



PROYECTO CONSTITUYENDO DEMOCRACIA

Desafío constitucional



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

laTendencia

—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS

Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista *La Tendencia*
Diseño: Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial
Diseño portada: Antonio Mena
Impresión: Gráficas Araujo
Tiraje: 1000 ejemplares

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

ISBN:
Quito-Ecuador

TRANSCRIPCIÓN Y EDICIÓN DEL
SEMINARIO INTERNACIONAL

Desafíos y Nuevos Paradigmas Constitucionales

Quito 6 de marzo 2008

Manta 7 de marzo 2008

**PROYECTO
CONSTITUYENDO DEMOCRACIA
ILDIS - FES - LA TENDENCIA**



Índice

9 PRESENTACIÓN
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN
Francisco Muñoz

16 PODER CONSTITUYENTE:
PODER DE LOS PUEBLOS
PARA DARSE SU PROPIO
PRESENTE Y FUTURO
Fernando Cordero

19 NECESITAMOS MANTENER
LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO Y
DE REFLEXIÓN
Martha Roldós

Jornadas de Seminario

20 ESTADO DE DERECHO Y
ESTADO SOCIAL: CLAVES DE
UNA NUEVA DEMOCRACIA
Franz Thedieck

29 Diálogos y comentarios Quito y Manta

32 EL CONSTITUCIONALISMO
LIBERAL-CONSERVADOR Y EL
PROYECTO IGUALITARIO DE LOS
RADICAL DEMÓCRATAS
Roberto Gargarella

48 Diálogos y comentarios Quito y Manta

52 CONTROL CONSTITUCIONAL:
CONDICIONES DE APLICABILIDAD
PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN
Matthias Hartwig

61 Diálogos y comentarios Quito y Manta

63 DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD
TERRITORIAL, SOCIAL Y POLÍTICA
Darío Restrepo Botero

Diálogos y comentarios Quito y Manta

*Michael Langer**

Apoyar y acompañar al proceso constituyente que se vive en Ecuador y a su órgano máximo, la Asamblea Nacional Constituyente –objetivo del proyecto *Constituyendo Democracia* implementado por ILDIS-FES y la Revista *La Tendencia*– ha generado un conjunto de estrategias y acciones encaminadas a deliberar sobre los principales temas constitucionales y a generar propuestas constituyentes basadas en las demandas de los movimientos sociales, cívicos y sindicales del país.

Desde el mes de noviembre del año 2007 en que dio inicio su implementación, el proyecto ha realizado –conjuntamente con la Asamblea Constituyente y la sociedad civil– varios *Foros de diálogo* en ciudades como Guayaquil, Quito y Cuenca, ha coordinado niveles de apoyo a los asambleístas de la tendencia de Izquierda y a las Mesas Constituyentes instaladas por la Asamblea en diversos sitios del territorio nacional. En esta misma línea, se ha contribuido con la participación de expertos constitucionales en importantes temas solicitados por la Asamblea.

Es en este marco que se realizó, en el mes de marzo, en Quito, el **Seminario Internacional sobre Desafíos y Paradigmas Constitucionales** en el que participaron importantes constitucionalistas y expertos de Alemania, Argentina y Colombia,

* *Director del ILDIS-FES, Representante de Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador*

con el objetivo de conocer experiencias de otras latitudes y aportar a la reflexión y formulación constitucional en algunos de los principales ejes de la nueva Carta Política que se encuentra en proceso de construcción en Montecristi. Por su importancia, este evento fue replicado en la ciudad de Manta.

Al mencionado evento asistieron intelectuales, académicos constitucionalistas y políticos de la tendencia de las Izquierdas, quienes discutieron sobre las propuestas de los expertos y formularon sus puntos de vista sobre algunos de ellos. Particularmente en sesiones temáticas adicionales en la ciudad de Manta, estuvieron presentes asambleístas y asesores constitucionales, lo que sirvió en forma práctica para afinar el articulado en algunos de los puntos que se consideraron de interés para la nueva Carta Magna.

Las conferencias así como las preguntas formuladas por el público en los foros, constituye lo que presentamos en esta publicación con el objetivo de contribuir al diálogo político y democrático y al fortalecimiento de las Izquierdas en base a un desarrollo ideológico encaminado a promover una democracia post liberal y social, en el contexto de las modificaciones progresistas que se viven en el siglo XXI a nivel mundial.

En la Inauguración del Seminario me permití señalar lo siguiente: “Estamos conscientes que la Asamblea va inaugurar un texto que va a tener un gran reconocimiento. Es mi opinión que este proceso constituyente va a tener éxito no sólo si logra formular el texto requerido, sino un texto que sea respetado por el pueblo –no sólo en una votación, en un plebiscito– sino, sobre todo, en la práctica posterior; respetado porque facilitaría sinergias entre la institucionalidad y la creación de una competencia y una cultura política más democrática. Si logramos esto creo que el paso dado será gigantesco y entonces esta nueva Constitución tendrá la posibilidad real para una sobrevivencia que dure más que la última carta constitucional y que tenga un impacto tanto transformador como estabilizador en la sociedad ecuatoriana”.

Por este medio quiero agradecer a los ponentes internacionales que con sus aportes enriquecieron e inspiraron los debates que se recogen en este documento que hoy presentamos. A los asambleístas y sus asesores que se dieron cita a

nuestros eventos de Quito y Manta y generaron el diálogo necesario. Finalmente, a los destacados académicos y políticos que estuvieron con nosotros así como a los funcionarios y empleados de ILDIS-FES, a cuyo cargo estuvo la operativización logística del Seminario Internacional.

Introducción

*Francisco Muñoz**

Cuando diseñamos este Seminario Internacional sobre *Desafíos y Nuevos Paradigmas Constitucionales* –cuya transcripción y edición ponemos a su consideración en este Cuaderno– teníamos en mente la necesidad de conocer experiencias de otras latitudes sobre los principales ejes de la nueva Carta Política a aprobarse en los próximos meses, de tal manera que el evento internacional coadyuve al diálogo y a la deliberación sobre sus principales contenidos.*

Con esta intencionalidad, colocamos como tema central la concepción del *Estado Social y Democrático de Derecho* a la luz de la experiencia alemana. Sin lugar a dudas, esto permitió debatir el aspecto central de la convivencia social, es decir, el tema de los derechos humanos. Como señaló Franz Thedieck, quien fuera el primer expositor internacional, el marco normativo del Estado Social de Derecho “establece los derechos humanos como fundamento de la paz para vivir en sociedad...”

Libertad, apertura, inclusión, dignidad e igualdad son principios que se entraman en esta perspectiva. Thedieck precisa: “*Se puede afirmar, en primer lugar, que el Estado de derecho abre la posibilidad a las personas para gozar de la libertad, que es la base democrática de todo. Segundo, comporta la visión de una sociedad abierta y no cerrada, que integra a todos los elementos de la sociedad y primordialmente a los deprimidos, a aquellos que fueron excluidos por su raza, color de piel, género, etc*”.

* *Director Revista La Tendencia*

A partir de allí, el Estado Social establece mecanismos para “*alcanzar la igualdad material y real*” que tiene que ver “*con la dignidad –dijo el experto– de la vida humana de todos los ciudadanos.*”

En segundo lugar fue necesario complementar esta concepción destacando el tema de las *Garantías Constitucionales* –asunto que venimos discutiendo desde la deliberación del *Programa Constitucional de las Izquierdas*, presentado por nosotros en el mes de octubre de 2007–. Para ello, retomamos la valiosa experiencia del Estado alemán desarrollada por el expositor internacional Matthias Hartwig quien formuló la siguiente reflexión: “*¿cuáles son las condiciones materiales para la implementación de la Constitución?*” Al responder, Hartwig enfatizó en las principales características a tener en cuenta con este propósito: primero, la supremacía de la Constitución sobre los otros poderes del estado; segundo, la precisión, simpleza y claridad de la norma constitucional; y, tercero, el control por parte de los jueces, es decir, del Tribunal o Corte Constitucional.

En una tercera dimensión, el seminario internacional fue diseñado para conocer las concepciones y mecanismos de participación ciudadana. A partir de una toma de posición sobre la necesidad de implementar en la nueva Constitución la tradición radical-democrática de nuestra América orientada a la reconstrucción igualitaria de la sociedad, Roberto Gargarella, experto argentino que abordó esta temática –refiriéndose a los procesos ecuatoriano y continentales– afirmó: “*quisiéramos plasmar en la Constitución un proyecto de mayor inclusividad, de mayor igualdad material a partir de los derechos sociales*”.

Y es que sólo desde esta premisa es posible concebir la participación política como “*la necesidad de organizar procesos que permitan que reflexionemos colectivamente, procesos que deben ser inclusivos, que deben ser de diálogo*” y que –en consecuencia– requieren *incentivos constitucionales y materiales* para convertirse en prácticas, pues de lo contrario pueden quedar restringidos al ámbito declarativo.

“*Participación no solo es llamar a la ciudadanía a plebiscitos: es asegurar condiciones de inclusividad, de reflexión pública y debate. Si no hay garantía para que se debata, si no hay foros*

públicos, dice el expositor, sino existe la posibilidad de que podamos encontrar puntos de vista distintos sobre los cuales hablar, no tendremos realmente participación. Por eso es tan importante la defensa de la protesta en América Latina, necesitamos escuchar al que piensa distinto, necesitamos escuchar al que nos desafíe, necesitamos asegurarle sus derechos, necesitamos garantizar las condiciones del debate. La cuestión no es simplemente convocarse mañana, no, sino convocarse mañana a un proceso de reflexión colectiva continua, de deliberación sostenida.”

Gargarella remarcó en la esencia político-democrática de la deliberación: *“Si este proyecto de reforma se inscribe en un marco hiperpresidencialista, lo más posible es que eso tenga que ver con una sociedad a la que no se le permite participar, porque todo lo decide, de arriba para abajo, el Presidente: esas no son condiciones institucionales para que nazca y crezca un proyecto de derechos sociales, que requiere de discusión pública, que requiere de condiciones socioeconómicas distintas y por lo mismo requiere de un marco institucional diferente.”*

El cuarto tema que pusimos en el tapete de la discusión en este evento internacional fue el de la *Descentralización*, encaminado a conocer experiencias regionales en la perspectiva de apoyar la propuesta de un nuevo ordenamiento territorial del Ecuador. Para el experto colombiano Darío Restrepo Botero, encargado del análisis sobre este tema, la descentralización adquiere sentido si posibilita elevar la representación social y política y *“construir ciudadanía con un principio activo de igualdad”*. En consecuencia, de lo que se trata es de saber si la descentralización puede *“ayudarnos y de qué manera, a enfrentar, a superar (el) carácter del modelo de desarrollo, altamente concentrador y centralizado”* que existe en la actualidad.

En la fase anterior, la descentralización fue parte de la propuesta de reestructuración estratégica neoliberal del Estado, en la que el discurso de la autonomía de *“entidades territoriales ricas”* —dijo el experto— era la base para *“desprenderse del principio de la solidaridad social y política”*. Fue también parte de esta propuesta la idea de una descentralización de *“la política social”*, mientras *“se mantiene altamente centralizada la política económica como un carácter del neoliberalismo, más que de descentralizar, de transnacionalizar, de privatizar”*.

Paralelamente a esta posición, se ha venido desarrollando la propuesta de descentralización de los movimientos sociales, con la que se apostaba a “*quebrar los diques de las carencias de representación*”, avanzar hacia lo que llamó “*la socialización del poder político y del poder administrativo*”.

En este punto, Restrepo Botero insistió en la necesidad de construir la política desde lo público y no sólo desde lo partidario, como énfasis inspirativo para la nueva Constitución: “*Participación –señala– para elegir mandatarios, para botar mandatarios, para participar en el plan de desarrollo, poderlo controlar y ejecutar los proyectos. Hablamos de una socialización de la política y la administración que no necesariamente se confunde y pasa por la construcción de la red de representación partidaria de la política. Es muy profunda esta vocación de socialización del poder administrativo y del poder político de la nueva izquierda latinoamericana.*”

Finalmente nuestro expositor internacional colocó el norte emblemático de la descentralización, *descentralizar para la equidad*, que significa democratizar los recursos del estado –disputar el acceso a los bienes básicos como salud, educación, agua potable, saneamiento básico– pero sobretodo definir criterios claros para su distribución territorial. Restrepo nos dijo: “*propongo entonces una política social para la equidad que contenga la lucha contra la pobreza pero que no se reduzca a ella. Digo descentralización para la equidad política. Leyendo rápidamente el texto que nos han pasado sobre el Programa para la Constituyente, encuentro ahí los mismos principios, planeación participativa, planes de desarrollo y presupuestos participativos, mandato popular, compromisos públicos, revocatoria del mandato, evaluaciones participativas.*”

Al pasar revista, hemos apreciado cómo cuatro grandes temas, cuatro grandes ejes constituyentes, fueron abordados y debatidos en el seminario internacional *Desafíos y Nuevos Paradigmas Constitucionales* realizado en el marco del proyecto *Constituyendo Democracia*. Con este Cuaderno aspiramos a poder llevar a nuestros lectores las propuestas y los debates medulares en torno a ellos.

Quito, mayo de 2008

PODER CONSTITUYENTE: PODER DE LOS PUEBLOS PARA DARSE SU PROPIO PRESENTE Y FUTURO

Fernando Cordero

Señor Director del ILDIS, distinguidos conferencistas, ciudadanas y ciudadanos que nos acompañan en este foro.

A nombre del Presidente de la *Asamblea Nacional Constituyente* y a nombre de toda la Asamblea permítanme iniciar agradeciendo la colaboración que venimos recibiendo del ILDIS con este conjunto de iniciativas que hacen posible, por un lado, recibir el apoyo que necesitamos los asambleístas y, por otro lado, permiten a las diferentes Mesas Constituyentes mantenerse en intercambio permanente de opinión, estar en contacto permanente con quienes, sin estar en Montecristi, son los asambleístas-ciudadanos de este país ávido de cambios.

Lamentamos que la situación internacional nos prive en este valioso seminario de la presencia de un hombre de la talla de Carlos Gaviria y sobre todo que nos impida por esta vez –ya nos crearemos una nueva oportunidad– poder debatir esos nuevos paradigmas que necesariamente tienen que ser visibilizados y que están latentes en Montecristi, que están latentes en el Ecuador. Nosotros pensamos seriamente que la Constitución nueva que todos queremos es una Constitución que debe superar progresivamente el tema de los derechos; por ejemplo, pasar de los derechos individuales al reconocimiento de los derechos colectivos; pasar de entenderle al pueblo del Ecuador en singular para entenderle a este conjunto de nuestra sociedad como un conjunto de pueblos, con todo lo que ello implica y significa para un cambio incluyente.

Igualmente creemos que con esta Constitución, la democracia participativa no va a llegar a su fin, pero va a ser perfeccionada. Para un empoderamiento de la democracia participativa tenemos que crear ese poder visible, ese poder permanente que hoy está presente en la Asamblea Constituyente y que es el poder de los pueblos del Ecuador para darse su propio presente y futuro. Este tiene que ser uno de los poderes reales y concretos en la nueva Constitución y ése es un desafío que tiene que ser dilucidado no solo en el articulado sino en la propia concepción de la división de poderes y de la subordinación de todos esos poderes constituidos, después de la Asamblea, a ese poder constituyente que siempre se da el pueblo del Ecuador.

Así mismo, creemos en un control posterior a la Constitución que ojala nos permita hacer realidad esta frase, permanentemente señalada en la cotidianidad del Ecuador, de que las cosas entren en vigencia “por el Ministerio de la Ley”. Cómo no quisiéramos empezar a hablar del “imperio de la Constitución”, porque ése es el estado de plenitud del derecho, es decir el Estado en mayor coherencia de cumplimiento de este pacto social que estamos construyendo entre todos.

