

Propuesta del Gobierno Nacional para una nueva Constitución

Quito, 5 de julio de 2007.- El Ministro de Gobierno, Gustavo Larrea, entregó hoy a la comisión de juristas del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas –Conesup- la propuesta del Ejecutivo para una nueva Constitución Política del Estado.

PROPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL PARA UNA NUEVA CONSTITUCION

INDICE

1. INTRODUCCION

- 1.1 Antecedentes
- 1.2 Contenido de la Propuesta

2. AJUSTES A LA PARTE DOGMÁTICA

- 2.1 De los Derechos Civiles
- 2.2 De los Derechos Políticos y Participación Democrática
 - 2.2.1 Extensión de los Derechos de Participación Política
 - 2.2.2 De la Revocatoria del Mandato
 - 2.2.3 Del Financiamiento de las Campañas Electorales
 - 2.2.4 De la Democracia Deliberativa y Participativa
- 2.3 De Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 2.4 Homologación del Capítulo de los Derechos Colectivos a los Instrumentos Jurídicos Internacionales sobre la Materia
- 2.5 La Eliminación de la Denominación Constitucional de "Grupos Vulnerables"
- 2.6 Modernización de los Mecanismos Procesales para la Garantía de los Derechos

DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

- 3.1 Clarificación del concepto de Entidades e Instituciones Públicas

4. TRANSFORMACION DEL SISTEMA POLÍTICO

- 4.1 Reforma al Poder Ejecutivo
- 4.2 Modificación de la estructura del Poder Legislativo para Adecuarlo al Nuevo Modelo de Desarrollo Territorial
- 4.3 Consolidación de la Autonomía del Poder Judicial
- 4.4 Establecer un Mecanismo de Revocatoria Institucional del Mandato
- 4.5 Modificar el Sistema Electoral para Profundizar la Democracia
- 4.6 Modificar el Sistema de Representación y Partidos Políticos
- 4.7 Despolitización de los Organismo de Control

5. TRANSFORMACIÓN DEL ACTUAL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

- 5.1. Las Propuestas
- 5.2 Los Componentes de la Propuesta
 - 5.2.1 Desarrollo Territorial
 - 5.2.2 División Político-Administrativa

6. LA REFORMULACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO CONSTITUCIONAL

- 6.1 La Modificación de los Principios Económicos Generales
- 6.2 El Sistema Nacional de Planificación
- 6.3 Del Régimen de la Propiedad y del Manejo de los Recursos Estratégicos
- 6.4 De la Redefinición de las Directrices Constitucionales a la Política Macroeconómica
 - 6.4.1 La Devolución al Espacio Público de la Política Monetaria
- 6.5 La Reordenación de la Política Fiscal, Presupuestal y del Modelo Tributario del Estado
- 6.6 Reorganización del Sistema Presupuestario Constitucional
- 6.7 Del Sistema de Producción al Interior de la Economía Solidaria de Mercado

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

El constitucionalismo ha estado vinculado a la contraposición entre Estado y Mercado. En el siglo XIX, el proyecto político liberal tenía dos objetivos claros: construir un Estado Nación que sirviera a los intereses de las clases propietarias dominantes y; asegurarse la supremacía del mercado y de la libre empresa sobre el Estado que era concebido como un simple gendarme de esa libertad. A comienzos del siglo XX, por influencia de los movimientos sociales y revolucionarios el péndulo de la historia se desplazó al otro extremo y el Estado comenzó a tener un papel dirigente sobre la sociedad y el mercado, a través de la aparición de llamado Estado de Bienestar.

A mediados de los años 70 del siglo pasado, el consenso alrededor de los beneficios y las potencialidades del Estado de Bienestar, se rompe, debido a la incapacidad de éste de mantener el nivel de respuesta a las crecientes demandas ciudadanas, y aparece la propuesta neoliberal de disminución del Estado y la eliminación de su influencia sobre el mercado y la vida social.

Esta visión dicotómica que se expresa en los binomios Estado – Mercado, Poder – Libertad, ha entrado en una profunda crisis, y como consecuencia de ello, ha irrumpido con fuerza en el escenario político un nuevo paradigma que concibe los problemas sociales y políticos desde una perspectiva más amplia que incorpora al debate público cuestiones tales como medio ambiente, cultura, género, diversidad, seguridad; en definitiva incorpora demandas ciudadanas allí donde solo existía discusión económica y política.

El Gobierno Nacional, ha considerado oportuno desarrollar una propuesta que supere por primera vez en la historia constitucional ecuatoriana dicha contraposición y abarque desde una perspectiva sistémica todos los temas arriba mencionados, desde una visión imaginativa, alternativa y progresista, de tal manera que se genere un nuevo modelo constitucional que, sin desechar los avances del constitucionalismo global, incorpore a la estructura constitucional una normativa integral que tome en consideración y tenga como eje la protección de la vida en todas sus manifestaciones: natural, social, cultural, política y económica.

En el Ecuador el problema no se reduce solamente a la caducidad de un sistema de pensamiento, que ha dejado de lado las distintas dimensiones de la vida social. Lo cierto es que

a lo largo de la historia constitucional ecuatoriana y particularmente en los 25 años de predominio de la agenda neoliberal, no se construyó ni consolidó un Estado capaz de coordinar y regular la economía, redistribuir la riqueza y lograr la justicia y la igualdad sociales, lo que derivó en la crisis global de la sociedad ecuatoriana.

La debilidad institucional y la nula eficacia de la acción del Estado, a la hora de coordinar a los agentes sociales y económicos alrededor de las metas de desarrollo social equilibrado y sustentable, han generado un país fragmentado con pequeñas islas de modernidad y prosperidad al lado de inmensos sectores en situación de pobreza, exclusión, marginalidad y precariedad social. El actual modelo de gestión estatal ha sido incapaz de superar problemas tan obvios como el agotamiento del Estado centralista; la exclusión de los ciudadanos respecto del sistema político; conflictos por el uso y ocupación de la tierra; inequidades del desarrollo regional; deterioro ambiental; la desarticulación entre los distintos niveles de gobierno y la falta de democracia, transparencia y participación.

Un nuevo paradigma constitucional en su integridad requiere en el plano institucional la generación de un nuevo sistema político que recupere la dimensión pública de la vida social y que garantice la recuperación de las capacidades estatales de regulación económica y redistribución equitativa de la riqueza.

Este cambio constitucional, para que sea eficaz y duradero debe ser el resultado de un proceso consensuado, democrático, amplio y pluralista en el que participen activamente todos los ecuatorianos en la definición de los principios que enmarcaran el desarrollo institucional futuro.

El carácter progresista de la transformación institucional en la que el Ecuador se ha comprometido se garantiza desde la participación ciudadana en el proceso constituyente, en contraposición con las reformas estructurales del Estado y la economía a lo largo de los años 90, así se explican los resultados de las elecciones de noviembre de 2006 y abril de 2007 que demandan una transformación que deberá democratizar y definir las nuevas características institucionales y administrativas que se requieren para afrontar los retos de la construcción de una patria nueva para todos.

