

A N Á L I S I S

Nueva
constitución

ANÁLISIS

Nueva
constitución



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

laTendencia
—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS
Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista La Tendencia

Comité Editorial: Francisco Muñoz
Juan José Paz y Miño
María Arboleda
Agustín Grijalva
Franklin Ramírez

Edición: Raúl Borja

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

8 PRESENTACIÓN
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN
Francisco Muñoz Jaramillo

la **historia** y la **coyuntura**

26 EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
Juan J. Paz y Miño y Diego Pazmiño

46 PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO
HEGEMÓNICO
Franklin Ramírez Gallegos

la **carta** de **derechos** y **garantías**

68 LOS DERECHOS EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Julio César Trujillo y Ramiro Ávila

86 IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA
FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS
Silvia Vega Ugalde

102 LA PLURINACIONALIDAD EN
LA NUEVA CONSTITUCIÓN
Floresmilo Simbaña

118 LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL
FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS
Agustín Grijalva

el **modelo** de **desarrollo**

136 EL BUEN VIVIR: OBJETIVO
Y CAMINO PARA OTRO MODELO
Magdalena León T.

152 LO SOCIAL EN LA NUEVA
CONSTITUCIÓN
Carlos Castro Riera

el **régimen político**

168 EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Luis Verdesoto

196 AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN
LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI
Alfredo Ruiz Guzmán

descentralización y **autonomía**

214 LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
Santiago Ortiz C.

226 DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y
REGIONALIZACIÓN
Rafael Guerrero

soberanía, defensa e **integración**

244 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA
EN UNA NUEVA PERSPECTIVA
Pablo Celi

264 LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN
Grace Jaramillo



PRESENTACIÓN

Dr. Michael Langer

Director del Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales, ILDIS

Representante de la Fundación Friedrich
Ebert (FES) en Ecuador

CON EL TEXTO QUE PRESENTAMOS CONCLUYE EL PROYECTO CONSTITUYENDO DEMOCRACIA, EL MISMO QUE HA SIDO IMPLEMENTADO POR NUESTRA INSTITUCIÓN, CONJUNTAMENTE, CON LA REVISTA “LA TENDENCIA” CON LA FINALIDAD DE APOYAR EL PROCESO CONSTITUYENTE ECUATORIANO Y CONTRIBUIR A LA ELABORACIÓN DE UNA NUEVA CARTA MAGNA.

En esta línea, y siguiendo nuestra misión, hemos querido aportar y contribuir al desarrollo democrático, inclusivo y equitativo del Ecuador contemporáneo, poniendo nuestros esfuerzos y recursos a disposición de la construcción de un programa de propuestas y diálogo participativo. Convencidos de esta misión y objetivos, en el mes de Abril del año 2006, impulsamos un taller nacional con el propósito de reflexionar con personas y dirigentes vinculados a los sectores políticos de izquierda y centro-izquierda sobre propuestas de reformas políticas y estructuras sustentables para el país.

Luego, a partir del año 2007, cuando el gobierno de Rafael Correa propuso la convocatoria a una asamblea constituyente, implementamos el proyecto: “Las Izquierdas y la Constituyente”, lo que permitió conjuntamente con los distintos sectores sociales y políticos de la tendencia progresista del país, debatir y formular los principales lineamientos de los contenidos constitucionales a ser aprobados en la Asamblea Constituyente; consensos de la corriente progresista que fueron publicados, en el mes de Octubre de ese año, con el título de “**Las Izquierdas y la Constituyente: Programa Constitucional**”. Creemos que esta deliberación fue importante y contribuyó a la elaboración de la nueva Carta Política efectuada por la Asamblea Constituyente instalada en el mes de noviembre del mismo año.

Hoy, después de haber contribuido en la realización de varios foros ciudadanos, asesorías jurídico constitucionales, tanto nacionales como internacionales, y haber facilitado niveles de consenso entre las organizaciones sociales y de izquierda, queremos concluir esta importante trayectoria y proyecto editando este libro que tiene por objetivo reflexionar sobre los principales contenidos o ejes constitucionales formulados en la nueva Carta Magna, analizar sus importantes desarrollos, así como sus falencias y límites, enmarcados en la perspectiva del desarrollo democrático del Ecuador. Lo hacemos con destacados académicos universitarios, vinculados al quehacer político de las izquierdas, y con la finalidad de contribuir al diálogo y al proceso de toma de decisión que se dan en la sociedad ecuatoriana, que se apresta a concurrir a un referéndum sobre esta Carta Política.

Finalmente me permito agradecer a los articulistas que han participado en esta edición:

Ramiro Ávila, Carlos Castro, Pablo Celi, Agustín Grijalva, Rafael Guerrero, Grace Jaramillo, Magdalena León, Juan Paz y Miño, Diego Pazmiño, Santiago Ortiz, Franklin Ramírez, Alfredo Ruíz, Floresmilo Simbaña, Julio César Trujillo, Silvia Vega, Luis Verdesoto, y al coordinador del proyecto Franciso Muñoz.

Al personal de ILDIS, que con su esfuerzo ha contribuido a la realización de esta tarea, y a todos aquellos que han confiado en nuestra misión y disposición democrática: asambleístas, dirigentes sociales, sindicales y cívicos y a nuestros constitucionalistas que conformaron el equipo técnico jurídico del proyecto.

Esperamos finalmente que este compromiso asumido por nuestra institución fecunde en pos del elevamiento de la calidad de la democracia y del desarrollo de la cultura política del Ecuador.

Quito, agosto de 2008



INTRODUCCIÓN

Francisco Muñoz Jaramillo
Director Revista La Tendencia
Coordinador del Proyecto
“Constituyendo Democracia”

I

EL PROCESO CONSTITUYENTE, QUE SE INAUGURÓ EN LOS PRIMEROS MESES DEL AÑO 2007, SE ENCUENTRA EN SU FASE CONCLUSIVA LUEGO DE APROBADO EL PROYECTO CONSTITUCIONAL EN CIUDAD ALFARO EN MONTECRISTI.

Este momento histórico constituyente se realiza en condiciones en que se manifiestan procesos de cambio de la globalización o Sistema Mundo. Se asiste al tránsito de la uni-polaridad a la multi-polaridad o apolaridad. Como también se expresan dramáticamente problemas de dimensión planetaria –como la protección del ambiente y la vida en el planeta, por caso– y la urgencia de cooperación entre los pueblos y países del mundo, desterrando el guerrerismo. Lejos ha quedado la “guerra fría” como condición del orden y equilibrio mundial y se asiste a un cambio de orden mundial y de organización jurídico política, ligada a la configuración del llamado estado “posmoderno”. Nuevo momento planetario en que encontramos renovadas potencias que disputan la direccionalidad del desarrollo mundial, su gobernanza y su hegemonía, donde se destacan China, India y Brasil.

Entorno internacional, en el que se pone en juego, la dialéctica **globalización-liberación**, en cuanto la tendencia objetiva del momento histórico capitalista y sus cambios y en cuanto la liberación como condición emancipadora que debe ser asumido en el ámbito globalizador. Las corrientes de izquierda antiglobalización, como las de la socialdemocracia radical;

constituyen dimensiones mundiales a ser consideradas en este proceso de cambio histórico.

En consecuencia, se asiste a nivel global, a una reestructuración de la geopolítica y de las regiones del mundo, en particular, de América Latina y Sudamérica, la misma que ha ingresado en un nuevo momento de efectiva inserción en el mundo globalizado. Situación que conlleva fenómenos tales como: renovados replanteamientos de la soberanía regional frente a EEUU y el mundo, la valorización de sus recursos naturales, la apertura de vías y destinos comerciales e inversión de capital, y el forcejeo y disputa económica y política, a través de la potencia más importante de la región, que es Brasil.

Son estas características anotadas, entre otras, las que se constituyen, en esta etapa histórica, en condición objetiva del cambio de orientación de los gobiernos de la región hacia la llamada “nueva izquierda”, cuya brújula fundamental esta dada por el proceso de superación del neoliberalismo a través de la implementación de un nuevo modelo o patrón de desarrollo, expresado en la ideología del “neodesarrollismo” (“neokeynesianismo”). Aspectos relacionados con el incremento de la producción y la productividad, el mayor control de recursos naturales y la apertura de más mercados diversificados en el exterior, así como también los procesos de inclusión social y la promoción de mejores servicios sociales por parte del estado, como de reconfiguración cultural y constitucional; son entre otras, las características que definen esta ideología y modelo. En la dialéctica estado - mercado, más estado (aunque corramos el riesgo del estatismo), como única forma de protegernos y de insertarnos en la globalización y realizar nuestra soberanía; es una constante de algunos de los gobiernos progresistas de Sudamérica y Latinoamérica.

Este proceso constituyente así mismo, es un resultado del desarrollo histórico ecuatoriano. Los momentos constituyentes, que registra la historia republicana del Ecuador (en la que se han redactado y aprobado alrededor de 20 Constituciones), han insurgido como respuesta a crisis políticas e institucionales que ha vivido la república; pero también se han dado como resultado de “un mero trámite” para imponer intereses particulares o acomodar la forma de hacer política— de personajes y grupos que han reinado en el Ecuador— a las necesidades del dominio inmediato.