Este seminario no ha dejado de considerar un problema que nos inquieta a todos los ecuatorianos: el de la reorganización del poder. Esto que desde el primer día que fundamos el Ecuador, se llamó –me parece que peyorativamente– *centralismo*, no es una centralidad gubernamental y ha sido capaz de fracturar el territorio del Ecuador en 1.615 pedazos. Actualmente tenemos 794 parroquias rurales, 219 cantones o ciudades, 359 parroquias urbanas y 24 provincias. Es cierto que esta fragmentación no planificada podría haber creado un problema de ordenamiento o desordenamiento del territorio. Este desorden y desorganización territorial, esta falta de ordenamiento del territorio para cumplir fines en relación de respeto con la naturaleza, con ese espacio natural que ocupamos, refiere a una crisis del poder central, del centralismo. Por eso queremos sustituirle por una serie de poderes reales, de manera no declaratoria, no de fraseología como ha sido en los últimos 10 años de descentralización.

Creemos que hay que trabajar muy rigurosamente en la creación de esos poderes alternativos que son poderes del

propio Estado que se descentralizan como autonomías y que pueden ir desde la autonomía en las parroquias, en el ámbito de sus competencias, pasando por la autonomía municipal, a una *mancomunidad de municipios* que podría crear este concepto de gobierno provincial que tenemos hoy día ya territorializado en el Ecuador. Sin embargo, no debemos dejar de pensar en temas que ninguna de estas tres estructuras territoriales resuelve. Esta nueva estructura podrá ser útil para el ordenamiento del territorio y para el ejercicio adecuado del poder. Pero hay que pensarla también para la finalidad de crear equidad, de crear igualdad, con la finalidad de que los problemas de la pobreza y sus secuelas –que en definitiva es el objetivo de la Constitución– sean el objetivo del cambio.

Gracias una vez más al ILDIS y a los conferencistas que nos permiten estar hoy y mañana en contacto con ustedes y a todos los que nos acompañan en este debate que siempre nos enriquece. No dejen de pensar que ustedes son los mandantes y nosotros los mandatarios. Estamos para escuchar, para aprender, para debatir, pero sobre todo para después plasmar en la Constitución, con la ayuda de todos ustedes, este espíritu de cambio que se sigue respirando cada vez más profundamente en el Ecuador.

Gracias.

NECESITAMOS MANTENER LOS ESPACIOS DE DIÁLOGO Y DE REFLEXIÓN

Martha Roldós

Quisiera antes agradecer, de parte de la Comisión Directiva y de la Asamblea Nacional Constituyente de la cual hay muchos Presidentes de Mesa en esta audiencia y muchos asambleístas, agradecer a los expertos, a Michael, a Francisco que vienen trabajando con nosotros en este proceso de reflexión.

Recordar que el ILDIS viene acompañando el proceso constituyente ecuatoriano desde antes de las elecciones, ha ido acompañando muchas de las formulaciones que hemos realizado sobretodo en el ámbito de los grupos de la Izquierda en el país. Y ahora resulta muy enriquecedor, en este momento en que estamos abocados ya en el trabajo, mantener los espacios de diálogo, de reflexión, cuando parecería que no hay tiempo para nada más.

Vivimos actualmente momentos de una grave crisis a nivel de nuestra relación con Colombia y eso nos supone retos adicionales y presiones adicionales a las que ya teníamos programadas. Lamentamos no poder contar hoy con Carlos Gaviria y con Alberto Acosta que nos debía haber acompañado en esta tarde y en nombre del cual les doy un saludo a todos ustedes.

Para terminar, quiero recordar una lectura de mi infancia, y es un dicho de Mafalda: *es terrible que a veces lo urgente le quite el tiempo a lo importante*. Esta tarde y esta reflexión que vamos a tener aquí y ahora, es justamente muy importante. Les agradezco mucho a los invitados internacionales su presencia con nosotros.

Muchas gracias

MODERADORAS
Quito, Magdalena León
Manta, Rosana Alvarado

ESTADO DE DERECHO Y ESTADO SOCIAL: CLAVES DE UNA NUEVA DEMOCRACIA

*Franz Thedieck**

Para mí es un gran honor estar aquí. Ustedes saben la importancia que tiene en la vida de un constitucionalista, asistir a un proceso para reformular o crear una nueva Constitución. Al mismo tiempo, es un momento con mucha emoción por la posibilidad de encuentro entre personas y pueblos en el camino de la lucha para la democracia. Entonces, agradezco muchísimo a la Fundación FES, institución que me da la posibilidad de compartir con ustedes algunas experiencias democráticas en este momento tan importante para su país.

Debo decir que no es la primera vez que estoy aquí, he venido como asesor alrededor de 20 ocasiones en los 20 años pasados, por eso puedo decir que el Ecuador es como mi tercera Patria. Durante este proceso de democratización he asesorado también la evaluación de los resultados de la Consulta Popular de hace casi dos años: una experiencia muy rica, muy moderna— y he invitado a algunos ecuatorianos a hablar sobre este proceso de democratización porque pienso que la buena orientación sobre la democracia que nos es necesaria,

* (Alemania) Director de la fundación alemana para el Desarrollo Internacional de Asesor de Gobiernos Latinoamericanos en reforma administrativa.

no solamente viene de Europa, de los países tradicionales, sino que también viene de otros países y, entre ellos, Ecuador, que vive estos momentos de renovación de su democracia.

Como el señor Cordero dijo, no se trata solamente de invocar elementos de la democracia participativa en nuestras constituciones sino de dar más democracia al pueblo directamente y no solamente a sus representantes. La crisis de la democracia se vive en todo el mundo, la crisis de los partidos políticos también y es muy difícil encontrar una respuesta. Ustedes lo han mostrado con la deposición de tres presidentes en 10 años. Así es la democracia que no es solo voto, la democracia es también la calle, la gente que se enoja por sus intereses, ésa es la verdadera democracia. Nosotros podemos intentar institucionalizar la democracia, pero la verdadera fuerza democrática no se institucionaliza. Cuando sube el precio del pan, la gente está en la calle. Ésta es la democracia en un sistema que no es de dictadura. Por tanto es un buen momento para estar con ustedes, cuando ustedes resuelven parte de esos problemas, que también son globales. Es cierto que este camino no termina con la nueva Constitución, sino que va a continuar en un proceso de lucha para una nueva democracia.

Yo voy hablarles de experiencias alemanas. Conociendo que no se pueden transferir directamente a su situación, que es distinta económica, política y culturalmente, yo haré mi exposición con toda la modestia necesaria. Mi presentación versará sobre dos principios presentes en la Constitución alemana, como son el *Estado social* y el *Estado de derecho*, los objetivos de la democracia, los elementos básicos del estado de derecho social y democrático, garantías del estado de derecho, componente social del Estado. En Alemania tenemos dos principios más, el Estado general y la República, de los cuales no voy a hablar aquí.

***Estado de derecho:* la libertad en una sociedad abierta e inclusiva**

Los elementos básicos de una Constitución son el Estado de derecho y el Estado social. El *Estado de derecho* es un principio tradicional de todas las constituciones que se enmarcan

en las declaraciones sobre los derechos humanos. Las primeras declaraciones, formuladas en los Estados Unidos de América y en Francia, tuvieron una filosofía similar a la actual aunque ahora se cuenta con algunas innovaciones que garantizan derechos a las mujeres, a los ancianos, a los desvalidos. Se puede afirmar que, en primer lugar, el *Estado de derecho* abre la posibilidad a las personas para gozar de la libertad, que es la base democrática de todo. Segundo, comporta la visión de una sociedad abierta y no cerrada, que integra a todos los elementos de la sociedad y primordialmente a los deprimidos, a aquellos que fueron excluidos por su raza, color de piel, género, etc.

El Estado de derecho es un marco resuelto en las constituciones tradicionales. Usualmente se afirma que refiere a la democracia formal y es cierto, pero —en una primera reflexión—hay que señalar que el que sea formal no es malo pues establece a los derechos humanos como fundamento de la paz que necesitamos para vivir en sociedad. Entonces, es un marco importantísimo. Un Estado de derecho quiere preservar la integridad y la libertad de las personas frente al Estado, porque el Estado es poder y fuerza, es peligroso. Por ello, esta tradición es importante.

En este punto entonces el objetivo de una Constitución es construir una *sociedad abierta*, un concepto que he tomado de Karl Popper, filósofo y político austriaco moderno, refugiado del sistema nacional socialista, que enseñó en Inglaterra y se basó en otro filósofo alemán, Immanuel Kant, que pensó el *bien* definido por la libertad del hombre y el *valor humano* como el valor de ser un hombre libre y proteger la libertad de los demás. Es decir, la visión de un hombre que no es solamente egoísta sino que es altruista. Popper afirma también que no debemos definir el destino de las generaciones futuras pero sí podemos abrir la oportunidad para que lo definan ellas mismas. De modo que el objetivo de una Constitución no consiste tanto en definir la política de futuro sino en abrir puertas, oportunidades, para dar a otros la posibilidad de definir su destino.

Estado social:
responsabilidad del Estado y la sociedad
para apoyar a la gente

Por otro lado, en la Constitución alemana tenemos la noción de Estado social, concepto que fue formulado alrededor de los años 30 y que constituye una puerta para cambiar la situación material de la gente. Esta fórmula Estado de derecho -Estado social reúne las dos dinámicas de una revolución: una vez que se definen los derechos, el Estado social es una forma para responsabilizar al Estado del destino de los individuos, sobretodo de los pobres. Esta noción fue propuesta por un constitucionalista socialdemócrata, Herman Heller, en el año 1930, en la defensa de la República frente a los nacionalsocialistas. Tres años mas tarde, Heller tuvo que refugiarse fuera de Alemania, vivió un año en Madrid y luego murió. Su colega Karl Smith, quien participó en la Constituyente de Bonn en 1949, trajo esta fórmula a la Constitución alemana, una definición para describir un Estado que va del Estado de Derecho hacia lo social.

Pensar en el fundamento del *Estado social* quiere decir pensar, además de los derechos humanos, en la responsabilidad del Estado y de la sociedad para apoyar a la gente. En realidad, los derechos humanos son muy formales y no ayudan a los pobres. Ayudan sobretodo a la gente que está bien situada, que tiene propiedad (el derecho de propiedad, que es muy importante). Con el Estado de derecho tenemos el derecho de igualdad, pero una igualdad escrita en la ley no significa igualdad real.

El *Estado social* sugiere mecanismos para alcanzar la igualdad material, real, y la integra en la Constitución. Cuando se estudian los fundamentos constitucionales de la Revolución Francesa se aprecia cómo se puede utilizar el cuarto poder, el de los más pobres, para luchar por sus derechos y amparar la igualdad material. El *Estado social* recupera esta situación para abrir el mundo entre los ricos y los marginalizados y definir la obligación del Estado de procurar más igualdad entre los distintos grupos sociales. De esta manera, el Estado social tiene que ver con la dignidad de la vida humana de todos los ciudadanos.

Condiciones para defender nuestros derechos

El *Estado de derecho* puede definir muy claramente, de modo muy detallado, los derechos humanos. Pero los derechos humanos de una Constitución no sirven para mucho sino tienen una institucionalización. En Alemania hemos tenido, en todas las constituciones, conquistas de derechos, pero no siempre tuvimos una instancia para reclamar estos derechos. Y no se podía reclamar nuestros derechos humanos al Estado, porque no existían tribunales administrativos ni constitucionales abiertos al pueblo. Entonces, en todo *Estado de derecho* son necesarias instituciones ante las cuales los ciudadanos puedan reclamar sus derechos.

Existen dos tipos de tribunales institucionalizados en Alemania, uno de ellos es el *Tribunal Constitucional* que —aunque no es la primera instancia para reclamar los derechos— ha sido muy importante abrir este Tribunal a los ciudadanos para que ellos mismos —no solamente el Parlamento o los estados regionales— reclamen sus derechos. Cada ciudadano puede hoy día reclamar sus derechos ante este Tribunal.

Sin embargo, pienso que se necesitan además otros elementos para defender los derechos establecidos en un *Estado de derecho*, y ésta es una *instancia popular* que no la he visto en nuestra Constitución alemana, y que ustedes pueden inventar con su creatividad. Yo estoy seguro que ustedes van a encontrar algo. Es necesario que el pueblo sea activo en este proceso. Es lo que nosotros también queremos, dar oportunidades e instituciones al pueblo para reclamar sus derechos y no resolver sus problemas con actitud paternalista. Por tanto, si tenemos derechos, el *Estado social* quiere decir abrir puertas para crear las condiciones adecuadas para otro orden económico-social en el Estado. Fijar este orden económico-social es muy difícil en este momento, porque hay demasiados elementos políticos que surgen y que no se pueden apreciar de modo normal y no somos profetas. Puede ser que ustedes, en este momento, tengan una visión clara del guión económico pero pronto empezará a ser distinto. Entonces, dejen abiertas oportunidades para que el poder legislativo pueda arreglarlo después.

Inclusión de todos e independencia de los tribunales

Por otro lado, pienso que siempre es necesario implicar en su visión la composición de fuerzas y los cambios en las mismas: alguna vez la mayoría va a cambiar a minoría y la minoría va a convertirse en mayoría. Si ustedes quieren una Constitución que rija, se necesita incluir a todos los movimientos políticos del país, mas que integrar las garantías del estado de derecho, la seguridad, los derechos humanos, la separación de poderes, la legalidad y la justicia, esos elementos tradicionales sobre los que no voy a discutir.

Para los efectos de lo que venimos discutiendo tiene importancia la institucionalización del sistema de control interno desde la ciudadanía. Vincular el control a la independencia de los tribunales es muy importante. Entonces, se necesita pagar sueldos realistas y suficientes a los jueces, sino este esquema no funciona, hay que crear una ética de los jueces. En Alemania los jueces tienen una reputación altísima para el pueblo y pienso que no es posible comprar un juez en Alemania. Sin tribunales independientes, sin jueces no-corrup-tos, no se puede sostener un *Estado de derecho*. Entonces se necesita trabajar mucho en ese asunto.

¿Cómo no idealizar el *Estado social*?

En Alemania hemos establecido como derecho un subsidio mínimo para una vida en dignidad, es decir un techo para la cabeza, alimentación, el derecho al vestido, solamente lo mínimo. Antes, en nuestra Constitución de 1949, habíamos puesto bastantes derechos sociales, incluso el derecho a un departamento de calidad para cada ciudadano. ¿Qué ocurrió? No fue posible proporcionar este derecho, garantizar este derecho. Estos derechos quedaron solamente como frases del programa. No se pueden reclamar en un tribunal y el juez no puede dar este derecho concreto al ciudadano.

Así, podemos escribir bonitas frases en una Constitución pero si no cambia la vida del ciudadano, al final va éste a

quedar muy frustrado. Si la Constitución frustra al ciudadano, no ha llegado a su objetivo, va contra su objetivo.

Ahora en Alemania tenemos los derechos básicos del *Estado social* —derecho al subsidio mínimo para una vida normal— que se pueden reclamar en los tribunales. El *Estado social* tiene importancia para la definición de normas constitucionales que se implementan. Por ejemplo en el derecho de un dueño en contra de su inquilina, el *Estado social* es importante para definir los derechos de las dos partes, no es solo la propiedad lo que importa sino también la situación social en que la inquilina vive.

Pero no todos los derechos se pueden reclamar en los tribunales y esto es bueno porque —por otro lado— la repartición del presupuesto, la discusión sobre cómo se gasta el dinero público es una decisión política: ¿en defensa militar o en escuelas, o en universidades, en hospitales? La gente va a decidir con sus votos, delante de todos, qué prioridad quiere. Por ello es importante dejar estos asuntos abiertos.

Todo lo que usualmente ha hecho una Constitución ha sido fijar el *Estado de derecho* e incluso institucionalizarlo hasta con detalles para defender la libertad y mecanismos de garantía de la libertad. Pero, por el otro lado, tenemos al *Estado social* que es un concepto en desarrollo con el que venimos integrando las preocupaciones de las nuevas generaciones. Desde hace 30 años venimos dándonos cuenta de los problemas de la naturaleza, de los problema de las migraciones... ahora sabemos que se necesita dejar flexible el Estado social, abrir la posibilidad a futuros políticos para definir las nuevas propuestas de acuerdo con las nuevas condiciones.