1.2 Contenido de la Propuesta

El presente documento formula lineamientos generales del Gobierno Nacional para una nueva Constitución, propuesta que contiene, ejes temáticos y cuestiones puntuales que el Ejecutivo considera necesario debatir al interior de la Asamblea Constituyente. Recoge de manera resumida las formulaciones políticas y jurídicas sobre cuatro áreas específicas de la nueva constitución, que el Gobierno considera esenciales para garantizar la realización de la "Revolución Ciudadana".

- a) Ajustes puntuales a la parte dogmática
- b) Reforma política integral
- c) Transformación del sistema territorial vigente; y,
- d) Reformulación del sistema económico constitucional

2. AJUSTES A LA PARTE DOGMÁTICA

En lo que atañe a la parte dogmática existe un amplio consenso sobre que el desarrollo constitucional actual es bastante adecuado, sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente es la ocasión propicia para realizar algunos cambios que actualicen el modelo constitucional ecuatoriano y lo pongan al nivel de los últimos desarrollos teóricos sobre la materia.

En la doctrina de los derechos fundamentales se acepta unánimemente la existencia de las dos dimensiones de los derechos: La clásica dimensión subjetiva que pone su énfasis en los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos o facultades individuales de un titular (la persona) frente a un obligado (generalmente el Estado); y una dimensión política o social de los derechos fundamentales, también llamada institucional u objetiva, que los entiende como elementos esenciales de las instituciones y del ordenamiento jurídico de la comunidad nacional.

2.1 De los Derechos Civiles

En relación con los derechos civiles consideramos necesario mantener la estructura y el contenido de los derechos civiles y las garantías procesales existentes en la actual Constitución política, agregando algunos cambios, significativos para la estructura del modelo constitucional:

a) Devolver al ordenamiento jurídico ecuatoriano el carácter laico del Estado, el cual va acompañado de las más amplias garantías de las libertades de conciencia y culto; y la realización de ajustes al sistema de educación pública que contiene la actual Constitución.

Especialmente, se plantea proponer a la Asamblea la consagración, en la nueva Constitución, de una garantía institucional que permita al Estado garantizar en los pensums de la educación pública los principios del laicismo y del respeto a la diversidad.

b) En lo que respecta a la garantía constitucional de los derechos de la familia, es conveniente conservar la protección a la familia como espacio determinante de socialización de las personas, pero considera necesario introducir al nuevo texto constitucional una definición de familia acorde con la cultura, las tradiciones y las innovaciones del orden social ecuatoriano.

Propone agregar a la definición clásica de familia el reconocimiento de realidades sociales ampliamente conocidas y aceptadas como: la familia formada por mujeres cabeza de hogar, la familia mono-personal, la familia ampliada producto de la migración.

c) La consagración de la equidad real entre mujeres y hombres, incluida su vida sexual y reproductiva, libres de cualquier discriminación, coerción o violencia. Y normar la paternidad y maternidad responsables.

2.2 De los Derechos Políticos y Participación Democrática

La otra gran modificación de la parte dogmática, es la relativa a la transformación del capítulo de los derechos políticos con el propósito de garantizar constitucionalmente el protagonismo de la ciudadanía en el ejercicio de la democracia.

Así, se plantea, entre otras, la extensión de los derechos de participación política a los extranjeros, la ampliación de la revocatoria del mandato a todas las autoridades de elección popular, la veeduría ciudadana a la acción pública, la garantía del acceso a la información pública y el establecimiento de mecanismos como la planificación participativa y la elaboración de presupuestos participativos.

2.2.1 Extensión de los Derechos de Participación Política

Distinción definitiva entre ciudadanía y nacionalidad. Esta definición constitucional permitirá entender la ciudadanía como la capacidad de ejercicio de los derechos y no sólo como la pertenencia a un Estado o territorio.

La ampliación de derechos de participación política debe involucrar a los extranjeros en el Ecuador, tomando como marco de referencia la distinción entre nacionalidad y ciudadanía.

2.2.2 De la Revocatoria del Mandato

Otro aspecto que promoverá el Gobierno, relativo a los derechos políticos, es ampliar la revocatoria del mandato para todo cargo de elección popular, ya que la actual Constitución consagra esta facultad a la revocatoria de los Alcaldes, Prefectos y Diputados, limitando el control y la veeduría ciudadana en ámbitos tan importantes como la acción del ejecutivo nacional, Presidente y Vicepresidente.

2.2.3 Del Financiamiento de las Campañas Electorales.

Modificación del modelo de financiación pública de las campañas electorales para incorporar el principio de igualdad y equidad. La nueva Constitución debe contemplar un sistema que garantice al elector la democracia, mediante la financiación pública de las elecciones, la prohibición de dádivas, regalos, etc., y la veeduría ciudadana sobre los presupuestos y gastos electorales, para hacerlos menos gravosos y por lo tanto menos excluyentes.

2.2.4 De la Democracia Deliberativa y Participativa

En la propuesta Constitucional del Gobierno tienen particular fuerza los principios de la democracia directa:

- Iniciativa legislativa ciudadana.
- Deliberación pública.

- Fuerza vinculante de las decisiones sobre las prioridades de desarrollo y los Presupuestos Participativos en los niveles regionales y locales, así como de otros mecanismos de planificación local participativa.
- Control y veeduría social de los sistemas e instituciones representativas, rendición de cuentas entre representantes y representados y la rendición de Cuentas social y transversal.
- Acceso permanente a la información pública de toda la ciudadanía.

La promoción y puesta en marcha de mecanismos de democracia participativa, que fortalezcan y amplíen los imperativos del proceso político, de las instituciones de democracia representativa y de la misma gestión pública requiere ser pensada, al menos, desde cinco niveles:

1. Construcción consensuada de la agenda pública.

Se busca dar mayor peso a la voz ciudadana en las instancias de construcción de la agenda pública. Para lo cual es menester establecer en la Constitución los mecanismos de planificación y participación ciudadana, que permitan articular los distintos niveles de la planificación: nacional – regional, regional – local, local – nacional.

2. Participación en la toma de decisiones.

Respecto de la participación social la propuesta gubernamental quiere dar un peso efectivo a los mecanismos de co-decisión, Estado-Sociedad, en los diversos espacios de toma de decisiones públicas a nivel local, regional y nacional.

Esto implica la articulación de distintos actores sociales en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, susceptibles de afectarles directamente. Aquello, se viabilizaría a través de la consagración constitucional de mecanismos participativos como las consultas ciudadanas, previas a la validación de las políticas públicas y la implementación y funcionamiento de observatorios de políticas públicas.