Luego de la gesta de la Revolución Alfariista, que transformó el Ecuador del siglo XX, uno de los mas importantes momentos, de continuidad del alfarismo, que registra la historia del Ecuador, es el que se da en el período que se inicia con la antioligárquica - antiplutocrática Revolución Juliana de 1925. En ella el país intentó lanzar un nuevo modelo de desarrollo basado en el impulso industrializador, en la inserción en los renovados procesos de integración mundial por la vía de sustitución de las importaciones y conformar un estado de bienestar, capaz de generar los mecanismos y formas de servicio social para las grandes mayorías. Época de transformación y de crisis, de larga crisis institucional y de gobernabilidad, en que el país se debatía entre la novedad que quería instaurar este nuevo modelo de desarrollo y el viejo régimen que se mantenía en la defensa de lo establecido. Era un momento constituyente en que la tradición democrático radical se enfrentaba a la vieja tradición conservadora liberal oligárquica.

Fue entonces una etapa histórica, en que en el Ecuador afloró una vez mas la necesidad de redefinir las normas del convivir nacional, desde la Constitución aprobada en 1929, pasando por la nunca promulgada constitución de 1938, hasta la que “cuajó” en la madurez del desarrollo constitucional, en la Carta Política de 1945, como resultado de la “gloriosa” del 44. Es aquí en este proceso, que de manera fidedigna, se inserta una de las tradiciones mas importantes de América: lo “democrático radical”, enfrentada a la vieja tradición constitucional que promovía formas autoritarias y despóticas e intereses oligárquicos ligados a la exportación, la banca y la tierra, que habían sido formalizadas en otras cartas magnas. Tradición ideológica que buscaba profundizar la democracia ecuatoriana desde el impulso y fortaleza del Congreso nacional, promover la participación de la sociedad civil, y generar niveles de control a los organismos electorales para neutralizar el tradicional fraude electoral existente en la republica de ese entonces. Todo esto en el marco del impulso de un nuevo modelo de desarrollo e inserción en las condiciones del mundo de aquellos años.

El actual proceso constituyente ecuatoriano, es un nuevo “jalón” o momento del cambio histórico del Ecuador que da continuidad al alfarismo y el progresismo democrático del 44-45. Ingres a su fase decisiva, la del referéndum aprobatorio del nuevo proyecto de carta magna elaborado por los asambleístas de Ciudad Alfaro en Montecristi. Propuesta constitucional que se



reconoce en la más importante tradición del Ecuador y la región: los derechos, instituciones, incentivos y restricciones, aprobadas en el proyecto de la nueva Carta Política, apuntan en la dirección de restituir la trayectoria democrático radical de la que nos hablaba Gargarella en el Seminario Internacional¹, en ella, sin embargo, se han deslizado límites, debilidades y vulnerabilidades que han dejado pasar los assembleístas al elaborar la nueva Constitución.

Desde que se inauguró ha atravesado por momentos y situaciones conflictivas, propias de todo proceso constituyente, como el que se dio, cuando legítimamente la Asamblea Constituyente asumió los plenos poderes, precisamente, para constituir lo desconstituído. También estuvo signada por el permanente diálogo –en ocasiones diferencias y conflictos– con el presidente Rafael Correa, o por la constante deliberación de los assembleístas con la sociedad civil, lo que puso de manifiesto la disposición de los sectores de izquierda y centro izquierda para incluir importantes demandas de la ciudadanía y de organismos sindicales, sociales y cívicos. Ha sido un momento de singular importancia para la vida de la República en el que se han expresado los límites políticos en torno a las actitudes de corresponsabilidad entre el poder de la asamblea constituyente y el del ejecutivo; y las contradicciones –a veces flagrantes– entre las posiciones que han proclamado “una nueva forma de hacer política” y aquellas que han querido mantener los viejos comportamientos y estilos. Ha sido un proceso en el que se ha dejado traslucir la contrariedad entre las posiciones de impulso democrático y aquellas que quieren coartarla.

En todo caso, el proceso constituyente ha sido un rico momento, vivido por los ecuatorianos y ecuatorianas, en que se ha expresado y fecundado ideas, principios y concepciones sobre el convivir nacional, lo que ha sido el “caldo de cultivo” de la construcción de la nueva Carta Magna, –que como se ha dicho– es la brújula de los pueblos que se organizan en común, el programa que conduce su vida cotidiana y su historia.

El Proyecto de constitución, que en los próximas semanas va a referéndum aprobatorio, es hija de su tiempo, de nuestra historia, es hija del nivel de madurez de nuestro pueblo y de su cultura, como también de aquellos y aquellas que hoy se expresan como sus conductores y representantes.

¹ Ver Transcripción y edición del Seminario Internacional Desafíos y Nuevos Paradigmas Constitucionales, Proyecto Constituyendo Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008.

Si la constitución progresista-democrática de 1945, no tuvo la oportunidad de mantenerse en vigencia y fue desconocida, de manera tramposa, fraudulenta y dictatorial, por el doctor Velasco Ibarra –en ese entonces Presidente de la República– es por que los assembleístas del 44 y los grupos progresistas no supieron ponerse a la altura de los tiempos. Hoy, cuando se ha elaborado un nuevo proyecto de constitución, el pueblo ecuatoriano ha de saber reconocer en ella su posibilidad y entender que abre una nueva condición histórica que esta por efectivarse en la práctica (que fue frustrada en 1945 por la reacción conservadora y oligárquica), y que hoy se expresa constitucionalmente en temas emblemáticos orientados hacia: una nueva inserción internacional, renovadas formas de participación de la sociedad civil, institucionalización y racionalización de los mecanismos electorales, como condiciones institucionales para promover un nuevo modelo de desarrollo. La pregunta que los ecuatorianos y ecuatorianas se hacen es: ¿Estaremos hoy a la altura de los tiempos históricos, de las condiciones mundiales y regionales, para avanzar a este nuevo marco legal constitucional? La nueva constitución tiene límites y falencias y se ubica ideológica y políticamente en la tradición democrático radical en la perspectiva del cambio histórico del Ecuador. En la introducción del libro *Las Izquierdas y la Constituyente: Programa Constitucional* me permití señalar:

“Si bien es cierto que los virajes en el desarrollo social tienen en sus pueblos la fuerza de la determinación, estos se expresan en la conciencia y la acción de sus conductores, lo que hace posible cristalizar en la práctica la novedad histórica. Son, precisamente, las ideas de estas fuerzas las que deberán plasmarse en la nueva constitución para dejar atrás lo constituido y abrir el cauce del Ecuador del Siglo XXI. Corresponderá a la dirección de las fuerzas de izquierda ecuatorianas, a su capacidad, sagacidad y objetividad, determinar el adecuado rumbo de este proceso constituyente y evitar su fracaso”²

No advertir esta dimensión histórica presente en el nuevo proyecto y reducir su comprensión y reflexión al solo diseño institucional es un límite. Para aquellos que nos reconocemos en la ideología de izquierda y centro izquierda esta dimensión se constituye en base de la comprensión de la novedad expresada en este proceso.

² *Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente*, Proyecto Constituyendo Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. X.

II

Cuando abordamos el diseño de este texto –que hoy ponemos en consideración de nuestros lectores– tuvimos en cuenta los siguientes objetivos: primero, generar el diálogo y la deliberación en la sociedad ecuatoriana sobre los contenidos constitucionales definidos en la nueva carta política, segundo, destacar los ejes fundamentales de la nueva constitución en el proceso de desarrollo y profundización democrática del Ecuador contemporáneo.

En esta línea fue fundamental plantear la reflexión del marco jurídico constitucional, que decanta con la concepción neoliberal, que ha estado presente en la constitución del 98 y en la práctica de los gobiernos de las últimas décadas.

Con esta premisa –que además constituye el entorno regional sudamericano y latinoamericano de los gobiernos progresistas– tres constituyen, a nuestro entender, los aspectos centrales que hacen posible interpretar la concepción presente en el Proyecto de Nueva Constitución:

- El desarrollo sustentable o sostenible e igualitario.
- La profundización de los derechos humanos y sus garantías
- La recuperación y fortalecimiento del estado y la profundización del régimen democrático participativo.

