactivos, los unos, y reivindicativos, los otros, ninguno de ellos lo-

2 Es muy interesante el debate sobre la juridización de los procesos de descentralización y participación en los países del MERCOSUR. Algunas experiencias demuestran la importancia de la institucionalización en la práctica social respecto ver: Tarso Genero...Descentralización en montevideo, Presupuesto participativo en Porto Alegre...

3 En la discusión de la Ley de descentralización, se elaboraron 12 versiones anteriores a la que finalmente fue conocida y aprobada en segundo debate. Para quienes siguieron el proceso, si bien se produjeron procesos de consulta, la versión final recoge muy débilmente la riqueza de las versiones anteriores. En el caso de la Asamblea Nacional ocurrió algo parecido. Fueron presentadas 44 propuestas de reformas sobre descentralización y la comisión elaboró un Informe con tres alternativas. La nueva Constitución recoge muy pocos elementos de los formulados en este informe.

gró posicionarse como sujeto político en el debate en cuestión⁴.

Hubo, sin embargo, dos planteamientos más globales que, desde distintos ángulos, merecen ser destacados. El formulado por los pueblos indígenas, alrededor de la constitucionalización de jurisdicciones territoriales (que parcialmente es recogido en la nueva Constitución), y el presentado por las Cámaras de la producción de la Costa y del Austro. Esta última propuesta incorporaba modificaciones de fondo respecto de la potestad de los municipios para recaudar impuestos, una nueva lógica de distribución del gasto que privilegiaba el nivel municipal, una mayor autonomía de los gobiernos municipales y un nuevo esquema de representación política basado en la distritalización. Estos planteamientos, para algunos francamente federalistas, virtualmente no fueron incorporados en la nueva Constitución⁵.

Las principales modificaciones constitucionales sobre descentralización

Enseguida pasaremos revista a los aspectos relevantes que, sobre la descentralización, están contenidos en la

4 En este grupo podrían caer las propuestas de los maestros, los empleados de los organismos de desarrollo regional, los transportistas, los funcionarios de las tenencias políticas, los servidores de los consejos provinciales, etc., etc. Ya anteriormente, en el transcurso de la discusión de la Ley de descentralización y, luego, en la Asamblea, varios de estos sectores desplegaron acciones de presión sobre aspectos puntuales que no incidían en lo sustantivo del debate o más bien lo anulaban en una suerte de rompecabezas de intereses particulares, que no alcanzaron a estructurar una perspectiva de conjunto.

5 Hay una muy fuerte visión de la descentralización como un antídoto al centralismo serrano y en particular quiteño en algunos de los estamentos más representativos de la Costa ecuatoriana y, en particular de Guayaquil. Al respecto ver: Proyecto MOSTA, CONAM: *Hacia la reforma del estado, opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*, marzo 1998, especialmente el capítulo V. Descentralización y desconcentración de las funciones del gobierno, pp. 77 - 100.

nueva Constitución. La mayor parte de ellos están concentrados en el título XI: "De la organización territorial y descentralización", pero incorporaremos otros asuntos relacionados. Para fines de análisis se han agrupado los puntos relevantes en siete apartados: las definiciones y el marco general, la organización territorial, los recursos e ingresos, la nueva forma de representación y atribuciones de los organismos, la planificación los sistemas nacionales que la nueva Constitución prevé, la participación social y política y finalmente algunos derechos y garantías relacionados con este aspecto.

1. Definiciones y marco general

1. Definiciones Generales		
Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
1	Estado participativo y administración descentralizada.	En la constitución anterior se establece el carácter de estado descentralizado; aquí se especifica "administración descentralizada".
124	La administración pública se organiza de manera descentralizada y desconcentrada.	No existen referencias en este sentido en la constitución anterior. Recoge, sin embargo, el sentido de reformas legales que ya se habían dado: la ley de modernización, la ley del 15% para los Municipios, la ley de descentralización.
225	El Estado impulsará, mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.	El desarrollo sigue siendo el paradigma que orienta el proceso. Cabe sin embargo preguntarse (como otros autores lo han hecho) si es posible encargar la magnitud de estos objetivos a la descentralización tal como está formulada y a los organismos públicos descentralizados, tal como existen en la realidad.

<p>El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional.</p> <p>Desconcentrará al régimen seccional dependiente, delegando atribuciones.</p>	<p>En una hipótesis positiva, esto podría fortalecer un movimiento objetivo hacia la configuración de espacios políticos locales, con la salvedad de que eso depende de que la descentralización avance efectivamente y de las relaciones entre las instituciones del régimen seccional dependiente con los gobiernos seccionales autónomos.</p> <p>Algunas corrientes señalan la posibilidad de que esta interrelación entre régimen seccional dependiente y gobiernos seccionales autónomos produzca una mayor flexibilidad (entendida como capacidad adaptativa) de los rígidas estructuras burocráticas.</p>
<p>226 No se puede transferir defensa y seguridad nacional, dirección de la política exterior y relaciones internacionales, política económica y tributaria del Estado, gestión del endeudamiento externo.</p>	<p>La definición de funciones posibles de ser descentralizadas se hace por exclusión. Hay un amplio abanico de funciones que pueden traspasarse y, por lo tanto, convertirse en objeto de la(s) política(s) local(es). ¿Queda, por eso, transfigurado el ámbito de las políticas nacionales y, por tanto, de aquello que es competencia de discusiones nacionales? Sin embargo, ese ámbito aparece restringido no solamente por aquello que se le reconoce, sino porque estos aspectos han sido, en los hechos, desnacionalizados.</p>
<p>230 Principios: autonomía, descentralización administrativa, Participación ciudadana.</p>	<p>En la nueva constitución no se conceptualizan los principios. En las leyes de modernización y de descentralización hay una definición más precisa de algunos de ellos.</p>

El marco general que se establece, así como las definiciones principales utilizadas, se encuadran en la visión hegemónica de la descentralización, de la cual trataremos al final de este artículo.

2. Organización territorial y descentralización		
<p>Se mantiene la estructura básica de régimen seccional dependiente y autónomo. Este último bajo la denominación de "gobiernos autónomos".</p>	<p>Queda zanjado con ello el debate sobre la posible regionalización del país. Los niveles de jurisdicción y las competencias correspondientes mantienen la forma básica actual.</p> <p>Sin embargo, se mantiene la ambigüedad respecto a los organismos de desarrollo regional, mencionados, pero no desarrollados.</p> <p>Adicionalmente, aunque no estén mencionados en la Constitución, se ha hecho práctica habitual la conformación ad hoc de "unidades ejecutoras" dependientes directamente de la presidencia.</p>	
<p>Art. 224. El territorio es indivisible. Para la administración y representación política se establecerán provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que la ley determine.</p>	<p>Esto último es la mayor novedad que, en este aspecto, trae la nueva Constitución. Anótese, empero, que sus definiciones, precisiones y concreciones (es decir, el sentido que tendrá en la realidad) quedan abiertos a los contenidos específicos que se expliciten en la ley correspondiente.</p>	
2.1. Régimen seccional dependiente		
Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
<p>227</p>	<p>Régimen seccional dependiente: se mantiene el Gobernador, como representante del Presidente de la República, que coordinará y controlará las políticas del gobierno nacional.</p>	<p>No hay cambios sustanciales en este punto.</p>

<p>Disposición transitoria: Los jueces de paz y las juntas parroquiales reemplazan a las tenencias políticas, que seguirán funcionando hasta que se dicte la ley que regule los jueces de paz.</p>	<p>Esto presupone la eliminación de las tenencias políticas. La medida puede traer importantes reconfiguraciones de las relaciones sociales locales, así como de los ámbitos de resolución de los conflictos "menores", cotidianos.</p>
<p>2.2. Gobiernos seccionales autónomos</p>	
<p>224 Provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos.</p>	<p>El art. 83, reconoce la existencia como pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos, lo cual es la base sobre la que es posible el reconocimiento de estas jurisdicciones.</p> <p>Es, tal vez, el avance más significativo en materia de descentralización, si esta no es reducida a los aspectos meramente instrumentales y administrativos. Aún cuando todo queda remitido a leyes futuras, puede jugar un papel de importancia en la afirmación de sujetos sociales locales y en el reconocimiento y la legitimación de la pluralidad en la conciencia social. Su significado dependerá - por lo mismo- de la capacidad que tengan esos sujetos locales para autoconstituirse también en este plano de la representación institucional.</p>
<p>228 Los gobiernos provincial y cantonal gozan de plena autonomía y por lo tanto pueden dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales.</p>	<p>Por omisión, puede entenderse que las circunscripciones indígenas y afro no tienen capacidad de dictar ordenanzas y tasas. Ello limitaría grandemente sus posibilidades de sustentabilidad y abre un gran interrogante sobre la inversión (pública y privada, productiva y social) en estas jurisdicciones.</p>
<p>229 Las provincias, cantones y parroquias pueden asociarse (mancomunidad) para el desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.</p>	<p>Se constitucionaliza una norma que ya existía de antiguo, por ejemplo, en la ley de régimen municipal, pero se amplía a otras instancias, como las parroquias. Infelizmente, las prácticas de mancomunidad han sido escasas en el país.</p>

Una de los motivos más recurrentes que sustenta los procesos de descentralización es evitar las superposiciones entre las acciones desarrolladas por diferentes organismos del Estado (central y seccional), y darle, en concordancia, mayor racionalidad a la gestión administrativa, a la orientación del gasto, a la definición de prioridades, etc. La nueva Constitución, al mantener la estructura básicamente igual y dejar en la ambigüedad las entidades de desarrollo regional, hace poco en dirección a los objetivos mencionados. El énfasis de la acción de los consejos provinciales para atender las zonas rurales es bastante claro para los cantones básicamente urbanos, pero la mayoría de municipios del país tiene jurisdicción sobre cantones básicamente rurales. Esto ha provocado ya una distorsión en el sentido de que se atienden los cascos urbanos en detrimento de las áreas rurales.

3. Recursos e ingresos:		
Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
231	<p>Los gobiernos seccionales autónomos generan sus propios recursos y participan de las rentas con principio de solidaridad y equidad: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, eficiencia administrativa, capacidad contributiva y logros en el mejoramiento de los niveles de vida.</p> <p>La entrega de recursos será predecible, directa, oportuna y automática. Las rentas de los gobiernos seccionales deben subir en la misma proporción que el PGE.</p>	<p>Aparentemente, sigue normas y prácticas ya instituidas; sin embargo, debe señalarse que los criterios de capacidad contributiva y mejoramiento de la calidad de vida son nuevos. Sobre todo el primero de ellos deja muchos interrogantes: si los lugares donde se concentra la riqueza son naturalmente los que mayor "capacidad contributiva" tienen, este criterio puede llevar a reforzar las desigualdades.</p> <p>Ya está planteado en la ley de descentralización y en la ley del 15%. A pesar de ello, la práctica real de los gobiernos es priorizar el mecanismo de las "partidas extrapresupuestarias" que rebasan con mucho los montos asignados legalmente y refuerzan las relaciones de clientela con el gobierno central.</p>

<p>232 Los recursos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rentas propias - transferencias y participaciones en el Presupuesto General del Estado (PGE) (al menos 15% de los ingresos corrientes) - recursos que perciben o se les asigne por ley - por las transferencias de competencias - Extras solo en catástrofes. 	<p>Se reafirma la transferencia del 15% del presupuesto de Gobierno central y se incorporan los recursos provenientes de la transferencia de competencias (bajo premisa de funciones por recursos).</p>
--	---

Básicamente, se constitucionaliza lo que ya había sido aprobado por leyes anteriores. El factor crítico sigue siendo la voluntad política de los gobiernos de turno para actuar en conformidad con lo expresado en la ley.

A largo plazo, se ha demostrado que la tendencia al autofinanciamiento de los organismos seccionales -basado en la capacidad contributiva de la economía local- acentúa las diferencias regionales.

4. Representación y atribuciones

<p>233 Cambio en la conformación de los Consejos Provinciales: la mitad más uno de los consejeros serán elegidos por votación popular; Los restantes serán designados por los consejos municipales de la provincia; deberán ser de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular.</p>	<p>Se pretende, tal vez, superar la tradicional superposición y competencia entre los municipios y los consejos provinciales. Propende a una mayor equidad en la representación provincial. Siendo todo esto interesante, se corre el riesgo, en cambio, de favorecer la constitución de esos organismos de acuerdo a alianzas coyunturales (que, en la práctica, pueden tener muy distinta índole).</p>
<p>Funciones del Consejo Provincial: vialidad, medio ambiente, riego, cuencas y microcuencas. Ambito exclusivo son las áreas rurales.</p>	<p>¿Cuál es límite rural-urbano? ¿Dejan por esto los Municipios de tener competencias en las áreas rurales de sus respectivos</p>

		cantones? Por otra parte, si esto no se combina con un fortalecimiento de los consejos provinciales, con su capacidad de captar recursos, puede traducirse en un incremento de las inequidades entre la ciudad y el campo.
234	Funciones de los Municipios: básicamente las mismas funciones que en leyes anteriores. Se clarifica lo del transporte.	La ley de descentralización no es suficientemente clara respecto de las responsabilidades del transporte. Esto, que parecería como una nueva competencia, tiene un antecedente en la ley de Distrito Metropolitano de Quito.
235	Juntas parroquiales de elección popular y solamente rurales.	Hay aquí un claro retroceso en cuanto a la posibilidad de espacios de participación social y ciudadana, pues la ley de régimen municipal y la ley de descentralización no establecían esta exclusividad rural (luego: esta exclusión urbana). Aún cuando se reconoce este nivel de representación, no está claro cuál será su relación con las acciones y decisiones de los gobiernos seccionales autónomos.
236	Regímenes especiales: consideraciones demográficas y ambientales y distritos metropolitanos.	Esto es importante para las posibilidades de planificar el desarrollo local en ciertos espacios que presentan determinadas particularidades.

5. Planificación y Sistemas nacionales:

Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
254		
255	Sistema nacional de planificación, organismo técnico adscrito a la Presidencia con participación de los gobiernos seccionales autónomos y organizaciones sociales.	Se presenta como una innovación interesante. Se recupera la posibilidad de pensar en proyectos nacionales de desarrollo (pues la suma de muchos "locales" no tiene por qué terminar en un "nacional"). La presencia de entidades autónomas y de "organizaciones sociales" puede abrir campo para la construcción de nuevos ámbitos de la participación social y ciudadana.

<p>68 Sistema nacional de educación, que incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad del país. Incluirá en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas.</p> <p>Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos.</p>	<p>En la Constitución anterior no existe la noción de un sistema que incorpore estos criterios de diversidad y participación.</p>
<p>44 Sistema nacional de salud integrado con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias. Funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa.</p>	<p>Representa un avance pues no estaba anteriormente constitucionalizado un sistema único de salud. Sin embargo, su concreción está supeditada a las leyes orgánicas y a la práctica posterior.</p>
<p>52 Sistema descentralizado de atención integral a la niñez y la adolescencia.</p> <p>Su órgano rector estará conformado paritariamente por Estado y sociedad civil y será competente para la definición de políticas.</p> <p>Los gobiernos locales destinarán recursos y formularán políticas.</p>	<p>Ha sido señalado como un avance por las organizaciones que trabajan con la infancia.</p>
<p>Tran- Plan anual nacional de descentralización, preparado por el ejecutivo y presentado al Congreso.</p>	<p>También ha sido señalado como un avance: permitiría que la legitimación social de los gobiernos se juegue en relación con sus programas de acción y con sus realizaciones.</p>

La idea de revitalizar un sistema nacional de planificación -que ojalá incida realmente en la acción del gobierno- es bastante promisorio, tanto más si se considera como un ámbito de relación del Estado, tanto con las organizaciones sociales, como con los niveles subnacionales de gobierno.

Aunque el mecanismo de descentralización que se establece queda en el juego de las posibilidades de los municipios, la disposición transitoria que le obliga al ejecutivo a preparar un Plan nacional de descentralización, podría ser un nuevo escenario de concertación para diseñar un proceso con algunos horizontes nacionales.

6.Participación		
Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
98	Los Partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. Pueden presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos.	La omisión respecto de los movimientos mantiene la inequidad entre partidos reconocidos y movimientos (lo que afecta las posibilidades de participación política electoral). Probablemente esto se aclare en la ley correspondiente.
99	En las elecciones pluripersonales los ciudadanos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas. La ley concillará este principio con el de representación proporcional de las minorías.	Este planteamiento está en franca contradicción con la forma de representación adoptada en las dos últimas elecciones, en las que no se incorpora en absoluto el principio de proporcionalidad.
	Otras formas de participación democrática.	Estos mecanismos pueden ampliar las posibilidades de control social y obligar a la vez a que los planes de gobierno locales y la relación representantes-representados sea más simétrica.
103	Consulta popular convocada por el Presidente o por el 8% del padrón electoral.	Al mismo tiempo pueden generarse situaciones de "ingobernabilidad" local en aquellos cantones de poca
106	Consulta local con 3/4 partes de los concejales o consejeros, o con el 20% de los empadronados.	