3. Control social ciudadano.

El control social ciudadano se viabilizaría a través del reconocimiento constitucional de sistemas integrados de veedurías ciudadanas y procedimientos de rendición de cuentas por parte de las autoridades de elección popular.

Adicionalmente, en la sección que regula la consulta popular el Gobierno plantea la necesidad de establecer una norma que amplíe y clarifique las posibilidades de consulta popular por parte del Presidente, para que este pueda consultar al pueblo, directamente, todas las veces que sea necesario, sin otra causa que las atribuciones que le son propias por su investidura.

4. Acceso a la información pública.

Ante el incumplimiento de leyes que garantizan el acceso a la información pública, como la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), la nueva Constitución debe establecer reglas que permitan el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la información pública por parte de la ciudadanía. Específicamente, se deben establecer mecanismos coercitivos para que la ciudadanía tenga acceso transparente y oportuno a la información de las entidades gubernamentales y de aquellas privadas que gestionan fondos públicos

5. Co-gestión pública, privada y comunitaria:

Se propone incorporar preceptos constitucionales que determinen modos de gestión pública acordes con las tesis de la democracia participativa y sus instituciones.

a) A nivel local la constitucionalización de la obligación de elaborar presupuestos participativos; a nivel sectorial consejos y veedurías para el control social, y a nivel urbano consejos comunitarios.

b) Fortalecer espacios de concertación social en aquellos sectores donde el tejido social se encuentra debilitado y donde las organizaciones de los sectores populares sean débiles y fragmentadas.

c) Derecho de los ciudadanos de participar en los procesos de impugnación de los concursos públicos sin necesidad de hacer parte de una agrupación.

2.3 De Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En materia de (DESC), la propuesta del Gobierno se centra en la revisión profunda de tres derechos económicos básicos: el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo y el derecho a la vivienda digna. Se debe reformular también uno de los derechos culturales básicos: el derecho a la comunicación, que debe pasar a ser una garantía institucional que avale constitucionalmente el desarrollo de una política pública de comunicación.

En el caso del ejercicio del derecho a la propiedad, la presente iniciativa parte del reconocimiento del derecho a la propiedad, ampliándolo, de tal manera que en el mediano plazo se convierta al Ecuador en una sociedad de propietarios y productores.

En la Constitución deberá quedar igualmente claro que ninguna de las formas de propiedad actuales o futuras pueden vulnerar los principios constitucionales de: protección del medio ambiente, integridad del Espacio público, y de su destinación al uso común, y no podrán constituirse en monopolio. La Constitución deberá además incorporar una concepción y regulación amplia y completa de otras formas de propiedad, tal como la familiar, la comunitaria, la asociativa etc.

Para garantizar la gestión gubernamental sobre recursos públicos se propone dejar claramente expresado en el texto constitucional el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable no solo de las tierras comunitarias indígenas, sino también de los recursos naturales no renovables y en general de los recursos del subsuelo y los minerales, incluso los que se encuentran dentro del mar territorial (riqueza genética y biodiversidad).

En lo que concierne al derecho a la vivienda digna, la presente propuesta busca dotar a la actual definición constitucional de eficacia real, para lo cual se busca eliminar la excesiva generalidad de su texto, aproximando el ordenamiento constitucional ecuatoriano a los últimos avances en la materia que se expresan tanto en convenios e instrumentos internacionales que regulan la materia. Existe consenso en que si bien el derecho a la vivienda como el resto de derechos sociales no genera facultades individuales directamente exigibles, también se considera que

existe un contenido mínimo objetivo que obliga directamente al Estado. Ese contenido mínimo involucra cuestiones básicas que todo Gobierno debe asumir como: programas públicos de construcción, programas de mejoramiento de vivienda de protección oficial o interés social, programas públicos de alquiler en régimen especial, programas públicos de albergues y centros de alojamiento para personas sin techo, sanciones a la no explotación económica de los inmuebles o incentivos tributarios a la compra de vivienda para alquilar entre otras.

En cuanto a la regulación Constitucional del derecho al trabajo, además de conservar la regulación y las garantías propias del derecho social clásico, (libertad de asociación, derecho de sindicalización, derecho pleno a la huelga etc. principio de identidad entre salario y trabajo etc.) el Gobierno plantea la necesidad de eliminar toda forma de empleo precario, definiendo constitucionalmente los principios que reconoce a los trabajadores ecuatorianos su capacidad de producir riqueza y el valor de su trabajo como productor de renta y plusvalía, garantizando un entorno normativo e institucional que contemple el derecho a la estabilidad, el salario justo y la igualdad de salario entre hombres y mujeres.

Reformular estructuralmente el sistema de tercerización laboral, causante de la pérdida de los derechos laborales y del control y responsabilidad del Estado respecto de su papel institucional.

En lo que atañe al régimen de las empresas públicas se debe establecer en la Constitución un concepto de administración pública, suficientemente amplio, que garantice la rentabilidad social de la empresa.

En relación con el derecho fundamental a la Comunicación, el Gobierno considera necesario complementar el texto del actual artículo 81 de la Constitución, que tiene un sesgo excesivamente individualista, con una dimensión más objetiva e institucional de la comunicación como derecho fundamental.

Desde esa perspectiva objetiva institucional, más política, el Gobierno Nacional considera necesario hacer una reformulación del derecho fundamental a la comunicación, incorporándole algunas consideraciones constitucionales sobre la comunicación como un proceso social, generador de cultura.

Se pretende dimensionar al derecho a la comunicación como promotor, impulso y sostén de los procesos de desarrollo del Ecuador, desarrollo que implica el reconocimiento de la multiculturalidad, la diversidad étnica, cultural, biológica y natural del país.

La comunicación como derecho fundamental debe superar, y de hecho supera, la mera protección actual al acceso individual a la producción de opinión e información. Debe incorporar un elemento objetivo de apoyo a la gestión, motivación de la movilización social en función de temas de interés público, concienciación y consolidación de valores, entre otros aspectos, a través de la institucionalización de una política pública nacional de comunicación. Esto implica la delimitación de los ámbitos de acción en que actuará el Estado, los actores de dicha política, los principios que definan el manejo de los recursos y los responsables de su ejecución.

Por último, otro aspecto importante del nuevo desarrollo constitucional del derecho a la comunicación es la garantía al acceso, uso y apropiación social de las nuevas tecnologías de

información y comunicación, que son un medio muy eficaz para el desarrollo de los pueblos y que, por tanto, deben tener un referente constitucional.

2.4 Homologación del Capítulo de los Derechos Colectivos a los Instrumentos Jurídicos Internacionales sobre la Materia

En lo que respecta a los derechos colectivos de naturaleza étnica y cultural, el movimiento indígena logró incorporar a la realidad política nacional y definió una agenda que recogía las reivindicaciones históricas de las organizaciones indígenas, las cuales fueron en parte recogidas por la Constitución de 1998, lo cual significó un importante avance respecto del status constitucional anterior de los pueblos indígenas y comunidades afroecuatorianas.