DESARROLLO SUSTENTABLE E IGUALITARIO

Con estos antecedentes –que en sus líneas generales fueron formulados en el texto:

“las Izquierdas y la Constituyente; Programa Constitucional”, el nuevo proyecto de carta magna tiene, en primer lugar, en el modelo de desarrollo formulado, la característica de sustentable o sostenible. Cuando en el título VI de Régimen de Desarrollo la nueva constitución coloca como norte del desarrollo el “Buen Vivir”; se está refiriendo “al conjunto organizado, –dice el texto constitucional– de los sistemas económicos,

políticos, socioculturales y ambientales que garantizan la realización del Buen Vivir, del Sumak Kawsay”³

En esta concepción del Buen Vivir, se manifiesta una propuesta emblemática constitucional, en pos de alcanzar el equilibrio entre la economía, la naturaleza y los pueblos que lo habitan; lo que garantiza un proceso sustentable o sostenible del desarrollo. Se complementa esto, con disposiciones que buscan devolver el equilibrio en la relación Estado – mercado, estableciendo normas constitucionales, que recuperan la autoridad y capacidad del Estado para la regulación de la economía estableciéndose la planificación y la participación social y ciudadana en el diseño y ejecución del plan nacional, concretado en todos los niveles territoriales y de gobierno: central, regional, provincial, municipal y parroquial. Así mismo se pone el acento, en la promoción de la economía popular o solidaria, y de manera destacada en la protección del medio ambiente y en la democratización de los factores de la producción expuestos en la sección cuarta Art. 334 del nuevo proyecto. En el Programa Constitucional de las izquierdas nos permitimos señalar:

“... se requiere de nuevas disposiciones constitucionales que dirijan al país hacia un paradigma de desarrollo sostenible que contemple la protección del medio ambiente, el crecimiento económico productivo, la justicia social y la igualdad. Paradigma que se constituye en alternativa a las recetas del Consenso de Washington que depredaron y afectaron nuestro medio ambiente limitaron el crecimiento de la economía y generaron más pobreza, injusticia e inequidad”⁴.

Es precisamente en este título del modelo de desarrollo del proyecto de nueva Constitución, donde se colocan las disposiciones sobre educación, salud, seguridad social, recreación, desarrollo científico tecnológico, cultura; etc. asignándoles una precisa función en la promoción del desarrollo y su modelo.

Hay pues, en síntesis, –en medio de algunas insuficientes formulaciones constitucionales que los articulistas de este libro han explicitado– en el paradigma del desarrollo propuesto una clara “toma de posición” por el desarrollo

³ Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente, Proyecto Constituyente Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. 9 – 14.

⁴ Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente, Proyecto Constituyente Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. XII.



sustentable e igualitario (no extractivista ni depredador de los pueblos y la naturaleza) que destaca los tres aspectos fundamentales de éste: el progreso y crecimiento económico, la defensa y protección del medio ambiente, y la igualdad y redistribución de la riqueza promoviendo servicios sociales tales como la salud, educación y seguridad social. Sin duda, aquí está “marcada la huella” ideológica que decanta con el fracasado modelo neoliberal y, en consecuencia, con la parte orgánica de la constitución de 1998.

DERECHOS HUMANOS

Uno de los asuntos fundamentales de la democracia, en el siglo pasado y en el actual, ha sido el de la promoción, desarrollo y profundización de los derechos humanos. El punto de arranque histórico estuvo en la proclamación y garantía de los derechos civiles y políticos en la democracia liberal, lo que se consolidó con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, con la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales. El Proyecto de constitución se ha orientado de manera privilegiada a la profundización de los derechos humanos, superando a la de 1998 en la que se establece, por primera vez en nuestra historia y en la región, los derechos de la naturaleza.

Este desarrollo –quizás el más importante del proyecto de nueva constitución–, ha dejado completa “la carta de derechos”, destacándose la profundización de unos, el desarrollo de otros y la generación de nuevos. Pero a su vez, los asambleístas han sido conscientes de que dejar declarados los derechos en la parte dogmática de la constitución no es suficiente, que es necesario ahondar en las garantías que permitan su efectiva realización creándose los mecanismos y formas para su exigibilidad. En este sentido se han planteado de manera desarrollada, profunda y amplía las garantías constitucionales, las mismas que se refieren al vínculo directo entre los derechos y la organización del Estado, entre la parte declarativa (llamada dogmática) y la de la organización institucional (llamada orgánica). Los autores del artículo incluido en este texto dicen:

“Finalmente conviene afirmar que, a diferencia de la Constitución de 1998, la propuesta tiene un vínculo directo entre los derechos y la organización del Estado. Este vínculo se evidencia en las garantías. La

función legislativa tiene la obligación de adecuar el sistema jurídico a la parte dogmática de la Constitución (garantías normativas); la función ejecutiva tiene la obligación de emitir políticas públicas inspiradas en los derechos (garantías de políticas públicas); la función de participación social protege el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y la función judicial y corte constitucional garantizan, en última instancia, que todo estado respete y promueva los derechos humanos”.

La seguridad humana, la identidad cultural y la integración social, constituyen aspectos decisivos de la propuesta constitucional sobre derechos y sus garantías.

ESTADO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Cuando los asambleístas han abordado la tarea de redefinir la parte orgánica de la constitución, les ha asistido una preocupación fundamental, la de la necesidad de devolverle el rol y autoridad al Estado que durante las décadas anteriores fue desmantelado, reducido y liquidado institucionalmente. Lo decíamos en la introducción de nuestro programa constitucional:

“... se deben promover disposiciones constitucionales para recuperar el estado de derecho y su institucionalidad de tal manera que este recobre su autoridad y legitimidad en la sociedad y tenga la fortaleza y la capacidad para regular la economía, redistribuir la riqueza y generar servicios sociales universales de calidad (seguridad social, educación y salud). Ello es necesario puesto que en las décadas pasadas, se desmanteló al estado, a sus servicios sociales y a sus instituciones en nombre de privilegiar el mercado y las privatizaciones acrecentando la pobreza y la desesperanza social”⁵.

Con estos antecedentes los aspectos centrales de esta definición se orientan a la transformación del régimen político en el que se define “la nueva forma de hacer y ejercer la política”, lo que se expresa en la arquitectura institucional propuesta, capaz de encauzar y garantizar orgánicamente los derechos y el modelo de desarrollo.

⁵ Programa Constitucional: Las Izquierdas y la Constituyente, Proyecto Constituyente Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. XXII.

Los asambleístas han optado por una forma de régimen o de gobierno presidencialista. En esta medida se han mantenido en la tradición político constitucional del país y la región, descartando formas de organización del poder parlamentarias o semiparlamentarias. Pero también ha estado presente –en la formulación constitucional– la necesidad de superar el llamado “hiper-presidencialismo” (el llamado “presidencialismo reforzado”), que en el Ecuador y América Latina –en las décadas pasadas– se constituyó en la “palanca” institucional para impulsar o imponer las reformas económicas del Consenso de Washington, en la línea del modelo de desarrollo neoliberal.

Tensión vivida por los asambleístas, que hoy ya con su formulación es necesario analizar. Efectivamente se trata de un régimen presidencialista en el que se destaca:

Primero, la devolución de atribuciones al Congreso (hoy nominado Asamblea Nacional), que habían sido recortadas en la Constitución de 1998: la facultad de censurar y destituir ministros; la de aprobar conjuntamente con el ejecutivo el presupuesto nacional, como también la disposición que plantea la atribución del presidente de la república para disolver el congreso o asamblea (rasgo de fuerte presidencialismo). En este punto es necesario destacar la disposición de la “revocatoria del mandato” que sin duda es un contrapeso a la función ejecutiva. También en este conjunto de normas constitucionales es necesario analizar los incentivos y restricciones establecidos por el proyecto de nueva carta política, los mismos que se plantean con el objetivo de promover la corresponsabilidad de las funciones ejecutiva y legislativa (que fue planteado en el mencionado Programa Constitucional de Las Izquierdas) como condición para superar las permanentes crisis políticas, ligadas a las “pugnas” entre las funciones ejecutiva y legislativa, lo que ha generado en el Ecuador la inestabilidad democrática, la corrupción pública y la difícil capacidad de gobernar por parte de los presidentes de la república.

Segundo, los contrapesos institucionales que el Proyecto de Nueva Constitución crea con el objetivo de equilibrar la relación de los poderes o funciones del estado e impedir ejercicios arbitrarios y concentración del poder por parte del ejecutivo. Uno de ellos es el de la Participación Social y Ciudadana, creándose un nuevo poder o función del Estado. En este aspecto, en primer lugar, la constitución establece el derecho de los ciudadanos a participar en

las decisiones, planificación y gestión pública y en el control de las funciones y funcionarios públicos. Es pues una clara incorporación de los mecanismos de democracia directa que complementa a la representativa. En esta línea se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (deslizándose una suerte de estatización de la participación social y ciudadana) como la forma orgánica a través de la cual se concreta esta nueva función del Estado; que actúa como contrapeso de las otras funciones del estado, particularmente, del Ejecutivo.

El otro mecanismo institucional, en segundo lugar, para contrapesar y equilibrar institucionalmente las funciones del Estado, es el de la Corte Constitucional. Según el diseño propuesto esta corte– que es exitosa en otras latitudes como Colombia–, tiene la facultad de hacer respetar los procedimientos y derechos constitucionales, en consecuencia, se orienta a impedir el uso arbitrario por parte del Presidente de la República o del Congreso o Asamblea Nacional de las disposiciones constitucionales; para interpretar –a su medida– “antojadizamente” las normas constitucionales, como ha sucedido en el pasado, en base al control de los partidos o llamada “partidocracia”

El uno y el otro contrapesos institucionales, ponen de manifiesto la insuficiencia de argumentos para calificar al diseño constitucional del régimen político de “presidencialismo reforzado”.