<p>109- Revocatoria de mandato de 112 alcaldes, prefectos o diputados de su elección por actos de corrupción o incumplimiento injustificado del plan de trabajo La iniciativa requiere por lo menos el 30% de empadronados. Solo puede solicitarse una vez dentro del mismo periodo, requiere mayoría absoluta.</p>	<p>población en los que sea factible conseguir los porcentajes de empadronados que la constitución exige. Resalta el hecho de que mientras se fortalece el control a nivel local, no existen mecanismos equivalentes en la relación entre la población y el gobierno nacional.</p>
<p>146 Iniciativa popular en la formulación de leyes. Podrán presentar proyectos de ley un número de personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la _ parte del 1% de los inscritos en el padrón electoral. Se reconocerá el derecho de los movimientos sociales de carácter nacional a ejercer la iniciativa de presentar proyectos de ley. "La ley regulará el ejercicio de este derecho". Quienes presenten proyectos de ley podrán participar en el debate.</p> <p>149</p> <p>147 No se podrán presentar proyectos en materias "cuya iniciativa corresponda al Presidente de la República" (impuestos, gasto público, división político-administrativa).</p>	<p>En la anterior Constitución el derecho estaba reconocido, pero no se establecían las vías para ejercerlo. Resulta de importancia, pues el acto legislativo ya no queda como patrimonio exclusivo de los diputados y del Ejecutivo, ni requiere la intermediación de los partidos políticos y de los diputados, lo cual abre un interesante campo de acción para la participación social y ciudadana. Sin embargo, se ponen restricciones en las materias sobre las cuales se podrá actuar. También es de interés la posibilidad de que los movimientos sociales nacionales puedan presentar proyectos de ley: es un reconocimiento a su presencia activa en la historia presente del país; mas hay un campo de lucha inmediato al respecto: la ley que regulará este derecho.</p>

7. Derechos y garantías

Art.	Contenido	Observaciones y comentarios
20	Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación ineficiente de los servicios públicos.	Es importante por que se recoge el derecho de los ciudadanos frente a las acciones u omisiones de los prestadores de servicios públicos, de los administradores de justicia y en general frente al poder.

22	El Estado será civilmente responsable en los casos de error judicial, por inadecuada administración de justicia, por los actos que hayan producido la prisión de un inocente o su detención arbitraria.	
23 y 83-92	Derechos civiles Derechos colectivos	Se consagran los derechos individuales (subjetivos) más o menos en los mismos términos que en la Constitución anterior. Adicionalmente se incorporan un conjunto de derechos colectivos, básicamente vinculados a los pueblos indígenas y negros, el medio ambiente y a los consumidores y a los grupos vulnerables.
47-54		

A modo de balance

Es posible ensayar dos formas de balance. Una, asumiendo la aproximación al proceso de descentralización circunscrito en la visión hegemónica; por lo tanto: explorando su coherencia interna, su correspondencia con los objetivos planteados y su viabilidad.

Desde esta perspectiva se pueden identificar como avances principales:

- El reconocimiento y el desarrollo de los derechos colectivos y del control social.
- El establecimiento de un sistema nacional de planificación, con las atribuciones, características y composición que se propone, así como el establecimiento de sistemas nacionales que atiendan otras áreas como salud, infancia, etc.
- El reconocimiento de circunscripciones indígenas y negras, con sus respectivas autoridades y derechos, aun cuando subsisten interrogantes respecto a recursos, competencias reales, etc.

- Los aspectos referidos al manejo presupuestario.
- La posibilidad de que el Estado pueda conceder tratamientos especiales a la inversión pública y privada en zonas menos desarrolladas.
- La tendencia a configurar un ámbito local de la política (separación de las elecciones, peso de las alcaldías, etc.).

Los límites e interrogantes que pudieran establecerse, aun desde la perspectiva hegemónica, se refieren a:

- La persistencia de una visión municipalista que, desconectada, no genera espacios de la magnitud suficiente para la interrelación entre lo nacional y lo local. Lo provincial, que podía jugar este papel, no se fortalece realmente y lo regional queda en el limbo.
- La insuficiencia que se detecta en los planteamientos de democratización en los niveles de decisión y co-gestión, que eran mucho más importantes, tanto en los informes previos de la Asamblea, como en las versiones anteriores de la Ley de descentralización.
- La falta de claridad sobre el estatuto de los organismos de desarrollo regional, lo que puede dejar a fojas cero problemas como la superposición de funciones y la ausencia de coordinación.

Pueden realizarse, ciertamente, cuestionamientos al texto constitucional; pueden identificarse, también, los retos que -en esta materia- se abren para los actores sociales, para los municipios y para el gobierno entrante⁶. También resulta importante el análisis de la viabilidad política,

6 Sobre este aspecto puede consultarse: Augusto Barrera: "Reflexiones sobre la Ley de descentralización del Estado y participación social"; en *Ciudad Alternativa* No. 13, 1997-98, pp. 119-129; Mario Unda: "Reflexiones sobre la Ley de descentralización y la participación popular"; en *Ciudad Alternativa* No. 13, 1997-98, pp. 107-118; así como interesantes contribuciones de Lautaro Ojeda, entre otros autores.

económica e institucional del proceso⁷. Algo de eso se ha hecho ya en otros lugares, de modo que en la sección final de este artículo se intenta una aproximación sobre el sentido y la dirección del proceso de descentralización.

Los sentidos posibles de la descentralización: Las posiciones en juego

¿Es la descentralización un proceso que tiende a democratizar la sociedad y -como señalan los objetivos declarados- a redistribuir la riqueza y armonizar el desarrollo nacional? ¿Cuál es el ámbito en el que debería operar el proceso: la readecuación funcional del aparato administrativo o una redistribución de poder y de recursos (no sólo estatales y no sólo económicos)?

Planteado de otro modo, podría adscribirse a la descentralización un rango de proceso operativo instrumental que puede leerse, comprenderse y valorarse sólo en términos de su vinculación (subordinación-articulación) a un modelo de desarrollo o un proyecto de sociedad. La pregunta central no debería ser: "¿cómo descentralizar?", sino: "¿para qué descentralizar?". Y la respuesta no es simple⁸.

7 Tres aspectos son evidentemente preocupantes: a. Casi todas las cosas quedan remitidas a leyes que están por elaborarse, lo cual debe abrir un espacio de debate o participación sobre las posibilidades, los límites y los retos de la descentralización... b. Sin embargo, este debate y esta participación requieren la constitución y fortalecimiento de sujetos reales de la descentralización: luego, es imprescindible apuntalar procesos que permitan desarrollar la capacidad de los sujetos populares, de las ONGs y de otras instancias para ejercer la participación que se propone. c. Debe reconocerse, así mismo, que aún es algo por alcanzar el desarrollo de la capacidad de los organismos autónomos para asumir las transferencias, las competencias y las responsabilidades que se establecen en la legislación.

8 El debate sobre los propósitos de la descentralización es abundante. Una buena síntesis de varios de los enfoques se encuentra en el trabajo de Alex Rosenfeld: "Descentralización y gobiernos locales en América Latina". En: *¿Descentralizar en América Latina?*, GTZ-PGU, Quito, 1995.

Ahora bien: si nos planteamos estas preguntas, nos acercamos a una aproximación que toma cierta distancia de la discusión meramente instrumental y que, por el contrario, pretende recuperar la perspectiva de los fines, de los actores, de los intereses en juego.

La visión hegemónica

Hay un marcado corte de la reflexión en América Latina sobre las dinámicas que rigen la relación de lo *local* con lo *nacional*. Durante los setenta y parte de los ochenta, hubo una abundante producción alrededor de la cuestión regional. Se entendía la región como un espacio geográfico-territorial, social, económico y cultural que, al mismo tiempo que se caracterizaba por ciertas homogeneidades, era susceptible de reunir capacidades que le permitieran desplegar una dinámica de desarrollo más o menos endógena.

Los problemas de inversión económica (capacidad de ahorro y reinversión, elevación de las capacidades productivas, etc.), la presencia e intervención del Estado (con el despliegue de organismos encargados del desarrollo rural fundamentalmente, pero también de la ejecución de "megaproyectos"), la articulación de niveles de planificación (los planes nacionales y su impacto en lo regional), etc.: fueron estas algunas de las preocupaciones centrales que se desprendían de estas reflexiones y prácticas políticas. Hay, ciertamente, un trasfondo que coloca la acción del Estado como un eje central de la cuestión regional⁹.

El debate de los noventa, luego de una suerte de interregno sobre esta temática, es substantivamente distinto. Las

9 Ver: José Luis Coraggio, Alberto Federico Sabaté y Oscar Colma (eds.): *La cuestión regional en América Latina*. Ciudad, Quito, 1989.

coordenadas que sitúan la discusión están establecidas desde la lógica de la apertura económica y de los procesos de "reforma del Estado". ¿Cuáles se nos presentan como los nuevos del enfoque hegemónico?

a). El **Informe sobre el desarrollo mundial 1997**, del Banco Mundial (World Bank, 1997), coloca a la descentralización como uno de los componentes del paquete de reformas que se denomina "de segunda generación"; estas reformas siguen -en su lógica- a una primera fase de ajuste, y estarían orientadas a consolidar y profundizar los caminos conducentes a la liberalización de la economía, al impulso de los procesos de privatización y a la reducción del tamaño del Estado y a la modificación de sus roles¹⁰.

La aproximación desde esta perspectiva es bastante simple, y a primera vista contundente. Dirían los "reformadores" que el Estado ha demostrado su incapacidad para resolver los problemas de la gente, que sufre las perversiones de la burocratización. Por lo tanto, se hace necesario reducir la acción del Estado (privatización) y acercar la administración y la gestión de los servicios públicos a la demanda, propendiendo a una suerte de corresponsabilidad ciudadana (incluso en el financiamiento: esta es su versión de la participación).

La vía a través de la cual esto debería operar es la transferencia de un buen número de funciones, que otrora le competían como responsabilidad al Estado central. Se consagra así el principio de subsidiaridad, por el cual "los bienes y servicios públicos deben ser competencia del nivel de gobierno más bajo que pueda asumir plenamente los costos y beneficios" (BM, 1997: 138).

¹⁰ Bajo el membrete de **reformas de segunda generación** se agrupan las reformas de la función pública, laboral, judicial, reestructuración de los ministerios del área social, privatización en gran escala, reestructuración de las relaciones entre gobierno central y gobiernos locales. Banco Mundial: **Informe del desarrollo mundial 1997**, p. 74.

b). El planteamiento, cuando propone ampliar la esfera de acción de la sociedad civil (formulada ésta bajo los términos de participación y, sobre todo, de privatización), lo hace sobre la base de una cierta negación del Estado¹¹.

Un efecto bastante obvio es la reforma del Estado, entendida básicamente como rediseño de la institucionalidad estatal, parte del cual es la descentralización. Otro, menos obvio pero más pernicioso, es que la cualidad que se presume en la sociedad civil llamada a sustituir al Estado -siempre desde la perspectiva neoconservadora-, deriva del rechazo de la cualidad (o naturaleza intrínseca) del Estado: la política. Es decir, que la participación que se busca es siempre una participación sin política (Cunill, 1995:28).

De este modo ya no se trata solo de "descentralizar" (nivel instrumental-procedimental), sino de "descentrar" lo político-público. Esto es: reducir la democracia a una suerte de procedimientos; rebajar la política a un complejo decisional de opciones técnicas (tecnificación de la política, como diría Habermas); desvalorizar la participación social, convirtiéndola en una suerte de privatismo local que opera casi exclusivamente desde una perspectiva de mercado¹².

c). La figura de debilitamiento profundo del Estado resulta bastante patente cuando se ve que el ámbito de las atribuciones susceptibles de ser descentralizadas es tan amplio como todo y como casi cualquier cosa -a excepción de cuatro o cinco funciones relacionadas con la se-

11 Esta no es la única vía posible. Autores de otras corrientes no establecen la disyuntiva estado - sociedad civil. Pueden así proponer más estado y más sociedad.

12 Por ejemplo, William Dillinger (*Decentralization and its implications for urban service delivery*, World Bank, Washington, 1993, p. 7) establece claramente cómo -según su punto de vista- la privatización es intrínsecamente parte de la descentralización o, lo que es lo mismo, que la descentralización lleva a la privatización.

guridad externa, con la política tributaria y fiscal, con el comercio exterior y con la política de endeudamiento. Una somera revisión de las funciones no descentralizables conduce muy rápidamente a la apreciación que estas funciones estatales en gran medida ya no dependen del mismo Estado nacional: han sido trasladadas a niveles de decisión supranacionales.

d). Un componente clave de la descentralización es, desde esta perspectiva, la descentralización fiscal¹³. En todos las experiencias de descentralización en América latina, si bien hay una redistribución de los recursos estatales a los gobiernos subnacionales, se persigue -y en varios casos con éxito- incrementar los esfuerzos tributarios de cada localidad, e incluso generar mecanismos de financiamiento soportados en las capacidades de ahorro y de pago locales (endeudamiento directo, bonos, establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, incremento de la eficacia de las recaudaciones, etc.). Lo ocurrido en algunos países es demostrativo: la cartera vencida de los gobiernos subnacionales se convierte en insostenible frente a las posibilidades de pago de la economía local.

e). De otro lado -tal como lo documenta el mismo Banco Mundial-, si no se acompaña la descentralización con políticas de fomento a la economía local, a largo plazo la brecha de zonas ricas y pobres se incrementa mientras más se dependa de la generación de recursos propios. Esta es una enorme interrogante en el caso de la mayor parte de municipios ecuatorianos, que literalmente viven

13 Un ejemplo claro es Fernando Rojas: *Globalización y descentralización: el nuevo contexto de la ciudad*, ponencia presentada ante la Conferencia de Hábitat Internacional, Cali, 24-28 de noviembre de 1997. Allí, los "nuevos desafíos" son identificados como "el imaginativo esfuerzo fiscal de las ciudades", "las limitaciones de crédito", "la captura de las plusvalías excepcionales", "las alianzas para la conjugación de recursos" y "la ampliación de las posibilidades de fronteras de producción" (pp. 7-11).

de la transferencia de recursos del Estado central, y que están asentados en territorios con una economía paupérrima¹⁴.

f). En contraste con el tipo de discusión propuesta en los setenta y ochenta -cuando se privilegiaba la noción de región-, el esquema de descentralización hegemónico ahora privilegia la vía municipalista.¹⁵ El ámbito cantonal y el municipio como espacio administrativo soportan el peso de la mayor parte de funciones y de responsabilidades a ser transferidas. Al mismo tiempo, se colocan los énfasis en la prestación de servicios públicos: salud, educación, vivienda, antes que en el desarrollo productivo o en la inversión estatal. Y, finalmente, se reduce la descentralización a su dimensión económico-administrativa, tal como ha sido tratada en otros textos¹⁶.

Discutir los fines, más allá de los medios

¿Son posibles otras entradas? Sí, si es que la discusión y la reflexión se orientan a los fines, más allá de los medios.

Entonces, la descentralización debería entenderse como un conjunto de procesos dirigidos desconcentrar, es de-

14 Este es precisamente uno de los aspectos más polémicos de los procesos de descentralización, "como observa Prud'homme: la descentralización de impuestos y de gastos opera en contra de la descentralización de actividades, y es probable que conduzca a la concentración del crecimiento en unas pocas localidades urbanas". Proud'homme, citado en Przeworski Adam: "Democracia y representación" en *Reforma y democracia* No. 10. CLAD, 1998, pp. 7-39.

15 Fernando Carrión considera que "el municipio se ha convertido en uno de los factores más negativos para que al descentralización pueda llevarse a cabo" (F. Carrión: "La descentralización: un proceso de confianza nacional"; en Varios autores: *Asamblea: análisis y propuestas*, Tramasocial, Quito, 1998, p. 225).

16 Ver: José Luis Coraggio: "La propuesta descentralizadora"; en *Ciudad Alternativa* No. 10, 1995. También los artículos citados de Augusto Barrera y Mario Unda.

cir, a revertir los flujos de recursos -económicos, políticos, tecnológicos y educativos- desde los centros a la periferia (revertir territorialmente la concentración de riqueza y de poder; pero, por cierto, revertirla también socialmente).

Esto tiene, entonces, una evidente dimensión social; y, además, una dimensión política y una dimensión económica. Es decir: hay territorios pobres, pero, sobre todo, personas y comunidades pobres.

Esto significa que el tema de la descentralización debe estar necesariamente aunado con otro tema, del que tal vez se habla poco: el desarrollo, un desarrollo (más o menos) armónico y equitativo. Pero los problemas del desarrollo no se pueden resolver nunca con modificaciones administrativas, menos aún con "arreglos institucionales" que -asentándose en las justas desconfianzas de la población carenciada- pretenden reforzar el privatismo civil contra "el Estado", proponiendo como salida el reino del mercado, donde, al modo de Hobbes, el hombre es el lobo del hombre.

La relación de la sociedad civil con el Estado, debe modificarse, por supuesto: pero no hay una única vía para lograrlo ni hay un único puerto de destino al otro lado de los mares embravecidos. La nueva relación entre la sociedad civil y el Estado puede ser mutuamente potenciadora; pero puede también ser negativa y aniquiladora de las posibilidades de vida de las mayorías.

BALANCE DE LA ANC Y RESULTADOS DE LA REFORMA SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO CAMPESINO

Fernando Buendía*

En la ciudad de Riobamba, el 5 de Junio de 1998, con la presencia de cincuenta y cinco asambleístas de un total de setenta, se aprobó el texto final de la nueva Constitución de la República del Ecuador, que será entregado para su publicación al nuevo gobierno el 10 de agosto, fecha en la que éste tomará posesión de la presidencia de la república.

Culminada la acción de la Asamblea, se impone una evaluación global, tanto del proceso de gestación de las reformas constitucionales, en el cual el juego de los diversos intereses y fuerzas sociales y políticas, además de los criterios individuales de los asambleístas, configuraron escenarios y correlaciones que determinaron finalmente el contenido de cada uno de los temas y artículos del texto constitucional. Igualmente, se impone un análisis de los contenidos mismos de la nueva constitución y de las perspectivas de que el texto se convierta en leyes y llegue a concretizarse en políticas. En particular sobre el tema del Seguro General y del Seguro Social Campesino.

* (Consejo Político de la Confederación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino).