No cerrar las puertas de la nueva Constitución

Veamos el tema de la igualdad material, en correspondencia con la igualdad frente a la ley. La igualdad frente a la ley es algo castrado porque la gente que ha monopolizado el poder no quiere que el progreso vaya más lejos, puesto que eso implica compartir su riqueza con los pobres. La noción de igualdad material va más allá: quiere repartir la riqueza de toda la gente de un país y la justicia y el legislativo tienen

que ver en ello, pero de un modo diferente cada uno. Es preciso definir claramente si es o no es posible reclamar todos los derechos sociales por los tribunales. Si se define afirmativamente, esto va a despolitizar la sociedad, pero a politizar los tribunales. De ninguna manera es encargo de un juez de definir como debe estar repartida la riqueza del país, éste es un encargo político que necesita del legislativo, de los políticos y de las instituciones.

Mi recomendación es no definir todo en la Constitución, la acción del legislativo debe tener legitimidad para distinguir la situación actual y la futura y buenas formas de solución en cada caso. Por tanto, que además de establecer subsidios mínimos para una vida humana digna, no se normen de modo tan específico otros derechos sociales aunque sí se necesita distinguirlos claramente de los derechos humanos tradicionales, de los derechos civiles.

Aquí retornamos una vez mas a mis recomendaciones sobre garantizar una sociedad abierta, no cerrada. Y crear, si es posible, un texto simple y corto. Mientras más corto sea el texto, más clara va a ser la Constitución. Si la Constitución va a ser un libro muy grande con 400 o 500 artículos, en poco tiempo será vieja y no podrá aportar a la actualidad o al futuro. Este es un peligro sobre el que se necesita reflexionar. Entonces, una de las reglas aconseja ser modestos al tiempo de no cerrar puertas: si las puertas se cierran, la Constitución será, en poco tiempo, obsoleta. Este no es el sentido en la construcción de una Constitución que se ha dicho “para generaciones”. La Constitución alemana tiene 146 artículos y tiene un año menos que yo, 59 años.

Claves de Democracia: un Gobierno que pueda gobernar y gobiernos locales con competencias

Así mismo es muy importante para la democracia garantizar futuros gobiernos legítimos, asegurar que el Gobierno pueda gobernar y no solamente sufrir las fuerzas políticas de la derecha, de la izquierda, arriba y abajo. De cara al gobierno, nosotros hemos tenido una buena experiencia con el *voto de desconfianza constructiva*. “Constructivo” ¿qué quiere decir? En

nuestro sistema quiere decir que no es posible sacar el Jefe de Gobierno sin presentar una nueva mayoría, Esto estabiliza el gobierno. No sé si este mecanismo es aplicable en su sistema.

Lo último es establecer competencias muy claras para los diversos niveles de gobierno. Los gobiernos locales son muy importantes para la democracia porque a nivel local los ciudadanos pueden controlar a las autoridades y gobiernos, algo que a nivel nacional es mucho más difícil. De modo que establecer competencias, en un país como Alemania donde ellos disponen de la mitad del presupuesto público total, es más importante que darles fuentes de ingreso. Si al nivel local solamente se dispone del 2 o 3% del presupuesto nacional, no hay verdaderamente democracia porque la democracia necesita gente que decide, pero también masa para decidir y esto sólo es posible acercando a los ciudadanos las decisiones sobre cómo invertir ese 50% del presupuesto nacional.

Con esto finalizo. El tiempo de trabajo es corto y difícil. Por ello quiero decirles tres cosas: reflexión, sabiduría y suerte!

Muchas gracias.

Diálogos

— Felicitaciones por la exposición que ha sido bastante clara. Nosotros en el Ecuador tenemos un problema para decidir sobre estados territoriales internos. Me han contado que Alemania, en su Constitución, tiene una disposición con la que el Estado puede modificar un territorio. Yo quisiera una aclaración en este sentido.

— En Alemania tenemos la posibilidad de crear, rehacer, los límites de las regiones, de los estados que son federales. A decir verdad, tuvimos un ejemplo exitoso en la época en que yo vivía en Alemania. De todas maneras, una reforma para los Estados muy pequeños, que no pueden financiar sus gastos, es un problema. Nosotros tenemos distintos sistemas de solidaridad muy complejos que al final dan a estos estados débiles más dinero que a los estados fuertes. Entonces estos estados no quieren cambiar porque es más cómodo vivir del dinero de los otros que de su propio dinero. Nosotros precisamos reformar estos sistemas de solidaridad y estamos dentro de la Comisión de la Reforma General que en este momento trabaja sobre el financiamiento. Yo espero que pronto vamos a avanzar un poco más.

— Según entiendo, el señor Thedieck ha esta aquí los últimos 20 años dándonos su sabiduría y sus consejos en estos asuntos de la Constituyente, es decir él ha vivido personalmente por lo menos dos constituyentes

en las cuales nos ha ayudado. ¿Cuál es mi temor y quisiera saber si también es el suyo? Si usted ya tiene prevista para el año 2018 una nueva Constitución, porque me parece que con lo que estamos haciendo tendremos constituciones para la coyuntura. ¿Como evitar que estas constituciones sean precisamente para la coyuntura?

— Sobre cómo evitar constituciones de coyuntura, pienso que tal vez el objetivo de las constituciones en Europa es distinto que aquí en América Latina. Se ha hecho famosa la Constitución de Colombia, desde hace 10 años tiene buena reputación. Ellos han dejado muchas cosas que puede hacerlas mejor la legislación. Es un tema difícil porque si la gente está en un proceso constituyente, ellos quieren arreglar todo. Pero no se puede fijar el rumbo para todo el tiempo. Se necesita ser modesto. Una Constitución solamente puede ser sostenible, de larga duración, si deja abiertas muchas posibilidades para la legislación futura. Solamente se necesita fijar bien el fundamento del Estado, esas son las instituciones, las atribuciones del Estado, los derechos de los ciudadanos y no más.

De todas maneras no se puede garantizar que en 20 años nuestra situación sea como la actual, entonces mi consejo sería no tener más de 200 artículos, 200 ya es demasiado. En Europa no fuimos tan inteligentes con la Constitución Europea: tiene 400 artículos. Tal vez tengamos otro chance para formular una Constitución más modesta con 100 artículos. Los constituyentes tendieron a poner todos los contratos en la Constitución y ésta fue una equivocación, no ha funcionado.

— ¿Qué política adoptaron en Alemania para que los jueces no se dejen sobornar?

— Para que los jueces no sean corruptos, hay que pensar en cómo se genera la corrupción. Probablemente una sociedad que está corrupta, el problema empieza de arriba. Yo tengo el ejemplo de un ministro de finanzas de Ecuador que se fue con dos maletas llenas de 130 millones de dólares a Panamá.

Ustedes van a recordar su nombre. Si eso ocurre, no se puede esperar que los jueces y los policías no sean corruptos. Entonces, si el gobierno es correcto, es justo, puede exigir que los demás sean correctos, justos y avanzar a penalizar la corrupción. ¿Cómo podemos hacerlo? Tal vez con la pena capital...

— ¿Cómo manejar desde los gobiernos locales el 50% del presupuesto nacional en un marco de debilidad institucional de las municipalidades más pequeñas? ¿Sugiere reagruparlas para fortalecerlas, un incremento gradual de recursos o ir a procesos diferenciados?

— Primero yo no pienso que de la noche al día pueda entregarse el 50% del presupuesto nacional a las municipalidades. Esto debería ser un proceso *paso a paso* y, de todas maneras, si mañana las municipalidades tuvieran un 10% del presupuesto nacional ya sería un éxito. En Africa, el más especializado es el país de Malí y sólo entrega el 2% del presupuesto nacional a los gobiernos locales. No sé donde está en Ecuador, sin embargo hay bastantes ejemplos de entrega del 50% a los gobiernos locales. Por ejemplo, en los Estados Unidos. Ellos tienen, a nivel local, gobiernos fuertes, les inyectan el 50%.

En Alemania los municipios reciben el 30%, y aunque pienso que no son los más preparados, creo que son los espacios más cercanos donde los ciudadanos pueden participar y al mismo tiempo controlar a los representantes políticos municipales. Por eso yo creo que la masa del presupuesto debe ser municipal. Por supuesto *paso por paso*. Aquí hay municipios que pueden recibir enseguida estos recursos, como Quito, Cuenca. Otros necesitan talvez agruparse. De todas maneras, si el municipio es pequeño, el 50% que irá a ellos será pequeño también. Entonces, es vital asegurar que desarrollen capacidades pero también darles confianza, más dinero y hacer seguimiento a los resultados. Yo veo que a este nivel también hay corrupción, pero corrupción hay en todos lados y dar a los ciudadanos la posibilidad de controlar la corrupción es más fácil a este nivel.

— ¿Qué ocurre en tu país cuando no se acata una disposición constitucional?

— En Francia, donde estoy, solamente hay control preventivo, cuando el Consejo Constitucional declara que una disposición o un proyecto de ley violan la Constitución, éstos no pueden entrar en vigor, es automático. Normalmente un gobierno o los diputados del Parlamento presentan o interponen un recurso, ellos no hacen un segundo proyecto. Por otro lado, no hay ninguna posibilidad por parte del Consejo Constitucional de penalizar el no respeto de su resolución. En Alemania es similar. Pero no sucede lo mismo en otros sistemas políticos por lo que se pierde la confianza en los poderes. Por ejemplo en Rusia, penalizar poderes o personas de los partidos estatales que no implementan las resoluciones constitucionales a través de la Corte Constitucional no sirve de nada.

— ¿Cómo evitar la proliferación o el abuso de los amparos constitucionales?

— La Corte Europea para los Derechos Humanos tiene pendientes 80 mil casos de amparo, es un gran problema. Aquí se puede hablar de la muerte de un sistema por el éxito, una paradoja. Tienen que realizar una reforma, actualmente hay una gran discusión sobre ello. Un referente podría ser el sistema americano donde el tribunal es libre de elegir los casos sobre los que quiere decidir. Es un sistema que mira más a la protección general de los derechos de los individuos.

— ¿Pueden presentarse recursos individuales por omisión o sea por la no actuación del Estado?

— Normalmente solo se presentan por actos positivos, por una violación, aunque actualmente hay un desarrollo en la jurisprudencia constitucional que reconoce también violaciones por omisión; por ejemplo en un caso que refiere a la igualdad entre mujeres y hombres se estableció que también las mujeres puedan elegir su apellido como el apellido de la

familia. Durante siglos, solamente el marido podía poner su apellido. La protección de la mujer fue posible a través de una reforma de la ley que admite también el apellido de la esposa como apellido de la familia. Entonces, si el legislador no reforma el código civil en este punto, es una violación por omisión.

Ahora, muchos casos en la Corte Constitucional suponen una violación de los derechos fundamentales por omisión del legislador. Naturalmente aquí tenemos una situación más difícil, la implementación depende mucho de la colaboración del Parlamento.

Otro problema refiere a los derechos sociales. Pensemos en los sindicatos en Alemania. Cuando hay una restricción al derecho de huelga, ésta no es solamente una restricción al trabajador sino también a los derechos de esa colectividad. Entonces ellos pueden interponer un recurso de inconstitucionalidad pero siempre tienen que demostrar que se sienten violados en sus derechos fundamentales. Es muy importante este concepto de los derechos fundamentales para el Tribunal Constitucional, porque es el que fundamenta la protección del individuo contra el Estado. Por esta misma razón no es posible interponer un amparo contra un individuo. Sin embargo, hoy en día existe una interpretación de los derechos fundamentales en el sentido no solamente de asegurar una protección frente al Estado sino también en el sentido de que el Estado debe tomar medidas para proteger adecuadamente a la gente. Por ejemplo en lo que concierne a la protección de refugiados, el Estado es obligado a establecer procedimientos que garanticen la protección a los migrantes.

Otra innovación también refiere a las decisiones del Tribunal Constitucional respecto a derechos sociales, por ejemplo en el caso de los impuestos. Antes, en Alemania, estábamos simplemente obligados a pagar los impuestos. Hace más o menos 10 años, la Corte decidió que se tiene que tomar en cuenta la posición de las familias, sus obligaciones respecto de sus hijos y el nivel de sus salarios para decidir si debe o no imponerle impuestos.

EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL-CONSERVADOR Y EL PROYECTO IGUALITARIO DE LOS RADICAL DEMÓCRATAS

Roberto Gargarella

Gracias por la presentación y la invitación y muchísimas gracias a ustedes por haber venido. Antes de realizar mi presentación, me gustaría resaltar varios puntos centrales de la presentación anterior sobre la importancia de una Constitución abierta, modesta, generosa, respetuosa con las generaciones posteriores, y una diferencia, puntual, sobre la pena capital (estoy en contra), pero principalmente con la reflexión que se hizo sobre el lugar de los derechos sociales en la Constitución. Yo creo que es muy importante rescatar el valor de la incorporación de los derechos sociales en la Constitución y haré alguna referencia a este tema.*

A mí me convocaron para hablar sobre el dilema democracia representativa - democracia participativa. Voy a hacer una reflexión a partir de mis estudios sobre la historia del constitucionalismo latinoamericano, sobre sus orígenes, porque es importante construir a partir del conocimiento sobre *dónde y por qué* nacieron estos modelos. A la hora de pensar este fenómeno constituyente que está ocurriendo en muchos países de la región, creo que –antes que una vuelta sobre la perfección de la reforma constitucional– tiene sentido pensar en la tradición constitucional de la cual venimos y la tradición constitucional a la cual nos dirigimos. Por ello, dedicaré primero un breve espacio para comentar cuál ha sido el proyecto constitucionalista victorioso en América Latina y cuál fue el proyecto desplazado o derrotado, al que

* (Argentina) Profesor Constitucionalista de la Universidad de Di Tela Bs. As. Argentina.

llamaría *modelo radical democrático*. Me parece que muchos estamos buscando ahora una recuperación de ese modelo radical democrático y por eso merece una consideración que implique, quizá, comprometerse con ese modelo no solo en la retórica.

***Entre la cruz y la espada:* la tradición constitucional autoritaria**

¿Cuál fue el modelo constituyente victorioso en América Latina? En realidad, muchas constituciones latinoamericanas se forjaron como parte de un acuerdo entre las fuerzas liberales - conservadoras que estuvieron disputando durante una parte del siglo XIX. En países como Ecuador, Colombia, Argentina, México, el siglo XIX se inauguró con la Independencia y con batallas crueles, sangrientas, entre liberales y conservadores que se exterminaban entre sí. Hacia mediados de siglo, por un temor que yo califico de *más imaginado que real*, liberales y conservadores comenzaron a trabajar juntos y dieron lugar a la base constitucional de sistemas como los que hoy en gran medida nos acompañan. Ese modelo se caracterizó por algo así como un híbrido entre liberalismo y conservadorismo. El acuerdo se dio en México, en Chile, se dio en parte en Colombia, en Argentina, también en Ecuador de algún modo.

Esa unión entre *la cruz y la espada* que ha marcado en buena medida nuestra vida constitucional, extremó algunos de los rasgos de sistemas centralistas en los cuales se inspiró como el de Chile y el sistema presidencialista norteamericano basado en el principio de desconfianza hacia la ciudadanía, desconfianza en la capacidad del ciudadano. Pienso que esas marcas continúan teniendo mucho impacto a pesar de que las constituciones fueran irrespetadas muchas veces, especialmente en países como Ecuador donde esta tradición fuera extraordinariamente fuerte.