Los otros dos aspectos del proyecto constitucional, que es necesario analizar, es el de la concepción propuesta en el proyecto de Constitución sobre Soberanía y Descentralización y Autonomía. Respecto a este punto, el proyecto de nueva constitución ha puesto el énfasis en la definición plurinacional del estado ecuatoriano, generándose normas en la carta política que reconoce derechos y atribuciones de los pueblos indios y afroecuatorianos. En este aspecto supera a la constitución de 1998 y crea mecanismos para ampliar la democracia hacia los pueblos inveteradamente excluidos. También es necesario analizar la inclusión de soberanía e integración en la que se advierte como el nuevo proyecto se coloca a la altura los tiempos, cuando destaca normas encaminadas a propiciar la integración regional como la del UNASUR y premisas para avanzar a una defensa regional a través de la creación del Consejo de Defensa Regional propuesto por el Brasil.



Por otra parte, el título sobre Descentralización y Autonomía, propone una redefinición del ordenamiento territorial del Ecuador. Establece el proceso de conformación de nuevas regiones, ligadas administrativa y planificadamente a proyectos de desarrollo territorial. También propone el impulso a la mancomunidad, en la idea de hacer de esta palanca institucional la base para incentivar la estructuración de nuevas regiones y el fortalecimiento de la integración nacional. El proyecto así mismo contempla el fortalecimiento de los Distritos metropolitanos, ampliado sus atribuciones y profundizando su autonomía. Es necesario destacar, que el texto constitucional, formula normas para la organización de las jurisdicciones indígenas, en consecuencia con la declaración del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano.

En el Programa Constitucional nos permitimos sugerir:

“... procuramos un estado que promueva el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas, pero que también sea capaz de instrumentar los medios para avanzar a una nueva forma de división política, administrativa descentralizada, que fortalezca la integración nacional, que ponga el acento en la solidaridad, la complementariedad y la subsidiariedad en el desarrollo entre las zonas pobres y ricas del país y que incentive la mancomunidad como la palanca más importante para concretar una nueva regionalización que una y no separe ni descomponga al Ecuador del siglo XXI.⁶”

Estas dos propuestas de la carta magna: Soberanía y Descentralización y Autonomías constituyen aspectos que dan cuenta de una nueva forma de Estado y de Régimen Político poniendo de manifiesto el proceso de transformación histórica presente en la coyuntura. En el Editorial de la revista *La tendencia* 6, me permití formular lo siguiente:

“...singular situación coyuntural, que influida decisivamente por el ambiente mundial y regional, abre condiciones objetivas para superar el neoliberalismo y generar un nuevo modelo económico y una nueva forma de hacer política, como también un replanteamiento y profundización de la soberanía nacional y regional, lo que me lleva a concluir en la siguiente hipótesis: en el Ecuador se inaugura un nuevo ciclo histórico

político, luego del que se inició en 1979 con el retorno democrático” (revista *La Tendencia* 6 pie de pag.)

Nuevo momento histórico inaugurado por el proceso constituyente, que en su fase final deberá – como ha ocurrido con otros procesos constituyentes– enfrentar las posiciones y diferencias ideológicas del pueblo ecuatoriano y de sectores institucionales y políticos, que desde ya, han expresado su desacuerdo con el Proyecto Constitucional. De nuestra parte, aspiramos con este libro a generar un nivel de diálogo y debate en base a la verdad formulada por el proyecto de Carta Magna en la perspectiva de arribar a un acuerdo nacional.

III

El texto de autoría colectiva que ponemos en consideración de nuestros lectores es el resultado de una reflexión académico-política, de articulistas que han analizado distintos temas constitucionales desde sus particulares puntos de vista.

En algunos de los temas –los más polémicos– hemos solicitado artículos a personas de distinta orientación y posición, con la intención de generar el debate y una transparente y fidedigna comprensión del texto. En él hemos destacado ejes de contenido constitucional, que a nuestro parecer tienen sustancial importancia, como el Modelo de Desarrollo, el Régimen Político, la Carta de Derechos, la Descentralización y Autonomía, la Soberanía, la Plurinacionalidad e Integración; análisis de los mencionados temas que tienen como antecedentes dos artículos: el uno, sobre coyuntura actual, y el otro, sobre el desarrollo histórico constitucional ecuatoriano. Esperamos encontrar el eco necesario y ser partícipes de las nuevas circunstancias políticas y democráticas que se prepara a vivir el Ecuador en las próximas semanas.

Finalmente, me permito agradecer al consejo editorial ad hoc, Juan Paz y Miño, María Arboleda, Agustín Grijalva y Franklin Ramírez, con quienes diseñamos este texto, y a Michael Langer, Director del ILDIS, quien apoyó de manera decisiva la publicación de este libro.

Quito, agosto de 2008

⁶ Programa Constitucional: *Las Izquierdas y la Constituyente*, Proyecto Constituyendo Democracia ILDIS-FES/La Tendencia, Quito, 2008, Pág. .



EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Diego Pazmiño

Juan Paz y Miño es Historiador. Profesor de la PUCE. Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia. Vicepresidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC). Representante de la Asociación de Historia Actual (HA).

Diego Pazmiño es Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central. Especialista en Derechos Administrativo por la UASB. Investigador de Historia Jurídica.

DESDE QUE EL ECUADOR SE SEPARÓ DE LA GRAN COLOMBIA PARA CONSTITUIR UNA REPÚBLICA INDEPENDIENTE EL 13 DE MAYO DE 1830 HASTA EL PRESENTE (AGOSTO 2008), LA VIDA NACIONAL HA SIDO REGIDA POR DIECIOCHO CONSTITUCIONES. LA SECUENCIA DE CONSTITUCIONES HA SIDO: CONSTITUCIÓN DE 1830 (RIOBAMBA), 1835 (AMBATO), 1843 (QUITO), 1845 (CUENCA), 1851 (QUITO), 1852 (GUAYAQUIL), 1861 (QUITO), 1869 (QUITO), 1878 (AMBATO), 1884 (QUITO), 1896 (QUITO), 1906 (QUITO), 1929 (QUITO), 1945 (QUITO), 1946 (QUITO), 1967 (QUITO), 1979 (QUITO)¹, 1998 (SANGOLQUÍ Y RIOBAMBA).²

Desde una perspectiva política y jurídica, habría que añadir a esta lista la Constitución Quiteña de 1812 pensada por los próceres que sobrevivieron a la masacre del 10 de agosto de 1810; la Constitución de Cádiz también de 1812 (18 de marzo), en cuyo debate participó el quiteño José Mejía Lequerica; y la Constitución Grancolombiana de 1821 que fue el orden político imperante frente al cual el Departamento del Sur (posteriormente Ecuador) declaró su separación como Estado.

Desde una perspectiva histórica, doce son las constituciones del largo siglo XIX (no el cronológico), pues hay que incluir en él a la Constitución de 1906, la Carta Magna del liberalismo, pues la Revolución Liberal Ecuatoriana (1895) y el período de hegemonía estatal del liberalismo (1895-1925)

¹ La Constitución de 1979 es la única que no se originó en asamblea constituyente, sino que fue aprobada mediante referéndum en enero de 1978.

² En 1938 se aprobó una Constitución, que no fue promulgada, de manera que nunca rigió.

respondieron a las condiciones del sistema oligárquico-terrateniente y a las confrontaciones políticas que tal sistema generó, como fue el de las luchas entre liberales y conservadores.

La Constitución de 1929, en cambio, abrió el “siglo XX-histórico”, pues nació en el contexto del lento afianzamiento de las relaciones capitalistas en el Ecuador, del agotamiento del antiguo bipartidismo político (liberal – conservador) y del progresivo desarrollo de nuevas vías políticas, en las que cada vez quedaron más definidos los conflictos entre clases sociales, que superaron el tradicional predominio de las elites oligárquico-terratenientes del siglo XIX.

LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX

Como fruto de una serie de herencias estructurales provenientes de la época colonial y la promoción de la clase criolla como actor hegemónico del Estado tras la Independencia, rigió en el Ecuador hasta bien entrado el siglo XX el *sistema oligárquico-terrateniente*. Los ejes de la dominación instaurada fueron: los hacendados de la Sierra y la Costa, los ricos comerciantes importadores y exportadores, los banqueros, y hacia la década de 1890, un incipiente núcleo de manufactureros e industriales, una incipiente burguesía ecuatoriana cuyos grupos más importantes se asentaron en Guayaquil.

Determinantes en la evolución constitucional del Ecuador fueron esos sectores del poder, conformados por verdaderos y reducidos clanes, con sus vínculos familiares y sociales, su indiscutible control de la economía, la dominación que mantuvieron sobre la gran mayoría nacional indígena, montubia y campesina, y a la postre su control e influencia en el Estado y la política.