Pese a los denodados esfuerzos de Oswaldo Hurtado y el bloque de la DP de convertir la ANC en un espacio aséptico, donde pueda realizarse una ingeniería constitucional supuestamente neutra que supere los límites y conflictos institucionales en las esferas públicas y privadas, -cuyo efecto más grave sería la ingobernabilidad-, la ANC se contaminó con la presión de los movimientos sociales, la presión de los intereses regionales y locales, con los problemas internos de los partidos y movimientos políticos y con la inminencia de la campaña electoral.

Esta concepción elitista de lo que debía ser la ANC, además de fracasar en su intento de producir la Constitución a espaldas de los sectores sociales, perdió también la oportunidad histórica de construir una verdadera concertación social, que, convocando a todos los sectores sociales y políticos, produzca una Carta política consensuada, que sea un "auténtico contrato social", como era la intención de varios movimientos sociales. Si bien existió cierta apertura para recibir propuestas de los sectores sociales, de acuerdo al reglamento interno, a fines de enero feneció el plazo y las puertas debían cerrarse, quedando en manos de cada comisión la discusión de la reforma constitucional.

Finalmente primó el interés particular y el criterio unilateral, dejando a la ANC a merced del juego de fuerzas e intereses existentes a su interior y a la presión externa que se produjera.

El acuerdo inicial entre la DP, el PSC y el bloque de gobierno, hacía preveer que la Reforma Constitucional de corte neoliberal y concentradora del poder político se produciría como aplanadora, toda vez que, de entrada habían logrado imponer el criterio de que todas las decisiones y reformas se aprobarían por mayoría simple. El número de votos que contaba esta alianza que era de

cuarenta, les daba ventaja suficiente para imponer la Reforma pensada por CORDES y el Banco Mundial.

Sin embargo, a las pocas semanas la alianza fue perdiendo solidez, llegando a votaciones encontradas e inclusive hasta la ruptura y el abandono de la Asamblea por parte del bloque del PSC, que, huérfano de liderazgo, afectado por la disensión de Nebot a la candidatura presidencial, se disgregaba en pequeños grupos, alguno de los cuales inclusive llegó a ser expulsado del partido por su comportamiento discordante con la posición oficial.

Igualmente, el bloque de la DP liderado por Oswaldo Hurtado, frente a la imposibilidad de manejar la ANC conforme su criterio aséptico, y ante la constatación de que se había disuelto la mayoría que respaldaba su gestión, abandonó la presidencia de la Asamblea, dejando la conducción en manos de Luis Mejía Montesdeoca del bloque de gobierno, ante la renuncia del primer vicepresidente Marcelo Santos miembro del PSC. También dentro del bloque de la DP existió disparidad de criterios y disensiones en la votación sobre varios temas de la reforma, originados en el hecho de que algunos de los asambleístas electos no eran militantes del partido sino miembros prestados para participar en la elección.

El bloque de gobierno, no brilló por su dinamismo, encerrándose en una actuación ambigua que fue del apoyo al bloque de derecha al apoyo a la Convergencia. Cada asambleísta de este bloque votaba con su particular criterio sobre los diversos temas. Sin embargo, a raíz de la renuncia de Hurtado, Mejía Montesdeoca asume la presidencia, y recupera cierto protagonismo, llegando a distanciarse y enfrentarse al gobierno cuando la ANC asume los plenos poderes y resuelve autoprorrogarse hasta 5 de junio.

El resultado de la votación sobre el tema de la Seguridad Social y el Seguro Social Campesino marcó un quiebre definitivo en la ANC, pues, quedó significativamente afectada la mayoría, y a partir de ese momento la votación sobre las siguientes reformas tuvo cambiantes resultados. Tal situación conmovió las filas de las fuerzas pro-neoliberales y autoritarias, quienes respondieron con una campaña por la deslegitimación de la ANC, planteando inclusive, que las reformas debían ser revisadas por el Congreso, a fin de corregir las desviaciones producidas en el plenario de la ANC.

La decisión de la ANC de autoprorrogarse para terminar su misión fue la justificación que necesitaban tales sectores para agudizar el conflicto. Tanto desde el ejecutivo quien actuó chantajeado por el PSC (ante la amenaza de un enjuiciamiento político), como desde el Congreso, se desconoció la resolución de la ANC y las resoluciones que esta tome durante el período de autoprorroga, y plantearon que el Congreso debía terminar la misión de la ANC, abriendo con ello la posibilidad de modificar las decisiones tomadas sobre la Seguridad Social, y otras que les resulten inconvenientes.

La incoherente reacción del gobierno y del Congreso frente a la resolución de la ANC, profundizó la brecha entre el poder constituyente y el poder constituido, provocando un nuevo episodio de conflicto de poderes que amenazaba con abrir una crisis política de consecuencias impredecibles. Finalmente, el temor de que este paso en falso lleve a los sectores implicados a un desastre electoral, obligó a la sensatez, producto de la cual, por un lado el Congreso se eximió de aventurarse en reformar las reformas de la ANC, y por otro lado, la ANC resolvió responder a sus detractores con la indiferencia, a través de la resolución de que la nueva Constitución entraría a regir a partir del 10 de agosto, con el nuevo gobierno.

Pero, este erróneo comportamiento tuvo fatales costos para el bloque de mayoría, pues, habiéndose retirado el PSC de la ANC después del 31 de mayo -para obrar en consecuencia con su planteamiento- se modificó definitivamente la correlación al interior de la misma. El efecto fue decisivo para que puedan lograrse varias importantes reformas referidas al capítulo de los derechos, tales como los derechos colectivos de las Nacionalidades Indígenas, el acceso de los bachilleres a la educación universitaria sin que sean impedidos por causas económicas, la garantía de la seguridad alimentaria, la universalización de la ciudadanía, la objeción de conciencia para el servicio militar obligatorio, etc. También, la debilidad en que quedó la ANC impidió que pueda avanzarse con fuerza en el tema de la descentralización, pues, finalmente tuvo que abandonarse la tesis de la eliminación de los Consejos Provinciales y su reemplazo por organismos provinciales de planificación y desarrollo.

El bloque de Convergencia que reunió a los partidos y movimientos del Centro-izquierda a la izquierda, tampoco escapó a la inconsistencia. La disparidad de intereses y concepciones colocó frecuentemente a los bloques en posiciones encontradas, como en la reforma sobre la uni o bi-cameralidad del Congreso, o sobre el sistema semipresidencialista, tesis sobre la cual el bloque Pachakutik se quedó huérfano de respaldo de los demás miembros de la Convergencia. Ya desde el proceso de elección de asambleístas mismo, se cometieron graves errores como la indisposición del Movimiento de Fredy Ehlers a presentar una lista conjunta que hubiera incrementado la presencia de asambleístas de esta alianza a una cifra entre quince y veinte, de los nueve obtenidos actuando individualmente, situación que hubiera sido determinante en los resultados finales de la Asamblea, y que inclusive habría modificado el escenario electoral de mayo de 1998.

Igualmente, afectados por la coyuntura electoral, los partidos y movimientos del bloque empezaron a moverse conforme sus alineamientos electorales. El caso más evidente fue el del MPD, que, dando paso a afanes vanguardistas, se descolgó de la Convergencia y empezó a actuar individualmente, lo cual provocó su aislamiento respecto de los demás partidos y movimientos.

Los asambleístas del PRE, movidos por el afán de “desquite” con el PSC por los acontecimientos de febrero de 1997, actuaron aliados con el bloque de Convergencia, votando con él mismo en la mayoría de sus propuestas. Nuevamente los incidentes de la coyuntura pesaron en el alineamiento al interior de la Asamblea.

Con un bloque de derecha enfrascado en pugnas internas, y un bloque del centro a la izquierda inconsistente, la Asamblea fue como una barca, abandonada a los juegos de presiones que externamente se produjeron. Situación que definitivamente favoreció a los movimientos sociales, étnico-nacionales, de género y de generación.

La organización y realización de la Asamblea Constituyente de la Sociedad Civil, en el mes de octubre pasado y que culminó en el mes de diciembre, fue sin duda una experiencia fundamental para los movimientos sociales y el movimiento indígena, que elaboraron y pulieron sus propuestas, motivados por la marcha indígena-popular que duró cuarenta días, y el ambiente que se creó en torno a este importante acontecimiento popular, en cuya inauguración estuvieron diez mil personas, y participaron como asambleístas más de quinientas.

La inexperiencia, el sesgo indigenista, la falta de apertura a todas las fuerzas sociales, y los afanes de protagonismo, dejaron escapar esta histórica oportunidad de construir una fuerza única y coherente para enfrentar la Asamblea

formal. Tras los brillos de la jornada de octubre, la constituyente popular se diluyó, dejando únicamente un texto de propuesta constitucional que adolecía de múltiples ambigüedades e incoherencias, como producto final.

De tal manera que a la hora de organizar la presión sobre la ANC, cada movimiento estableció su estrategia de forma unilateral: los indígenas con una estrategia persuasiva y sensibilizadora a través de la "Mesa de diálogo y concertación", el Seguro Campesino con su estrategia de sensibilización, y mayor énfasis en la movilización-presión, las mujeres a través del alineamiento de género, los jóvenes que casi se atrasan al tema de la educación universitaria con una estrategia de cabildeo y presión, los ecologistas trabajando con discreción para evitar una reacción de sectores interesados que produzca retrocesos en lo avanzado. Sin embargo fue de lamentar la falta de presencia de los sectores de trabajadores vinculados a las empresas estatales y de los movimientos de pobladores, la manipulación policial que movilizó a las brigadas barriales, la actuación discordante del magisterio que, carente de propuesta alternativa, se puso a pelear con castillos de viento, y la actitud conservadora de los Consejos Provinciales que, lejos de afrontar el desafío de la descentralización, prefirieron defender a toda costa sus parcelas de poder.

Esta ausencia de unidad estratégica para enfrentar la ANC, provocó que se dejen sin atender fundamentales frentes de acción como la "Reforma Política" y el tema "de la Economía", en los cuales hubo serios retrocesos, pues, no se logró modificar la reforma sobre la áreas estratégicas realizada por el Congreso días antes de la instalación de la ANC, ni la reforma sobre el sistema electoral que también realizó el Congreso meses atrás. Por ello, si bien es mucho lo ganado en cuanto a derechos para los sectores sociales, también es bastante lo perdido en cuanto a la democracia y las instituciones del estado.

Los sectores vinculados al interés de la gobernabilidad y de la reforma neoliberal, también trazaron su estrategia para posicionar sus tesis en la Asamblea. El proceso de encuentros con representantes de diversos sectores, denominado el consenso de Cousin fue la más importante iniciativa, así como también la propuesta de Esquel que pretendió presentarse como si fuera de consenso respecto de la Seguridad Social. Pero la acción más importante para influenciar la ANC, fue sin duda, el llamado proyecto de apoyo a la Reforma Constitucional financiado por el BID, que invirtió alrededor de ochocientos mil dólares para poner el marco teórico y el contingente técnico dentro y fuera de la ANC, el mismo que, cubierto de una aparente neutralidad, aconsejó a los asambleístas en favor de un esquema de gobernabilidad y liberalismo.

FFAA, Medios de Comunicación, Iglesia, también asistieron a las instalaciones de la ANC, en defensa de sus derechos constitucionales, constituyendo otros elementos de presión e influencia sobre la Asamblea, que, necesitada de legitimidad acogió y negoció algunas de sus propuestas.

En la nueva Constitución que finalmente resultó de este juego de fuerzas, hay muchos e importantes derechos logrados, pero también hay pérdidas y retrocesos bastante graves que podrían conspirar contra los mismos logros constitucionales conquistados.

Uno de los más graves retrocesos es la llamada Reforma Política. La ANC apostó en favor de la gobernabilidad, y en detrimento de la Democracia: la consagración del sistema electoral uninominal que termina con la distribución proporcional de la representación, favorece a la partidocracia, y coloca al margen del acceso a la representación a los movimientos independientes y a los movimientos minoritarios.

La sobre-representación que pueden alcanzar los partidos grandes con el nuevo sistema electoral, les permite que con la votación más numerosa, pero no mayoritaria, puedan tener todos o la mayor parte de los cargos de elección. Así es como la DP en la elecciones del 31 de mayo pasadas, con el 20% de la votación de Quito, alcanzó el 87,5% de los concejales. Situación similar fue con los diputados de Pichincha, e igual esquema se reprodujo en todas las provincias del país.

La eliminación de la renovación de diputados en elecciones intermedias complementa la resolución sobre el sistema electoral. La sobre-representación de diputados de los partidos grandes que se conforme en los procesos electorales presidenciales, se mantendrá por los cuatro años que durá un presidente en el gobierno. Con ello se elimina la posibilidad de la Consulta Popular sobre la gestión de un gobierno, que es lo que ha significado desde 1980 las elecciones de medio período.

El recorte de las atribuciones del Congreso, para disminuir los efectos del llamado conflicto de poderes es otro de los cambios constitucionales que producirá avances en la "governabilidad" y retrocesos en la Democracia, pues, la limitación de la capacidad fiscalizadora del Congreso, tanto para el enjuiciamiento político del gobierno y sus funcionarios, así como en la decisión y control del presupuesto, producirá una suerte de democradura presidencial, que concentrará en manos de una persona todos los poderes ejecutivos, y sin control político alguno, pues, bastará con que no sea corrupto y que no viole la constitución, para no ser molestado por el tribunal constitucional o por la Comisión de Control Cívico. TODO lo demás: planes de gobierno, políticas económicas, políticas sociales, política laboral, relación con la sociedad civil, etc., queda a discreción del presidente. Si el esquema que ahora se ha establecido hubiera estado en vigencia durante el bucaramato, entonces Bucarám no habría sido cesado.

Entre las resoluciones de la Asamblea sobre la Economía, la más grave es la referida a las áreas económicas estatales que podrán ser entregadas a manos privadas, por cualquier mecanismo. Este artículo que ya fue modificado por el Congreso en noviembre pasado, constituye otro grave retroceso, pues, queda hallanado el camino para la privatización de los servicios públicos y las empresas estatales.

Este artículo tendrá graves consecuencias para los ecuatorianos, pues, de llegarse a entregar el oleoducto o la Central hidroeléctrica de Paute a manos privadas, los grupos que manejen estas empresas adquirirán tanto o más poder que el presidente, a quien podrían presionar con el recurso que controlan.

Por otro lado, los recursos provenientes de estas empresas, principalmente de la extracción petrolera, quedarán en una porción significativa en manos de pequeños grupos, en detrimento de los recursos estatales que no alcanzarán para financiar con suficiencia las políticas sociales ni el desarrollo de los sectores más débiles.

Si la capacidad económica del estado se disminuye, únicamente le queda su capacidad regulatoria para orientar el desarrollo económico, elemento totalmente insuficiente, pues, el cumplimiento de la ley es la excepción en el mundo de la empresa privada del país.

Serán los sectores más débiles de la economía, que no contarán con programas de asistencia crediticia, técnica, etc., quienes serán más perjudicados, porque no resistirán la competencia de un mercado enormemente monopolizado como el que existe en el país.

Finalmente, los precios y la calidad de los servicios públicos privatizados, se elevarán sin control, impidiendo que amplias mayorías puedan acceder a los mismos.

Ejemplo de ello es el caso del servicio telefónico en Argentina, que, luego de pocos años de su privatización tiene tarifas bastante elevadas, sin que haya mejorado la calidad de su servicio. Si en el primer año, por las promociones, aumentó el número de los usuarios, ahora el número de abonados se ha reducido proporcionalmente a una cantidad menor a cuando se iniciaron las privatizaciones.

Igualmente, el artículo constitucional que permite el manejo del agua a particulares, abre serias puertas a la concesión indiscriminada de la misma. Será en la nueva ley de aguas que se establecerá el marco regulatorio, que, puesto que no se prohíbe expreso en la constitución podría llegar a concesionarse "a perpetuidad", lo cual sería una catástrofe para los pequeños productores que carecen de medios para conseguir concesiones de la misma.

Para tener una valoración justa de la nueva Constitución es preciso contrastar los retrocesos indicados con los avances en cuanto a derechos individuales y colectivos.

Resalta en primer lugar el logro en los derechos de las nacionalidades indígenas, tanto en el hecho de ser reconocidas como tales dentro de la Constitución, como en los efectos en cuanto al ejercicio de prerrogativas que permitan el fortalecimiento y desarrollo de sus identidades étnico-nacionales: derecho a la oficialización de sus lenguas en sus zonas de asentamiento, derecho al ejercicio de su sistema de salud y de justicia, derecho a la formulación de planes para su desarrollo económico, social, cultural, etc., derecho a nombrar sus propias autoridades, y a tener sus propias circunscripciones territoriales, entre los más importantes. La mayoría de estos derechos debían ser considerados en la Constitución después de que días antes el Congreso Nacional aprobó por amplia mayoría el Convenio 169 de la OIT, que venía impulsándose desde la diputación de Miguel Llucu.

Igualmente, las mujeres alcanzaron importantes conquistas como el reconocimiento del trabajo doméstico como trabajo productivo, la equidad en la participación de todos los espacios de la vida pública, entre los más importantes.

Los jóvenes lograron también importantes avances en la nueva constitución, como la universalización de la ciudadanía, la objeción de conciencia para el servicio militar obligatorio, el acceso a las universidades sin que sean impedidos por causas económicas, entre las reformas más destacables.

Los ambientalistas, los usuarios del sistema público de salud, los niños, las minorías sexuales y otros sectores sociales, consiguieron el reconocimiento de varias de sus demandas dentro de la Constitución. Escapa a nuestros propósitos analizar tales avances.