La propuesta del Gobierno en esta materia es modificar la concepción y redacción de algunos de los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos para ajustarlos exactamente a los instrumentos internacionales como por ejemplo el convenio 169 de la OIT y sus protocolos adicionales, y el Proyecto de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

2.5 La Eliminación de la Denominación Constitucional de "Grupos Vulnerables"

Otro aspecto, relacionado con la parte dogmática de la Constitución, que debe ser urgentemente modificado por la próxima Asamblea Constituyente es la denominación de grupos vulnerables de algunos colectivos de personas objeto de especial protección por parte de la Constitución que define como "grupos vulnerables" a niños, adolescentes, mujeres embarazadas, discapacitados y personas de la tercera edad, y los hace beneficiarios de políticas públicas especiales y objetos de atención prioritaria por parte del Estado y la Sociedad.

En la visión del Gobierno Nacional, tal denominación constituye un rezago de aquella antigua concepción del Estado racista, sexista, paternalista y caudillista que dominó la realidad ecuatoriana desde antes de la independencia y que debe ser erradicada del ordenamiento y de la conciencia jurídica ecuatoriana. Estos grupos sociales no pueden continuar siendo tratados, en una visión arcaicamente estatizante como meros objetos de política pública si no que deben pasar a ser titulares directos de derechos.

La propuesta del Gobierno, en este aspecto, es reemplazar la denominación de "grupos vulnerables" por la denominación "grupos sociales de atención prioritaria", con lo cual se reafirma la voluntad del Estado de convertir el contenido de esos derechos en políticas públicas, de conformidad con la dimensión objetiva de los derechos fundamentales.

2.6 Modernización de los Mecanismos Procesales para la Garantía de los Derechos

La principal propuesta del Gobierno en materia de derechos es la modernización de los mecanismos procesales de garantía de los mismos, pues de nada sirve tener una consagración formal amplia y generosa de derechos si paralelamente no existen los instrumentos procesales para hacerlos efectivos.

En la medida en que la fuerza coactiva de los derechos sustantivos no radica en ellos mismos, sino que necesitan mecanismos procesales que les den tutela real y efectiva, una Constitución democrática debe contar con un sistema muy desarrollado y eficiente de mecanismos procesales de garantía.

Si bien la Constitución de 1998 estableció algunos instrumentos de garantía procesal, estos han sido insuficientes para garantizar los derechos constitucionales. Razón por la cual se hace urgente replantear todo el capítulo relativo a los mecanismos procesales de protección de los derechos a fin de dotarlos de mayor sencillez, claridad y fuerza jurídica.

Específicamente se plantea dividir los instrumentos de garantía en jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

Entre los no jurisdiccionales la propuesta del Gobierno contempla mantener los ya existentes en la Constitución como la prohibición de la pena de muerte, del destierro, de la prisión perpetua, de la confiscación y la prohibición de la extradición de ecuatorianos.

Adicionalmente, la nueva Constitución deberá definir como parte del desarrollo del derecho fundamental del debido proceso, unos lineamientos básicos para el juzgamiento en el Ecuador de los ecuatorianos que cometan delitos en el exterior

En el caso de los mecanismos jurisdiccionales, tales como el Habeas Corpus, el Habeas Data, el recurso de Amparo y el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños imputables a sus agentes, reordenándolos en un solo capítulo. El Gobierno propone el cambio de la actual redacción de la acción de amparo en dos aspectos: por una parte se depuran las alusiones generales a la función judicial que contiene el vigente artículo 95, dejando claramente consignado en el texto constitucional la competencia general que tienen todos los jueces de la República para conocer de dicha acción; y por otra, armonizar la norma a los estándares internacionales respecto del alcance del Amparo respecto de las acciones u omisiones de particulares que desempeñen funciones públicas, puesto que en la actual regla constitucional nada se dice al respecto.

Se introducen cambios sustanciales a la acción de inconstitucionalidad y se incorporan instrumentos como la excepción de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad, las acciones populares y de grupo y la acción de protección de los derechos étnicos y culturales.

Se busca fortalecer la institución de la Defensoría del Pueblo y su función de garantía de los derechos humanos otorgando carácter vinculante a los casos en los que se pronuncie y sean de su competencia.

3. DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

3.1 Clarificación del Concepto de Entidades e Instituciones Públicas

Uno de los elementos esenciales de toda constitución es la definición de cual es la estructura del Estado y los mecanismos de coordinación y colaboración entre los distintos entes estatales. Para que un sistema institucional funcione adecuadamente esto no es suficiente. Se requiere

previamente la definición clara de las competencias públicas y privadas, sus correlaciones, ámbitos de acción y niveles de responsabilidad.

Es indispensable aclarar en la nueva Constitución que toda institución con capacidad para imponer o recibir tasas, impuestos o contribuciones es de naturaleza pública y se rigen por el derecho público y que correlativamente las instituciones de derecho privado, si quieren mantener este estatus, no pueden ni recibir ni gestionar ingresos provenientes del erario público (sean estos tributarios o no tributarios).

Se requiere eliminar la tendencia a privatizar la gestión de lo público, a través de la revisión de la figura de la descentralización por colaboración.

En ese sentido, se eliminarán los monopolios privados creados por el Estado como las notarias, para crear un sistema de notarias públicas, dependientes del poder judicial al tiempo que se reivindica el carácter público de organismos como el Registro Único de la Propiedad y el Registro Mercantil.

4.- TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

Uno de los elementos centrales de la propuesta constitucional del Gobierno Nacional es la democracia participativa y gobernabilidad, lo cual implica una transformación profunda del sistema político establecido en la actual Constitución.

Para cumplir con ese propósito el Gobierno considera necesario:

- a) Reformar el poder ejecutivo.
- b) Transformar la estructura del poder legislativo para adecuarlo al nuevo modelo de desarrollo territorial.
- c) Ampliar la autonomía del sistema judicial.
- d) Establecer un mecanismo de revocatoria institucional del mandato.
- e) Modificar el sistema electoral para fortalecer la democracia y la participación ciudadana.
- f) Modificar el sistema de representación y partidos políticos y;
- g) Despolitizar los órganos de control.

4.1 Reforma al Poder Ejecutivo

En la propuesta del Gobierno, el poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República como jefe del Estado, jefe de Gobierno y por su Gabinete que actúa en dos niveles: Sectorial y Territorial. El número de ministerios, su denominación y las materias de su competencia serán determinados por el Presidente de la República.