Es el dominio de “la espada y la cruz”, el orden político autoritario junto con el “perfeccionismo moral” (religioso) lo que caracteriza al constitucionalismo liberal-conservador que logró imponerse en el Ecuador y en los países de América Latina, en lucha con el proyecto igualitario de los radical-demócratas. Era un “orden político autoritario y presidencialista”. Un constitucionalismo que consagra la soberanía de la razón y menoscaba la soberanía del pueblo, que concentra el poder en el Presidente, e instaura la concentración territorial y la hegemonía de una sola región, a través de una organización administrativa

centralizada. Es un constitucionalismo de poder concentrado, separado de las condiciones sociales del conjunto del país. Es un modelo que no considera la participación política, que distancia a los representantes de los representados, que fortalece al Ejecutivo y propicia el regionalismo frente a la Nación.

Las doce constituciones del largo siglo XIX respondieron a ese dominio oligárquico, que fijó sus límites y posibilidades. Por consiguiente, fue muy difícil derrotar y alterar el régimen nacido en 1830, preservado con tanto celo por los clanes del poder.

En materia económica, casi no hay variaciones en las doce constituciones del siglo XIX. El privilegio de la riqueza como fundamento del poder político se extendió hasta la Constitución de 1878. Desde 1830 hasta 1861 se exigieron cualidades económicas para ser ciudadano. Las cualidades económicas para ser Presidente, Vicepresidente o miembro del Congreso perduraron hasta la Constitución de 1884 que los suprimió.

La sistemática defensa de la propiedad privada fue el eje de las preocupaciones en todas las Constituciones de aquella época. El postulado no se refería -en rigor- a la defensa de la propiedad sobre bienes muebles y de uso cotidiano, sino a la propiedad sobre las haciendas y los bienes inmuebles. Por eso, aunque la Constitución de 1830 prohibió toda confiscación, sí admitió la expropiación por causa de utilidad pública y previa indemnización. En el fondo, lo que las disposiciones constitucionales amparaban era la propiedad privada del sistema oligárquico-terrateniente, cuyo origen de ningún modo se basó en el trabajo (o en la bendición divina), sino que fue consecuencia de una serie de mecanismos de apropiación y acumulación de riqueza heredados de la conquista y la colonia.

En todo el siglo XIX el Estado no jugó papel alguno en la economía. No existía en aquella época ninguna teoría que alentara esa intervención (en la misma Europa el socialismo era incipiente); tampoco había una sociedad “estatista” que pudiera tomarse como ejemplo a seguir; pero, sobre todo, la poderosa oligarquía no lo habría permitido, dada la ausencia de un fuerte y amplio movimiento de clases subalternas, capaz de contrarrestar ese poder hegemónico en el mismo Estado. Las finanzas públicas fueron raquíticas, de modo que tampoco podían hacerse grandes inversiones públicas.



... “otro rasgo muy importante del proyecto igualitario, fue la vocación por vincular la reforma constitucional a una reforma económico - social. Muchos de éstos radical demócratas creyeron importantísimo cambiar la Constitución, pero también sostenían la convicción de que ese cambio empezaba desde la base material de la sociedad”.³ Para que exista la sociedad igualitaria consagrada en las constituciones de visible influencia radical demócrata, era indispensable cambiar la desigualdad económica, preocupación que solo estaba presente solo en algunos líderes radicales.

La economía respondía estructuralmente a lo que hoy identificaríamos como “el sector privado”. En manos de los clanes oligárquico-terratenientes, la economía, sujeta a los principios del libre mercado, se construyó bajo los intereses predominantes de esos sectores minoritarios del poder. De allí que hasta el Estado dependiera del tributo de indios (hasta 1857), de parte de los diezmos (hasta 1890), los pocos impuestos, los estancos, algún ingreso menor (venta de papel sellado) y los aranceles de aduana. Cuando el cacao exportado crecía, aumentaban las rentas estatales. Cuando en 1920 el *boom* cacaotero se acabó, sobrevino la penuria fiscal.

Por todo lo anotado, las Constituciones del siglo XIX literalmente no tocan la economía. Y cualquier intento de intervencionismo era frenado. De esa época proviene la reacción contra el estatismo que en esencia anhela paralizar la acción pública frente al sector privado: en aquella época, para mantener intacto el sistema oligárquico-terrateniente; en la actualidad, para defender el poder de las modernas élites oligárquico-empresariales, forjadas al calor del avance capitalista del país.

El paradigma del “buen gobernante” del siglo XIX (Vicente Rocafuerte, Gabriel García Moreno e incluso Eloy Alfaro) se caracterizó por el buen manejo de la hacienda pública. Para destinar recursos a la educación o a las obras públicas, se requirió de la caja estatal y la voluntad política del gobernante. García Moreno no pudo culminar el ferrocarril que él lo inició, Alfaro retomó la gran obra y la terminó con la suspensión de pagos de la deuda externa, el refinanciamiento de los bonos y, sobre todo, la consecución de

³ Roberto Gargarella, “El Constitucionalismo liberal - conservador y el proyecto igualitario de los radical demócratas.” *Proyecto Constituyendo Democracia: Desafío Constitucional*. ILDIS - FES, Revista La Tendencia. Quito, marzo, 2008

capitales extranjeros, gracias al empeño capitalista de Archer Harman, el gran constructor y financista del ferrocarril ecuatoriano.

No obstante, desde la perspectiva constitucional, los debates del siglo XIX no fueron de carácter económico, sino jurídicos y políticos, envueltos por las ideologías que inspiraban y movilizaban a conservadores y liberales, los dos sectores claves en las disputas por el control del Estado.

Esta realidad se advierte en el progreso de los derechos y garantías constitucionales. Todas las constituciones del siglo XIX orbitaron en torno a los derechos individuales: ciudadanía, libertades, elecciones, familia, religión, propiedad... Mientras los conservadores eran partidarios de la autoridad gubernamental y de la restricción de los derechos, los liberales obraron en sentido contrario. Por eso cabe contrastar las constituciones de 1869 o “Carta Negra” (García Moreno) y la Constitución de 1906 (Eloy Alfaro). Mientras la primera restringe la ciudadanía únicamente a favor de los católicos y reconoce el papel supremo de la Iglesia Católica, consagrando la autoridad omnímoda del presidente García Moreno; la Constitución de 1906 (liberal) separa el Estado de la Iglesia, consagra los derechos y libertades, reconoce los principios civiles, seculariza la cultura y establece el laicismo. La Constitución de 1906 culmina el camino de construcción y legitimación de los derechos de primera generación. Para su aprobación no fue sometida a referéndum. En cambio, la Constitución *garciana* (Carta Negra) se la sometió a referéndum, aunque *a posteriori*, una vez expedida, lo que demuestra el deseo del caudillo por perpetuar su proyecto político, legitimándolo en la sociedad a través del referéndum. En esas condiciones sucedió el complot de un grupo de jóvenes liberales, que vieron en el asesinato de García Moreno la salida fulminante a semejante proyecto.

Desde otra perspectiva, las Constituciones del siglo XIX son conservadoras en cuanto a la estructura básica del Estado –la parte orgánica– pues el esquema Ejecutivo, Legislativo y Judicial se reproduce en todas casi de la misma manera. Lo que normalmente se discutió fueron los requisitos para ser Presidente o miembro del Congreso, así como los años de ejercicio en cada función. Cuando Juan José Flores quiso extender tanto el período presidencial como el de los diputados en la Constitución de 1843, hubo la reacción nacional no solo contra el “militarismo extranjero”, sino contra la “Carta de la Esclavitud” que el caudillo había querido imponer.

Dada la estructura social del Ecuador, era normal que los gobernantes y los asambleístas que dictaban las constituciones, así como los diputados y senadores en los Congresos, provengan de los clanes oligárquicos. Ellos reaccionaban cuando había dictaduras, no solo porque se “liquidaba la “democracia”, sino también porque quienes ascendían en calidad de dictadores no provenían por lo general de los clanes del poder. También es cierto que los dictadores terminaron siendo aliados de esos clanes, o fueron frenados en sus intenciones políticas por ellos. El ataque al “indio Alfaro” y a la “plebe liberal” son calificativos que connotan el que ese sector emergente no tenía vínculos estrechos con los clanes del poder, y que no respondía a los terratenientes conservadores serranos, muchos de los cuales se consideraban herederos de la hispanidad colonial.

Los ciclos políticos del siglo XIX se comprenden, por tanto, en el contexto de una época largamente sellada por la vigencia del régimen oligárquico-terrateniente, dentro del cual los progresos constitucionales resultaron lentos y progresivos, hasta culminar en la Constitución liberal de 1906. Ésta representa el momento más alto de la tradición democrática, liberal radical, liderada por Eloy Alfaro. En ese contexto, el Partido Liberal reivindicaba la libertad como la independencia del individuo, la libertad de la persona, sujeto de derechos civiles, y del ciudadano, sujeto de derechos políticos. Igualmente, la igualdad formal de las personas sobre la base de la igualdad ante la ley. En la revolución liberal fue explícito el vínculo entre reforma política, reforma económica y reforma social. Liquidación del concertaje y confiscación de las propiedades territoriales en manos de la Iglesia. No obstante, en el plano político, la organización del Estado en torno al presidencialismo autoritario, la concentración del poder y del territorio, fueron reformas que confirmaban las semejanzas e identidades históricas de los liberales con los conservadores.