Nuestro interés es profundizar en el Tema de la Seguridad Social, del Seguro Social Campesino y las demandas campesinas que fueron planteadas por la Confederación de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC) y la Coordinadora Nacional Campesina (CNC).

Desde años atrás, los sectores financieros vienen implementando una campaña sostenida para abrir el sistema de Seguridad Social a la participación de aseguradoras privadas. El "negocio previsional" -como lo consideran-, vinculado al seguro general obligatorio, maneja alrededor de 600 millones de dolares anuales y, con una actualización de los aportes, puede elevarse a 1200 millones anuales. Utilizar estos recursos, afiliando a personas jóvenes y sin enfermedades crónicas, constituiría una gigantesca fuente de recursos que podrían colocarse en inversiones a largo plazo, generando multimillonarias ganancias a las aseguradoras privadas. La experiencia chi-

lena, exitosa en cuanto al volumen de capitales que ha llevado al mercado, despertó fuertes ambiciones en los sectores financieros del país, quienes se han dispuesto a romper con todos los obstáculos para privatizar el sistema de Seguro Obligatorio.

El CONAM creado durante el gobierno de Durán Ballén, elaboró varias propuestas orientadas a esta finalidad que fueron rechazadas mediante la movilización principalmente de las organizaciones de afiliados al Seguro Social Campesino. En noviembre de 1995 Durán Ballén convocó a una Consulta Popular para abrir camino a sus propósitos, en la que perdió la tesis privatizadora.

Las organizaciones de trabajadores, de jubilados y pensionistas, y la CONFUNASSC, durante estos años articularon una exitosa resistencia, y elaboraron un conjunto de propuestas para la reforma del IESS. Incontables documentos de diagnóstico y propuesta se elaboraron desde todos los estamentos vinculados con el IESS, que sin embargo tropezaron con el desinterés del gobierno, y de las autoridades de la institución, empeñados ambos en producir la quiebra y el desprestigio del modelo, para que se abra paso a la propuesta privatizadora.

Eliminar el control del IESS sobre el Seguro General obligatorio significaría el descalabro del sistema de solidaridad que sustenta la institución, pues, el 25% de los afiliados que tienen mayores aportes y que seguramente se afiliarán a sistemas privados, contribuyen con el 75% de los ingresos por aportes que recibe el IESS. Sin esos recursos no habría medios para financiar el fondo de jubilaciones y pensiones, ni financiar solidariamente el Seguro Social Campesino.

Pero además, de llegarse a privatizar el sistema, quienes controlen esos fondos concentrarán enormes masas de recursos, que les darían un poder económico y político

inmenso, con lo cual se extremaría la inequidad en la distribución de la riqueza social y en la distribución del poder político.

La ANC aparecía como la oportunidad definitiva de lograr la modificación de la Constitución, de tal manera que se elimine la rectoría del IESS sobre el Seguro General Obligatorio. La conformación del bloque de asambleístas de mayoría, cuyos partidos eran proclives a la privatización auguraba un resultado negativo para los intereses de la solidaridad.

El cuarto Congreso Nacional de la CONFEUNASSC, realizado el mes de enero de 1998, considerando la gravedad de la situación y que estábamos frente a la “madre de las batallas”, elaboró una estrategia de acción cuyos objetivos fueron defender el Sistema de Seguro General obligatorio dirigido por el IESS y abrir puertas a la urgente reforma institucional. Acompañando a estos objetivos sectoriales el Congreso consideró que la lucha debía recoger además las propuesta de la ANC popular, especialmente aquellos temas referidos a la defensa del patrimonio público y de la democracia.

En términos más concretos el objetivo que definió el Congreso fue el de quebrar la mayoría neoliberal y autoritaria que conducía la ANC para abrir campo a la Seguridad Social y a las propuestas de los demás sectores sociales.

La estrategia estaba basada en tres líneas de acción: **1.-** Trabajar en los medios de comunicación, FFAA, Iglesia y demás sectores de opinión para explicar la problemática de la institución y crear una actitud favorable en la ciudadanía y en los líderes de opinión, **2.-** Trabajar al interior de la Asamblea con los bloques y los asambleístas para enfrentar la contrainformación proveniente de sectores interesados, y **3.-** trabajar al interior de la Comisión

Sexta responsable del tema, tanto con los asambleístas como con los asesores de la misma proveyéndoles de información y haciéndoles conocer nuestras propuestas.

La metodología general de la estrategia fue combinar la persuasión, mediante acciones de sensibilización y de información, con la movilización y la presión para evidenciar la legitimidad y el respaldo social a nuestros planteamientos.

El Plan de acciones que se definió en el Congreso consideraba tres momentos: **1.-** la campaña de sensibilización, basada en la difusión de materiales de análisis e informativos, como el libro sobre la propuesta campesina, la propuesta de reforma Constitucional para el Seguro General, etc., acompañada de acciones simbólicas de sacrificio humano, como la crucifixión frente a la Asamblea. **2.-** La presión en torno a la Asamblea, mediante marchas masivas, acompañada con la visita y el cabildeo con los asambleístas al interior de la misma, y **3.-** la extensión de la presión mediante la realización de paralizaciones de carreteras, primero preventivas y luego indefinidas.

Los efectos de la aplicación de esta estrategia fueron evidentes: el primer informe elaborado por la Comisión fue totalmente favorable, y sólo en el plenario se coló por la ventana la propuesta de Esquel, quedando esta como obserbación del plenario y no como parte del informe como fue la intención del bloque de mayoría.

En la elaboración del segundo informe, todos los miembros de la comisión coinciden en que el texto constitucional debe establecer los medios para salvaguardar al Seguro Social Campesino. En lo referido al IESS quedan dos informes, el de mayoría que se ratifica en el texto del primer informe, y el de minoría que recoge los planteamientos de la propuesta de Esquel.

El momento de la votación del segundo informe, en medio de una paralización indefinida de los campesinos, y de la inminencia del proceso electoral, terminó en un triunfo inesperado y contundente a favor de la integridad del IESS con 42 votos y un fuerte respaldo al SSC resuelto por unanimidad, que contempla la continuación del mismo dentro del IESS, el financiamiento suficiente para el desarrollo del programa y la modificación del concepto de seguro de enfermedad a seguro de salud.

Posteriormente, se completaron estas resoluciones con otras como el sistema de elección universal de los vocales del Consejo Superior del IESS, la redacción que consagra los principios de solidaridad, universalidad, y suficiencia, etc., y otras resoluciones transitorias como la conformación de una comisión interventora elegida por el ejecutivo, que en el plazo de un año elabore una propuesta y ejecute las acciones necesarias para reformar la institución y la obligación del Estado del pago de su deuda con el IESS.

La resolución sobre el llamado "candado constitucional" que impide que el Congreso pueda realizar reformas sobre la Constitución, provocó una fuerte reacción de los círculos neoliberales que esperaban hallar en el Congreso actual o en el nuevo otra oportunidad para recuperar el terreno que han perdido. Es probable que el tal candado sea forzado por el Tribunal Constitucional una vez que sea aceptada la nueva Constitución, dejando con ello abierto el camino para la modificación de temas no aceptados como la Seguridad Social.

El resultado de las elecciones de mayo, coloca nuevamente a la alianza DP-PSC en condición de fuerza mayoritaria en el Congreso, pues, contarían con mayoría absoluta de diputados, aunque no los dos tercios requeridos para una reforma constitucional. La muy posible victoria de Ma-

huad pondría además al poder ejecutivo bajo control de esta alianza, que también controla el poder judicial. Con los tres poderes del Estado bajo su égida, la alianza del nuevo gobierno intentará conducir la reforma Constitucional a través de las leyes secundarias e inclusive mediante una reforma realizada por el nuevo Congreso.

Con esta nueva correlación de fuerzas, los avances logrados en la ANC podrían quedar truncados, en el tortuoso camino en el que se encuentran muchos proyectos de leyes dentro del Congreso. Y bien podría suceder que la parte utópica de la nueva Constitución termine sólo en buenas intenciones como hasta ahora ha sido y sea la parte orgánica, la referida a la reforma política y sobre la economía, que tome curso en leyes secundarias que sostengan las políticas de privatización y control que impulsará el gobierno demócrata popular.

Estamos nuevamente ante una situación en la que el recurso fundamental que tienen los movimientos sociales es su capacidad de prestación y proposición. Por ello es necesario, superando los errores anteriores, constituir una alianza social y política bajo una estrategia única, que pueda enfrentar y resistir los embates de la derecha.

Nuevamente conspiran contra el poder constituido factores de inestabilidad política como la crisis fiscal, la firma del acuerdo de límites con Perú, las posibles desaveniencias en las privatizaciones, los afanes particulares de cada tienda política y los intereses personales de los diputados y demás autoridades de los gobiernos seccionales. Los movimientos sociales hemos mantenido con relativa suerte nuestra resistencia, aprovechando las incoherencias y los conflictos producidos dentro del bloque dominante, y ese será nuevamente el escenario principal de nuestra lucha, aunque podría haber menos espacio dependiendo de la organicidad de la alianza de gobierno.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA ECOLOGIA. Logros, retos y perspectivas

Gina Chávez V.*

Algunas consideraciones necesarias

La Asamblea Nacional constituyó para los ecologistas una fuente de expectativas por la posibilidad de incluir los temas ambientales empujados desde años atrás, a fin de que tengan un tratamiento y un enfoque integral en una nueva carta constitucional.

Participamos en las reformas constitucionales del '94 con la propuesta que prácticamente fue asumida por los parlamentarios casi sin modificaciones, por lo que, primeramente, intentábamos que los avances conseguidos con aquella reforma no sufran cambios que lesionen lo alcanzado hasta el momento. Este temor estaba vinculado con los resultados de las elecciones a la Asamblea que nos presentaba una mayoría social-cristiana, D.P., FRA, cuya pública consigna era la consolidación de un proyecto de gobernabilidad en donde lo ambiental, en el mejor de los casos, sería un instrumento más para cumplir con los objetivos políticos y macro-económicos deseados. Frente a esto, nuestro objetivo más inmediato era trabajar para evitar retrocesos en las conquistas de derechos ambientales, aunque en el camino no se avance mucho.

* Investigadora de Acción Ecológica.

Preparamos dentro del proceso de la Asamblea Popular Alternativa una propuesta de reforma constitucional con un enfoque integral y transversal del tema ambiental que fue integrada al proyecto presentado por la CONAIE y presentada de manera oficial a la Asamblea Nacional. Sin embargo, la correlación de fuerzas políticas al interior de la Asamblea y el número de propuestas ambientales presentadas por organizaciones y sectores políticos¹, nos hizo ver que debíamos manejarnos con una estrategia de discreción a fin de no generar tanta polémica en torno a los temas ambientales complejos. Es evidente que hasta el momento el concepto más aceptado a la hora de abordar los temas ambientales es el de "desarrollo sustentable" frente al cual hemos sido muy críticos por evidenciar que en su aplicación práctica se opta por impulsar el desarrollo y no la sustentabilidad. Era evidente que esta concepción, que ha sido fácilmente asumida por el discurso oficial y por muchas organizaciones ambientalistas, iba a tener mucho peso en este proceso, por lo que nos planteamos desarrollar un trabajo que, sin generar mayor discusión, nos permita introducir reformas que en los hechos abra caminos para generar cambios en el enfoque de los conceptos generalmente aceptados.

A diferencia del tema indígena, el de mujeres o el del seguro social campesino en el que se generó un amplio debate y se provocó todo un proceso de concertación, el te-

1 Oficialmente ingresaron 8 propuestas de reforma que en su mayoría eran modificaciones puntuales a ciertos artículos de la Constitución (art. 22, 45) orientadas a impulsar el desarrollo sustentable y fortalecer el sistema de control y sanciones por actos que vayan en contra del medio ambiente.

De manera no oficial ingresaron 13 propuestas que igualmente daban un tratamiento puntual al tema y proponían modificaciones a ciertos artículos de la Constitución. Las propuestas del CEDENMA y de Acción Ecológica daban un tratamiento transversal al tema y se orientaban tanto a garantizar y reconocer los derechos ambientales como a crear mecanismos sociales, políticos, económicos y jurídicos para hacerlos efectivos.

ma ambiental no hubiese sido asumido con la misma apertura debido a que los derechos ambientales tienden a reducir los beneficios económicos a favor de la naturaleza, la preservación de los recursos naturales y la calidad de vida de los habitantes. Esto, evidentemente, se contrapone con el proceso globalizador actual en el que se busca consolidar un modelo económico generador de riqueza económica para determinados sectores de la sociedad, y dentro del cual los temas ambientales, o se ajustan a la propuesta y se convierten en un mecanismo para satisfacer las necesidades crecientes de un mercado light, un mercado verde, o se los rechaza asumiéndolos como fanatismos democratizantes. Finalmente, creo que esta estrategia dio resultados porque logramos que se incluyeran propuestas complejas que en otras condiciones no habría sido posible introducirlas.

Se presentaron propuestas reduccionistas sostenidas por algunos asambleístas. Una de ellas proponía juntar todo lo que se relacione con el medio ambiente en un solo capítulo. Esto significaba que el Art. 22, numeral 2, se fusionara en el capítulo IV que trata sobre el medio ambiente, así como otras disposiciones relacionadas con manejo de recursos naturales que se encuentran en otros capítulos de la Constitución reformada.

Esta propuesta eliminaba la diferenciación que existe entre el derecho subjetivo, individual, particular, a disfrutar de un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, y el derecho colectivo, el derecho de los ciudadanos en su conjunto, a mantener, disfrutar, acceder y garantizar el acceso a los recursos naturales y al medio ambiente para las presentes y futuras generaciones. Finalmente esta propuesta no tuvo respaldo y por el contrario, se reafirmó tanto la dimensión subjetiva como la colectiva del derecho ambiental, y se incluyeron disposiciones ambientales dentro de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y co-

lectivos, en las garantías constitucionales, en los deberes y responsabilidades, en la organización territorial y descentralización, en los regímenes especiales y en el sistema económico.

EL LABERINTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El tema ambiental es asumido desde los principios fundamentales que tiene que observar el Estado. El art. 3, numeral 3 establece que deberá defender el patrimonio natural y proteger el medio ambiente, y el numeral 4 dispone orientar la economía para preservar su crecimiento sustentable. Claro está que el crecimiento sustentable, como sostenía en líneas anteriores, seguirá siendo interpretado en el sentido de que garantiza la sustentabilidad de la economía y no la economía de la sustentabilidad; en todo caso, entendemos que la superación de estas concepciones está relacionada con los procesos que los ecologistas podamos generar dentro del debate público.

Los derechos civiles

El derecho a la vida implica la existencia misma y los efectos que provoca la interrupción no natural de la misma, mientras que la integridad personal tiene que ver con el bienestar de la persona y las causas ilegítimas que pueden alterarlo como pueden ser malos tratos, tortura, secuestro, etc. El art. 22, numeral 1 de la Constitución reformada fue modificado en el sentido de dividir el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal por considerar que son dos aspectos de la vida del ser humano cuya protección y garantía tienen tratamientos y efectos distintos.

En el derecho a la integridad personal (art. 23, numeral 2), se incorpora la obligatoriedad de regular la aplicación y utilización indebida del material genético humano.

Aunque la inclusión del tema en los términos mencionados no es la ideal ya que mientras las regulaciones del Pacto Andino prohíben el acceso al material genético humano, la nueva Constitución estaría abriéndolo, bajo normas de regulación sobre su aplicación y utilización indebida. La problematización que se planteó sobre este tema estaba relacionado con el hecho de que con la manipulación genética no sólo se trastoca la condición humana, la integridad del ser humano, sino que también se trastoca la esencia del derecho. Nuestro derecho concibe al ser humano como un sujeto o como ser integral; la manipulación genética estaría rompiendo esta concepción fundamental del derecho respecto del ser humano y lo transformaría en objeto que puede ser manejado o utilizado fragmentadamente.

El Dr. Laymert García dos Santos, sostiene que “la cuestión se complica porque al decir que el “material genético” es una cosa... se va a lesionar el corazón mismo del derecho actual, centrado en el humanismo individualista, que se fundamenta en dos derechos básicos: derecho a la libertad y a la propiedad.” “Hay una separación muy visible entre lo que es una persona y lo que no lo es. Nadie puede ser propietario de la persona y de sus pertenencias como sus manos, pies, riñones, hígado, ojo (). La persona no es objeto de derecho dentro de la concepción general de la libertad, y las cosas son objeto del derecho y sobre ellas las personas pueden ejercer el derecho de propiedad”.²

Por las implicaciones de este tema, considero que es necesario generalizar el debate nacional alrededor de las implicaciones de la manipulación genética a fin de consolidar una posición de la sociedad civil y su acción a favor de la integridad del ser humano.

2 Discurso presentado a la Asamblea Nacional Constituyente por el Dr. Laymert García dos Santos, experto brasileño en temas ambientales quien fue invitado por la Comisión Primera para asesorar sobre derechos colectivos.

Como mencioné en líneas anteriores, la reforma constitucional mantiene la disposición del artículo 22, numeral 2 (actual art. 23, numeral 6), en el que reconoce el derecho que tiene la persona a vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. El estado tiene la responsabilidad de garantizar tales derechos al igual que sus delegatarios y concesionarios, lo que es de mucha significación en los actuales momentos en que el Estado se encuentra en un proceso de reducción de competencias y funciones.

Derechos económicos, sociales y culturales

En el capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales, en la sección de la propiedad, el artículo 32 dispone que para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro. Esta disposición se vería complementada con aquellas que amplían las atribuciones de los municipios para manejar y administrar autónomamente sus recursos. Se espera que esto signifique mejores posibilidades para que los gobiernos locales manejen un criterio más apropiado de desarrollo local y regional.