Definir claramente el carácter ejecutivo de la función de la Procuraduría General como Abogado del Estado, y no como parte de los órganos autónomos de Control, lo cual implica también un cambio en el procedimiento de designación del procurador, quien pasaría a ser designado directamente por el Presidente de la República

4.2 Modificación de la Estructura del Poder Legislativo para Adecuarlo al Nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Superar la crisis de legitimidad del actual modelo legislativo implica la conformación de un Parlamento Nacional, constituido por dos Cámaras, organizadas por niveles de representación y competencias, que actuará de forma conjunta para, legislar y fiscalizar, aprobar el Presupuesto General del Estado, aprobar Convenios Internacionales. Este sistema de representación debe responder al nuevo desarrollo territorial que requiere el país.

La Cámara Alta, atendería las competencias nacionales y estaría conformada por representantes nacionales y la Cámara Baja que se ocupará de los temas provinciales y regionales. Ambas deberán ser elegidas en segunda vuelta electoral.

El nuevo parlamento no tendrá competencia nominadora para funcionarios de organismos de control, dichas nominaciones dependerán de un sistema de designación meritocrática a través de concursos públicos de merecimientos en los que participe la sociedad civil debidamente organizada. El Parlamento sólo intervendrá en la posesión de los funcionarios públicos que se elijan por este procedimiento.

4.3 Consolidación de la Autonomía del Poder Judicial

Uno de los elementos básicos de todo sistema democrático contemporáneo es la autonomía de la función judicial y el control constitucional.

Se busca fortalecer el papel del control constitucional especificando la naturaleza jurisdiccional del Tribunal Constitucional, mediante la figura de Corte Constitucional independiente de los otros poderes del estado en su acción y del Congreso Nacional y de los Partidos Políticos en la nominación de sus miembros.

Reformar la estructura y función de la Fiscalía General del Estado en dos niveles: 1) Establecer claramente la pertenencia de la Fiscalía al Poder Judicial como agente que tiene atribuida la competencia de investigar los delitos dentro del sistema penal acusatorio. 2) Despartidizar y despolitizar la elección del Fiscal General de la Nación quien deberá ser elegido por el Consejo Nacional de la Judicatura, previa calificación de los meritos de los candidatos a través de concurso público y con apoyo de los colegio de profesionales.

Para el fortalecimiento de la democracia se plantea la estructuración de una Corte Electoral independiente, del hoy Tribunal Supremo Electoral, elegidos mediante concurso público, encargada por competencia exclusiva de vigilar el cumplimiento de la Ley de Elecciones y; un Organismo Electoral conformado por representantes de las organizaciones políticas ciudadanas. Este Organismo estará encargado de la organización y administración de los procesos de sufragio y verificación de los procesos de democratización al interior de los partidos y movimientos.

En el ámbito penal se planteará a la Asamblea Constituyente la necesidad de eliminar los fueros especiales de juzgamiento de la fuerza pública, pasando esa atribución a salas especializadas de las Corte Suprema de Justicia.

La Defensoría Pública deberá ser desarrollada en atención a aspectos poblacionales, territoriales, culturales y de especialidad jurídica para cumplir efectivamente con defensa judicial de los ciudadanos que no cuentan con los medios para hacerlo.

4.4 Establecer un Mecanismo de Revocatoria Institucional del Mandato

Está comprobado que la actual regulación constitucional del procedimiento de destitución y sanción del Presidente de la República y concretamente la excesiva generalidad de las causales de destitución, es uno de los principales motivos que explican la inestabilidad política del país.

El Gobierno propone establecer en la nueva Constitución un sistema o mecanismo de revocatoria institucional del mandato que incluya: Revisar el procedimiento y las causales de destitución y sanción del Presidente de la República y; la facultad del ejecutivo de disolver el Congreso por una vez durante el período presidencial. Si se recurriera a este mecanismo el Presidente deberá también consultar sobre la continuidad de su mandato.

La Constitución debe garantizar que si el Congreso destituye al Presidente, dicha acción implica la disolución automática del Congreso y el llamamiento a elecciones generales y viceversa.

La propuesta contempla además un mecanismo de elección del reemplazo del Presidente que garantice que el sucesor no sea un miembro de la institución que promovió la destitución del presidente e igualmente que se defina un plazo máximo para la convocatoria a nuevas elecciones generales.

4.5 Modificar el Sistema Electoral para Profundizar la Democracia

Ante el colapso del sistema de elección de diputados por provincias, que pone en desventaja a muchos ciudadanos frente a otros, y que niega representación a grandes territorios, se requiere buscar alternativas que garanticen a cada rincón del país su representación electoral, e igual valor del voto para todos los ciudadanos ecuatorianos, con independencia del lugar donde vivan.

En ese sentido, el Gobierno plantea la división de las provincias en distritos electorales organizados a partir de criterios poblacionales, de tal suerte que los ciudadanos puedan elegir dos o tres representantes a la Cámara por cada distrito, los cuales no podrán superar los 150 o 200 mil habitantes cada uno.

4.6 Modificar el Sistema de Representación y Partidos Políticos

Superar la actual crisis de legitimidad política requiere que se propicie, desde la constitución, la construcción de partidos modernos, autónomos y democráticos que superen prácticas electorales caudillistas, corporativas, patrimoniales, autoritarias y fragmentadoras.

Uno de los mecanismos indispensables para cumplir con este cometido es la consagración constitucional de la obligación de los partidos y movimientos a realizar periódicamente elecciones primarias internas universales tanto para la nominación de sus directivas como para determinar los candidatos a elecciones.

Igualmente se planteara a la Asamblea Constituyente la necesidad de establecer otros mecanismos democráticos al interior de los partidos como la rendición de cuentas de sus directivas a la militancia y la revocatoria de los cargos de dirección.

Se deben plantear sistemas regulados de financiación de las actividades de partidos y movimientos políticos en dos aspectos: 1) en cuanto al origen lícito de sus recursos y; 2) en relación a la independencia entre representación y aportes financieros.

4.7 Despolitización de los Organismos de Control

La redefinición de la estructura del Estado y la despolitización de los organismos de control son temas prioritarios para el Gobierno Nacional. La propuesta al respecto plantea legislar constitucionalmente la elección de las autoridades de los organismos de control en función del perfil profesional requerido. Deberán ser nominadas por los un organismo público creado constitucionalmente para el efecto, quien definirá las ternas de entre los mejores expedientes curriculares de sus miembros. La elección será atribución de un Tribunal configurado por el Presidente de la República o su delegado, el presidente del Congreso o su delegado y, el Presidente del Parlamento o su delegado. Rompiendo de esta manera la hegemonía del Parlamento en la designación de las máximas autoridades de control.

5.- TRANSFORMACIÓN DEL ACTUAL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

5.1 Las Propuestas

Para el Gobierno Nacional otro tema importante que debe abordar la Asamblea Nacional Constituyente es la transformación sustancial del modelo territorial vigente.

La crisis del Estado centralista tiene su origen en los principales polos de acumulación del capital, que han provocado inequidad en el desarrollo socioeconómico y cultural de los territorios, grandes flujos migratorios internos y externos e ineficacia en la acción gubernamental.