El constitucionalismo ecuatoriano está muy marcado por la tradición de la fuerza, el orden, *la espada y la cruz*. Pensemos, por ejemplo, en los años del constitucionalismo alrededor de García Moreno, una figura autoritaria como pocas en la historia temprana de Latinoamérica. García Moreno se inspiró en otro orden constitucional muy autoritario: el

constitucionalismo chileno de 1833. En buena medida la Constitución de 1869 –proyecto que avanza García Moreno– es el reflejo de aquel constitucionalismo autoritario chileno que muchos latinoamericanos –por ejemplo Alberdi en Argentina– vieron como un tipo de constitucionalismo estable. Alberdi, político argentino, intelectual liberal - conservador, tal vez el más importante representante del constitucionalismo temprano en Argentina, dijo –y era la voz de su generación–: tenemos que dejar de lado el principio rusioniano de la soberanía del pueblo para construir la nueva Constitución a partir de la soberanía de la razón. Esta frase marca mucho de lo que define al constitucionalismo argentino y latinoamericano. La reivindicación de la soberanía de la razón por encima de la soberanía del pueblo es el argumento utilizado para dejar de lado la pretensión de la vocación mayoritaria del constitucionalismo francés, para construir un nuevo constitucionalismo basado en un poder concentrado.

El principio de la separación entre ciudadanos y representantes –que se deriva de la desconfianza–, promueve distinguir entre representantes y representados bajo el argumento, en su momento entendible, de que no había que permitir que los representantes fuesen atrapados por la coyuntura: había que otorgarles libertad para hacer y deshacer. Esto se compagina también con la idea de querer instalar *el orden*, como respuesta al desorden de la época. Muchos latinoamericanos se fascinaron con el modelo chileno de 1823 y 1833 porque representaba un modelo de estabilidad. García Moreno viajó a Chile y se fascinó con el modelo chileno. Alberdi junto con Sarmiento, argentino también, viajaron a Chile y quedaron fascinados con el modelo chileno y quisieron importarlo a Argentina. Otra idea de Alberdi fue una como esta: *vamos a vaciar nuestras constituciones en el molde la Constitución norteamericana, salvo en lo que tiene que ver con el orden y el Presidente porque en eso nos basaremos en el modelo chileno.*

Ecuador: el *perfeccionismo moral* conservador de García Moreno

García Moreno hizo algo muy similar cuando definió dos principios que marcaron al constitucionalismo conservador ecuatoriano durante mucho tiempo y que tienen que ver

con lo que yo llamaría *el orden político autoritario* y el *perfeccionismo moral*, esta conjunción de *la cruz y la espada*. La espada: el orden. La cruz: el *perfeccionismo moral*, en términos sobre todo religiosos. Este modelo definido por la desconfianza y la separación de representantes y representados, definido por las ideas del orden y del perfeccionismo moral, implica una *autonomía* del constitucionalismo, supone que el constitucionalismo puede ser separado de las condiciones sociales. Este es el modelo de constitucionalismo que triunfó, que sentó las bases de nuestros estados y aun cuando hemos tenido gobiernos muy inestables, yo creo que esas bases quedaron intactas y organizaron nuestras sociedades como sociedades desiguales económicamente y excluyentes social y políticamente.

La exclusión política tuvo que ver además con un sistema dual de concentración territorial y concentración del poder en el Presidente. Este es el modelo liberal-conservador autoritario y presidencialista triunfó frente a un modelo radical democrático que en su momento se presentó como alternativo. En Argentina también venimos de tradiciones muy autoritarias en cuanto a constitucionalismo, En buena medida el constitucionalismo que llega al siglo XX y aún al siglo XXI, es un constitucionalismo hereditario de aquel primer constitucionalismo marcado por la espada y la cruz. Bueno, el trasfondo que merece compartirse, el trasfondo contra el cual hay que pelear y que es muy difícil de pelear, es el trasfondo de este constitucionalismo que explícitamente trató de socavar la participación política, trató de distanciar representantes y representados, trató de cortar los brazos a la ciudadanía con sus representantes, trató de fortalecer al Ejecutivo, trató de consagrar la Constitución alrededor de una sola región.

Constitucionalismo radical-democrático: la tradición desplazada

Frente a lo señalado, querría llamar la atención sobre lo que fue la tradición constitucional democrático-radical presente en esos años, también en países como Ecuador si uno piensa en Eloy Alfaro, en Juan Montalvo. El rastreo que en su momento hice del constitucionalismo temprano en América Latina distinguió a ese constitucionalismo democrático radical, no para decir “eso es lo que hay que retomar”, sino para

señalar que hay modos distintos de pensar el constitucionalismo y que esa tradición, aun hoy, puede enseñarnos cosas sobre las cuales hemos dejado de pensar.

En América Latina el constitucionalismo *radical democrático* fue una alternativa relativamente débil, no hay buenas expresiones constitucionales de ese modelo. Pero si encontramos en todos los países de América Latina esas figuras aisladas, muchas de ellas muy importantes, que pueden asociarse al pensamiento radical. Trataré de hacer un denominador de este pensamiento radical democrático a través de algunas ideas, vinculándolas con las ideas tradicionales de *libertad, igualdad y fraternidad*.

Libertad, inclusión, solidaridad

¿Cuáles eran los núcleos esenciales del pensamiento radical democrático en asociación con estas ideas conocidas por todos como *libertad, solidaridad y fraternidad*?

En materia de *libertad*, los radical-democráticos difundieron una idea contraria a la que defendieron muchos liberal-conservadores que veían a la libertad asociada con la idea de *laissez faire*, de dejar hacer. Frente a esto los radical-democráticos plantearon concebir de otro modo a la libertad, no como *dejar hacer* sino como *independencia* de la persona. Frente a la idea que Alberdi o el colombiano Samper identificaban como el pilar del constitucionalismo que era el *egoísmo* (había que dar rienda libre al egoísmo personal), los radical-democráticos reivindicaban la *virtud cívica*, un tema recurrente en Rousseau, en el republicanismo filosófico, en el republicanismo político. Es decir, reivindicaban la *virtud cívica* en tanto compromiso con *el de alado*, como solidaridad, como compromiso con mi nación. No era una mera reivindicación retórica. Aunque jugaba un papel central en la retórica radical democrática, se preocupaban por cuáles debían ser las condiciones materiales para que la gente pudiera comprometerse con los intereses de los demás, con los intereses de su país y mucho de eso tenía que ver con sentirse parte o sentirse integrado, incluido en el sueño, con una relativa igualdad material. Si no estaban todos en el mismo barco, su interés no iba a ser igual *al de alado* porque íbamos a tener una sociedad partida en dos o en tres o

en 50. Entonces, sostenían esta idea de libertad asociada con el compromiso y la solidaridad, con la idea de *virtud cívica*. Pero no se trataba de una idea ingenua de *virtud cívica* sino una que reivindicaba la existencia de esas convicciones sociales que hacían posible que uno se sintiera comprometido con el destino de su país.

La idea de *igualdad* también fue distinta. Frente a la idea de igualdad formal que defendían muchos liberales (por ejemplo, cuando se terminó la esclavitud o cuando se declaró la abolición del tributo indígena, los liberales decían *ahora ya somos todos iguales*), la tradición radical democrática reivindicó la necesidad de ir más allá de la igualdad formal. Era necesario mucho más para asegurar la igualdad y entonces tuvimos el proyecto de Artigas, el famoso *reglamento provisorio*, que es un documento absolutamente notable en la historia latinoamericana. En 1811 se expide ese reglamento que formula no sólo una redistribución de la tierra sino una redistribución de la tierra con prioridad especial para los mulatos, los zambos, los negros.

Otro ejemplo en similar sentido es el de Murillo Toro en Colombia que te muestra cómo pensaban estos demócratas radicales la idea de igualdad. Murillo Toro, quien llegó a ser Presidente de Colombia, fue una de las figuras centrales en la afirmación del sufragio universal en su país. Cuando se consigue el sufragio universal y se da la primera elección, arrasan los conservadores. Entonces los colegas de Murillo le increpan: *¿en qué nos has metido con esto de reivindicar el sufragio universal?* Murillo —que no era ningún tonto— les responde: *no, ustedes no se han equivocado, ustedes creen que porque el sufragio nos salió mal hay que tirar abajo el sufragio universal; no, lo que hay que hacer es cambiar la estructura de distribución de la tierra*. Es decir, planteaba ir más allá. *La mala distribución de la tierra*: eso era lo que estaba deteniendo a Colombia en el pasado. No había que dejar de lado el sufragio universal sino que había que pensar en cuáles eran las condiciones materiales para que el sufragio universal tuviera sentido. En cierta medida, formuló la conexión que reivindicaría el pensamiento radical-democrático: la idea de no hay reforma política sensata que no se acompaña de una reforma económica en el mismo sentido, no hay una reforma política igualitaria si está fundada sobre un esquema institucional y, sobre todo, social y económico, marcado por la desigualdad.

Desconcentrar la autoridad, el poder, los territorios

El tercer punto es el de la *fraternidad*: contra el individualismo que reivindicaba el pensamiento liberal, muchos liberales radicales latinoamericanos reivindicaron la fraternidad y la asociación. Un ejemplo excepcional es el de Juan Montalvo en Ecuador, creador de la Sociedad Republicana y de otras sociedades de fraternidad. Un fantástico discurso dictado por él en la inauguración de una de estas sociedades, demostró cómo pensaba la reforma constitucional, la reforma política, conectada a una organización social diferente basada en la idea de lo colectivo. Estos demócratas radicales confiaban en los ciudadanos, contra la desconfianza de los liberal-conservadores y —éste es el último punto que mencionaré en la reconstrucción del pensamiento radical-democrático— no sólo reivindicaban esa confianza sino que fueron muy críticos del sistema representativo justamente porque confiaban en la capacidad política de los ciudadanos.

Por ello, esta tradición democrático-radical fue anti-presidencialista. En su momento, Bolívar hizo que creciera mucha reacción en su contra debido a sus pretensiones centralistas. Si bien era una figura heroica en muchos sentidos, Bolívar fue también una figura clave del constitucionalismo autoritario latinoamericano, el proyecto constitucional bolivariano fue un proyecto autoritario. En muchos lados, por el temor que generaba Bolívar, se empezó a gestar esta corriente radical-democrática muy crítica del presidencialismo.

Pensemos por ejemplo en el chileno Francisco Bilbao, cuyo pensamiento se convirtió en la tradición más crítica del modo de pensar la representación política, un caso muy adelante en el siglo XIX. Ciertamente Bilbao llevó el proyecto antiautoritario a su expresión más extrema, pero el rasgo anti-presidencialista estuvo presente en todo el constitucionalismo radical-democrático. Bilbao fue rabiosamente antirepresentativo usando el mismo argumento de Rousseau: *la delegación de soberanía es la esclavitud*. No todos llegaron tan lejos como Bilbao, pero muchos acompañaron a Bilbao en la reivindicación de esta lectura y este compromiso antiautoritaria. Digamos que el rasgo común de estos radical-demócratas por el anti-presidencialismo se dió porque entendían que no había salida

para la sociedad democrática que ellos proponían, de la mano de un sistema presidencialista que implicaba concentración de la autoridad, centralización del poder y concentración territorial. Lo que ellos reivindicaban era exactamente lo contrario.

Si hoy muchos de nosotros reivindicamos un discurso radical democrático, tenemos que repensar la historia de lo radical democrático en América Latina. Hay mucho para aprender de esa historia porque coincide en muchos puntos con lo que hoy debatimos. Ellos no veían al constitucionalismo como autónomo de otras esferas de la sociedad, concebían la reforma constitucional como una parte de la reconstrucción igualitaria de la sociedad. Por otro lado, ellos no suscribían simplemente la retórica de la participación; comprometerse efectivamente con el principio de la participación implica ir muy lejos. Ellos reivindicaban la participación democrática como sinónimo de la descentralización del poder, como sinónimo de un combate al presidencialismo. Creo que son lecciones muy importantes sobre las que tenemos que seguir pensando. No es fácil conseguir un sistema participativo montado sobre un sistema presidencialista.

Reforma constitucional y reforma económico - social

Otro rasgo muy importante, y también muy olvidado, fue la vocación por vincular la reforma constitucional a una reforma económico-social. Muchos de estos radical-demócratas creyeron importantísimo cambiar la Constitución, pero también sostenían la convicción de que ese cambio empezaba desde la base material de la sociedad. En el discurso que pronunciara Ponciano Arriaga, quien ese momento fuera el Presidente de la Comisión Constituyente de Mejiico de 1857, dijo que la Constitución debía que ser *la ley en la tierra*. ¿Qué quiso decir? Y —esto como metáfora— quiso decir: *nosotros podemos cambiar todos los artículos que querramos, pero si esta Constitución nace —como finalmente nació— en el marco de una sociedad dramáticamente desigual, lo más posible es que termine siendo comida por esa desigualdad*. Es decir, que no pueda otorgar garantías. Su mensaje, por tanto, fue: *usemos la Constitución también para pensar cómo organizamos económicamente al país*.

Hoy uno puede decir, *bueno, si nos ponemos a pensar en esto, no terminamos mas, es demasiado riesgoso*. Estoy totalmente de acuerdo, pero yo rescataría esa ilusión, la idea de que si uno desvincula al constitucionalismo igualitario de un modelo económico igualitario, lo más posible es que esa Constitución se convierta en una declaración de buenas intenciones. Para ir en pos de una Constitución más abierta y más igualitaria no podemos pensar en el vacío. En la medida en que la pensemos en el vacío, en la medida en que pensemos como dimensiones autónomas a la política de la economía, estaremos en el camino equivocado. Este es uno de los buenos legados de esta tradición radical-democrática.

El último legado lo vincularía con la idea de los derechos sociales. Insisto en que se debe poner un énfasis especial en las ideas de mayor apertura política y mayor fortaleza material de las que se hablado en la exposición anterior. Quisiéramos plasmar eso en la Constitución, un proyecto de mayor inclusividad, de mayor igualdad material a partir de los derechos sociales. El doctrinalismo liberal conservador argentino por ejemplo —pienso en Alberdi—dijo: *miren, ahora lo que importa son las libertades económicas, las libertades políticas no nos importan, la igualdad material no nos importa*. Yo creo que es absolutamente importante que el nuevo constitucionalismo tome importancia no sólo de la necesidad de las reformas económicas sino también de la necesidad de abrir las instituciones hacia la ciudadanía como parte del proceso de asegurar los derechos económico-sociales.

Los derechos sociales se incorporaron en los años 40 en muchos de nuestros países sobre una estructura institucional orientada en una dirección opuesta. Lo que hizo esa estructura institucional durante todos esos años es trabajar en contra de los derechos económico-sociales, al punto de ahogarlos, de sofocarlos. No se puede meramente incorporar una serie de artículos, digamos, progresistas en una estructura constitucional conservadora. Hay que replantear sobre qué estructura institucional van a operar estos derechos.

Así, si uno reivindica un modelo radical democrático hay que estar conciente de cuál es la estructura sobre la cual se va asentar este modelo porque corremos el enorme riesgo de convertirlo en un proyecto que nace muerto si no somos

concientes de los límites que nos imponen las estructuras económicas existentes. Esto no es una sugerencia acerca de abandonar la reforma radical democrática porque tenemos limitaciones, no. Es similar a lo que decía Murillo Toro: es lo contrario, es la reivindicación de la radicalidad que debe tener la reforma para tener sentido. Para hacerlo explícito: una reforma radical democrática difícilmente se logrará en el contexto de una sociedad definida por desigualdades. Obviamente ya se sabe que es muy difícil cambiar todo —o al menos no debemos ser ingenuos para creerlo— pero debemos pensar que difícilmente una reforma constitucional igualitaria podrá florecer en un contexto social y económico desigualitario. Y, del mismo modo, una reforma constitucional igualitaria no se concreta con la inscripción de 4, 5 o 10 artículos con una retórica igualitaria dentro de una Constitución que estuviese definida por principios contrarios como el presidencialismo y por las marcas de una historia de 200 años expresadas en líneas político-institucionales liberal-conservadoras, porque van trabajar permanentemente en contra de cualquiera de estas reformas.