En la sección que trata de la salud, el art. 42 dispone que el Estado garantizará la promoción y protección de la salud por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria. La introducción del concepto de seguridad alimentaria es básico porque constituye una herramienta mediante la cual cobra sentido la idea de sustentabilidad que recupera la existencia y el valor de aquellas sociedades pequeñas que superviven con el manejo de los recursos a su disposición, generalmente alrededor de los bosques nativos, pero que son ignoradas, invisibilizadas y no cuentan para nada en las cuentas nacionales ni en los índices macro-económicos, y que sin embargo existen, subsisten y se encuentran vigentes en nuestra realidad profunda.

El concepto de seguridad alimentaria tiene que ver básicamente con la garantía que tiene toda persona de tener asegurada su alimentación básica. En este sentido tiene relación con el acceso a recursos, la distribución de productos en el mercado local, el manejo de técnicas de producción y alimenticias basadas en la experiencia histórica de poblaciones marginadas por el mercado global y los conocimientos que han podido desarrollar a lo largo de los tiempos. Para garantizar la aplicación adecuada de este concepto que ahora tiene status constitucional, se hace necesario desarrollar la legislación pertinente que resguarde los recursos de la biodiversidad del cual el Ecuador es centro de origen, y garantice la conservación de parientes silvestres de cultivos y las reservas agrícolas manejadas por indígenas y campesinos.

Como disposición complementaria a la anterior, el art. 43 establece que el Estado promoverá la cultura por la salud y la vida, con énfasis a la educación alimentaria.

La disposición del artículo 44 entrega al Estado la responsabilidad de formular la política nacional de salud y vigilar su aplicación, así como impulsar el avance científico y tecnológico en el área de la salud con sujeción a principios bioéticos; esto permitirá ejercer control y establecer límites a proyectos como el denominado "Genoma Humano", que desarrolla investigación sobre el ADN de las poblaciones indígenas y cuyos resultados no los conocen ni las poblaciones investigadas ni los gobiernos anfitriones.

Este artículo permitirá impedir la falta de consulta, autorización e información de las poblaciones sobre los objetivos y los resultados de estos experimentos, y por otro lado, enfrentar el alto grado de incertidumbre que tienen estas investigaciones, así como los efectos que puedan producir en las poblaciones investigadas. Frente a estos experimentos ahora se puede accionar para demandar

una actitud frontal para impedir que se sigan dando, a más de una decisión política orientada a repatriar el material genético humano ya recolectado, así como la información generada a partir de este material.

El desarrollo sustentable es nuevamente recogido en la sección de la educación, en el artículo 74, segundo inciso, en el que se establece que entre las instituciones de educación superior, la sociedad y el Estado, existirá una interrelación que les permita contribuir de manera efectiva y actualizada a mejorar, entre otros aspectos, el desarrollo sustentable.

En la sección de ciencia y tecnología, el artículo 80 dispone que el "Estado fomentará la ciencia y la tecnología...dirigida a mejorar el manejo sustentable de los recursos naturales..."

Estas disposiciones deberán orientar al sistema educativo y a la investigación científico-técnica para que en su contenido se tome en cuenta la existencia de comunidades que tienen prácticas sustentables que han permitido la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, y que actualmente se encuentran en peligro por causa del actual modelo de desarrollo. Deberá orientar, además, para que la investigación se haga bajo la perspectiva de que las futuras generaciones tienen el mismo derecho de disfrutar de los beneficios que tienen las actuales.

Los derechos colectivos

El reconocimiento de los derechos colectivos consideramos que fue un avance importante dentro del tema de la ampliación y profundización de la ciudadanía. Con este reconocimiento queda consagrado el avance histórico del derecho que hasta el momento concebía sustancialmente la realización individual de la persona dentro de la socie-

dad. Los cambios sociales, políticos y culturales y las respuestas colectivas que provocan, así como las luchas indígenas por el reconocimiento de sus formas de convivencia colectiva han hecho posible que se asuma en el texto constitucional, bajo un nuevo esquema de división de los derechos, los derechos colectivos que en sí constituyen un nuevo reto para el convivir social del país.

“Para el jurista Bernard Edelman, clasificar es trazar límites, instaurar fronteras entre lo lícito y lo ilícito, lo posible y el imposible. El desarrollo tecno-científico exige del derecho que trace nuevos límites del lado del sujeto para el derecho subjetivo. Lo más interesante es que la cuestión ambiental, y con ella las cuestiones de bio y socio-diversidad, también exigen el trazado de nuevos límites para el derecho de las personas; pero ahora, del lado del objeto. Aquí emergen los derechos colectivos. Más allá del derecho individual, los derechos colectivos surgen cuando el interés público y el bienestar colectivo imponen limitaciones a la libertad individual. En contraposición a los derechos individuales el concepto de derechos colectivos expresa que ellos pertenecen a un grupo o a una comunidad, pero no pertenecen a ningún miembro individual del mismo grupo. Sin embargo, los miembros individuales tienen la facultad de promover la defensa de estos derechos en la medida en que esa defensa, por definición, va a beneficiar al grupo como un todo. Así, se dice que los derechos colectivos son difusos porque su titularidad es difusa”³.

Una de las discusiones importantes fue que los derechos son a su vez individuales y colectivos por lo que no era necesario establecer una distinción tan marcada entre estos dos ámbitos por ser más que nada un asunto de

3 Nota recogida por el Dr. Laymert García dos Santos en su discurso presentado a la Asamblea Nacional Constituyente el 18 de febrero de 1998.

doctrina jurídica. Si bien en parte es correcta esta apreciación, es imposible negar que el interés colectivo, el convivir colectivo es generador de valores intrínsecos que los diferencia de los demás.

La tendencia de las últimas constituciones de América Latina ha sido de identificar esta diferenciación a fin de posibilitar un mejor desarrollo de los mecanismos de aplicación de los derechos y la concientización de la población sobre las nuevas realidades.

Finalmente se aceptó la propuesta de reorganizar el esquema de la Constitución incluyendo un capítulo relacionado con los derechos colectivos en los que se incluyen los derechos de los indígenas, negros o afroecuatorianos, los derechos ambientales y los derechos de los consumidores.

Dentro de la sección de los derechos indígenas, negros o afroecuatorianos, las disposiciones que tienen que ver con el tema ambiental se relacionan con el reconocimiento del derecho que tienen estas poblaciones a participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras (art. 84, numeral 4). Para los ecologistas, el manejo de los recursos con una visión integral y de largo plazo, impulsando y fortaleciendo la aplicación de tecnologías indígenas, es una garantía para que esos recursos estén disponibles para las futuras generaciones. El hecho de que puedan ser consultadas las poblaciones indígenas (art. 84, numeral 5) sobre los planes de explotación y prospección de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos cultural y ambientalmente, significa un avance en el resguardo a la integridad de aquellos pueblos que basan su existencia en el acceso, disfrute, adaptación, transformación y vinculación con los distintos elementos de la naturaleza, y a su vez, es garantía para la integridad de aquellos recursos.

Se reconoce el derecho a conservar y promover las prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno (art. 84, numeral 6). Los conocimientos que han desarrollado los pueblos indígenas a lo largo de los tiempos acerca del acceso, usos y manejo de la biodiversidad han constituido procesos de innovación particulares y específicos de los que se ha servido la ciencia oficial, especialmente la médica y farmacéutica para reducir costos de inversión, sin reconocer derechos a las poblaciones que poseen dicho conocimiento, peor aún beneficios.

Una de las disposiciones que constituye un paradigma en las constituciones actuales es el reconocimiento del derecho a la propiedad intelectual colectiva (art. 84, numeral 9). Respecto a este tema, existe desde hace aproximadamente cuatro años una discusión sostenida por diversas organizaciones de Asia y América Latina, respecto a la valoración y protección de los conocimientos ancestrales colectivos que han sido poseedores los pueblos indígenas del mundo y hasta el momento no ha habido ninguna Constitución que introduzca una norma de protección. No hay antecedentes en la doctrina jurídica internacional y tampoco existen mecanismos claramente identificables para aplicar este derecho; sin embargo, algo que sí está claro es que los conocimientos intelectuales colectivos son incompatibles con el sistema de protección de los conocimientos intelectuales vigente porque éste fue creado para proteger la innovación tecnocientífica moderna que es, por su naturaleza, individual.

La Decisión 391 de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Régimen Común de Acceso a Recursos Genéticos) en su Octava Disposición Transitoria prevé la elaboración de normas orientadas a la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, sin que hasta el momento haya ocurrido. El reconocimiento

constitucional de este derecho nos pone en un verdadero desafío porque obliga a crear mecanismos jurídicos e institucionales innovadores y apropiados para ejercer el derecho.

Está también el reconocimiento de sus propias prácticas médicas tradicionales incluyendo el resguardo de lugares rituales sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de la medicina ancestral (art. 84, numeral 12). Esta disposición es importante desde el punto de vista ambiental puesto que los lugares rituales y sagrados generalmente son lugares ecológicamente vulnerables que requieren de una especial protección. Desde el punto de vista indígena también es importante porque a partir de aquello se verán revalorizadas sus prácticas espirituales y religiosas.

En la sección del medio ambiente, a parte de las disposiciones contempladas en la Carta Constitucional recién reformada se encuentran incorporadas normas que constituyen avances en el tema. Se especifica que el manejo de las áreas naturales debe cumplir como objetivo, el garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los acuerdos internacionales (art. 86, numeral 3). Esta disposición constituye una herramienta para actuar a favor de las áreas naturales que enfrentan problemas de explotación de recursos que vulneran y ponen en peligro la integridad de su biodiversidad y significa que las empresas que realicen dichas actividades deberán demostrar que su trabajo no las ponen en riesgo.

Por la aprobación de esta disposición a más de aquella que manda a consultar a la población cuando algún proyecto pueda afectar al medio ambiente y la de propiedad intelectual colectiva, la Cámara de Minería y la Asociación de Empresas Petroleras del Ecuador se pronunciaron a través de los medios de comunicación y cartas enviadas

a los asambleístas expresando rotundas protestas por haber concebido semejante derechos.

Se asumió como disposición constitucional en el art. 88, el principio del consentimiento informado previo que en el Convenio de Biodiversidad estaba incorporado desde 1992. Esta norma implica que previa a la toma de cualquier decisión relacionada con el manejo, exploración o explotación de recursos naturales renovables y no renovables o cualquier proyecto de desarrollo que puedan afectar a la población, ésta deberá ser consultada previamente a fin de que exprese su consentimiento. Al respecto, se tendrán que crear mecanismos legales dentro de la ley de descentralización, la de régimen municipal y la de medio ambiente.

Se incluyó la obligatoriedad de que el Estado promueva en el sector público y privado la utilización de tecnologías alternativas no contaminantes, así como la posibilidad de que el Estado establezca estímulos tributarios para las actividades ambientalmente limpias (art. 89, numeral 1 y 2).

El numeral 3 del mismo art. 89 habla de regular bajo estrictas normas de bioseguridad la expansión en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados. Esta norma es de suma importancia puesto que los riesgos que potencialmente pueden provocar la liberación de organismos genéticamente modificados es tan alto que ni la ciencia actual puede preverlos. Científicamente tendrían que pasar décadas para comprobar si un organismo como estos es inocuo al medio ambiente y a las demás especies, incluyendo al hombre.

Dentro del artículo que contemplaba la prohibición, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares así como la introducción en territorio nacional de residuos tóxicos (actual art. 90), se incorporó un

nuevo inciso que obliga a normar la producción, importación, distribución y uso de aquellas sustancias que, no obstante su utilidad, sean tóxicas y peligrosas para las personas y el medio ambiente. Esta disposición está orientada a regular el uso de agroquímicos, pesticidas, etc., que tienen su utilidad y demanda para la producción agrícola a pesar de su toxicidad. Constituye un amparo constitucional para impedir la importación, comercialización y uso de sustancias que internacionalmente se encuentra prohibido su uso.

En el artículo que contemplaba la responsabilidad del Estado por los daños ambientales (actual art. 91), se incluye la que tienen sus delegatarios y concesionarios por las mismas causas; esto, como habíamos dicho en líneas anteriores, constituye un avance dentro del ámbito de las responsabilidades del Estado por el proceso de modernización en el que éste se encuentra.

En este mismo artículo se incluye otro inciso que recoge el principio precautelatorio que para la comunidad internacional ha sido visto como un avance importante en la prevención de acciones atentatorias al medio ambiente. La disposición establece que se “tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño. El principio precautelatorio en materia ambiental ha sido asumido en vista del alto grado de incertidumbre que tienen las actividades económicas que explotan los recursos naturales o la biodiversidad. Cuando fruto de una actividad económica o científica se pone en peligro, se modifica o se extingue una especie de la naturaleza, es extremadamente difícil conocer los efectos que este hecho producirá en las otras especies que comparten un hábitat. Esta incertidumbre se multiplica cuando son decenas o centenas de especies de animales, vegetales, microorganismos que se enfrentan a drásticos cambios, modificaciones e inclu-

sive se extinguen fruto de todas las transformaciones generadas, especialmente, por los grandes proyectos productivos o infraestructurales.

Finalmente, dentro de la disposición que establecía que cualquier persona natural o jurídica podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente, se hizo un añadido que abre la posibilidad a que cualquier grupo humano, sin ser persona jurídica pueda actuar en defensa del medio ambiente. Esta capacidad entregada a los grupos humanos constituye una de las realizaciones del derecho colectivo que reconoce y legitima la acción colectiva como mecanismo de resguardo y defensa de derecho que atañen a todos o a algunos de manera conjunta.

Los derechos de los consumidores

La disposición constitucional que resguardaba los derechos de los consumidores y que se encontraba en la constitución reformada en la sección de los derechos de las personas, fue ubicada en la nueva Constitución dentro de la sección de los derechos colectivos (art. 92), ampliándose su contenido.

Esta norma dispone que la ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos ocasionados deliberadamente

Se establece la responsabilidad civil y penal de las personas que presten servicios públicos por la calidad y condiciones del producto de acuerdo a la publicidad anunciada en las etiquetas; y dispone que el Estado promueve la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.

Como último inciso se establece la responsabilidad civil del Estado y las entidades seccionales autónomas en casos de negligencia en la atención de servicios públicos a su cargo, así como de la carencia de servicios que hayan sido pagados. Con estas disposiciones queda determinado un mecanismo jurídico para resguardar los derechos de los usuarios y consumidores de bienes producidos tanto por el sector público como por el privado; de la misma manera quedan identificadas las responsabilidades que tienen los particulares que ofrecen bienes y servicios, así como aquellas que mantiene el Estado y los gobiernos seccionales por las mismas causas.

La disposición que establece la responsabilidad y sanciones por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito o fuerza mayor, estaría constituyendo un medio para limitar las constantes paralizaciones de servicios públicos ocasionadas por la acción de los sindicatos de instituciones públicas, abriendo la posibilidad de que no sólo el Estado demande los perjuicios ocasionados por tales paralizaciones, sino también los usuarios y consumidores.

Las garantías constitucionales

Dentro de las garantías constitucionales, la acción de Amparo (art. 95), tuvo importantes modificaciones orientadas a fortalecer las garantías de los derechos constitucionales.

En primer lugar se establece que, a más de que cualquier persona pueda actuar por sus propios derechos, lo podrá hacer un representante legitimado de una colectividad, quien podrá interponer acción de Amparo en contra de acciones u omisiones de autoridades públicas o sus delegatarios y concesionarios, que viole o amenace violar cualquier derecho consagrado en la Constitución. La acción que se presenta ante la autoridad judicial que de-

termine la ley se deberá tramitar de manera preferente y sumaria y está destinada a requerir la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar las consecuencias del acto u omisión ilegítimo.

Frente a esto, una de las mayores novedades es de que se abre la posibilidad de que un "representante legitimado de una colectividad" pueda interponer la acción. Dentro del derecho anglosajón esta capacidad de acción está identificada como la acción de clase y permite legitimar una acción particular en defensa del derecho colectivo. Aquella acepción de "representante legitimado" sin embargo, tendrá que ser aclarada en la ley a fin de dar todo el alcance que debe mantener este mecanismo.

Se exceptúan las decisiones judiciales de la acción de amparo, cosa que para muchos constituye un desacierto debido a que muchas violaciones constitucionales se cometen dentro de los procedimientos judiciales. Uno de los más grandes temores que surgieron al momento de la discusión de este tema estaba relacionado con el resguardo y garantía al debido proceso. Finalmente la decisión fue excluir las decisiones judiciales de la posibilidad de invocar el recurso de Amparo.

Aparte de las acciones ilegítimas de autoridad pública, sus delegatarios y concesionarios, se puede presentar acción de Amparo contra los particulares cuya conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso. Esta, a mi modo de ver es una nueva consagración del derecho colectivo en tanto se reconoce que una acción ilegítima, cualquiera sea el sujeto que lo origina, puede causar efectos que atañen a la integridad de las comunidades y colectividades sean identificables o no. Para la defensa de los derechos ambientales esta disposición es de suma importancia porque los daños ambientales generalmente afectan a conglomerados humanos difícilmente identificables.

Más adelante se aclara el mecanismo que debe contemplar la acción de Amparo para que sea efectivo el resguardo de derechos constitucionales. Este procedimiento viene a aclarar el que está establecido en la ley del recurso de Amparo que hasta el momento provocaba distintas dificultades para su aplicación práctica.

Otro mecanismo de resguardo, constitución de los derechos colectivos y del medio ambiente es la acción que pueda efectuar el defensor del pueblo para defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que garantiza la constitución (art. 96). Como derechos fundamentales están concebidos en la nueva Constitución los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos, a favor de los cuales puede aplicarse cualquiera de los mecanismos que sea pertinente para garantizarlos: el Hábeas Corpus, el Hábeas Data, el Amparo y la Defensoría del Pueblo.