En la Constitución liberal de 1906 la soberanía radicaba en la Nación. El Congreso bicameral mantenía el funcionamiento separado de las dos Cámaras, mientras que el Congreso en Pleno tenía facultades específicas de control político, y no podía aprobar leyes. Se declaraba el equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo, con ausencia de mecanismos de control del primero sobre el segundo, lo que condujo a que la Presidencia de la República fuera ejercida despóticamente como un poder omnímodo sin límite alguno, en el marco de un sistema político caracterizado por el bipartidismo liberal - conservador.

LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XX

El primer síntoma de reacción al régimen decimonónico proyectado al Siglo XX fue la Revolución Juliana de 1925. Bajo su influjo fue expedida la Constitución de 1929, la primera en introducir tres nuevas reformas: el reconocimiento de los derechos y garantías laborales fundamentales, lo que años más tarde se completaría y ampliaría en el Código del Trabajo (1938); el reconocimiento de nuevos roles económicos al Estado (Presupuesto, Fondo General del Tesoro, Reserva del Tesoro), que acompañaron a la institucionalidad creada al efecto: el Banco Central, la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Previsión Social, la Ley de Impuestos Internos. Finalmente, la Constitución de 1929 proclamó la responsabilidad social de la propiedad y esbozó el principio de reforma agraria.

En el contexto, hay que tener en cuenta que a fines del siglo XIX y comienzos del XX, junto a las incipientes burguesías surgieron los núcleos iniciales de los trabajadores ecuatorianos. El mundo estaba cambiando radicalmente. De manera que con el avance de los años, fue posible una toma de conciencia social distinta que consideraba, en suma, que sí era posible cambiar las sociedades para favorecer a las clases pobres (proletarias) y promover un nivel aceptable de bienestar general.

En la Constitución de 1929, la soberanía radicaba en el Pueblo y no en la Nación; y el Poder Ejecutivo lo ejercía “un ciudadano con el título de Presidente de la República”. Se establecieron controles sobre el Ejecutivo y se restringieron sus facultades. Solo el Congreso tenía la iniciativa para proponer leyes que establezcan impuestos y tasas. Se logró institucionalizar la diferencia y distancia entre el ámbito político y el económico, subordinando lo público a lo privado, el Estado y el gobierno a los intereses hegemónicos. La Constitución de 1929 limitó el presidencialismo y el ejercicio despótico del poder, como hegemonía del Ejecutivo sobre los otros poderes.⁴

Cabe recordar que la creación de las instituciones arriba mencionadas (ante todo el Banco Central) generó la más seria resistencia de los clanes

⁴ El Sistema Político Ecuatoriano 1940 – 1990, proyecto de investigación CONUEP - Universidad Central - Facultad de Economía. Francisco Muñoz (coordinador), Diego Pazmiño, (investigador), Diego Mancheno, (asesor). Informe final, julio 1996. Quito.

oligárquicos, particularmente concentrados en Guayaquil, donde las “guardias cívicas” organizadas por las élites comercial-bancarias para la defensa de la propiedad privada estuvieron al borde de lanzar la guerra civil. También fueron atacados como “regionalistas” y “centralistas” el nuevo régimen tributario y la liquidación de las instituciones autónomas. Los derechos laborales fueron considerados un golpe a la iniciativa privada y el Código del Trabajo fue estigmatizado de “comunista”.

En el siglo XX-histórico, las confrontaciones sociales entre las fuerzas que representan lo viejo y las que expresan lo nuevo, pasarían a ser las determinantes de las nuevas estructuras y formas políticas del país. Acompañando al ascenso de los trabajadores, los indígenas y los campesinos, estaban importantes sectores medios y partidos políticos nuevos, que buscaban romper la hegemonía de los partidos decimonónicos. A partir de la Revolución Juliana aparecen -entre otros- el Partido Socialista (1926), Partido Comunista (1931); la Confederación de Trabajadores del Ecuador y la Federación Ecuatoriana de Indios (1945), la Casa de la Cultura Ecuatoriana (1944). Incluso el naciente populismo (el Velasquismo desde los años 30; el CFP desde 1949) contribuye a la “politización” de la vida social. En adelante, las confrontaciones no serán exclusivamente entre las élites.

En esos flujos y reflujos de la movilización social y popular, por cambios estructurales del país, se forjaron demandas de nuevo tipo en los diferentes órdenes de la vida social. Y con ello cobró fuerza el impulso democratizador del país, que debe entenderse como un proceso y no como un hecho acabado o aislado. Así se fueron marcando los diversos ciclos políticos del siglo XX: entre 1925-1931, el ciclo de las transformaciones julianas; entre 1931-1948, la inestabilidad gubernamental e institucional más aguda en la historia nacional (20 gobiernos); entre 1948-1960, una estabilidad alternante; de 1960 a 1972 la sucesión de gobiernos que siguen o reaccionan ante el desarrollismo modernizante; entre 1972-1979 el ciclo de dictaduras petroleras desarrollistas; desde 1979 hasta el 2006, un prolongado periodo de búsqueda de hegemonía estatal por parte de las élites empresariales y políticas forjadas al calor del desarrollismo de las décadas de los 60 y 70.

Antes de cerrar esta retrospectiva de las constituciones del siglo XX, hagamos algunos alcances a la Constitución de 1945. En primer lugar, ésta es una proclama antioligárquica, democratizadora y popular. Reclama al régimen

económico respuestas sociales para liquidar la miseria. Avanza frente a la función social de la propiedad introducida en 1929, subordinando la propiedad a los intereses de la colectividad. Introduce el principio de la nacionalización en función de los intereses del país. Refuerza el papel del Estado para regular las actividades económicas. Crea un régimen de control, responsabilidad y fiscalización del Ejecutivo, que disgustó al presidente José María Velasco Ibarra, beneficiario de “La Gloriosa”. Amplia los derechos sociales y laborales. La Constitución de 1945 es un salto adelante en el avance de los derechos económicos y sociales (derechos de segunda generación). La Constitución de 1945 inaugura el constitucionalismo social en el país.

Esta Carta Política representa el más importante hito del proceso histórico - político orientado a definir la organización normativa de la institucionalidad estatal, sobre bases democráticas y facultades reales en los campos económico y social; en oposición al tradicionalismo político -liberal conservador- encarnado en un liberalismo jurídico meramente formal, políticamente despótico y antidemocrático. La Constitución de 1945 modificó el marco institucional del Estado y del sistema político, estableció las formas de legitimidad política imperantes y el predominio de la Función Ejecutiva. Instituyó el Congreso unicameral integrado por diputados provinciales y senadores funcionales que representaban la diversidad de intereses sociales organizados. Estableció los mecanismos de control de la Función Legislativa sobre la Ejecutiva. Creó la Comisión Legislativa Permanente para dar presencia ininterrumpida a la actividad legislativa, con la facultad de dictar leyes económicas de emergencia. Suprimió el Consejo de Estado, pero creó el Tribunal de Garantías Constitucionales. Confió autonomía al Tribunal Superior Electoral. Creó la Contraloría General de la Nación. Sentó las bases constitucionales de un régimen de partidos políticos.

En la década de los sesenta advendría el impulso reformista en América Latina. En el Ecuador, el desarrollismo significó que la Junta Militar (1963 - 1966) ejecutara la reforma agraria, ampliara la conducción del Estado en la economía, introdujera la planificación desde la instancia estatal (JUNAPLA) e impulsara cierta industrialización, en medio de una honda anticomunista y la identidad del gobierno militar con los intereses ideológicos y estratégicos de los Estados Unidos. Cuando se retornó al régimen civil, la Asamblea Constituyente dictó la Constitución de 1967, en la que los intereses privados se introdujeron, particularmente para preservar sus privilegios y provocar el retroceso del estatismo del periodo militar desarrollista.



La Constitución de 1967 conservó los avances en derechos individuales, sociales y económicos consagrados en las constituciones anteriores. Ratificó a la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) y su rol de planificación económica desde el Estado. Reconoció la reforma agraria pero le introdujo el concepto de responsabilidad estatal con indemnizaciones frente a los particulares afectados. Se aflojó el principio del dominio estatal del subsuelo, el mismo que podía en adelante concesionarse. La actividad económica del Estado pasó a ser un *complemento* de las actividades privadas. En el contexto, era la época de inicio de la febril exploración de petróleo, con concesiones irregulares y empresas “fantasmas” beneficiadas.