La lógica que ha dominado el proceso de descentralización, hasta ahora, es la correspondiente al modelo denominado “uno a uno”, altamente deficiente y poco operativo dada la discrecionalidad de los gobiernos seccionales en la demanda de competencias y la ausencia de un mecanismo nacional de planificación y coordinación para su transferencia.

El Gobierno Nacional ha llegado a la convicción de la necesidad de construir una propuesta de sólida elaboración técnica y de concertación técnico-política y ciudadana, con el fin de plantearla en la Asamblea Constituyente como la base de un nuevo pacto territorial y un proyecto de nuevo país.

5.2 Los Componentes de la Propuesta

Definir la “Reforma Integral y Democrática del Estado”. Un nuevo modelo de gestión pública que supone un proceso progresivo y de largo plazo de transformación institucional, en que se incorporan:

- a) Un nuevo modelo territorial,
- b) Una nueva división político-administrativa
- c) Nuevo sistema de representación,
- c) Una redefinición de lo fiscal,

Todo eso, articulado a la implementación de un verdadero modelo de democracia participativa, deliberativa y pluralista, lo cual, implica una redefinición profunda de los actuales mecanismos de participación y representación.

5.2.1 Desarrollo Territorial

El desarrollo territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales, ambientales y de gestión político-administrativa de la sociedad. Es una actividad técnica, planificada y participativa que comprende una disciplina, una política, unos instrumentos y unas acciones. Su objetivo es el desarrollo equilibrado de las unidades regionales a fin de generar mejores condiciones de vida de la población.

El desarrollo territorial que impulsará el Gobierno en la Asamblea se sustenta en la definición de una serie de principios transversales como los de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y competitividad de las entidades regionales. La gestión descentralizada y el desarrollo territorial privilegian la equidad, diversidad, inclusividad; la sustentabilidad ecológica; la sostenibilidad económica; el principio de precaución y prevención; la transparencia y colaboración; y la corresponsabilidad y participación.

Un primer elemento de la propuesta es que el ordenamiento y desarrollo territorial se sustenten en disposiciones constitucionales que garanticen: los derechos individuales y colectivos; la propiedad individual, familiar y el uso común del suelo, así como también las referencias explícitas al ambiente; los recursos estratégicos del Estado consagrados en el sistema económico; y, las iniciativas de articulación con la planificación territorial y la gestión político-administrativa.

Otro elemento clave de la propuesta es que la gestión del territorio ecuatoriano debe estar relacionada con un efectivo Sistema Nacional de Planificación, así como con el Plan y la Estrategia Nacional de Desarrollo, a través de los cuales se propenderá a un nuevo pacto territorial tendiente a:

- a) Reducir las inequidades territoriales,
- b) Mejorar las condiciones ambientales,
- c) Minimizar los conflictos de uso del suelo y ocupación del territorio,
- d) Promover el desarrollo endógeno; y,
- e) Generar condiciones de competitividad territorial.

Así, el Gobierno Nacional propone que el Desarrollo Territorial debe sustentarse en el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Planificación vinculante para todos los niveles de gobierno, que clarifique las competencias, sistematice el marco normativo, genere información para la toma de decisiones, y monitoree la ejecución de las políticas públicas con incidencia territorial. Esto implica además, la generación de políticas territoriales explícitas para el fortalecimiento regional.

5.2.2 División Político-Administrativa

La propuesta del Gobierno también toca la división político administrativa del territorio. Sobre este particular, a pesar de que hay múltiples visiones existen algunos acuerdos básicos entre los distintos actores, A partir de los cuales el Gobierno propone los siguientes puntos:

El Gobierno y los distintos sectores que han elaborado propuestas sobre este tema, defienden unánimemente la idea de que el Estado ecuatoriano es indivisible;

- La nueva organización territorial del Estado, y concretamente la nueva división político administrativa, debe ser la consecuencia de un proceso de agregación de provincias y no solo el resultado de una decisión política que fragmente al país;

Este proceso supone la creación de regiones descentralizadas y desconcentradas, y el establecimiento de un conjunto de incentivos que conlleven, en el mediano y largo plazo, mayores niveles de autonomía regional. El plazo del proceso deberá ser fijado por la Constitución.

- Así, la unificación de las actuales provincias en regiones descentralizadas y desconcentradas deberá culminar en el mediano plazo con la conformación de Regiones Autónomas. Dicho proceso debe ser obligatorio y debe incluir, necesariamente, los incentivos político-institucionales adecuados para el mejoramiento de la gestión territorial;
- Quito y Guayaquil se convertirán automáticamente, desde la promulgación de la nueva Constitución, en distritos metropolitanos autónomos y tendrán desde el inicio y en su integridad las competencias de las regiones autónomas;
- La propuesta desembocará en la creación de Gobiernos regionales autónomos con funciones y competencias perfectamente delimitadas. Las atribuciones y funciones serán transferibles de

manera gradual y obligatoria a cada nivel de Gobierno de acuerdo a un único Sistema de Competencias.

- Las regiones descentralizadas y desconcentradas asumirán paulatinamente mayor número de atribuciones y competencias políticas, administrativas y fiscales en el marco de un proyecto de reforma integral del Estado;
- La nueva división política administrativa deberá estar vinculada a un proceso de planificación multidireccional y vinculante entre los niveles nacional, regional y local, y entre lo sectorial y lo territorial a fin de generar un nexo entre planificación y presupuestación;
- Inicialmente el Estado ecuatoriano tendrá la siguiente división político administrativa: parroquias, distritos, cantones, distritos metropolitanos autonómicos, provincias, regiones y regímenes territoriales especiales (Insular, territorios indígenas y territorios de comunidades afroecuatorianas);
- La Constitución garantizará la existencia de circunscripciones indígenas y afro ecuatorianas y establecerá las garantías institucionales necesarias para su concreción legal.
- Los Gobiernos intermedios y locales son autónomos dentro de las normas estatuidas en la Constitución y en las Leyes. La norma jurídica básica de la región autonómica, cualquiera sea su denominación constitucional deberá incluir por lo tanto, algunos las atribuciones y funciones del Gobierno central, aquellas que la Constitución considera intransferibles. En ese mismo sentido, dicha norma no podrá determinar la transformación del Estado ecuatoriano en un sistema federal, sino todo lo contrario, implica la reafirmación del carácter unitario, si bien descentralizado y desconcentrado del nuevo Estado;
- Las regiones, por lo mismo, no podrán establecerse sino entre provincias contiguas y en su diseño final no podrán constituir entidades que comparativamente, unas con otras, constituyan desequilibrios regionales por la demografía, recursos y posibilidades de desarrollo socioeconómico;
- Los inevitables desequilibrios intra e interregionales serán compensados por un Fondo Único de Cohesión Social:
- Cada uno de los niveles de gobierno contará con una entidad ejecutiva y una de representación política.