Deberes y responsabilidades

La nueva Constitución incorporó un capítulo que trata de los deberes y responsabilidades de los ciudadanos.

Dentro de este capítulo, el art. 97, numeral 16, identifica como responsabilidad ciudadana, preservar el medio ambiente sano y utilizar los recursos naturales de manera sustentable. El numeral 19, por su parte, manda a conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos, tanto de uso general, como aquellos que le hayan sido expresamente confiados.

La descentralización

En el tema de la descentralización, en lo que atañe a los gobiernos seccionales autónomos, el Art. 229 establece que las provincias, cantones y parroquias podrán aso-

ciarse para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales.

Esta disposición que parece interesante porque permitiría un manejo de recursos naturales desde una visión más local, periférica, no centralizada, que potencialmente podrá favorecer a la integridad de los recursos, puede en muchos casos tornarse en un verdadero problema tomando en cuenta la poca experiencia y capacidad de los gobiernos seccionales, especialmente los pequeños, para asumir retos de esta magnitud. Es de presumir que para cubrir necesidades presupuestarias de tales organismos, siempre se acuda a la explotación indiscriminada de recursos naturales, a más de que las administraciones seccionales pueden ser presa fácil de ofertas de empresas que tendrán menos dificultades para concretar proyectos, que las que ahora mantienen cuando la negociación tiene que hacerse con el gobierno central.

Regímenes especiales

El Artículo 238 constitucionaliza la creación de regímenes especiales de administración territorial por consideraciones ambientales, los mismos que significan limitantes en el ejercicio del derecho de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente.

Complementaria a esta disposición se establece que los residentes de dichas áreas podrán ser compensados mediante el acceso preferente de los recursos naturales disponibles y la organización de asociaciones para tal fin. Estas ventajas para los habitantes locales potencialmente podrían legitimar actividades de sobreexplotación de recursos, así como abrirían la posibilidad de que los residentes locales entablen negociaciones directas con empresas para abastecerles de productos locales (biodiversidad, pepinos de mar, madera etc., etc.), todo lo que pon-

dría en peligro la integridad de los ecosistemas protegidos. Esta disposición fue concebida e impulsada por un asambleísta que miraba fundamentalmente la situación de Galápagos, sin embargo, por haber sido aprobada como una norma general para las áreas protegidas, se podrá aplicar en cualquiera de ellas.

En este mismo capítulo, el art. 240 establece que en la región amazónica, el Estado pondrá especial atención a su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad. El gran beneficiario del manejo de la región amazónica sería, entonces, la integridad de la biodiversidad, lo que resulta un reto difícil de lograr tomando en cuenta que en esta región se desarrollan las actividades económicas más atentatorias al ecosistema como son la petrolera, la minera y las grandes plantaciones forestales de monocultivos como la palma africana.

Sistema económico

Una vez más el concepto de desarrollo sustentable aparece en la nueva Constitución en el Título XII, del sistema económico, en el que se establece que la organización y funcionamiento de la economía responderá a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad; y, dentro de sus objetivos estará el desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo (art. 242). Como se dijo en líneas anteriores, al concepto de sustentabilidad concebido constitucionalmente habrá que dotarle, en su aplicación práctica, de un contenido integral a fin de que garantice los derechos de las presente y futuras generaciones al acceso y disfrute del medio ambiente.

El art. 247 mantiene la vieja disposición que establece la propiedad de los recursos naturales no renovables para el Estado ecuatoriano, cuya explotación se hará en función de los intereses nacionales y su exploración y ex-

plotación racional podrá ser llevada por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley.

Frente a esto, hay tres aspectos que deben ser atendidos para que la ley garantice una explotación que no agote los recursos ni atente a la integridad de otros, fruto de tal explotación. En primer lugar, qué se entenderá como interés nacional, en segundo lugar, qué se entenderá por explotación racional; y en tercer lugar, si habrá actividades que el Estado se reserve para garantizar las compensaciones sociales o los beneficios al medio ambiente. Eliminado el concepto de recurso estratégico, habrá que ver cómo se modifican las leyes correspondientes para saber qué futuro le depara a los recursos naturales no renovables de que dispone el país.

El mismo art. 247, en su cuarto inciso establece que las aguas son bienes nacionales de uso público y su dominio es inalienable e imprescriptible, cuyo uso y aprovechamiento corresponde al Estado o a quienes obtengan tales derechos de acuerdo con la ley. Al igual que la disposición anterior, la ley de aguas regulará el ejercicio de este derecho.

Una disposición que fue trabajada y defendida con mucho ahínco por el Dr. Julio César Trujillo, es la del artículo 248 que establece que el Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales, dentro de los cuales se harán actividades de conservación y uso sostenible y con la participación de las poblaciones involucradas o de la iniciativa privada, cuando fuere del caso. Esta disposición reafirma la soberanía del Estado frente a la biodiversidad que los convenidos internacionales, como el de biodiversidad, lo habrían reconocido, y con ello pone bajo la responsabilidad del Estado su conservación, resguardo e integridad.

Frente a estas reformas, el reto al que nos enfrentamos las organizaciones ecologistas son muchos y tienen que ver con el trabajo de difusión y concientización a la población sobre los derechos y garantías ambientales que la nueva constitución contempla, así como con el impulso al desarrollo de la legislación secundaria que permita concretar en normas y procedimientos adecuados y efectivos para hacer realidad los avances constitucionales.

Para finalizar y como anécdota, el tema ambiental fue aprobado como último tema, el último día de la Asamblea, cuando había un ambiente de agotamiento generalizado, lo que creo, ayudó a pasar propuestas consideradas difíciles.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. DE MENOR A CIUDADANO

Manuel Martínez *

La Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento internacional que reconoce a los niños como sujetos de derecho, ciudadanos del mundo, **transformó las necesidades de los niños en derechos y generó, por lo tanto, obligaciones de los Estados en relación con ellos.**

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Ecuador en marzo de 1990, representa un hito de gran importancia para transformar, desde los derechos, las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de la niñez. Cambiar estas condiciones requiere modificar de manera sustancial las percepciones culturales y sociales que existen en relación a la niñez y las construcciones jurídicas relacionadas con ella.

Bajo esta consideración, la Convención demanda la formulación de políticas públicas, con un enfoque de derechos, en todas las áreas relacionadas con el desarrollo integral de la niñez y adolescencia: educación, salud, seguridad social, recreación. Esto implica la implementación de sistemas nacionales y locales de protección y atención integral para todos los niños que viven en el Ecuador.

* Presidente del Foro Ecuatoriano de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes.

De esta manera, los derechos dejan de ser vistos como concesiones caritativas hechas a los niños por parte de los gobernantes de turno, por los maestros, por los padres, sino como una obligación del conjunto social para con las nuevas generaciones.

El Ecuador se ha distinguido por suscribir la gran mayoría de convenciones internacionales referidas a los derechos humanos. Sin embargo, su aplicación concreta a nivel jurídico y en la elaboración de las políticas públicas ha sido bastante deficiente. La palabra en Ecuador se encuentra desacreditada.

El asistencialismo, el clientelismo, la dávida, el paternalismo, siguen siendo las formas comunes de relacionamiento entre la comunidad y los gobernantes. La rendición de cuentas por parte de los responsables políticos es casi inexistente.

Sabemos que años y años de trabajo asistencialista y caritativo, han impuesto una impronta en todas aquellas personas e instituciones que trabajamos en este campo. Se ha deteriorado el sentido político, social, económico y cultural que representa trabajar por los niños, convirtiéndolo simplemente en un esfuerzo de personas de "buen corazón" sin trascendencia histórica.

El asistencialismo y la compasión establecieron un límite histórico que era imprescindible superar para así superar la subestimación histórica que el trabajo por los niños ha tenido en términos sociales y políticos. La subestimación histórica del trabajo realizado por el movimiento social comprometido con sus derechos ha significado vernos y tratarnos como "almas misericordiosas y caritativas", concedernos de vez en cuando algunas concesiones pero nunca reconocernos como promotores de propuestas con una trascendencia histórica de grandes proporciones para el país.

Detrás de este comportamiento se esconde una doctrina perversa que ve a los niños como problema, como “negativos”, como carentes, como incapaces, como irracionales, lo que se traduce en la casi absoluta discrecionalidad otorgada a los padres, maestros, jueces y funcionarios administrativos para decidir sobre sus vidas.

Esta doctrina se convirtió en un círculo de hierro que les negó como personas con derechos y los trató como “personitas”, dignas de la protección benefactora del Estado y la sociedad. Así se construyó, año tras año, una conciencia social en la cual el trabajo por los niños y sus derechos era una tarea de personas adultas de buen corazón, de damas misericordiosas, de comunidades religiosas caritativas y de organizaciones no gubernamentales y gubernamentales con muy poco peso social.

Esta visión es todavía poderosa en muchos sectores. La protección tutelar reconoce al niño como objeto de protección y no como sujeto de derechos. La doctrina tutelar, llamada “Doctrina de la Situación Irregular”, niega a los niños su calidad de personas y ciudadanos y los convierte en seres a “ser protegidos”, a “ser educados”, a “ser reprimidos”, a “ser compadecidos”.

Bajo esta óptica, pensar en los niños como “futuros...”, es quitarles el presente, ya que ahora son carentes, llenos de negatividades, de imposibilidades. Esta es la mayor perversión del mundo adulto con el mundo de los niños.

Por eso, la propuesta de terminar con la exclusión de los niños y niñas e “incluirlos en la democracia”, en el Pacto Social, en el desarrollo de nuestros países, en los beneficios del progreso, de la riqueza, se nos presenta como una tarea titánica que hay que comenzar a empujarla con una teoría diferente y herramientas completamente distintas a las tradicionales.

Alessandro Baratta, un pensador italiano, dice:

“...la exclusión de los niños del pacto social de la modernidad fue una exclusión explícita y programada. Los niños no fueron parte, ni siquiera parte potencial, del pacto; ellos no tienen ni la facultad ni la obligación natural de serlo; esto resulta claramente de la diferencia entre seres racionales e irracionales que constituye un fundamento ontológico y ético del derecho natural y del contractualismo moderno.

Por estos motivos, el movimiento social por los derechos de los niños siempre ha sido subestimado en términos políticos y condenado a ser un movimiento marginal que antes que demandar derechos imploraba la sensibilidad de las autoridades y negociaba la felicidad de los niños.

Transformar esta percepción social representa un reto de inmensas proporciones políticas y culturales. Transformar en la conciencia social, **las necesidades en derechos, es el desafío fundamental**. Antes los niños “tenían” necesidad de educación, salud, seguridad, vivienda, protección, recreación. Luego de ratificada la Convención por parte del Ecuador, los niños tienen derecho a la educación, a la salud, a la seguridad, a la vivienda, a la protección, a la recreación.

Un cambio sustancial para la refundación del Estado desde la igualdad, la libertad y la fraternidad para todos. Acabar con la exclusión e incluir a más de cinco millones de personas en la vida social, con todos los derechos y responsabilidades que esto implica, representa un paso gigante en la historia de nuestro país.

Comprender este punto es de vital importancia. Si tratamos a la educación o a la salud como temas y nos enfrentamos a ellos como necesidades, sobre los cuales los gobernantes actúan desde su voluntad, per-

demos de vista el punto central de los derechos: su exigibilidad. La diferencia radica en que las necesidades aparecen como grandes deseos de las comunidades que esperan encontrar respuestas paternalistas o asistencialistas de sus representantes políticos.

Los derechos humanos se mueven con otra lógica ya que partiendo del criterio de que estos representan el fundamento sobre el cual se estructuran los sistemas políticos, el Estado y la sociedad tienen la obligación de aplicarlos, garantizarlos, protegerlos. Su incumplimiento permite activar los mecanismos de exigibilidad que los derechos deben tener.

Los derechos dejan de ser negociados, entregados por partes, limitados, y se convierten en responsabilidades infranqueables que nadie puede desconocer. Un derecho sin un mecanismo de exigibilidad no es más que un mero enunciado.

Sólo cuando construyamos esta nueva percepción social, será posible hablar de ciudadanos de primera, titulares de derecho, dispuestos a exigir su cumplimiento.

La exigibilidad de los derechos genera una relación distinta entre la sociedad y sus representantes políticos pues el énfasis deja de estar en la mera voluntad de los distintos actores políticos y se desplaza hacia las obligaciones que éstos tienen que cumplir como tarea fundamental de su gestión.

Desde esta perspectiva, la Convención sobre los Derechos del Niño, reformula de manera definitiva las relaciones entre la niñez y la ley. El niño deja de ser objeto de una tutela **arbitraria y despótica y se convierte en sujeto de derecho. El tránsito de menor a ciudadano se convierte en el gran objetivo de este proceso.**

Por ello, la sociedad ecuatoriana está obligado a abandonar tanto a nivel formal como a nivel real el concepto de niño objeto de tutela y adoptar el concepto de niño como sujeto de derechos, ciudadano, entendiéndose por tal la capacidad de demandar, actuar y proponer.

La inexistencia de una sólida voluntad política por parte de los actores políticos, tanto a nivel nacional como local, la incapacidad manifiesta de los responsables políticos directos para propiciar una gestión pública acorde con las obligaciones asumidas por el país y las limitaciones de las comunidades y familias para demandar sus derechos y ser actores activos de este proceso, han impedido un avance más vigoroso en este campo.

Las evaluaciones hechas a nivel público y privado sobre el grado de cumplimiento del país de las obligaciones contraídas al suscribir la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, Protección y el Desarrollo del Niño, indican la fragilidad de las políticas públicas, la desarticulación institucional, la vigencia de políticas de carácter gubernamental fuertemente inestables, corto placistas, sectoriales, formuladas sin ninguna participación comunitaria.

La ausencia de un sostenido proceso de educación en ciudadanía de toda la población, la inadecuada organización institucional con limitadas responsabilidades o competencias, la carencia de mecanismos de rendición de cuentas, configuran un panorama desolador que obliga a insistir en cambios legislativos que potencien un golpe de timón estratégico en el sector de la niñez y adolescencia.

Todos observamos como cada cierto tiempo "saltan escándalos" relacionados con los niños. El tráfico de niños a Venezuela, Colombia y España; la explotación sexual de

niños pequeñitos; niños “estudiando” en escuelas sin luz y agua, en medio de pésimos olores; niños viviendo en cárceles y compartiendo el rancho de sus madres porque se supone que no deberían estar allí; un Ministro de Bienestar Social firmando convenios de adopción como en un mercado de baratijas.

Ante cada escándalo: el clamor ciudadano, la primera plana en los medios de comunicación. Pero, a mediano y largo plazo: muy pocas respuestas políticas, institucionales y financieras.

Por eso, es tan importante dimensionar la fuerza liberadora que tiene la Convención al poner lo que estaba “patas arriba” en su exacta dimensión: los niños son personas, seres humanos, ciudadanos, actores sociales, protagonistas de la vida social. Junto a este eje ético fundamental, se requiere la elaboración de políticas públicas, la construcción de una nueva institucionalidad y la existencia de mecanismos de exigibilidad.

Esto que parece obvio para un importante sector social, no es tan nítido para los políticos y para quienes elaboran las políticas económicas y sociales. Por eso, los ajustes estructurales, que generan “costos sociales inevitables” y reconocidos como violadores de los derechos humanos, siguen funcionando con la mayor impunidad.

En el caso de los niños y niñas, los “costos sociales inevitables” tienen impactos directos sobre su vida misma. Una cultura basada en los derechos humanos de las personas no debería permitir que “los costos sociales inevitables”, léase muerte, hambre, frío, humillación para miles de niños, sean impulsados con tanta frialdad.

Desde esta perspectiva, la Convención es una propuesta ética, un llamado a la liberación de los niños como seres plenos, con derechos innegociables. Desde aquí, es posi-

ble hablar de la refundación del Estado desde los niños y su fuerza civilizatoria. El mundo adulto ha creado un mundo hostil y cruel para millones de niños. Es una guerra silenciosa entre niños indefensos, desarmados, sin voz y un mundo adulto, plagado de bombas y tanques, de boquetes en la atmósfera azul y de políticos cínicos y técnicos fríos, que reconocen la violación de los derechos humanos como un “mal necesario” para un supuesto bienestar futuro que nunca acaba de llegar para los niños del planeta.

Si el mundo adulto se ha condenado a no escuchar la sabiduría de los niños, reconocer su palabra inocente y buscar en su ternura la fuente de la justicia, es tarea del movimiento social por los derechos de los niños el sentar nuevas bases políticas, legislativas e institucionales para superar este comportamiento.

La idea de ver a los niños como sujetos de derecho, actores sociales y protagonistas de su historia, ciudadanos del país, representó una idea movilizadora que nos deslumbró por la amplitud de su mensaje. Es cautivante escuchar, por ejemplo, todo lo relacionado con los derechos políticos de los niños y su derecho a la participación social y política.

Esta fascinación se inserta con las preocupaciones relacionadas con los derechos humanos en general, con la construcción de la democracia en nuestros países, en el establecimiento de un Estado social de Derecho y en la lucha contra la pobreza y por la equidad en las relaciones sociales.

La Convención viene a propiciar una sensibilidad distinta. Del paradigma de la ausencia se busca pasar a un paradigma basado en la presencia viva, creativa y transparente de los niños. Esta nueva mirada no es más que reconocer su emancipación como seres humanos con ple-

nos derechos. Se acaba la idea del “adulto propietario de los niños” y se patrocina la idea de la convivencia democrática entre iguales.