El golpe militar de 1972 cortó la viabilidad de la Constitución de 1967 y el “Gobierno Nacionalista y Revolucionario” de las Fuerzas Armadas articuló un modelo desarrollista cuyo eje era el manejo estatal del petróleo, que por primera vez en la historia liberó al Estado de su clásica dependencia económica de los grupos del poder privado. Esa base se mantuvo con el Triunvirato Militar instalado en 1976, a pesar de que abandonó toda idea nacionalista y afirmó una política represiva y autoritaria. La década de los setenta fue otro momento excepcional para el crecimiento empresarial en el Ecuador, que definitivamente consolidó el sistema capitalista. Sin embargo de ello, la capa empresarial-oligárquica del país nuevamente movilizó los conceptos de avance del comunismo, estatismo, falta de libertad, democracia *versus* dictadura, entre otras consignas.

El proceso de retorno al orden constitucional polarizó a la sociedad ecuatoriana. En el referéndum de 1978 triunfó el proyecto de Nueva Constitución sobre la Constitución de 1967 reformada. Inmediatamente después advino el triunfo electoral del binomio Jaime Roldós - Osvaldo Hurtado, todo lo cual levantó una ola de resistencia - oposición de la derecha, inclusive de las capas económicas que habían construido sus nuevas estructuras de poder gracias a las políticas del desarrollismo estatal de los años anteriores. La Constitución de 1978 fue sistemáticamente combatida por esa derecha, que usó el calificativo de “comunistas” hasta en contra de personajes como Osvaldo Hurtado, amén de los jóvenes políticos algunos de ellos con ideas reformistas y de cambio. En el otro frente del escenario se hallaba una sociedad nacional mayoritaria, que había recibido con esperanzas la Nueva Constitución e incluso al presidente triunfante.

En lo fundamental, la Constitución de 1979 estableció un parlamento ágil y eficaz, un Ejecutivo fortificado con capacidad para gobernar, una Función Jurisdiccional adecuada para una ágil administración de justicia, y una organización planificada de la economía. Se configuró definitivamente la función económica del Estado, con facultades de regulación e intervención en la economía. En este campo se dieron las más importantes innovaciones, como establecer una economía planificada de mercado, equitativa y redistributiva de la riqueza. Se identificaron cuatro sectores estratégicos de la economía: público, mixto, comunitario o de auto gestión, y privado. En el primer sector, se ubicó la explotación de los recursos no renovables, los servicios públicos básicos como agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones. A éstos sectores correspondían diferentes formas de propiedad: la estatal, la comunitaria y la privada. Se sustituyó el nombre del Congreso por el de Cámara Nacional integrada por representantes nacionales y provinciales; se establecieron cuatro Comisiones Legislativas y el Pleno de las mismas, con lo cual la actividad legislativa funcionaría sin interrupción. Se incorporaron los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se cuentan los derechos de los trabajadores, así como también se ampliaron significativamente los derechos políticos, con la consulta popular, la iniciativa popular para presentar propuestas de ley y el reconocimiento de ciudadanía a los analfabetos. También se institucionalizó y centralizó la planificación de la gestión pública para el desarrollo, obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado.

A partir de 1979, cada gobierno que se sucedió propuso reformas a la Constitución, tendientes a fortalecer al Ejecutivo, asignándole capacidades para un mejor control del gasto público, presentar al Congreso proyectos de leyes de carácter económico, y capacidad para enfrentar situaciones de crisis económica.

Desde entonces, la polarización de las fuerzas políticas en el Ecuador ha sido una constante, porque ha estado en juego bien la posibilidad de lograr cambios sociales significativos, o de impulsar un esquema de desarrollo y beneficios privilegiados para la elite social de empresarios, capas altas y medias, que el capitalismo afirmó. Por esas *ironías* que tiene la historia (término usado en el sentido que le dio Hegel), la balanza se inclinó a favor de los grupos de poder, con alto perjuicio para la sociedad ecuatoriana. Durante los últimos veinticinco años, a los avatares del constitucionalismo contemporáneo le acompañaron: la crisis de la deuda externa, la crisis económica general; en



el mundo, el derrumbe del socialismo, el auge del neoliberalismo, la globalización, la hegemonía unipolar de los Estados Unidos; y para completar el círculo, la sucesión de gobiernos ecuatorianos que, por sobre sus distintas orientaciones políticas e ideológicas, contribuyeron a consolidar un modelo económico orientado por los principios del neoliberalismo.

Ese fue el camino que condujo a la expedición de la Constitución de 1998 por la Asamblea Nacional. El sentido de esta Asamblea fue hegemonizado por los intereses y conceptos de las élites del poder, de allí que no hubo problema para que esa Constitución ampliara y avanzara en el reconocimiento de los derechos colectivos (derechos de tercera generación), inclusive reconociera el carácter pluricultural y multiétnico del Estado ecuatoriano.⁵ La Constitución de 1998 no dejó puertas abiertas para el ingreso de principios sociales o reformistas en la parte del sistema económico. Proclamó la “economía social de mercado” como modelo, concepto que sirvió como pantalla para encubrir un régimen basado en el mercado libre y la empresa privada, con ausencia o limitadas responsabilidades estatales y sociales de los propietarios privados capitalistas, y con facilidades otorgadas a la entronización de la “flexibilidad laboral”. De este modo, la Constitución de 1998 legitimó una economía excluyente. Pasó a ser la Constitución ideal de los nuevos tiempos.⁶

La Constitución de 1998 fue una reforma profunda de la Constitución de 1978. El Estado es social de derecho. Reconoció su carácter multiétnico y pluricultural. Amplia los derechos y garantías constitucionales, incorporando los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas y negras; los derechos del ambiente y de los consumidores. En las garantías constitucionales incorpora el debido proceso, la acción de amparo constitucional y el habeas data. Sin embargo, no todos los derechos garantizados contaban con los mecanismos y procedimientos adecuados para su ejercicio y observancia, tal el caso del derecho de información, consulta previa y participación. Respecto de la organización y estructura del Estado, la planificación del desarrollo económico y social se convirtió en un aspecto técnico de las políticas públicas,

⁵ Art. 1, Constitución de 1998: El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico....

⁶ Art. 245, Constitución de 1998: La economía ecuatoriana se organizará y desenvolverá con la coexistencia y concurrencia de los sectores públicos y privados. Las empresas económicas, en cuanto a sus formas de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión. El Estado las reconocerá, garantizará y regulará.

perdiendo su rol e importancia anterior. Esta Constitución restringió y debilitó la organización institucional del Estado, en función de la liberalización de la economía, armonizándola con la globalización de la economía mundial, para atraer y captar inversión extranjera. Generó falsas expectativas en los sectores más empobrecidos y trasladó al ámbito de la lucha política cotidiana el ejercicio de los derechos y garantías ciudadanas, en especial el ejercicio de los derechos colectivos. Frente a la dinamización de los procesos políticos y sociales, careció de fortaleza institucional para dar respuestas a las crecientes demandas políticas, económicas y culturales.

En la escena política, el movimiento indígena se convirtió en un nuevo y decisivo actor, con una amplia capacidad de movilización, acción e incidencia política, al contrario de lo que sucedió con los trabajadores y sus organizaciones reivindicativas. Los partidos políticos que habían hegemonizado la escena política desde 1979, aún mostraban condiciones para conducir la vida política. Sin embargo, las reformas introducidas a partir de la concepción del neoliberalismo económico junto con el debilitamiento de la estructura institucional del Estado, abrieron una nueva perspectiva al ejercicio de los derechos y garantías ciudadanas, sin los medios jurídicos e institucionales para que se ejerzan y que la autoridad los observe y garantice.

EL PROCESO ACTUAL

El recorrido histórico que se ha descrito permite ubicar el nuevo ciclo político abierto en Ecuador desde el año 2006 y en él, la propuesta de Nueva Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente en Montecristi.

Desde una perspectiva de largo plazo, el proceso constituyente que ha vivido recientemente el país recupera el sentido y la trayectoria del proceso inaugurado hace 80 años por la Constitución juliana de 1929 en el sentido de: afirmar los derechos laborales y sociales; fijar el papel económico del Estado; y promover la responsabilidad social de la propiedad privada. Como en oleadas, esos principios -que son avances para la afirmación del Estado Nacional y de su institucionalidad orgánica y funcional- se manifiestan ya en la Constitución de 1945, parcialmente en las constituciones de 1946 y 1967, se recuperan en la Constitución de 1979 y se pierden en la de 1998.



Desde la perspectiva del ciclo político iniciado en 1979, el actual proceso constituyente es, a su vez, el resultado de una acumulación de fuerzas ciudadanas contra tres ejes: primero, la afirmación de un modelo empresarial de desarrollo inspirado en el neoliberalismo y favorecido por las condiciones internas e internacionales; segundo, la consolidación de una clase política que institucionalizó un Estado de partidos; y, tercero, la desinstitucionalización del Estado Nacional.⁷

Esta conjunción de procesos provocó, de una parte, que la economía ecuatoriana privilegie los intereses de las cúpulas empresariales y sus negocios, consolidándose como una economía excluyente e inequitativa, que provocó un abierto deterioro de las condiciones de vida y trabajo de la población; de otra, que las instituciones estatales sean copadas por los partidos políticos tradicionales en función de sus juegos por el poder, con significativos alcances de corrupción e irresponsabilidad frente al país; y de otra, que las instituciones del Estado caigan en franco colapso, burocratización, corrupción, ineficacia e inoperancia, y que la gobernabilidad se derrumbe. Resulta por demás ilustrativo que entre 1979 y 1996, es decir en 17 años se sucedan 5 gobiernos, mientras en apenas una década (1996-2006) se sucedan 8 gobiernos, con un efímero triunvirato y con los tres únicos presidentes electos, Abdalá Bucaram, Yamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, hayan sido revocados a consecuencia de amplias movilizaciones nacionales de repudio y rechazo.