Estado y Participación: no basta la mera invocación

El último punto que quiero abordar es una reflexión sobre cómo concebir la participación política. En este planteamiento introduzco una sofisticación sobre lo que muchos de los pensadores radicaldemócratas proponían: es la idea de entender la participación no como sinónimo de que el “pueblo hable” sino como la necesidad de organizar procesos que permitan que reflexionemos colectivamente, procesos que deben ser inclusivos, que deben ser de diálogo. En la medida en que no hagamos esto, lo que haremos será reivindicar el *neopopulismo*. Por ello planteo que lo que merece reivindicarse es un régimen de autogobierno y autogobierno requiere inclusión. Esto es absolutamente importante hoy en América Latina, porque nuestra sociedad está marcada por la exclusión. Necesitamos reivindicar el debate público frente al mero griterío, frente a la voz concentrada. En nuestros países, la autoridad está concentrada, la voz está concentrada. Se escucha a quienes tienen dinero, a quienes tienen poder. El ideal de autogobierno es ampliar las voces por eso un sistema

institucional distinto al que hoy tenemos, puede ayudarnos a conseguirlo.

Además, si uno quiere retomar las mejores lecciones de esta tradición democrático-radical, tiene que empezar a pensar en un mecanismo en relación con las condiciones económicas en las cuales se inserta la Constitución, tiene que crear instituciones que verdaderamente abiertas a la ciudadanía.....no es suficiente con que existan mesas e instituciones con las que simplemente se diga en la Constitución “vamos a participar más, vamos a ser una sociedad en donde se participa más”. No. La participación necesita de incentivos: quizá incentivos constitucionales, quizá incentivos materiales. No basta lo que uno lee en los proyectos de reforma de muchos países. Aquí también veo una excelente intención de ir hacia un Estado más participativo, un Estado más social, pero no basta con la mera invocación.

¿Cuáles son los incentivos institucionales que debemos insertar en la Constitución para que la participación sea posible? ¿Cuáles son las condiciones económicas sobre las que vamos a trabajar para que ella sea posible? En la medida en que el sistema económico en nuestras sociedades sea del tenor del que tenemos ahora, donde estamos desesperados por llegar a fin de mes, donde la desigualdad es la marca, donde tenemos que trabajar todo el día para contar con la subsistencia de nuestros hijos, de nuestra familia, obviamente la solidaridad cae en el vacío. ¿Cuándo voy a tener tiempo para involucrarme en actividades de solidaridad? ¿Cuándo voy a tener tiempo para salir a trabajar para los demás si la maquinaria cotidiana me obliga a dedicarme a la subsistencia propia y la de mis hijos? Obviamente que en este punto no deben involucrarse meramente palabras bonitas.

No tenemos que bastardear la idea de participación

Dos comentarios más. El primero es el siguiente. Yo defiendo la tradición radical democrática sobre el valor y la importancia de la participación, pero no tengo que ser ingenuo con la participación. Muchos de nosotros hemos conocido en América Latina experiencias recientes de convocatorias a

plebiscitos, a referéndum, a “participación popular”, hechas por gobernantes autoritarios. Desde Fujimori en Perú a Pinochet en Chile, llamaron a plebiscitos y estaban muy felices de llamarlos. ¿Cuál es la diferencia? Si nosotros proponemos convocatorias a la participación popular y no apoyamos la inclusividad, una verdadera discusión pública, la existencia de foros donde criticar y expresarse, esto constituye simplemente un llamado desde el autoritarismo. No tenemos que bastardear la idea de participación como la bastardeó en su momento Fujimori, convocando un plebiscito en condiciones en que no había debate posible, donde no se escuchaba a la oposición, donde el partido político de oposición estaba clausurado. No tenemos que seguir el proyecto político de Pinochet, que también llamó a un plebiscito en condiciones en que no se dejaba hablar a la oposición.

Participación no es solamente llamar a la ciudadanía a plebiscitos: es asegurar condiciones de inclusividad, de reflexión pública y de debate. Si no hay garantía para que se debata, si no hay foros públicos, posibilidad de que podamos encontrar puntos de vista distintos sobre los cuales hablar, no tendremos realmente participación. Por eso es tan importante la defensa de la protesta en América Latina, necesitamos escuchar al que piensa distinto, necesitamos escuchar al que nos desafíe, necesitamos asegurarle sus derechos, necesitamos garantizar las condiciones del debate. La cuestión no es simplemente “convocarse mañana”, no, sino *convocarse mañana a un proceso de reflexión colectiva continua, de deliberación sostenida*. No llamar “el día 14 de marzo a hacer un plebiscito”, sino *llamar a un proceso de discusión permanente*; organizando foros para eso. Esto implica una reflexión que vaya más allá de las instituciones, hacia mirar cómo hemos organizado el proceso. ¿Tenemos una, dos, más voces? ¿No se escuchan solamente las voces de los que tienen poder o dinero?

Un proyecto igualitario: ¿en qué condiciones es posible?

Quiero insistir sobre los riesgos de definir una reforma igualitaria montada sobre una tradición muy desigualitaria. Hay que estar muy conscientes de los límites contra los cuales vamos a plantear las reformas. Como dije, esas decenas

de años que hemos vivido en un marco institucional liberal - conservador y en un marco económico anti-igualitario, van a trabajar permanentemente en contra de la consolidación de cualquier proyecto constitucional igualitario. Las condiciones socioeconómicas desiguales pueden terminar comiéndose una reforma constitucional progresista, pero lo mismo puede suceder con un marco constitucional de corte liberal-conservador.

En el siglo XX, la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas hicieron reformas para tratar de dar cabida a los derechos sociales que no habían dejado entrar en el siglo XIX, cuando la gran mayoría de constituciones se consolidaron como constituciones excluyentes de la cuestión social. En el siglo XX se reconoció esa deuda y se quiso reincorporar esos derechos en la Constitución. Sin embargo, los derechos sociales incorporados en las constituciones no pudieron cobrar vida porque no se hicieron –entre otras cosas– las reformas institucionales necesarias para acompañar las reformas inclusivas de los derechos sociales. Si este proyecto de reforma se inscribe en un marco hiperpresidencialista, lo más posible es que eso tenga que ver con una sociedad a la que no se permite participar, porque todo lo decide, *desde arriba para abajo*, el Presidente: esas no son condiciones institucionales para que nazca y crezca un proyecto de derechos sociales, que requiere de discusión pública, que requiere de condiciones socioeconómicas distintas y por lo mismo requiere de un marco institucional diferente.

Con esto termino mi presentación que resumiré en dos puntos: estamos instalados en un marco institucional marcado por el proyecto autoritario que nació –como mínimo– en el siglo XIX. Ese marco institucional y el marco económico desigualitario nos van a limitar en lo que podemos hacer actualmente; por tanto, tenemos que estar conscientes de la necesidad de atacar ese marco institucional junto a ese marco económico; de otro modo, ningún proyecto igualitario va a ser posible.

Diría entonces que tenemos algunas razones para reivindicar la tradición radical democrática que tiene raíces en nuestra historia: tenemos mucho para aprender de aquellos que originaron esa tradición. Debemos ser conscientes de los

límites que enfrenta esa reivindicación en la actualidad pero no para creer en esos límites sino para renovar las fuerzas, y esto no es una mera cuestión de palabras, para reconocer hasta dónde podemos y debemos llegar si estamos efectivamente comprometidos con cierto tipo de reformas de corte igualitario.

Muchas gracias.

Diálogos

— ¿Podría profundizar su crítica al parlamentarismo y a las medidas igualitarias que adoptan presidentes fuertes?

— En América Latina se está hablando de reformas igualitarias promovidas por presidentes muy fuertes. Este es el tipo de cosas que me interesaban marcar como críticas desde el movimiento radical democrático. Cualquier radical demócrata hubiera dicho: éste no es el camino; una reforma igualitaria requiere una política igualitaria y una política igualitaria se lleva de bruces con el hiperpresidencialismo latinoamericano. No se puede promover una política igualitaria mientras se tenga un sistema centralizado de decisiones en una sola persona. Una sociedad democrática es lo contrario a eso.

Sobre el parlamentarismo, el proyecto liberal conservador veía al representante como un embajador al que uno le da órdenes y lo saca cuando quiere. Los radical-demócratas querían representantes sujetos con una rienda muy corta a la ciudadanía y no un representante independizado, libre para hacer lo que quiere porque una vez que esto se establece, los ciudadanos pierden el control absoluto. Si uno piensa en los instrumentos de gobierno participativo que nos han dejado los proyectos conservadores triunfantes, la única herramienta de control que le queda al ciudadano es el voto periódico, una herramienta necesaria pero pésima e incompleta.

Cuando 20 millones de personas votan en un país a favor de una persona, ¿qué es lo que quieren decir esas personas con ese voto, cómo leer eso? Primero, damos un voto por 4 años

o 6 años, básicamente estamos impedidos de ejercer control a nuestras quejas durante este tiempo. Los elegidos se lo toman como una carta blanca para hacer lo que quieren y mucho más. ¿Y qué es lo que quiere decir ese voto? Hay gente que vota al gobernante porque es mujer, a otros les gusta porque piensan que va instaurar políticas sociales, otros lo votan porque son presidencialistas, otros porque son religiosos. Entonces es como si estuviéramos en la *edad de piedra* de la comunicación política, como si no tuviéramos herramientas para comunicarnos. No hay sorpresa si, cuando el Parlamento vacía un contenido político, la gente pierde credibilidad en el Parlamento. ¿Por qué? Porque a cualquier empresario le es infinitamente más fácil acceder a un legislador que a un ciudadano. Puede haber 20 millones de personas en la calle y eso significa mucho menos que un empresario golpeando la puerta de un legislador. Tenemos todos los canales cortados con nuestros representantes, esos canales fueron cortados explícitamente, o sea que éste es el resultado esperado, no el resultado de una anomalía. Por eso me interesaba recuperar la propuesta democrático radical.

— ¿Cuál es el rol de los jueces si no se pueden garantizar los derechos sociales? Si solo se incorporan como derechos de segunda, tercera o cuarta generación que son más bien académicos. ¿Cuáles son opciones concretas más viables?.

— Sobre los derechos sociales y el rol de los jueces, pienso que es un error defender que los jueces intervengan en relación con los derechos individuales pero no con los derechos sociales sosteniendo que los derechos individuales no representan la distribución. Es obvio que los derechos individuales también implican la distribución. Si un gobernante, por ejemplo en una provincia de mi país, decidiera no dar paso a una elección, el juez obviamente que debería obligarlo, aun cuando el gobernante dijera no, la elección es carísima, va costar un millón de dólares. Claro que requiere recursos pero no importa, tiene que obligar a que el gobernante movilice esos recursos de dónde sea y realice las elecciones. Quiero decir que los derechos individuales son tan costosos como los derechos sociales. Todos los derechos cuestan.

Hay un famoso libro que se llama *El costo de los Derechos*, y el punto es ése, todos los derechos cuestan. Basta de insistir con la idea de que los derechos sociales son caros, y por ello no se los puede implementar. No: todos los derechos cuestan. Tener tribunales no sólo cuesta, sino que es carísimo. Tener policía cuesta, tener seguridad cuesta, tener elecciones cuesta. Lo que tenemos que decidir es qué prioridades de gastos establecemos y en esta discusión los jueces pueden participar, por supuesto, pero debe ser un debate esencialmente político aunque los jueces puedan tener un rol importante en esta discusión.

Ejemplos de mi país o de Colombia son ilustrativos al respecto y no lo digo de modo nacionalista porque la justicia argentina me ha dado vergüenza. Hoy existen algunos jueces en el Tribunal que le han dado una marca interesante. También el constitucionalismo colombiano se ha involucrado en la discusión sobre derechos. Doy un ejemplo. Un gran problema en Argentina tiene que ver con la contaminación del Río de la Plata por el hecho de que las empresas sistemáticamente vuelcan sus residuos al río. Hubo una cantidad de demandas de gente afectada que llegaron a la Corte Suprema y ésta decidió lo que debía decidir. Primero, dijo acá se involucran derechos colectivos y sociales y ésta no es una cuestión que me es ajena, me involucro. Pero ¿de qué manera me involucro? Me involucro de un modo que no signifique reemplazar al legislador. Lo que hizo el poder judicial es lo mismo que se hizo en Colombia en un caso similar: es ayudar al legislativo a decidir, convocar audiencias públicas. Así, en Argentina se dieron audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema donde estaban citados –por ejemplo– el Ministro de Ambiente y le decían ¿cuál es su plan para que no haya mas contaminaciones? ¿Qué va a hacer para que no haya más contaminaciones?

De este modo la justicia no decidía, no tomaba el lugar del legislador, no necesitaba hacerlo. Lo que hizo –sin embargo– fue no lavarse las manos, involucrarse en la discusión, ayudar al legislador. Resalto entonces que hay cantidad de mecanismos que pueden usar los jueces para ayudar al legislador en lugar de reemplazarlo, ayudar a las políticas en vez de comérselas.

— Mi pregunta es ¿cómo democratizar los medios de comunicación masiva –radios, televisión, prensa, medios hablados, medios escritos y también los medios electrónicos–? ¿Cuál sería la recomendación para democratizar los medios de comunicación?

— Quiero dar una respuesta con un ejemplo de un caso que se dio en los Estados Unidos y que implicaba que la justicia ayude a un control más democrático de los medios de comunicación. La doctrina estaba marcada con el siguiente principio: decía los medios de comunicación tienen deberes más importantes que sus derechos cuanto más fuertes sean esos medios de comunicación. No se hablaba, en este caso, de tratar al dueño del medio o de una empresa de comunicación como tratamos al dueño de una fábrica de desodorantes, no es lo mismo. Es algo similar al tema de la educación. Todos entendemos que quien quiere instalar una escuela privada no puede hacer lo que quiera en la escuela privada, por ejemplo, usar esa escuela para lavarles el cerebro a los niños e inculcarle ideas antisemitas. Nos escandalizaríamos con todo eso. Hay algunas actividades, por ejemplo el transporte público, la educación, los medios de comunicación, que requieren una responsabilidad especial y que deben tener controles judiciales especiales.

Otro ejemplo de un caso judicial real es el que se dio en los Estados Unidos cuando los medios de transporte se negaron a subir a los afroamericanos a los colectivos: la justicia puede decir *esto es inadmisibile, usted tiene que subir a blancos y negros, tiene que subir afroamericanos y angloamericanos, a todos, es decir usted tiene una obligación que cumplir*. Esto mismo es lo que debemos aplicar con los medios de comunicación (o con la educación, con los medios de transporte). Ya que tienen responsabilidades especiales y colectivas, a través de los tribunales tenemos que hacer que asuman estas responsabilidades.

CONTROL CONSTITUCIONAL: CONDICIONES DE APLICABILIDAD PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN

*Matthias Hartwig**

La Constitución de cada país es la madre de la política, el corazón y la razón del Estado. Por ello es un gran honor para mí tener la posibilidad de participar en la discusión y nacimiento de esta nueva Constitución. Gracias por su generosidad.

Yo hablaré sobre el control constitucional. Como se sabe, una perfecta Constitución es una obra de arte, pero una Constitución perfecta no lleva a nada si no puede ser implementada. El gran defecto de muchas constituciones en países democráticos no consiste en fallas en su estructura o en las garantías y derechos fundamentales sino en la falta de implementación de las disposiciones constitucionales. Existen muchas constituciones casi perfectas en el mundo, pero también muchas que no están implementadas. La falta de mecanismos de implementación, relativos a todos los poderes, es el gran defecto del constitucionalismo. Por eso considero absolutamente necesario integrar en una Constitución métodos de implementación de las disposiciones constitucionales que vinculen a todos los poderes del Estado. Es decir, mecanismos

* (Alemania) Consultor Constitucional de la Corte Ucraniana.

para promover su respeto y aplicación no solo por parte de los jueces, no solo por el poder constitucional, sino por todos los poderes: el legislativo, la administración pública, las distintas jurisdicciones.

Condiciones materiales para implementar una Constitución

¿Cuáles son las condiciones materiales para implementar una Constitución? Naturalmente juega un papel importante e inherente el *Tribunal Constitucional*, tema al cual dedicaré parte de mi ponencia. Sin embargo, el primer punto es la *supremacía* de Constitución sobre todos los otros actos de los órganos estatales, también sobre los actos del poder legislativo ordinario, el Parlamento. Esta supremacía se encuentra ya inscrita en la Constitución ecuatoriana actual como garantía de la aplicación directa de sus disposiciones, es decir como reconocimiento de que no es necesario remitir la implementación a una legislación futura¹.