Esta idea representa la inclusión de los niños en el Pacto Social. Es su visualización frente a los otros, con su propia palabra, con su propia visión del mundo, con su propia inocencia.

La Convención nos convoca a un nuevo paradigma. De menor a ciudadano; de objeto de protección a sujeto de derecho; de las necesidades a los derechos; de la discrecionalidad a la convivencia democrática; del despotismo al respeto mutuo.

La idea de la ciudadanía social y política de los niños sacude nuestras mentes e interpela nuestras propias creencias y comportamientos como ciudadanos. Después de todo el ejercicio pleno de los derechos es un reto a ser asumido por todos los excluidos del “Pacto Social”.

Estos conceptos son básicos para entender la propuesta de reformas constitucionales en el área de niñez y adolescencia, que varias organizaciones hicimos a la Asamblea Nacional Constituyente.

Todos asumimos que una lucha que había que impulsar era “poner” a los niños y niñas en la nueva Constitución. El Ecuador, al ratificar la Convención en el año 1990, **asumió la obligación de tomar un conjunto de medidas de carácter legislativo, administrativo, educativo y social para dar efectividad a los derechos consagrados en ella. En este sentido, la constitucionalización plena de los derechos de los niños se volvía tanto una obligación del Estado como una tarea obligatoria para todos quienes luchamos por sus derechos.**

Pese al esfuerzo hecho en la reforma del Código de Menores de 1992 y una limitada reforma constitucional intro-

ducida en 1996, el país no se ha destacado en el cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos con los niños que viven en el Ecuador y los resultados obtenidos son bastante pobres.

En noviembre de 1994, con ocasión del Quinto Aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Foro de la Niñez convocó a un importante grupo de organizaciones públicas y privadas a conmemorar esta fecha. Este esfuerzo colectivo se plasmó en una serie de acciones que tuvieron dos consignas centrales: Niño Ciudadano y Niño Prioridad Nacional.

La celebración del Quinto Aniversario coincidió con un proceso de reformas constitucionales impulsado por la Función Ejecutiva. Esta coyuntura impulsó al Foro de la Niñez y la Defensa de los Niños Internacional a elaborar una propuesta de reforma constitucional en el campo de la niñez y adolescencia.

El Ecuador tuvo su primera constitución como república independiente en 1830. Desde esa fecha, hasta 1994, nuestro país había tenido 18 constituciones. Hasta la Constitución de 1945, que es la primera que demuestra un interés en el tema de los niños, las anteriores constituciones no habían tratado esta temática. Los niños no existían.

En la Constitución liberal de 1906, se plantea, por primera ocasión, que la educación es un deber del Estado. En la Constitución de 1945, nacida de un amplio y poderoso movimiento social que derrocó a un gobierno despótico y corrupto, y que durante muchos años fue considerada la Constitución más progresista de la vida republicana del Ecuador, se establece el derecho y deber de los padres de educar a sus hijos y a escoger el tipo de educación que habrá de darles.

En esta Constitución, se formulan “los derechos de los niños” bajo la óptica de la época. En el art. 142, entre otras cosas, se dice lo siguiente:

“Los hijos ilegítimos tienen los mismos derechos de los legítimos, en cuanto a crianza, educación y herencia.

Se garantiza la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia y de los derechos del niño a la educación y a la vida de hogar.

En materia penal, los menores de edad están sometidos a una legislación especial protectora y no punitiva”.

En la Constitución de 1946 se pierde la formulación específica de “los derechos del niño” aunque se mantienen normas sobre el amparo a la maternidad, a “los menores que carezcan de protección...hasta los 14 años”. Esta Constitución reduce los derechos del hijo ilegítimo.

La Constitución de 1967 vuelve a recoger las formulaciones expresadas en la Constitución de 1945. La Constitución vigente en el Ecuador, desde 1979 hasta 1985, resulta muy pobre en cuanto a “los derechos de los niños”, aunque señala la igualdad de los hijos, la protección especial a la maternidad y el amparo al menor.

Después de 164 años de vida republicana, 1994 se presentó como una importante opción para introducir en la Constitución reformas relacionadas con los niños, niñas y adolescentes, desde la concepción de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La propuesta de reforma constitucional entregada al Congreso Nacional, por el Foro de la Niñez y Defensa de los Niños Internacional, se enfrentó con la propuesta presentada por el Gobierno de Sixto Durán Ballén. Mientras la propuesta de las organizaciones por los derechos de los

niños planteaba la ciudadanía para todos y el reconocimiento de su desarrollo integral como una prioridad nacional.

Mientras que nuestra propuesta apuntaba a que el país asuma como un objetivo nacional de primera magnitud el desarrollo de todos los niños y el deber de la familia, la sociedad y el Estado de garantizarlo, la propuesta del Gobierno, hablaba de la "protección de los menores".

La idea central que se plantea en la propuesta gubernamental y que se plasmó en la Constitución es el "derecho a la protección de sus progenitores, de la sociedad y del Estado para asegurar su vida, su integridad...". Si bien esta formulación representa un avance en relación a las anteriores constituciones y contiene importantes avances, todavía está impregnada de la concepción tradicional ya descrita en las páginas anteriores.

Si bien la propuesta gubernamental fue acogida en su totalidad, haciendo notar la debilidad de nuestras fuerzas y nuestra carencia de experiencia en la negociación política, es importante reconocer que se introdujeron tres puntos muy significativos:

- Dice la Constitución: "Sus derechos prevalecerán sobre los derechos de los demás".
- Dice la Constitución: "Se prohíbe toda discriminación por motivos de **edad**, raza, color, sexo, ..."
- Dice la Constitución: "Serán consultados de acuerdo con la Ley,..."

Cumpliendo este mandato constitucional, en julio de 1996, casi 500.000 niños y niñas participaron en la Consulta Nacional a la Niñez y Adolescencia. A través de este esfuerzo de grandes proporciones, medio millón de niños

plantearon al país y a sus autoridades sus demandas fundamentales. La ciudadanía de los niños se expresó con una gran fuerza y el país comenzó a reconocer, de manera muy tibia, la presencia de una nueva actoría social.

En los otros dos puntos, lamentablemente ha existido muy poco desarrollo teórico y jurídico. Sería muy difícil encontrar en alguna resolución o sentencia de algún juez de la República estos principios como los fundamentos sobre los cuales se tomaron estas decisiones. Aquí hay un largo camino que transitar.

El país presumía que esta Constitución sería la que cerraría el Siglo XX y una historia de 18 constituciones. Sin embargo, un acontecimiento político de grandes repercusiones vino a poner nuevamente en el tapete la reforma constitucional. La elección de Abdalá Bucaram como presidente del Ecuador, devino en un periodo que convulsionó al país y provocó una amplia movilización popular que provocó su destitución, apenas 6 meses después de su posesión como Presidente.

Con el derrocamiento de Abdalá Bucaram como Presidente del Ecuador, se abrió una etapa política caracterizada por la demanda nacional de reconstruir un país acosado por la corrupción, la pobreza de sus habitantes, la debilidad de su estructura institucional y altos niveles de descomposición de su sector político. El compromiso adquirido por el Gobierno Interino de convocar a una Asamblea Constituyente que reforme las bases mismas del país, se concretó cuando a través de una Consulta Popular, se aprobó la convocatoria de una Asamblea Nacional para reformar la Constitución del Ecuador.

En junio de 1997, el movimiento social por los derechos de los niños impulsó la Gira Democrática de los Niños por las tres funciones del Estado y se firmó, por parte

de los más altos funcionarios públicos, Presidente de la República, Presidente del Congreso y Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el "Acuerdo Nacional por la Niñez y Adolescencia".

Este acuerdo, que también contó con el respaldo del Alcalde de Quito, del Prefecto de Pichincha y de la Primera Dama de la Nación, señala dos puntos básicos:

1. La necesidad de elaborar una Agenda Única de la Niñez.
2. La necesidad de establecer un Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia".

Cuando se concretó la Asamblea Nacional, una amplia gama de sectores políticos, económicos y sociales prepararon propuestas de reforma constitucional, con distintos niveles de consulta y consenso social. Posiblemente la debilidad de este proceso fue la presentación de propuestas exclusivamente sectoriales, que no percibieron las posibilidades globales que se abrieron con la elaboración de una nueva Constitución.

Evidentemente hubo sectores que no le prestaron la atención debida y vieron en ella un simple intento de "neoliberalizar" al país. Esta idea se acrecentó con los resultados electorales que no fueron muy halagadores para fuerzas sociales independientes y muy beneficiosos para los partidos tradicionales.

Sin embargo, el mandato popular abrió nuevas fronteras que el movimiento social por los derechos de los niños consideró que esta coyuntura debía ser aprovechada de la mejor manera, con toda la sabiduría posible, para constitucionalizar los derechos de los niños y estructurar una nueva institucionalidad.

El movimiento social por los derechos de los niños, tres años después de su primer intento de introducir de manera plena sus derechos en la Constitución de la República, pero 7 años después de un rico y formador proceso iniciado en 1990, se planteó lograr que en la última Constitución del Siglo XX, 167 años después de la primera Constitución, se "constitucionalicen" de manera plena los derechos de la niñez y adolescencia.

El Foro de la Niñez elaboró una propuesta de reformas constitucionales y se repartieron 20.000 ejemplares a nivel nacional para conocer la opinión de personas y organizaciones públicas y privadas. Posteriormente, en base a un acuerdo establecido entre el Foro de la Niñez, UNICEF, el Instituto Nacional del Niño y la Familia-INNFA y el Programa del Muchacho Trabajador del Banco Central, se generó un proceso de discusión sobre esta propuesta.

Esto permitió que la propuesta sea revisada y enriquecida en varios de sus puntos. Así mismo, se estableció una estrategia para su presentación y aprobación. Si bien pensamos impulsar una propuesta más amplia, que tope aspectos más globales, esto no fue posible debido al poco tiempo y a la débil capacidad para desarrollar una discusión más completa.

El 27 de enero de 1998, niños y niñas de varias ciudades del país, acompañados por niños de escuelas, de representantes de las organizaciones que trabajan por sus derechos y de un Comité de Honor presidido por la Primera Dama y Presidenta del INNFA, se hizo la entrega formal de la propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente. La propuesta, que fue acompañada por 14.000 firmas de respaldo es, por lo tanto, una expresión de múltiples personas e instituciones y recoge el trabajo realizado durante los últimos años.

Esta propuesta contempló varios temas:

1. La ciudadanía universal para todos.

“Son ciudadanos y ciudadanas todos los ecuatorianos y ecuatorianas y gozan del derecho a tomar toda iniciativa democrática para la plena vigencia y exigibilidad de sus derechos, de la Constitución y sus leyes; a participar y ser consultados en todos los asuntos que afectan su vida; a presentar proyectos de Ley al Congreso Nacional y Gobiernos Seccionales; y, a fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público.

Los ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años ejercerán el derecho al sufragio para elegir y ser elegidos para cargos de elección popular y representación administrativa”.

2. La creación de una sección: De los niños, las niñas y adolescentes.

“Los niños, las niñas y adolescentes son prioridad nacional. El Estado asume el principio del interés superior del niño y garantiza la vigencia y el ejercicio pleno de los derechos consagrados en la Constitución y tratados internacionales vigentes, por lo que asegurará, entre otros, sus derechos a la vida; a la supervivencia y desarrollo; a la salud y nutrición; a la participación social; a la educación, a la cultura, al deporte y recreación; a la vivienda; a tener una familia y a disfrutar de una convivencia familiar y comunitaria; la integridad física, psíquica y afectiva; a la identidad; al respeto, libertad y dignidad; y, a la seguridad social.

Garantiza la protección especial frente a toda forma de negligencia, abandono, discriminación, violencia, maltrato, abuso y explotación sexual y laboral. Sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás.

El Estado, la sociedad y la familia tienen la obligación de promover su desarrollo integral y respetar y asegurar el ejercicio de sus derechos”.

3. La necesidad de establecer políticas orientadas a garantizar de manera preferente determinados derechos:

- No a la discriminación.
- Atención preferente de los niños con discapacidad y su plena integración social.
- No a la explotación laboral y económica, a los trabajos que sean o puedan ser peligrosos, que puedan entorpecer su educación, o que sean nocivos para su salud y desarrollo personal. Fijación de una edad mínima.
- Respeto de todas las garantías a los menores de edad acusados de infringir la ley penal.
- Protección a los niños y niñas de la prostitución, tráfico, pornografía y del uso ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.
- Atención especial para los niños y niñas menores de 6 años.

4. La existencia de una legislación especial para los menores de 18 años y el funcionamiento de una Administración de Justicia especializada al interior de la Función Judicial. El Ecuador era el último país de América Latina que tenía una Administración de Justicia para los menores de edad dependiente de la Función Ejecutiva.

“Las personas menores de 18 años estarán sujetas a una legislación especial y contarán con una Administración de Justicia especializada, al interior de la Función Judicial”.

5. El establecimiento de una institucionalidad que garantice estos derechos.

“Para la protección y garantía de sus derechos, se establece un Sistema Nacional de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, el que contemplará los siguientes niveles:

a. Un nivel de definición de políticas...cuyo órgano superior será un Consejo de carácter nacional, democrático, paritario y descentralizado, cuyas decisiones serán obligatorias para todos;

b. Un nivel de ejecución... Los Municipios asumirán a nivel local estas políticas, establecerán los Consejos locales de Derechos de la Niñez

c. Un nivel de exigibilidad de derechos...”

6. Garantizar los derechos políticos de la niñez y adolescencia.

“El Estado establecerá los mecanismos que garanticen a los niños, las niñas y adolescentes la libertad de expresión y asociación y el funcionamiento libre e independiente de los Gobiernos escolares, Consejos Estudiantiles y demás formas asociativas de carácter comunitario y social”.

7. La necesidad de considerar los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, al momento de tratar los temas de educación, salud y seguridad social.

Estos puntos recogían de manera adecuada los principios de la Convención de los Derechos del Niño y deberían convertirse en herramientas básicas para construir y estructurar las políticas públicas de los derechos de los niños y niñas.

Evidentemente los textos fueron cambiados y muchos de ellos fueron inmensamente enriquecidos por los asambleístas. En algunos conceptos, también hay que decirlo, la nueva Constitución es imprecisa y se presta a confusiones. Por ejemplo, cuando se había logrado eliminar el concepto de “menores”, en el trabajo final de la Comisión Constitucional se reintrodujo este concepto al hablar de una “legislación de menores”. Esto es lamentable.

Sin embargo, nos sentimos muy satisfechos pues si bien muchos asambleístas buscaron imponer su “sello en la propuesta”, se establecieron acuerdos que permitieron que el espíritu de la reforma sea recogido en su totalidad. Esto nos alienta a considerar que vienen tiempos nuevos y renovados para la niñez que vive en el Ecuador y se perfila una importante oportunidad para hacer realidad las normas de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Se aprobaron principios fundamentales: Interés Superior del Niño; se reafirmó que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás; la máxima prioridad para el desarrollo de los niños; la responsabilidad conjunta del Estado, la familia y la sociedad; los niños tienen los derechos de todas las personas, además de los específicos de su edad; etc...

Esta propuesta era el “máximo deseable” y pensábamos que era casi imposible que algunos textos sean aprobados.

Cuatro puntos eran muy polémicos y generaron una intensa discusión:

1. El paso de la Administración de Justicia de Menores a la Función Judicial.
2. La “ciudadanía para todos”.

3. Constitucionalizar una nueva propuesta institucional.

4. La fijación de una edad mínima para que los niños puedan trabajar.

En relación al primer punto, los miembros de la Corte Nacional de Menores le declararon la guerra a esta propuesta. Se movilizaron por los medios de comunicación de manera muy agresiva; hicieron huelga; pretendieron movilizar a las madres que reciben pensión alimenticia; y, acosaron a los asambleístas durante su trabajo.

Su campaña no dio resultado. Si varias personas y comunicadores se mostraron confundidos por los argumentos presentados por los “jueces de menores”, al interior de la Asamblea existió una firme y clara posición sobre este punto: todos quienes administran justicia deben estar al interior de la Función Judicial. ¿Acaso los niños eran seres de otro planeta? ¿Por qué era obvio que los jueces penales para los adultos no podían estar bajo el control del Ministerio de Gobierno, por ejemplo, y no era obvio que los jueces de la niñez y adolescencia, que tratan infracciones de jóvenes, no debían estar bajo el mando del Ministerio de Bienestar Social?

Los “jueces de menores” perdieron esta batalla y esperamos que pierdan la guerra cuando se modernice a profundidad la justicia para los niños.

Sobre la ciudadanía universal, la sorpresa fue grande. Encontramos una gran receptividad, las velas se desplegaron y comenzamos a navegar con un gran viento. Al comienzo, muchos pensábamos que esta propuesta no iba a ser tomada en cuenta pues resultaba “demasiado avanzada”. Sin embargo, esta mirada pesimista se topó con el hecho de que esta iniciativa, como las otras, encontró oídos dispuestos a considerarla.

De esta manera el Ecuador se convirtió en un país pionero en este tema y su impacto político y pedagógico será de grandes proporciones. Esta es una conquista que nos llenó de alegría a todos quienes compartimos el gran sueño de crear un país decente para todos los niños. Por eso, lo estamos disfrutando y vamos a tratar de sacarle el jugo a este luminoso concepto.

En relación al tercer punto, el panorama no estaba claro pues no sabíamos bajo qué criterios se iba a construir la nueva Constitución. En el Ecuador se ha impuesto la idea, muy a la norteamericana, de que la Constitución debe ser pequeña y limitada a principios generales. Por nuestra parte, nosotros no queríamos una simple declaración de derechos sino claros mandatos de carácter institucional, tanto a nivel nacional como local.