El resultado de la aplicación de estos criterios se concretará en un sistema de representación según niveles de Gobierno que debe expresarse de la siguiente manera:

o Ejecutivo Regional: El ejecutivo de la Región Descentralizada estará conformado por un Consejo Regional, integrado por los prefectos de las provincias que constituyan la región y el delegado presidencial, quien lo presidirá.

o Asamblea Regional: La Asamblea Regional estará integrada por todos los Diputados y Representantes de las Provincias que conforman la respectiva región. Esta Asamblea tendrá, entre sus funciones, la fiscalización del Ejecutivo Regional y la deliberación sobre proyectos de ley de carácter regional que serán presentados y discutidos en la Cámara de Representantes. La

Asamblea Regional funcionará, por un plazo establecido constitucionalmente, como parte del proceso de construcción de las Regiones Autónomas que tendrán potestad legislativa.

o Ejecutivo Provincial: Estará presidido por un prefecto de elección popular. Sus funciones serán representar a la provincia en el Consejo Regional y coordinar las políticas que contemple la Constitución.

o Consejo Provincial: Estará compuesto por los alcaldes de la provincia o su delegado y el Presidente de las Juntas Parroquiales de la respectiva provincia.

o Ejecutivo cantonal: Los municipios tendrán un Alcalde de elección popular, quien será el titular del poder ejecutivo en el nivel cantonal y tendrá competencias administrativas autónomas de conformidad con la nueva Constitución y con la ley.

o Concejo Cantonal: Se conformará por miembros electos en distritos plurinominales, más dos delegados por todas las juntas parroquiales del cantón.

Distritos: En cada distrito existirá una instancia de participación ciudadana, y ejecución de acciones delegadas por el respectivo municipio.

o Junta Parroquial: En cada parroquia existirá una instancia de participación ciudadana, y ejecución de acciones delegadas por el respectivo municipio.

6. LA REFORMULACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO CONSTITUCIONAL

Otra gran transformación constitucional es la relativa a la reestructuración profunda del contenido de la llamada "Constitución Económica". Los principales elementos de este cambio constitucional son los siguientes:

- La modificación de los principios económicos generales;
- La configuración de un sistema nacional de planificación;
- El establecimiento de un régimen constitucional de la Propiedad y la constitucionalización de la política económica en materia de sectores estratégicos;
- La redefinición de las directrices Constitucionales a la política macroeconómica;
- La reorganización del Sistema Presupuestario Constitucional; y,
- La reorganización del sistema de producción al interior de la Economía Solidaria de Mercado.

6.1 La Modificación de los Principios Económicos Generales.

A partir de la promulgación de la nueva Constitución, el sistema económico ecuatoriano deberá orientarse a mejorar la calidad de las condiciones de producción y reproducción de la vida en todas sus dimensiones (natural, social, cultural e individual) y se sustentará en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa que garantizarán la libertad económica y que fortalecerán la soberanía nacional.

El objetivo básico del nuevo sistema económico constitucional será asegurar el desarrollo de la capacidad transformadora y de gestión de los recursos naturales, humanos, ambientales, culturales y tecnológicos del Ecuador, de tal manera que en el corto y mediano plazo se genere en el territorio nacional una sociedad de productores y propietarios que supere el sistema actual de exclusión social, expulsión del capital humano, deterioro de la biodiversidad, desequilibrios regionales y promoción de los monopolios y la especulación.

Lograr estos propósitos implica desarrollar unos nuevos principios que le den consistencia y solidez al Sistema de Economía Solidaria. Para lo cual es necesario:

- a) Sustituir la definición del sistema económico vigente por el de economía solidaria.
- b) Corregir las tendencias excluyentes del mercado y garantizar condiciones y mecanismos de reproducción de las distintas formas individuales, asociativas y solidarias de la economía del trabajo, conocidas como "economía popular".
- c) Fomentar las micro, pequeñas y medianas empresas.
- d) Incorporar como productivas las actividades del trabajo familiar por cuanto tienen que ver con el mejoramiento de la calidad de vida y el mejoramiento del capital humano.
- f) Incluir las formas de reproducción social y material en unidades colectivas a través del reconocimiento del cuarto sector de la economía.
- g) Garantizar la protección de los derechos del consumidor.
- h) Garantizar la subordinación del sistema económico a los principios rectores de la Constitución.
- i) Garantizar la participación ciudadana en el control de la gestión del sistema económico.

Ello dará como resultado un sistema económico democrático que garantizará la estructuración de una economía nacional basada en el desarrollo local, entendido como el resultado de la interacción entre los actores locales, regionales y nacionales, tomado en consideración el potencial endógeno disponible. El desarrollo local, así entendido, se sustenta en tres ejes: la organización social, la gobernabilidad y la eficiencia económica.

Este sistema económico está dirigido a la producción y distribución de bienes y servicios, la preservación del medio ambiente y el desarrollo cultural y tecnológico, y las distintas formas de producción y distribución, incluidas las formas locales de producción y reproducción social.

6.2 El Sistema Nacional de Planificación

La Constitución debe consagrar un Sistema Nacional de Planificación que permita definir las líneas directrices del desarrollo nacional, regional y local y coordinará las políticas sectoriales de los Ministerios y demás dependencias del Ejecutivo. Sus orientaciones estratégicas tendrán un carácter vinculante que permitirá ejercer funciones de seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y acciones públicas.

El Sistema Nacional de Planificación operará de manera descentralizada y participativa en todos sus niveles, y para el efecto se deberá crear un Consejo Nacional de Planificación que articulará las políticas entre el ejecutivo, legislativo, los niveles subnacionales de gobierno y la ciudadanía.

Para un efectivo funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación es indispensable la articulación de la inversión pública a la instancia responsable de la planificación del desarrollo.

La Asamblea Constituyente así mismo deberá determinar claramente la composición y mecanismos de financiamiento y funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación.

6.3 Del Régimen de la Propiedad y del Manejo de los Recursos Estratégicos

Respecto del modelo económico de la Constitución existe un tema muy importante vinculado a la definición del Ecuador como una Economía Solidaria de mercado: el relativo al régimen de propiedad, al manejo del patrimonio público, y a la definición de los recursos estratégicos del Estado.

Sobre este particular la nueva Constitución debe:

- Garantizar la intangibilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad del patrimonio público.

- Garantizar la coexistencia de las distintas formas de propiedad (privada, pública, mixta, comunitaria, social, etc.)

- Definir constitucionalmente la existencia de la propiedad pública exclusiva de sectores estratégicos como el agua potable, las telecomunicaciones, la explotación de los recursos de la biodiversidad, el espectro electromagnético, la distribución y venta de energía, la actividad hidrocarburífera y minera, la defensa y la seguridad pública. Entre otros.