Además existen otras condiciones materiales importantes para la implementación de una Constitución. Una segunda condición es la precisión de las normas constitucionales. Hay una famosa expresión de Napoleón según la cual la Constitución tiene que ser *concisa y oscura*. Esta concepción fue resultado del cinismo de la época. Las normas constitucionales serán claras si no son sometidas a una redacción demasiado exhaustiva. Ciertamente la Constitución no debe ser detallada y por eso debe contener menos disposiciones que muchas leyes del derecho ordinario. Para favorecer que las disposiciones constitucionales se apliquen directamente, es muy importante escribirlas de una manera que no deje demasiado espacio para una interpretación contradictoria. Esto es importante además porque una Constitución tiene que resolver los problemas, no tiene que plantear problemas.

1 El principio de la supremacía consta en el artículo 272 de la actual Constitución.

Aplicabilidad de los derechos sociales

La Constitución tiene un nivel de orientación sobre los derechos, pero su objeto son los actos estatales. Esto es naturalmente importante cuando uno piensa a la integración de los derechos sociales en la Constitución, donde tengo que advertir la existencia de un problema sobre el cual tenemos hasta ahora poca experiencia tanto a nivel internacional como nacional. Actualmente tenemos algunas constituciones nacionales que contienen derechos sociales pero hasta ahora subsiste una dificultad bien grande en la aplicación de los mismos.

Algunas constituciones, como la *Constitución española* de 1978, integran derechos sociales, lo que constituye un acto constitucional muy significativo. Pero en la Constitución española, la aplicación de esos derechos por el Tribunal Constitucional no es admitida, es decir no existe un amparo para su implementación. A nivel europeo, la *Carta Europea para los Derechos Humanos* no contiene derechos sociales pero la Corte Europea para los Derechos Humanos tiene un órgano específico para la implementación de esos derechos. Mientras que la *Carta de los Derechos Sociales de la Unión Europea* hasta ahora no cuenta con un órgano de control para hacer valer esos derechos, un Tribunal para su implementación. En Alemania asistimos en los últimos tiempos a un movimiento para integrar los derechos sociales en la Constitución. Pero hasta ahora estos derechos son interpretados solamente como directivas para el Estado, sin un cumplimiento real para los ciudadanos.

Esto es importante de considerar en relación con la aplicabilidad directa de las normas constitucionales. Las normas constitucionales tienen que ser sometidas a una aplicación directa. Sin ella, la eficacia de las normas constitucionales sería muy limitada. En Alemania, durante mucho tiempo, los derechos fundamentales existieron sin fuerza vinculante. En Francia, el país de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, el *Consejo Constitucional* –similar a un Tribunal Constitucional– solamente en 1971 declaró que los derechos fundamentales eran directamente aplicables. En Alemania, la Constitución de 1949 ordenó que los derechos fundamentales vinculen a todos los órganos estatales, desde los órganos administrativos hasta las cortes supremas de justicia. Así, no existe un monopolio de aplicación por parte del

Tribunal Constitucional en la protección de estos derechos. Por su parte, la Constitución ecuatoriana actual está frente a la obligación de definir que las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas sean responsables de la aplicación de las normas constitucionales.

El control constitucional

La tercera condición para la eficacia de una Constitución reside en el control por parte de los jueces. El órgano más importante para la implementación del control es el *Tribunal Constitucional*. Alemania tiene una gran experiencia con este órgano que fue introducido en la Constitución de 1949 después de la Segunda Guerra Mundial. Tras una vigencia de 60 años, actualmente es un Tribunal con muchas competencias que cumple sus funciones con mucho éxito. Por ello ha sido imitado por muchos países que se convirtieron en democracias después de los años 50. Alemania no contribuyó mucho a la Teoría del Estado, nosotros no inventamos la democracia ni el parlamentarismo, pero el control constitucional es un órgano específico alemán. Nuestro Tribunal Constitucional ha sido una fuente inspiradora para muchos países. El Tribunal Constitucional de España se inspiró en el tribunal alemán. Hoy en día, casi todos los países de Europa Oriental poseen tribunales constitucionales que imitan –en mayor o menor medida– el concepto del tribunal constitucional alemán. Por eso los alemanes tenemos una cierta experiencia en ese campo,

Hay 3 puntos importantes para el funcionamiento de un Tribunal Constitucional: la composición, las competencias y la implementación de las disposiciones. ¿Cuál es la composición del Tribunal en Alemania? Está compuesto por 16 jueces que trabajan en dos salas, que toman las decisiones independientemente una de la otra. Los jueces son elegidos por el Parlamento Federal y por el Consejo Federal (cada órgano elige el 50% de los miembros). El Consejo Federal es como una segunda cámara legislativa. Los jueces son elegidos por mayoría absoluta de dos tercios tanto en el Parlamento como en el Consejo, así la mayoría parlamentaria del momento no es la única en determinar la constitución del Tribunal. Ya que el Tribunal Constitucional tiene que controlar a la mayoría parlamentaria, no tiene sentido que la mayoría simple pueda

determinar la composición del Tribunal. Entonces, lo que sucede es que la mayoría parlamentaria tiende a hacer un compromiso con los legisladores de la oposición para elegir a los jueces y así se puede decir que la mitad de jueces son progresivos y la otra mitad son conservadores.

En Alemania los jueces constitucionales se eligen para 12 años y no son re-elegibles. Este sistema garantiza la indiferencia de los jueces pues ellos no tienen que tomar decisiones a favor de su propia re-elección. Todos son juristas, pero otro punto importante es que cada sala tiene que contar con 3 jueces procedentes de la jurisdicción ordinaria, quienes disponen de una experiencia jurisdiccional muy importante para el Tribunal. Los demás son profesores o ex políticos, pero los jueces de las cortes supremas son importantes porque aumentan la experiencia judicial en la corte constitucional.

En Ecuador es diferente, los jueces constitucionales tienen un término de 4 años, son re-elegibles y es suficiente la mayoría simple para elegirlos. Quizá sería mejor que se dispusiera la elección a través de una mayoría absoluta, para que los jueces cumplan su tarea con independencia. Esta es una manera de evitar que un juez que tiene la esperanza de ser elegido o re-elegido por el Parlamento, sea menos crítico con los actos parlamentarios.

Competencias de un Tribunal Constitucional

Las competencias del Tribunal Constitucional alemán son en todo sentido semejantes a las del Tribunal Constitucional ecuatoriano: por un lado, tiene control sobre todos los actos normativos del Estado o que se introducen por iniciativa del gobierno. Tiene competencia para tomar decisiones en casos de conflictos entre órganos o cuando se producen conflictos federales. Este es un tema que no concierne a Ecuador que no es un país federativo.

El Tribunal Constitucional tiene el monopolio para declarar una ley parlamentaria como inconstitucional con la consecuencia de que esa ley será nula. Es decir, los jueces ordinarios tienen la obligación de controlar la ley pero la

declaración de inconstitucionalidad compete exclusivamente al Tribunal para evitar una interferencia de los jueces ordinarios de la primera instancia en la voluntad parlamentaria. Ahí se observan algunas diferencias con la Constitución ecuatoriana actual: en Ecuador es posible que el juez continúe el procedimiento y, después de la decisión, interponga una razón de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional.

Otra competencia es lo que se llama el *control completo*. Si un juez ordinario tiene que aplicar una norma que considera inconstitucional, el juez es obligado a suspender su cumplimiento e interponer la decisión de inconstitucionalidad frente a la corte constitucional. ¿Qué significa esto? Significa, por un lado, que los jueces ordinarios son obligados a controlar la constitucionalidad de todas las normas aplicadas por ellos y, por otro lado, que no tienen la posibilidad ni las competencias para declarar a una ley inconstitucional. El monopolio de declarar una norma inconstitucional como nula compete exclusivamente al Tribunal. Eso es así para proteger al legislador, al Parlamento, contra intervenciones por parte de los jueces.

La tercera competencia es el control abstracto de las normas. Si existiera el riesgo de que el Gobierno, o el gobierno de una región o dos terceras partes del Parlamento introduzcan una norma cualquiera o incluso cambien la Constitución, un tercio de los diputados del Parlamento Federal pueden interponer una petición de inconstitucionalidad, una tercera parte puede garantizar el respeto de la Constitución, la minoría parlamentaria es el más importante artífice para defender la constitucionalidad. Este es el control abstracto.

El recurso individual: el procedimiento más importante

Ciertamente, el procedimiento más importante es el recurso individual. ¿Cuáles son los actos por los cuales una persona puede interponer un recurso inconstitucional individual? Desde la ley constitucional puede hacerlo contra los reglamentos, contra una ley, contra prescripciones de un tratado internacional, contra decisiones de tribunales ordinarios, es decir contra todos los actos estatales. Este recurso supone

una protección integral a las personas contra cualquier tipo de inconstitucionalidad. Naturalmente no se recurre a él sino después del agotamiento de todos los otros recursos interpuestos frente a tribunales ordinarios.

Este recurso es comparable con el amparo en Ecuador pero es más amplio porque todas las personas jurídicas y naturales, alemana o extranjera, personas físicas o jurídicas, tienen derecho de interponer un recurso de inconstitucionalidad cuando sienten violado alguno de los derechos fundamentales enumerados en la Constitución. Es decir hablamos de mujeres, hombres, ciudadanos, extranjeros, no hay ninguna diferencia, todas ellas pueden interponer el recurso.

Solamente los derechos fundamentales pueden servir como un objetivo de control. Sin embargo, hay que tomar en consideración que la Constitución alemana tiene un derecho a la libertad de desarrollo de la personalidad, lo que se interpreta como una protección de cualquier actividad humana y allí hasta el hecho de dar de comer a las palomas en una ciudad, puede ser prohibida con un recurso para evitar la suciedad que generan las palomas.

Para este recursos se excluye a las personas jurídicas de derecho público, por ejemplo los pueblos o entes públicos, porque se considera que el recurso individual es para la protección del individuo privado contra el Estado. Actualmente se interponen 3 mil recursos al año, los que conforman el 98% de todos los recursos a la Corte Constitucional en Alemania. Se puede interpretar este fenómeno como una participación activa del ciudadano en la vida política porque de esta manera el ciudadano al fin tiene la posibilidad de reformar la legislación alemana. Este es un fenómeno importante que observamos también a nivel internacional, un crecimiento de la participación. Los ciudadanos de los estados miembros del Convenio Europeo para los Derechos Humanos pueden interponer un recurso frente a la Corte Europea para los Derechos Humanos. Y lo mismo vale para América Latina. Ciertamente la posición de los individuos frente a la Corte Interamericana parece más débil que la del ciudadano europeo, pero también se observa un crecimiento de la participación de los ciudadanos ante la Corte Interamericana y por eso pienso que la introducción del recurso individual es muy importante en la Constitución

ecuatoriana, tiene el sentido de aumentar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Actos del Estado sujetos de control

¿Cuáles son los actos del Estado sujetos de control? Todos los actos, leyes, reglamentos, tratados internacionales y decisiones de los tribunales ordinarios. Todos esos actos pueden ser controlados por el Tribunal si violan los derechos fundamentales. Esto es muy importante por así el ciudadano puede participar activamente en la vida política del Estado, por iniciativa de una persona, el Tribunal puede declarar una ley inconstitucional, es decir nula.

¿Cuáles son las consecuencias de una decisión? Normalmente las decisiones de la Corte Constitucional no necesitan una implementación. Cuando la Corte declara una norma como inconstitucional, esta ley no se aplica más. Sucede automáticamente, no necesita implementación por parte del legislador, simplemente esa ley no existe más. De igual modo, cuando se declara una decisión en contradicción con la Constitución, esa decisión nula y si se remite el caso frente al juez ordinario, se cuenta con la decisión de la Corte Constitucional, tampoco es necesaria una implementación por parte del juez ordinario. Esto en los casos concretos. En un sentido general, no podemos imaginar el problema de que una jurisdicción ordinaria no respete la jurisprudencia constitucional. En Alemania, hasta ahora, tales problemas no existen. Lo mismo vale para la relación, que es más difícil, entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento. En Alemania las decisiones del Tribunal son aceptadas por el Parlamento. El Tribunal vive del respeto de los otros órganos. Esto es significativo de un Estado donde los poderes estatales y los ciudadanos respetan las decisiones de cada uno pero especialmente de los tribunales para defender el *estado de derecho*.

Finalmente quiero volver a un punto que mencioné al inicio, son los derechos sociales. Cuando el Tribunal Constitucional tiene competencia para tomar decisiones en el campo de los derechos sociales, tiene un gran impacto sobre el presupuesto estatal, es decir en la redistribución del dinero público. Estas decisiones de la Corte Constitucional no necesitan

asegurar su implementación, son automáticas, cuentan con legitimación democrática. Naturalmente, los demás poderes tienen que respetar al Tribunal Constitucional, esto tiene que ver con la cultura política, es decir los poderes tienen que estar dispuestos a aceptar sus decisiones también cuando no son favorables a las decisiones de los otros poderes. Así, vuelvo al inicio de mi ponencia, estamos ante la decisión no solamente de formular las leyes, sino también de respetarlas. Esto es muy importante para que el pueblo pueda establecer una democracia efectiva.

Muchas gracias.

Diálogos

— En relación las garantías y el control constitucional, una de las valiosas garantías constitucionales que existen es la del *debido proceso*. Se habló del rol de la Corte Suprema de Justicia, pero también debemos decirle que la Corte y el país deben tener penalizadas las acciones contra los delitos para poder ejercer un control. ¿Qué hacer en un país como Ecuador que, desde hace 5 o 6 años, tiene despenalizado uno de los delitos más lacerantes contra la administración pública como es el peculado? ¿Qué hacer en este caso?

— Sobre la despenalización del peculado: una despenalización en nuestro país sería una violación de la Constitución. Esto nos llevó a una gran discusión en Alemania. En este momento no me viene a la memoria una sentencia en la cual la despenalización en este campo se pueda considerar una violación penal de la Constitución. El derecho penal es siempre el paso último. El peculado está relacionado también con un control político, y el pueblo, los ciudadanos tienen la posibilidad de no elegir personas envueltas en la corrupción. Quizás a nivel político la reacción es mejor. En Alemania tuvimos últimamente un escándalo por evasión fiscal, tuvimos casos penales que se afrontan en los tribunales penales.

— Tengo dos consultas. En primer lugar ¿cómo es la decisión de la Corte Suprema, con mayoría simple? La segunda pregunta es si el Parlamento decide los

cambios de la Constitución, ¿Cuál es el papel de la Corte Suprema?

— ¿Cómo decide el Tribunal Constitucional? Como regla general por mayoría simple. Son 8 jueces y cuando hay paridad 4-4, la Corte tiene que no hay una violación de la constitución. Sobre la participación en la reforma constitucional: en Alemania, el legislativo no puede tomar la iniciativa para una reforma constitucional. Existe una clara definición de los poderes. El estado de derecho, el estado social, el estado federal no son sometidos a reformas constitucionales, son las cláusulas internas. Es decir, si el legislador enmienda la Constitución, un ciudadano u otro órgano pueden interponer un recurso frente al Tribunal Constitucional en contra de esa reforma, así el Tribunal puede controlar si esta reforma viola las normas constitucionales.

— En países como Ecuador que poseen administración de justicia indígena, el control constitucional sobre la sentencia ¿cómo se realizaría o cómo lo entendería usted, en base a qué valores o principios del derecho constitucional actual?

— Sobre tribunales de las minorías indígena, en Alemania también hay zonas indígenas, pero ellos no disponen de tribunales particulares, eso no existe en Alemania, la idea es que las leyes van para todos en el mismo sentido. Se que en algunos países tenemos otras realidades. En Canadá, por ejemplo, fueron introducidos tribunales familiares para los musulmanes, sobretodo en torno a una gran discusión en lo que concierne a la igualdad entre las mujeres y los hombres. En Africa del Sur los tribunales tienen que considerar las costumbres de las minorías étnicas cuando toman sentencias judiciales, solo que todavía no se ha establecido claramente hasta qué punto esas costumbres pueden ser tomadas en consideración. Esta es una cuestión muy difícil porque por un lado están los derechos generales y por otro lado estas particularidades y no siempre las dos coinciden.

DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD TERRITORIAL, SOCIAL Y POLÍTICA

Darío Restrepo Botero

Lo territorial es una clave de entendimiento de la construcción inacabada del Estado y de la democracia en América Latina. Por ello quiero abordar la cuestión de en qué medida los procesos de descentralización pueden ayudar a resolver lastres del constitucionalismo Latinoamericano, lastres en término de desarrollo económico, de la representación política, de la calidad de esa representación política y en términos de construcción de ciudadanía positiva. Es característica de Colombia y Ecuador aunque podemos tener en mente Perú, Bolivia y todos los estados andinos unitarios— un desarrollo del Estado y del mercado altamente concentrados y centralizados. La manera como nosotros, a través de la Historia, hemos concentrado Estado y mercado, instituciones, genera frenos al desarrollo económico, genera territorios con mayores oportunidades de inversión y de empleo, y por tanto capacidad de representación, organización y derechos ante el Estado y territorios con precaria representación, con muy pocas oportunidades.

Estas dinámicas de concentración generan ciudadanía de primera y de tercera. Esta concentración del Estado hace que quienes viven en Quito y en Guayaquil sean quienes más acceso tienen a empleos de calidad o capacidad de inversión. Sean ciudadanos diferentes a cientos, miles, millones de ecuatorianos o colombianos que no tienen esas oportunidades o esas capacidades, ni económicas ni de representación. Por tanto, tenemos ciudadanía cercenada, amputada. En esta medida, la pregunta es si la descentralización puede ayudarnos —y de qué manera— a enfrentar y a superar este carácter del

modelo de desarrollo altamente concentrado y centralizado. Si descentralizar los modelos de desarrollo posibilita superar estos déficits de representación social y política y construir una ciudadanía como un principio vivo de igualdad.

Dos fuerzas enfrentadas en torno a la descentralización

Dos fuerzas se enfrentan en torno a la descentralización. Una son las fuerzas estructurales que convergen, dan sentido y usos al proceso de descentralización colombiana y a los procesos de descentralización en América Latina, desde el neoliberalismo o el conjunto de políticas que llamamos *neoliberales de reestructuración* del Estado, del sistema productivo, del sistema político capitalista. Y una segunda fuerza que son los nuevos movimientos sociales o más bien las *nuevas sensibilidades políticas* surgidas a partir de la década del 80.

Ya estamos todos advertidos de que para el neoliberalismo, la descentralización no es una dádiva. La descentralización fue parte de la reestructuración estratégica neoliberal del Estado: una política con la que se pretendió reducir el tamaño del Estado y del gasto público, privatizar las empresas territoriales, legitimar el alza de los impuestos al consumo, fragmentar la fuerza gremial-sindical, localizar los conflictos sociales a escala territorial, acrecentar la despolitización y desprestigio de la política, incrementar la fragmentación de las representaciones políticas y defender una ideología contra-paternalista de la responsabilidad de cada cual con los asuntos del desarrollo y la democracia.

Para la estrategia del neoliberalismo, desde la década del 80 el Estado “es el problema”: captura demasiados recursos, interviene asignando los recursos en el mercado, baja la productividad y la competitividad, gasta más de lo que recauda, genera déficit, emite monedas, define más impuestos o se endeuda, esto se traduce en una inflación que encarece el conjunto de los costos. Había que atacar, entonces, al Estado como causa de la crisis y para ello se precisaban dos cosas: privatizar las empresas estatales –administrativas, financieras, productivas, de servicios– y someter lo que quedara, lo más estrecha y rigurosamente posible, a las reglas del mercado.

En esta perspectiva, la descentralización no fue una parte subordinada, pequeña, de la estrategia neoliberal de reconstruir la arquitectura institucional de nuestros estados latinoamericanos para que exprese los principios del mercado. Fue una estrategia construida pacientemente, con muchos doctorados, mucho nivel de dólares, muchos seminarios, muchas publicaciones, muchas evaluaciones. Sin embargo, la estrategia no ha sido completamente cumplida. Los resultados no son completos ni satisfactorios para el sector neoliberal. Ni el Estado ni el gasto disminuyeron de tamaño, tanto en América Latina como en Europa. Por el contrario aumentaron, entre otras cosas, el tamaño del Estado y del mercado.

¿Para qué sirvió la descentralización neoliberal?

En primer lugar, la descentralización neoliberal sirvió para legitimar las privatizaciones. Cuando se descentralizaron funciones, los gobiernos locales recibieron competencias y recursos. Pero asumir las funciones costaba mucho más que los recursos recibidos y entonces muchos alcaldes de América Latina, de colores políticos diferentes, han estado compelidos a emprender procesos de privatización.

En segundo lugar, los procesos de descentralización han legitimado en todos los países un alza de los impuestos al consumo de los ciudadanos, al revés de lo que sucede en la tributación nacional donde ha sido justificado el cargar más los impuestos indirectos y proteger los impuestos a la renta, al capital y a las ganancias. Para la política tributaria neoliberal, a nivel nacional el impuesto debe ser neutro: cada persona debe pagar cada vez que haga un acto de consumo. Así todos pagamos igual impuesto por la cerveza que nos tomamos cada noche, el campesino, el desempleado, el empresario o el dueño de una empresa. Sin embargo, en el nivel local se dice: *si usted quiere servicios, pues cobre más impuestos, no sea paternalista, haga un esfuerzo para que los ciudadanos sean responsables y puedan exigir eficacia y eficiencia.*

En tercer lugar, esta estrategia ha generado una enorme fragmentación de la representación política. En Colombia, en Bolivia, en Ecuador, en Brasil, es impresionante comprobar la fragmentación de la representación política que ha generado

este modelo. Cada vez que hay elecciones locales se asiste a una miriada de pequeñas representaciones que ha dislocado los partidos nacionales y propulsado una microrepresentación por abajo. Aquí en Ecuador, este fenómeno alienta fuerte y más aún en Bolivia, pero no está ausente en Brasil o en Colombia.

El neoliberalismo tiene un discurso de autonomía pero es el discurso de la autonomía de entidades territoriales ricas desprendiéndose o queriéndose desprender del principio de la solidaridad territorial, social y político. Así, otro resultado es la pérdida de la solidaridad con el discurso del *sálvese quien pueda y tenga los medios para ello*, las ciudades importantes, las entidades territoriales con recursos dicen *nosotros estamos contribuyendo más que las otras a la producción de la riqueza y de los impuestos y sin embargo no recibimos a cambio lo mismo que aportamos* y exigen mayor autonomía. Pero no entienden esta autonomía como un principio de igualdad política sino como un principio de insolidaridad política y social.

Desde los nuevos movimientos sociales: la búsqueda de socialización de la política

Sin embargo, el neoliberalismo no es la única fuerza que ha actuado en el escenario estratégico del proceso de descentralización en América Latina en los últimos 20 años. Sino también aquello que hemos llamado de muchas maneras: nuevos movimientos sociales, nueva sensibilidad política, una nueva cultura de la política popular, democrática, alternativa, radical... los hemos llamado de muchas maneras, aceptémoslas todas.

¿Qué buscamos desde hace 20, 30 años con los procesos de descentralización? Para empezar, hemos luchado por el reconocimiento de la representación política, porque venimos de un siglo de estados presidencialistas y de un siglo de presidencialismo que incluyó estados feudales... ¿qué mas pueblos esclavizados que Argentina? ¿qué mas esclavizados que Brasil? y ¿qué presidente puede decir que tiene menos poder que el Presidente de México? Esto es lo que construimos en el siglo del centralismo que comenzó a fines del siglo XIX y llegó hasta la década de los 80s del siglo XX: unos sistemas bipartidistas

como el colombiano liberal-conservador, unipartidistas como el mexicano, tripartidistas aquí o allá, muchos incurriendo en dictaduras soterradas y negando la representación política, cerrados en la capacidad de representación de lo democrático-popular.

Por estas razones, los movimientos sociales –desde los años 70s y 80s– lucharon por la representación política y también por la descentralización. La descentralización ha sido pensada como mecanismo para abrir este Estado, para quebrar los diques de las carencias de representación. El Partido de los Trabajadores en Brasil gobernó 12 años gobiernos locales antes de poder acceder a la Presidencia de la República. Toda la izquierda colombiana reestructurada ha usado el proceso de descentralización desde hace 16 años para la acumulación de poder, para saber gobernar, no únicamente para oponerse y para tener representación y hoy está aspirando al poder presidencial y el próximo proyecto quizá pueda ser suficiente para alcanzarlo.

La aspiración fue, entonces, una apertura de los mapas políticos por abajo y una socialización del poder político y una socialización del poder administrativo. ¿A qué me refiero con estos conceptos de *socialización del poder político* y *socialización del poder administrativo*? Esta socialización está inscrita en la nueva izquierda latinoamericana que toma esa sensibilidad popular, democrática, urbana y rural. La subjetividad política de los 80s tenía una gran desconfianza con la democracia representativa; con el parlamentarismo, con los partidos políticos, con la política misma. Y, entonces, está inscrito en su accionar una *apropiación social de la política* por multitudes y –la gran aspiración– la socialización del poder. Esas son las mujeres que dicen *vamos a politizar las relaciones de género*, que instalan lo político en las relaciones familiares. Esas son las lucha de los pobres, de los indígenas, de los movimientos urbanos, del movimiento sindical, una socialización de la administración pública, de las decisiones de gobierno y no una mera búsqueda de quién me represente mejor y quién puede quitar lo *traicionable* cuando yo le de un mandato por 4 años y nos volvamos a ver 4 años después.

Se puede decir de otra manera: participación para elegir mandatarios, para botar mandatarios, para establecer el plan de

desarrollo, para controlarlo y ejecutar los proyectos. Hablamos de una socialización de la política y de la administración que no necesariamente se confunde y pasa por la construcción de la red de representación partidaria de la política. Es muy profunda esta vocación de socialización del poder administrativo y del poder político de la nueva izquierda latinoamericana.

El acceso a los bienes meritorios

En los procesos de descentralización, desde esta nueva izquierda, también se inscribe una demanda por el acceso de los bienes meritorios: salud, educación, justicia, agua potable, saneamiento básico. Digo bienes básicos porque si uno no tiene salud ¿qué calidad de vida tiene? Si uno no tiene educación ¿a qué puede aspirar? Si uno no tiene agua potable, siempre está lleno de parásitos y no tiene calidad de vida y si no tiene saneamiento básico está inscrito en la lucha por los servicios para obtener mejor calidad de vida, pero también por hacerse de más ingresos, por una descentralización del modelo de desarrollo. Si lo miramos bien, buena parte de los movimientos sociales de estos 20 o 30 años están conformados por los perdedores de las estructuras de desigualdades; son aquellos que no tienen acceso a los bienes que otros si tienen y que buscan integración, reconocimiento, acceso. La descentralización aparece así como la posibilidad de descentralizar los servicios y los recursos para que podamos acceder a esos bienes meritorios.

Fronteras de lo social y lo económico: ¿hasta dónde hemos avanzado?

Sin embargo, para los movimientos sociales no se trataba únicamente de llegar a la representación política acercando el poder a lo local, al barrio, a los asuntos de género, medio ambiente o justicia, sino también una capacidad para descentralizar esos modelos de desarrollo de enclave altamente concentrados. No podemos decir cuántos movimientos sociales latinoamericanos con una sensibilidad de izquierda han logrado el conjunto de propósitos estratégicos que se plantearon pero si se trata de hacer un balance de cuánto hemos avanzado, por una parte pienso que estamos muy lejos. Hemos

avanzado hacia Estados mucho más pluralistas. Tenemos sistemas políticos más representativos. Ya no estamos 20 años atrás, se acabaron las dictaduras, los regímenes unipartidistas, bipartidistas. A los partidos tradicionales los hemos derrocado, hemos empezado a socializar la administración, nos quejamos de los límites de la participación pero nos quedamos con ella y en ella porque cientos, miles y millones de latinoamericanos han penetrado las instituciones –mal que bien, con todas nuestras carencias–, inscribiendo la cultura de los derechos en una cantidad de municipalidades y proyectos de la administración pública.

Sin embargo caemos una y otra vez en problemas de representación, en el individualismo comunitarista, donde unas comunidades se enfrentan a otras, unas ONGs contra otras, unos alcaldes contra otros, compitiendo por bolsas de recursos. No hemos encontrado todavía la manera de volver compatible la ampliación de mecanismos y prácticas participativas con una agremiación política de voluntades. Muchas prácticas de confrontación subsisten. Tenemos una enorme disputa entre organizaciones populares, sociales, étnicas, de base, convertidas en ONGs y compitiendo las unas con las otras por el acceso a esa miriada de microespacios de representación que la descentralización ha abierto. Tenemos que sobrepasar el tema de la representación política, tenemos que ejecutar una integración de intereses políticos y sociales.

Así mismo creo que –en efecto– se ha logrado aumentar el acceso a los servicios básicos siempre y cuando la descentralización haya estado acompañada de aumentos de transferencias y coparticipaciones. Sin embargo, los procesos de descentralización en América Latina han tendido a la descentralización de la política social más no de la política económica, no de la política fiscal, de la política comercial, de la política productiva, la política monetaria, la política extranjera, la política que permite el conjunto de mecanismos de producción de la riqueza.

Es decir que, a pesar de que los movimientos sociales buscaban una ampliación del sistema representativo y de acceso a los derechos económico-sociales y bienes meritatorios, no ganaron capacidad en torno a los temas económicos y alrededor de ello veo una clara frontera de la capacidad reformista de

estos movimientos en los últimos 20 o 30 años. La descentralización ha sido básicamente de la política social (salud, educación, saneamiento básico, agua potable, algo de asistencia agropecuaria de baja complejidad). Pero no ha sido descentralización tributaria, comercial, productiva, financiera, externa ni sobre la propiedad, reforma agraria, reforma urbana. Lo económico no se ha descentralizado como política pública. Se descentraliza lo que alguna buena tradición llamaba “las políticas de reproducción del trabajo”.

Entonces se descentraliza la política social pero se mantiene altamente centralizada la política económica como un carácter del neoliberalismo, más que de descentralizar, de transnacionalizar, de privatizar. En Bolivia, les dicen a los indígenas *ustedes tienen que ser responsables de salud y educación, por lo tanto deben pagar parte de salud y educación, le damos la competencia, le damos la plata, ustedes son responsables, no mas paternalismo*. Pero si ellos preguntan *¿entonces soy responsable del suelo y del subsuelo o no?* Contestan: *no, de eso no*.

Esta es la frontera de la lucha social y política entre dos estrategias de descentralización que se debaten en América Latina. Tenemos entonces una descentralización con una frontera: no tocar lo productivo. Esta frontera productiva —la propiedad, la reforma agraria, la reforma urbana y otras— constituyen un límite.

El nuevo desafío: descentralizar el gran poder político y económico que sigue centralizado

Así, se ha difuminado más el sistema político, se ha difuminado el gasto público, se han creado muchos municipios, se ha construido mucha legislación social alrededor de la arquitectura descentralizada, pero el poder político y económico en América Latina sigue altamente concentrado en las mismas entidades territoriales que lograron construir esa concentración del poder en los últimos 100 o 150 años. El peso de la inversión sigue igual de concentrado en las mismas entidades territoriales. Aquí en Ecuador hablamos más de la gran ciudad costera, en Colombia recordando más a Bogotá. Cuando se analizan tendencias, se constata que no hay descentralización del poder económico, ni descentralización del poder político.

Lo que hay es una difuminación del sistema político por abajo, del gasto público y del acceso a ciertos bienes.

Mi propuesta es *Descentralización para la Equidad*.