En un país donde la palabra está tan devaluada, no aspirábamos sólo a hermosas declaraciones sino a mandatos muy claros para el conjunto de sectores políticos y sociales.

El mandato constitucional de construir una sistema descentralizado de protección integral y la obligación de los municipios de participar activamente en la definición de políticas públicas para la niñez y adolescencia, representa un marco adecuado para dar un salto cualitativo en este campo. De los 210 municipios que hay en el Ecuador, muy pocos (y nos sobran los dedos de las manos) han incursionado en la elaboración de políticas municipales para la niñez y adolescencia y han definido inversiones para su ejecución.

Ahora existe una disposición constitucional desde la cual será posible entablar un diálogo con los municipios del país. Hacer vivir esta norma será, sin duda, uno de los retos más importantes de los próximos años.

En relación al cuarto punto, apreciamos que era un tema muy polémico sobre el cual existían percepciones diferentes muy marcadas. Si bien la Convención manda que los países fijen una edad mínima para trabajar, en el contexto ecuatoriano esta discusión está por desarrollarse y no era correcto estirar demasiado el hilo y crear diferencias entre amigos. Con buen criterio este punto fue dejado de lado pero se establecieron principios muy claros sobre la necesidad de erradicar la explotación laboral, los trabajos peligrosos y dañinos.

Una conquista para todos quienes trabajamos en derechos humanos es el hecho de que la nueva Constitución restauró el nivel constitucional de los convenios internacionales. En la Constitución que morirá el 10 de agosto, los convenios internacionales estaban a un nivel inferior que las propias leyes. Esto resultaba indignante pues impedía un alto nivel de exigibilidad de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

A estos avances tan significativos, debemos indicar que nos sentimos muy contentos por el éxito obtenido por otros sectores sociales: pueblos indios y negros; movimiento de mujeres; los jóvenes y su objeción de conciencia; el movimiento ecologista; discapacitados, etc...

Para terminar, y repitiendo lo que dijo Emilio García, Consultor de UNICEF, a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, la Revolución Francesa llegará con 200 años de atraso para nuestros niños, pero llegará. Un mensaje sencillo y claro: igualdad, libertad y fraternidad para los niños, para todos los seres humanos. La independencia conquistada hace 178 años, también será un patrimonio de nuestros niños. El Pacto Social de exclusión, expresado en la primera Constitución republicana, por lo menos a nivel formal habrá terminado. Habrá llegado la hora de hacer vivir en términos concretos la palabra.

De esta manera, los niños, los excluidos entre los excluidos, sobre los cuales se descargan los horrores del mundo actual, sujetos al asistencialismo y el paternalismo como formas primordiales para tratar a la infancia, recuperan su dignidad como seres humanos y su valoración como protagonistas de la vida social. Del mundo de la incapacidad absoluta, en el cual los niños aparecen como fantasmas irreconocibles, sin posibilidad de decir su palabra, pasamos a su emancipación, a su liberación. La palabra vive.

LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION¹

ECUARUNARI

Los Estados Nacionales en América Latina, han mantenido un sistema jurídico de carácter homogenizante y monoétnico, en sociedades caracterizadas por la diversidad étnico cultural, sistema orientado a mantener las relaciones de dominación política y cultural de las clases dominantes.

Los textos constitucionales como condensaciones de esos sistemas jurídicos excluyentes como base político-ideológica de una sociedad determinada, han sido una expresión generalizada de esa situación. Es recién en los últimos años que las constituciones hacen referencia a las poblaciones indígenas y se incluyen formas de tratamiento constitucional a dichas poblaciones.

Las Constituciones de la República del Ecuador han partido de una visión equivocada de un Estado uninacional y homogéneo, desconociendo la diversidad étnico cultural. Las omisiones o formas discriminatorias reflejadas en las disposiciones reflejan la exclusión e imposición en la que se sustenta toda la legislación nacional.

1 Este texto fue elaborado en el marco de un conjunto de actividades desarrolladas por ECUARUNARI-CONAIE, entre las que se destaca el programa de capacitación *Formación de formadores para contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil en el Ecuador*, organizado, a iniciativa de Ecuarunari, por un conjunto de organizaciones sociales y el Centro de Investigaciones Ciudad. El programa contó con el auspicio de la Embajada Real de los Países Bajos.

En este contexto la lucha por conquistar cambios sustanciales en el texto constitucional, es fundamental en el proceso de desarrollo y afirmación de los pueblos indígenas y de defensa e incorporación de sus derechos en los estatutos jurídicos vigentes. Se podría decir que la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, tiene como uno de sus escenarios privilegiados, la lucha por las reformas de la Constitución, puesto que de este instrumento máximo se derivan las posibilidades de dar un tratamiento específico a los derechos de los pueblos indígenas, en las leyes secundarias.

En la Propuesta de reformas a la Constitución discutidas en este taller, se definieron los siguientes ejes:

1. Reconocimiento de la plurinacionalidad.
2. Organización del Estado
3. La organización del gobierno
4. Identidad, lengua y cultura
5. Derechos y garantías

Un eje transversal que cruza todos estos componentes, es el de incorporar en todos ellos una perspectiva de equidad de género, y de promover y valorizar las formas de participación democrática de las mujeres en todos los órdenes de la vida nacional. Sin embargo un elemento que fue puesto en consideración es el hecho de que las mujeres en las sociedades indígenas, si bien cumplen roles considerados como tradicionales, a la vez tienen otros espacios de expresión y de participación comunal y en las organizaciones provinciales y nacionales.

Con estos antecedentes, los elementos fundamentales de la Propuesta que posteriormente será planteada en el espacio de la Asamblea Nacional Constituyente, son los siguientes:

1. Reconocimiento del carácter plurinacional del Estado

La plurinacionalidad debe reflejarse más que en declaraciones, en la organización del Estado, del gobierno central, regional, provincial, cantonal y parroquial. En todos los organismos y dependencias del Estado, así como en la creación de nuevas instituciones político territoriales, en la reconceptualización de algunos derechos civiles, en la regulación espacial de las políticas y en el reconocimiento expreso de los derechos colectivos y difusos.

2. Organización del Estado

Aparte de la nueva organización que exija la equidad de género y la democracia participativa, desde la perspectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas debe plantearse:

- 2.1 Sea que se mantenga o cambie la división territorial interna, habrá que agregar los territorios de los pueblos indígenas, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- 2.2 El reconocimiento de ciertas autonomías dentro de las entidades territoriales y una redistribución de competencias y facultades.
- 2.3 Los derechos o asuntos específicos de los pueblos indígenas deberán contemplarse en una Ley Orgánica de los Pueblos y de las Nacionalidades Indígenas.

3. La organización del Gobierno

Habrán dos tipos de autoridades: las del Gobierno Central y las de las respectivas Entidades Territoriales.

3.1 Organos del Poder Estatal

A las instituciones políticas actualmente en vigencia, como son el Congreso, el Ejecutivo y el Judicial, se plantea añadir un organismo de Planificación y Control:

- Respecto al Congreso se plantea que un tercio de los diputados deben ser elegidos por las nacionalidades indígenas.
- En cuanto al Ejecutivo se plantea que el instrumento de gobierno será la planificación descentralizada que tenga en cuenta las dimensiones nacional, regional, local y territorial.
- En la función Judicial se dispone la distribución de competencias entre la autoridad estatal y la indígena, así como órganos y procedimientos para resolver los conflictos de competencias y sistemas jurídicos.
- En el órgano de Planificación deberán estar representadas las nacionalidades y pueblos indígenas, organizaciones de mujeres, gobiernos locales y ONG's pertinentes.
- Los órganos de evaluación y control, tendrán como función evaluar la ejecución de planes y programas, y sus evaluaciones serán obligatorias para los órganos de ejecución y acarrearán responsabilidad política, administrativa, civil y penal.

3.2 DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y REGIMEN SECCIONAL AUTONOMO

I. Entidades territoriales:

Se consideran entidades territoriales, a las regiones, provincias, territorios, cantones y parroquias indígenas.

Estas circunscripciones o entidades territoriales gozarán de autonomía para la gestión de los asuntos de su competencia. Las principales competencias de estas entidades serán:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Diseñar, ejecutar, monitorear los planes de desarrollo de sus respectivas circunscripciones, en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Ejercer las competencias que le correspondan.
- Administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar de rentas nacionales.

II. Autoridades indígenas

La clase, número y composición de estos órganos de gobierno y administración, estarán previstos en la Ley de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas.

4. Identidad, lengua y cultura

El reconocimiento del carácter pluricultural del Ecuador se concreta en:

- EL IDIOMA.- Se debe declarar la quichua como idioma oficial al igual que el castellano, y los demás idiomas indígenas en sus respectivos territorios.
- La EDUCACION.- Se inspirará en los principios de interculturalidad, nacionalidad, democracia, justicia social, paz y defensa de los derechos humanos.

La Educación Intercultural Bilingüe es una modalidad obligatoria para el Estado. Su jurisdicción será defini-

da por la lengua y cultura de los pueblos, y para atender a la misma se destinará el 30% del presupuesto dedicado a la educación.

- Las políticas CULTURALES.- Todas las dependencias públicas encargadas de la elaboración y ejecución de políticas culturales del Estado y gobiernos locales, serán reestructuradas para que se integren con la participación de los pueblos y nacionalidades indígenas.

5. De los derechos y garantías

Los pueblos y nacionalidades indígenas en cuanto tales, gozarán de los siguientes derechos colectivos específicos:

5.1 Derechos colectivos

- Sobre territorios, tierras y recursos naturales.

A sus propias formas de organización social, política, jurídica y productiva al interior de sus territorios.
- A pertenecer a una comunidad o nación indígena.
- A establecer medios de información en sus propios idiomas.
- A mantener sus prácticas en el manejo de la biodiversidad.
- A la participación y representación política.
- Al ejercicio de los derechos colectivos de propiedad intelectual, y valoración de su conocimiento ancestral.
- A la práctica de sus sistemas propios de administración de justicia y salud.

- A desarrollar con autonomía su sistema de Educación Intercultural Bilingüe.
 - A la inviolabilidad de los espacios como pueblos indígenas.
- 5.2 La legislación penal, establecerá una discriminación de infracciones comunes y propias de los pueblos indígenas, y distribución de competencias para su juzgamiento.
 - 5.3 Derecho al Seguro Social de las Nacionalidades, extendiendo la cobertura y servicios del Seguro Social Campesino.
 - 5.4 Derecho a la salud, partiendo de la legalización de los sistemas alternativos de salud, la garantía de condiciones para la prevención y tratamiento de enfermedades con la asistencia médica y servicios para todos, tanto con la medicina occidental como con la alternativa.
 - 5.5 Derecho a la seguridad alimentaria.
 - 5.6 Derechos políticos.- Contempla el derecho a la elección de los representantes de los pueblos indígenas y sus autoridades, a través de un sistema electoral especial previsto en la Ley de Pueblo Indígenas y Nacionalidades.
 - 5.7 Derechos económicos:
 - Intervenir en la elaboración de Planes de Desarrollo.
 - A participar en el uso, administración y conservación de recursos naturales, así como a ser consultados para emprender cualquier programa de prospección o explotación de recursos naturales. A participar de los beneficios que reporte la explotación de estos recursos.

- A la conservación y administración de la propiedad comunitaria de la tierra.
 - A conservar y promover el uso sostenible de la biodiversidad dentro de los territorios indígenas.
 - Administrar, conservar y utilizar los recursos renovables que existan en sus territorios.
- 5.8 Otros derechos colectivos de interés general: derecho al medio ambiente sano, derechos de los niños, de jóvenes, derechos del consumidor.

NUESTROS DERECHOS EN LA CONSTITUCION

CONAIE

Desde hace aproximadamente veinte años, las Nacionalidades Indígenas del Ecuador hemos presentado diferentes demandas al Estado ecuatoriano para que este, orientándose por un camino plural, democrático y equitativo, reconozca a las Nacionalidades Indígenas como parte fundamental y sujetos de derecho del Estado ecuatoriano.

Hemos pasado momentos angustiosos, luchas en las que varios compañeros ofrendaron sus vidas. Largos procesos de reflexión para entender a la clase política y trazarnos caminos para alcanzar nuestra máxima aspiración que es el Estado Plurinacional, el reconocimiento de los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas, y la profundización de la democracia.

El levantamiento indígena del 90, la marcha indígena del 92, el levantamiento por la ley agraria, la caída del Gobierno de Bucaram, la gran Marcha a la Toma de Quito por la Constituyente, entre otras acciones, han sido semilla para que las Nacionalidades Indígenas alcancemos el reconocimiento de nuestros derechos colectivos.

Estos logros deben ser en lo posterior concretados, en las reformas a las leyes secundarias, en la creación de una "Ley Orgánica de las Nacionalidades Indígenas" y en los procesos de desarrollo que el Estado ecuatoriano impulse.

Esto significa, que los pueblos indígenas debemos estar atentos y preparados para que los políticos en el próximo Congreso Nacional no hagan de menos o no desaparezcan nuestros derechos, que ahora están reconocidos.

Una obligación para todos los pueblos indígenas es reconocer y difundir nuestros logros, a fin de que el ejercicio de los derechos colectivos que veníamos ejerciendo, ahora reconocidos, puedan ser valorados y desarrollados sin ningún temor.

Antonio Vargas
Presidente de la CONAIE

**Estos son los derechos que hemos
alcanzado en la nueva Constitución
Política del Ecuador.**

**CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
ECUATORIANO**

PREAMBULO

El Pueblo del Ecuador

Inspirado en su historia milenaria, en el recuerdo de sus héroes y en el trabajo de hombres y mujeres que con su sacrificio forjaron la patria; fiel a los ideales de libertad, igualdad, justicia, progreso, solidaridad, equidad y paz que han guiado sus pasos desde los albores de la república; **proclama su voluntad de consolidar la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de su diversidad regional de pueblos, etnias y culturas;** y en ejercicio de su soberanía, invoca la protección de Dios; y consigna en esta Constitución, las normas fundamentales que amparen sus derechos y libertades; organizan

las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.

TITULO PRELIMINAR

Art. 1. El Ecuador es un Estado social de derechos, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural, multiétnico; de administración descentralizada y participativa. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable y alternativo.

IDIOMAS

El Estado respeta y promueve por igual todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. Para los pueblos indígenas, el quichua, shuar y los demás idiomas ancestrales; son de uso oficial en los términos que fije la ley.

Reglas Generales

Art(1) El Territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación Política se establecen las entidades seccionales, provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas; de acuerdo con los requisitos señalados por la Ley. Las demarcaciones de provincias, cantones y parroquias sólo determinan competencias políticas y administrativas.

Art. La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, estarán establecidas en la ley.

SECCION DE SALUD

Art. El Estado formulará la política nacional de salud y vigilará su aplicación. Controlará el funcionamiento de

las entidades del sector. Reconocerá y promoverá el desarrollo de la medicina tradicional; e impulsará el avance científico en el área de la salud, con sujeción a principios bioéticos.

La ley regulará el adecuado ejercicio de la medicina y de las prácticas alternativas y tradicionales.

SECCION DE LA FUNCION JUDICIAL

Art. Se reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas, el derecho de ejercer funciones de administración, de justicia y aplicación de normas y procedimientos propios en la solución de conflictos, en conformidad a sus costumbres o derecho consuetudinario; siempre que, no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con el sistema judicial nacional y las atribuciones de los poderes del Estado.

DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y NEGROS

Art. Se reconoce la existencia de los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales y al pueblo negro, que forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Art. En el marco de esta Constitución, de la Ley, y del respeto al poder público y los derechos humanos, el Estado reconoce y garantiza los siguientes derechos colectivos a los pueblos indígenas:

a.- A mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones; en lo espiritual, económico, social, cultural, lingüístico y político.

b.- A conservar la propiedad de sus tierras comunitarias que serán inalienables, imprescriptibles, inembar-

gables e indivisibles, salvo en la declaratoria de utilidad pública, y gozarán de excepciones del impuesto predial de acuerdo con la ley.

El Estado reconoce la posesión ancestral de las tierras comunitarias y las adjudicará en forma gratuita, conforme a la ley.

c.- A participar en el uso, usufructo, administración y conservación, de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de los recursos no renovables existentes en las tierras donde habitan. Acceder en cuanto sea posible, a los beneficios económicos que reporten. Recibir indemnizaciones, por los impactos socio ambientales que causen; y a conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y su entorno natural;

d.- A conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia social, de organización, de generación y ejercicio de la autoridad;

e.- A no ser desplazados como pueblos de sus tierras;

f.- A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales, a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley; y a mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural, histórico y artístico;

g.- Al uso de símbolos y emblemas que los identifiquen,

h.- A acceder a una educación de calidad y contar con su sistema de educación intercultural bilingüe.

j.- A sus propias prácticas, sistemas y conocimientos de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas; de interés vital desde el punto de vista de su práctica ancestral de la medicina.

k.- A formular prioridades en lo que atañe a su desarrollo, planes y proyectos para el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales. A recibir del Estado recursos que consten en el presupuesto general del Estado.

l.- A participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.

El Estado reconoce y garantiza los derechos de los pueblos negros en todo lo que sea aplicable. (APROBADO EN SEGUNDO Y DEFINITIVO DEBATE POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE EL VIERNES 24 DE ABRIL DE 1998).

DEBERES Y OBLIGACIONES DEL CIUDADANO

Ama Llulla, Ama Shua, Ama Quilla.
No mentir, no robar, no ser ocioso.

VOCABULARIO

Circunscripciones territoriales: zonas demarcadas.

Inalienables: Exclusivos o propios.

Imprescriptibles: Que no pueden ser anulados.