- Establecer la regulación constitucional adecuada de los monopolios, especialmente aquellos que puedan ser considerados como naturales, a efectos de garantizar la adecuada producción de bienes y servicios y el control de los mismos por parte, tanto del Estado como de la ciudadanía.

- Determinar la posibilidad de desarrollar legalmente mecanismos de gestión mixta de los sectores estratégicos antes citados.

6.4 De la Redefinición de las Directrices Constitucionales a la Política Macroeconómica.

La presente propuesta constitucional incorpora también sustanciales modificaciones en la política fiscal y monetaria del Estado Ecuatoriano, El Gobierno promoverá:

- La devolución del rol rector del Gobierno en la definición e implementación de la política monetaria, incluida la reestructuración funcional del Banco Central.

La reformulación de la política fiscal, incluyendo la reorganización del Sistema Presupuestario Constitucional para hacerlo participativo.

6.4.1 La Devolución al Espacio Público de la Política Monetaria.

Uno de los instrumentos con que cuenta el Estado para alcanzar la estabilidad económica es el control de la política monetaria y concretamente la regulación del mercado dinerario de un país.

Con la dolarización de la economía en el año 2000, no ya el Gobierno sino el Estado ecuatoriano, perdieron en gran medida el manejo de la política monetaria del país, pues esta depende hoy en buena medida de las decisiones que tomen las autoridades monetarias norteamericanas y los inversionistas privados.

En la línea de mantener el esquema de dolarización se requiere formular estructuralmente dicha política para hacerla consistente y sostenible. Para ello es necesario reformular el rol del Banco Central del Ecuador y eso implica eliminar totalmente su autonomía del Ejecutivo y redefinir sus funciones y estructura.

En ese sentido, el Directorio del Banco Central deberá conformarse por un Gerente General nombrado directamente por el Presidente de la República y un directorio compuesto por los gerentes técnicos y departamentales, el Ministro de Economía y Finanzas, el Consejo Nacional de Economía y el Ministro o Secretario de Planificación.

6.5 La Reordenación de la Política Fiscal, Presupuestal y del Modelo Tributario del Estado.

El proceso de Reforma democrática del Estado, no estará completa ni será exitosa si no esta acompañada de una transformación fiscal importante, que debe tener como norte asegurar la calidad de los servicios públicos, garantizar la equidad en la asignación de los recursos, y promover la eficiencia del gasto y la sostenibilidad del endeudamiento.

Tomando en consideración esos principios, el proceso de Reforma Fiscal debe ser compatible con el mantenimiento del equilibrio macroeconómico, lo que permitirá construir procesos sostenibles en el corto, mediano y largo plazos. Debe promover la eficiente gestión tributaria, y evitar un excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Debe además sustentarse en los principios de solidaridad, subsidiariedad y flexibilidad.

El resultado de la aplicación de esos principios y criterios técnicos desemboca en un modelo fiscal que tiene las siguientes características:

- Implica una clara asignación de competencias entre los niveles de Gobierno y Administración; y, mejorar la calidad del gasto público, as través de la eliminación de duplicidades entre instituciones, generación de instrumentos de equidad en la distribución de recursos y reasignación de los recursos vía Presupuesto General del Estado.
- Supone la definición de Potestades Tributarias claras para cada uno de los niveles territoriales. Para el nivel nacional se establecen los impuestos con fuerte efecto distribuidor, (renta,

patrimonio, comercio exterior), con bases tributarias móviles y que exigen mayor uniformidad por ser inevitables las distorsiones a nivel local.

- En los Niveles Subnacionales el modelo propone: Reasignar y fortalecer la administración tributaria de impuestos de base impositiva estable, de fácil administración e identificación entre jurisdicciones, tanto del nivel intermedio como del municipal y el establecimiento de incentivos que fortalezcan los ingresos propios.
- Es importante, por otra parte, diseñar un nuevo sistema de transferencia de recursos intergubernamentales que elimine las distorsiones y disparidades que existen actualmente, para conseguir aquello se debe asegurar, por un lado, un "balance fiscal vertical", es decir, alcanzar un equilibrio entre las necesidades fiscales y los recursos disponibles; y, por otro, un "balance fiscal horizontal", esto es, el equilibrio entre la distribución de recursos en los niveles de gobierno.
- Se deben establecer constitucionalmente las bases para que existan mecanismos para el seguimiento y el control del endeudamiento (énfasis en deuda flotante); limitar la subrogación y la contratación de deuda a los gobiernos seccionales autónomos por parte gobierno central; elaborar planes de reducción de endeudamiento; y unificar metodologías de calificación del riesgo crediticio.

6.6 Reorganización del Sistema Presupuestario Constitucional

En la parte presupuestal hay que hacer un cambio estructural, cual es el diseño de un sistema presupuestario, participativo transparente y sencillo, que permita la planificación en todos los niveles de gobierno y que facilite la eliminación de los desequilibrios regionales.

Para ello se considera esencial establecer una Cuenta Única del Tesoro, prohibir las preasignaciones constitucionales y las leyes especiales, y la prohibición de las fiducias públicas y de los fondos especiales con destinación específica.

En lo que atañe al establecimiento de una Cuenta Única del Tesoro, este mecanismo permitirá centralizar el manejo presupuestario en una sola autoridad políticamente responsable y clarificar y transparentar la gestión de los recursos públicos, a la vez que facilitará la veeduría ciudadana a la destinación y al uso de los recursos presupuestarios.

Deben, así mismo, prohibirse las fiducias públicas y se deben abolir los fondos especiales con destinación específica pues estas dos figuras han generado graves inflexibilidades en el manejo de los recursos públicos y han propiciado focos de corrupción que deben ser eliminados.

En la idea de democratizar el sistema económico y de empoderar a la ciudadanía la constitución debe generar una serie de principios e incentivos constitucionales a formas participativas de gestión del presupuesto como son establecer constitucionalmente la obligación de generar presupuestos participativos y mecanismos de planificación participativa con veeduría ciudadana, por lo menos en los ámbitos locales y regionales.

6.7 Del Sistema de Producción al Interior de la Economía Solidaria.

La propuesta del Gobierno incorpora además otras transformaciones importantes dentro del concepto de Economía Solidaria que implica la promoción constitucional de un modelo de producción orientado a:

- a) La consecución de un modelo de producción compatible con la protección del medio ambiente y la biodiversidad;
- b) La consecución de un Sistema de Producción que garantice la soberanía y seguridad alimentaria del pueblo ecuatoriano;
- c) El establecimiento de estándares internacionales de calidad en la producción y distribución de bienes y servicios;
- d) La generación de valor agregado a través de la incorporación de tecnología en la producción de bienes y servicios;
- e) El uso preferente del ahorro interno en la producción de bienes y servicios y la complementariedad y subsidiaridad de la inversión extranjera en la generación de renta nacional;
- f) La superación de la economía exportadora de materias primas.
- g) Rentabilidad social y no tan solo financiera de la empresa.