Lo que ha logrado el neoliberalismo es un sistema tributario que carga el peso fiscal, de manera relativa, mucho más sobre los sectores populares y medios que sobre las clases altas. Es decir que las clases medias están financiando la política social hacia los pobres. La gente de izquierda en América Latina, cuando hablamos de descentralización, discutimos cómo descentralizar de manera mas democrática los recursos. Debemos empezar por decir de dónde deben provenir esos recursos, meter en el debate de la equidad la proveniencia de los recursos. Una fórmula posible es que la bolsa que se constituya para descentralizar tenga ella misma, en su constitución, el carácter de equidad: es decir, que las entidades territoriales de mayor financiamiento relativo tributen más a esa bolsa, que debe constituirse con un porcentaje de los impuestos a la renta, al capital, y a las ganancias. Debe constituirse con un porcentaje del impuesto al consumo y repartirse con un porcentaje equitativo entre entidades territoriales según la cantidad de población y en sentido contrario al de la riqueza. Que ella misma sea instrumento de equidad entre territorios.

La segunda propuesta sobre *descentralización para la equidad* tiene que ver con eso que llamamos *nación*, que se refleja en los presupuesto nacionales y que es una abstracción tomada por entidades territoriales y clases dominantes. Nuestros planes de desarrollo nacional no son planes de desarrollo nacional: prácticamente en ninguno de nuestros países hay un plan que diga cuál es nuestra prioridad para lograr el desarrollo en cada una de las provincias o en cada uno de los departamentos o en cada uno de los estados (si estamos en Ecuador, en Colombia, en Brasil) o territorios constitutivos de la nación. ¿Cuáles son los criterios de equidad para invertir los recursos en el territorio? Esto no existe. El Presupuesto Nacional y el Plan de Desarrollo Nacional reflejan el conjunto de inequidades en la repartición del gasto entre clases sociales y territorios. Por eso nuestra propuesta es que el Presupuesto señale cuántos recursos van a los territorios y cuál es el criterio de equidad para la repartición. Es un poco más complejo que eso, pero creo que es suficiente por ahora.

De este modo, una descentralización para la equidad territorial debiera decir qué clase de desarrollo se plantea tanto para la parte general —el Estado central— como para el resto, a quién asigno recursos en cada territorio y según qué criterios y qué prioridades de desarrollo y acudiendo a planes de desarrollo y presupuestos participativos en cada una de las jurisdicciones territoriales. Cómo fortalezcó lo público y el debate sobre equidades.

Cambiar la política social neoliberal

Hablamos de descentralización para la equidad social, pero los organismos luchan contra la idea de que tenemos derechos. ¿Cuál es la política social del neoliberalismo? Para el neoliberalismo no hay derechos, sólo hay “pobres” y ellos no tienen derechos. Se dice: la prioridad es *el pobre*, los derechos se ven como privilegios y por tanto se hacen *políticas de focalización localizada*, circunstanciales, aleatorias (hoy sí, mañana no, parciales), que perpetúan la dependencia, con las que se crea una negación de la ciudadanía, que fortalecen burocracias orientadas a la *asignación de los recursos para las* políticas de pobreza. Hay que llevar a todos a la línea a partir de la cual ya no hay pobreza. Por ello debemos pasar de la lucha contra la pobreza a luchar por la equidad. Medir la pobreza por los ingresos impide trabajar la equidad y pensarla como un problema de la democracia: *—usted es pobre si tiene 2 dólares, entonces yo lo llevo hasta esa barda y porque a partir de la barda ya no hay pobreza, me desentiendo del problema de las relaciones entre territorios entre grupos, entre clases, entre etnias, entre géneros—*.

Aquí en América Latina como en Europa, como en Estados Unidos, la reestructuración neoliberal ha sido una máquina de ampliación de las inequidades. Estas diferencias son un atentado a la igualdad política y no únicamente un problema de repartición de riquezas. No es casual que los dos candidatos a la Presidencia de la República de los Estados Unidos por el Partido Demócrata estén hablando de la necesidad del paso desde una política para pobres a una de integración social, reconocimiento de sindicatos, del gasto social, porque se está reconociendo la brecha impresionante que ha abierto el neoliberalismo en cada uno de nuestros países. Propongo una política social para la equidad que contenga la lucha contra la

pobreza pero que no se reduzca a ella. Digo entonces *descentralización para la equidad política*. Leyendo rápidamente el texto que nos han pasado sobre el Programa para la Constituyente, encuentro ahí los mismos principios, planeación participativa, planes de desarrollo y presupuestos participativos, mandato popular, compromisos públicos, revocatoria del mandato, evaluaciones participativas.

La representación política de los territorios

Termino con un tema complejo y difícil: la representación política de los territorios. ¿Cómo lograremos construir una representación de los territorios en la nación? Roberto Gargarella decía que en el siglo XIX fue derrotado el federalismo como principio de organización de lo político en América Latina. Antes, algunos países se habían organizado por estructuras federales en el sentido de que la representación no era por individuos, sino por población y por territorios; los americanos en su momento lo hicieron perfecto, cada territorio, la misma cantidad de representantes en una cámara y en la otra cámara, por individuos. Ningún asunto que tocara a los territorios podría pasar sin el acuerdo de dos tercios de la cámara que representaba a los territorios. Esto lo abandonamos todos... los países federales también y ha primado el criterio de la representación del número. Por ello tenemos casos como el de Colombia donde existen departamentos –que aquí son provincias- que no tienen senadores. De 32 provincias que hay en Colombia, trece no tienen senadores. En el Congreso –donde están representadas todas las entidades territoriales (por cada 250 mil habitantes hay otros representantes), resulta que 5 entidades territoriales tienen el 40% de la representación política. ¿Quiénes son esas entidades? Cuando usted cruza el mapa político con el mapa de la inversión pública y privada, encuentra el mapa del centralismo.

¿Cómo se relacionan el mapa de la inversión con el mapa de la representación política en la nación? Debemos preguntarnos si en Ecuador se da este mismo fenómeno, si hay una relación entre dónde se concentran el Estado, el mercado, las infraestructuras, las universidades y la representación. La descentralización que hemos venido armando ha abierto el mapa político por abajo, pero no ha tocado la estructura de

la representación de los territorios en la nación. Hemos avanzado en una descentralización de política social pero no del modelo de desarrollo económico, de las oportunidades entre territorios, de la capacidad de producir y de reproducir riqueza. Invito, en primer lugar, a que consideremos y pensemos que hay que tocar el núcleo de lo que hemos construido en 200 años como desarrollo del capitalismo. Y en segundo lugar al límite de una *descentralización por abajo* que no topa la descentralización política en la nación. Vayamos juntos pensando de qué manera lograremos construir regímenes políticos nacionales mucho más equitativos en su capacidad de representar al conjunto de la nación en los asuntos de la nación.

En esta misma línea, junto al tema de la representación territorial, existe un tercer ingrediente con mucho peso en países como México, Guatemala, Honduras, Ecuador, Bolivia, Perú, en donde existen pueblos indígenas muy importantes por fuera de la representación. Tenemos que considerar si es que, además de lo territorial y además del principio un ciudadano-un voto, ésto les da una representación real a los pueblos indígenas en la arena de la nación. Pero no como especificidad de resguardos que tienen unas autoridades, sino inscritos en la construcción de las instituciones boliviana, ecuatoriana. Incluso —digo yo— así sean pocos, también en Colombia. Es arriesgado, es excitante y tenemos las oportunidades que ha generado esa ola de descentralizaciones que ya cumple 20 o 30 años. Ya el neoliberalismo no nos aplasta ideológicamente, estamos en procesos constituyentes y de reformas. Vamos a atacar esas grandes tradiciones con las que construimos, en 200 años, un desarrollo de enclave concentrado y vamos a descentralizar el modelo económico y la representación política precaria de muchas clases sociales, grupos sociales y territorios. Creo que la descentralización pudiera ayudarnos a enfrentar estos problemas y más que las soluciones concretas, pensar las propuestas concretas, es la provocación que tenemos al frente.

Muchas gracias.

Diálogos

— **La descentralización económica, al afianzar el poder local ¿no debilita el Estado? En Alemania, nos decía Franz, el 30% del presupuesto nacional lo ejecutan los municipios y al nivel intermedio (la región) otro 40%. Quiere decir que el Estado central se queda con el 30% del presupuesto.**

— Según los datos hay 17 mil municipios en Alemania y 80 millones de habitantes. Aquí hay 221 municipios para 13 millones. Si quisiéramos una equivalencia deberíamos tener 1000 municipios en Ecuador. En Colombia desde que empezó la descentralización se han creado 210 municipios. En Bolivia pasamos de algo más de 200 a un poco más de 300, un 50% más. En Brasil – donde eran más de 5 mil–, se han creado mil municipios. El proceso de descentralización no ha debilitado la presencia del Estado en el territorio, sino todo lo contrario ha difuminado la presencia del estado en el territorio, como ha difuminado el sistema político, la representación. Pero se da una contienda alrededor del control, por el proyecto, por la participación. Esta exigencia ha desarrollado la necesidad de aprender a hacer proyectos, aprender a emprender problemas de desarrollo, competencias. Lo que hemos hecho en los últimos años es recentralizar este proceso para frenar el proceso de compuertas abiertas a la representación social dentro de las instituciones.

No debemos frenar el proceso de descentralización so pretexto de debilitar al Estado. Tenemos que profundizar la creación de municipios del sistema político — con mayores

recursos y mayores competencias para ser más estado, más sociedad y más representación. ¿De qué manera, creo yo, debemos hacer el paso siguiente? Hacia la descentralización del modelo económico. ¿Qué políticas económicas debemos empezar a descentralizar para que el presupuesto nacional se exprese territorialmente? Definir los criterios de equidad de esa distribución y apoyar los planes de desarrollo de cada una de esas provincias.

No estamos construyendo ciudadanía política activa, entonces emprendamos en una descentralización económica, fortalezcamos la descentralización política, miremos la representación política de los territorios de la nación, garanticemos mucho más la justicia y pongámonos los temas de la propiedad y el crédito como muchísimo más difundidos, porque sin atacar el tema de la propiedad y el crédito en una sociedad de mercado, para superar la sociedad de mercado, no puede haber condiciones de igualdad política. Por tanto hay que difundir, descentralizar, descentrar mucho más: propiedad, crédito. La descentralización puede ser un mecanismo que facilite estos procesos reales de descentramiento del poder.

— Actualmente en Ecuador hay un debate que no se ha socializado pero que es muy importante y tiene que ver con el tema extractivo, particularmente los temas petrolero y minero. Si algo tiene de virtuosa la industria minera a gran escala es que puede generar enormes cantidades de dinero tanto para el Estado, como para la comunidad y las empresas. Hoy Ecuador tiene la posibilidad de regular desde el nacimiento a la industria minera a gran escala y de una manera adecuada para que todos ganen. Porque de lo que se trata es de ganar - ganar. Pero lamentablemente la Constituyente ha levantado una persecución en el tema minero, principalmente de parte del presidente de la Constituyente el economista Acosta, sin entender siquiera, sin tener acercamientos de lo que esa industria puede significar para el país. En Loja acaba de reunirse la Mesa Constituyente No. 5 sobre estos temas y acaba de decir que se opone al desarrollo de la minería a

gran escala y, en contrapartida, quieren desarrollar la minería a pequeña escala que es la más compleja, la más difícil de manejar y la más cara además, la más perjudicial. Con ese antecedente ¿cómo maneja Colombia, cómo maneja Argentina estos temas entendiendo que para poder redistribuir hay que tener un capital, un fondo o un presupuesto, entendiendo además de que no se debe hablar de combate a la pobreza sino de una política de equidad?

— Cuando en mi país decimos *línea gallina*, quiere decir *directo al grano*. Sobre los recursos naturales no renovables, yo creo que si los Estados latinoamericanos descentralizan los recursos naturales no renovables y estratégicos —carbón, petróleo, cobre, gas— se acabó el Estado Nación. Es decir, hay recursos que no pueden descentralizarse, la base de las rentas de los estados dependen de esos recursos. Ahí está todo el debate: qué debe ser nacionalizado, estatizado o privatizado. Y creo que eso es secundario respecto al problema fundamental: no hay que descentralizar esos recursos.

¿Cómo hace Colombia? Combina algo que suena bien en principio. El Estado se apropia de estos recursos, o sea, obtiene la mayor cantidad de recursos por la explotación del carbón, del petróleo, de la minería. Las entidades territoriales donde ocurra la explotación reciben una compensación por daños, una *regalía* que llamamos. Pero esto no funciona bien. Pues por capricho de la naturaleza, algunas entidades territoriales recibían unos recursos inmensos y entonces tienen los problemas de salud resueltos, resuelta la educación, electrificación, piscina de olas ...mientras el municipio de al lado está en el siglo XIX. Por ello ha sido una buena decisión crear un fondo que redistribuye esas regalías en todo el país. Hay 3 niveles de asignación: la mayor parte de la renta para la nación; en segundo lugar unas regalías para el lugar donde ocurre la explotación y en tercer lugar un fondo nacional donde todas las entidades territoriales pueden presentar proyectos y competir respondiendo a un cierto criterio de equidad. Pienso que van a tener muchísimos problemas de control, al momento hay más de 230 entidades territoriales a las cuales se le han suspendido los giros por regalías, porque no dan cuentas, por corrupción, porque se gastaron la plata en lo que no debían... El Estado colombiano, y compruebo

que es característica de muchos de nuestros estados, tiene muy débiles mecanismos de control. El control está ligado al desarrollo institucional y nuestro desarrollo institucional todavía no distingue con suficiencia Estado de Gobierno; y los gobiernos fuertes presidencialistas tratan de acomodar el conjunto del aparato del Estado a la acción de gobierno, entonces no reconocen la independencia o la autonomía relativa que necesita el control y esto es presa muy fácil para la corrupción.

— Tengo una inquietud muy grande alrededor de todas las presentaciones. Por un lado pienso que se ha enfatizado muy bien en el hecho de que la democracia no es posible en situaciones de inequidad, pero al mismo tiempo podríamos estar concluyendo de las ponencias que la posibilidad de superar las inequidades desde la democracia, desde los procesos participativos también es sumamente difícil. En consecuencia nos encontramos en un dilema y no hemos recibido sugerencias específicas por parte de los panelistas, sobre todo si consideramos que a nivel de lo local que es donde creemos nosotros probar que efectivamente la democracia funciona, no únicamente en la parte de los textos constitucionales sino en la realidad de cada una de nuestras comunidades, en sus problemas de pobreza, de educación, de inequidad. La pregunta sería ¿como en las situaciones concretas de nuestras poblaciones campesinas, rurales, etc, podemos ir construyendo un nuevo proceso democrático? ¿Cómo llevar una discusión de descentralización política y económica a los territorios?, y ¿Existen ya desarrollados criterios de equidad por territorio?

— No hace mucho terminé un estudio con ilustraciones económicas sobre transferencia y equidad en Colombia. Solo voy a dar dos indicadores. Bogotá es la ciudad con mayor desarrollo y El Chocó es el departamento de menor desarrollo y mayor pobreza. ¿Cuánta plata recibe en transferencias Bogotá respecto de El Chocó? El Chocó recibe muchas más plata por habitante que Bogotá y eso les molesta a los bogotanos de muchos partidos políticos incluso de izquierda que

dicen: *es injusto, Bogotá produce la mayor cantidad de tributos y de riqueza del país y es el que menos recibe porque la plata se va para el Chocó, donde son corruptos y se la roban.* Ese es el lenguaje de la inequidad y la insolidaridad

Sin embargo tampoco aquí hay real equidad. El Chocó recibe muchas más plata por habitante, sin embargo cuando uno analiza cuánta plata recibe Bogotá respecto del Chocó, en relación a la cantidad total de población y respecto de la cantidad de esta población que es pobre, resulta que los que reciben más plata relativa por cantidad de población y de pobres son los mismos de siempre. O sea los ganadores del centralismo: Bogotá, Cali, Medellín, los departamentos Cundinamarca, Antioquia, Valle, Atlántico y Santander, que son la expresión de nuestro centralismo. Esto quiere decir que el proceso de transferencias en Colombia, todavía obedece a inercias del desarrollo de nuestros estados centralistas y no logran desconcentrar y difuminar de manera equitativa los recursos.