La reacción nacional contra semejantes situaciones históricas condujo en la coyuntura electoral de 2006, a las opciones durante la primera y segunda vuelta, y a la postre al triunfo de Rafael Correa, más adelante a la derrota de los opositores a la convocatoria a Asamblea Constituyente, y al triunfo mayoritario de los asambleístas de Alianza País. En cuatro procesos electorales sucesivos, la oposición fue derrotada. Cayeron los partidos políticos tradicionales (“partidocracia”), pero también las elites empresariales neoliberales que confiaban en que el tipo de economía que construyeron, legitimado por la Constitución de 1998, durara largo tiempo.⁸

⁷ Juan J. Paz y Miño Cepeda, “La Historia Inmediata del Ecuador y la Deuda Histórica con la sociedad ecuatoriana”, *Removiendo el Presente. Latinoamericanismo e Historia en Ecuador*, Quito, THE-Editorial Abya Yala, 2007, p. 193

⁸ Varios de los artículos que analizan estas coyunturas constan en la página web del Taller de Historia Económica (<http://puce.the.pazymino.com>; también www.geocities.com/taller_the) en las secciones “Boletín” y “Desde el Baúl”: 1. La polarización del proceso electoral en la primera vuelta; 2. La polarización del proceso electoral en la segunda vuelta; 3. Ecuador: ¿entre dos proyectos populistas?; 4. La coyuntura electoral del Ecuador en un

Desde otra perspectiva, el proceso constituyente de la actualidad es un hecho inédito en la historia nacional. Es la primera vez que una Constitución es el resultado de la construcción colectiva de amplios sectores, que expresaron sus posiciones e intereses y que fueron consultados durante varios meses, para que el articulado constitucional recoja los intereses nacionales mayoritarios. Además, es la primera vez que un proyecto constitucional construido de ese modo es sometido a referéndum. La Constitución de 1979, si bien fue aprobada en referéndum, no se originó en una Asamblea Constituyente.

La propuesta de Constitución recoge las múltiples aspiraciones políticas, económicas y sociales de los diversos sectores ciudadanos que llegaron a Montecristi para ser escuchados, con la esperanza de que sus demandas se traduzcan en normas constitucionales que establezcan derechos, garantías, responsabilidades públicas y obligaciones estatales que los beneficien.

La propuesta de Constitución expresa algunos logros importantes y significativos avances jurídicos y constitucionales, a saber:

1. Recupera y fortalece derechos y garantías consagrados en anteriores Constituciones. Coloca como supremos el derecho a la vida y otros derechos humanos. Da prioridad a grupos especiales: adultos, jóvenes, migrantes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, niños y niñas, etc. Trae innovaciones sobre el Buen Vivir (sumak kawsay), el agua, la soberanía alimentaria, el ambiente sano, la comunicación, los derechos de la naturaleza, los de las comunidades, pueblos y nacionalidades, etc. Además, se encuentra en acción en la Constitución propuesta, una comprensión amplia de los derechos y garantías constitucionales, que profundiza los derechos humanos y los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, los derechos ambientales y el derecho a la participación ciudadana.

2. Fortalece las estructuras del poder institucional. A las funciones clásicas del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, incorpora la función de Transparencia y Control Social, que significa sentar bases del poder ciudadano, que además avanza con los mecanismos de participación social y democracia directa: iniciativa legislativa, consulta popular, revocatoria del mandato.

contexto de comparaciones históricas; 5. **La Asamblea Constituyente de 2007: un nuevo ciclo histórico en Ecuador.**



Reconoce el Estado plurinacional, esto es, el Estado unitario en el cual los pueblos y nacionalidades pueden ejercer gobierno en un territorio determinado, observando el marco constitucional. La intervención más importante es la creación de la Función de Control Social, mediante la institucionalización de formas de participación ciudadana. También es importante la reforma realizada en la Función Judicial, a la que la moderniza suprimiendo los mecanismos por los cuales se había transferido a la gestión privada los servicios judiciales como la fe pública y la transferencia de dominio por los notarios y registradores de la propiedad.

3. Especifica un régimen de organización territorial y administrativo que por primera vez establece y regula el régimen de competencias descentralizadas y autonómicas. Se define a los consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales rurales, gobiernos autónomos descentralizados, con lo cual se introduce una nueva comprensión de la organización y administración descentralizada, no ya caracterizada por la transferencia de competencias. Se crea la posibilidad de que se establezcan regiones con régimen autonómico, esto es, con capacidad de auto gobierno, dentro de un marco constitucional y legal. Se prevé establecer un sistema nacional de competencias que mediante ley estructura y organice la gestión pública en los diferentes ámbitos territoriales.

4. Recupera el papel del Estado en la economía. El régimen económico se considera dentro del régimen de desarrollo, estructura y organiza un conjunto de sistemas que garantizan el Buen Vivir, empezando por la planificación del desarrollo que se la concibe participativa, un sistema económico justo, democrático y soberano, y el fomento a la participación y control social. Se establecen los deberes del Estado respecto del régimen de desarrollo, así como las responsabilidades de las personas, las colectividades y las organizaciones. Se delinean políticas para la soberanía alimentaria y la soberanía económica. Se regula la política fiscal, el endeudamiento público, la política comercial, la política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, el presupuesto estatal, el régimen tributario, el sistema financiero, los sectores estratégicos, los servicios y empresas públicas. Existe una sección de Trabajo y Producción, en la que se consideran las formas de trabajo y retribución, tipos de propiedad, democratización de los factores productivos, intercambio económico y comercio justo, así como el ahorro y la inversión. En suma, se establecen las condiciones institucionales y normativas generales para garantizar un régimen administrativo público orientado a alcanzar los objetivos del desarrollo previstos en la planificación.

5. Fortalece al Ejecutivo en un sistema presidencialista. Al Ejecutivo se asigna la facultad de disolver por una vez la Asamblea Nacional (antes el Congreso), cuando esta función se haya arrogado funciones u obstaculice la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, con lo cual se ratifica el fuerte presidencialismo que ha caracterizado al constitucionalismo ecuatoriano en los últimos veinte años. Se establecen estrictiones para que los ministros de Estado y sus colaboradores que hayan desempeñado cargos políticos, presten servicios profesionales en el sector privado, en empresas privadas que contratan con el Estado, y se establecen los Consejos Nacionales de Igualdad para el seguimiento y control de las políticas públicas en la función ejecutiva. Se regula las funciones, deberes y responsabilidades de las Fuerzas Armadas entre las cuales se comprende a la Policía. Se establecen las condiciones en que puede declararse el estado de excepción, así como las facultades presidenciales en ese caso.

6. Proclama una economía social y solidaria, que armoniza Estado, mercado y medio ambiente, resaltando al ser humano como el centro de las actividades económicas, dignificando el trabajo y recuperando los derechos laborales.

CONCLUSIÓN GENERAL

Bajo las consideraciones presentadas en este artículo, es evidente que las reacciones, los ataques y el combate al presidente Rafael Correa, a la Asamblea Constituyente y a la nueva Constitución elaborada por ésta se asientan en las profundas raíces sociales y económicas afirmadas en el Ecuador durante los últimos veinticinco años. Revertir esa realidad ha resultado una tarea titánica. Por eso se movilizan contra el proceso en marcha los viejos fantasmas del poder oligárquico: estatismo, centralismo, comunismo, autoritarismo, etc. y una serie de nuevos estigmas: hiperpresidencialismo, Constitución abortista, anticatólica, etc.

Seguramente en el futuro quienes examinen el presente se preguntarán ¿cuál habría sido una posición progresista y de avanzada, digna de asumirse en los albores del siglo XXI? ¿Cómo habríamos estado a tono con la historia?



Los procesos históricos significativos son de largo plazo. Y hoy estamos apenas iniciando un nuevo ciclo en el Ecuador. De todos modos, si de la polarización existente en el país resulta que gana el SI en el referéndum, habrá motivos para creer que es posible realizar un avance más en la construcción de una sociedad con mejor bienestar y equidad. Si se impone el NO, el Ecuador habrá perdido, otra vez más, como en el pasado, la oportunidad para los cambios que ha aspirado cada vez con mayor conciencia desde los albores del siglo XX.



PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO HEGEMÓNICO

Franklin Ramírez Gallegos
Sociólogo. Estudios doctorales, Universidad
de París VIII-Saint Denis y Universidad
Complutense de Madrid, catedrático de
FLACSO –Quito.

*“En el plano del conocimiento tácito o informal los pobres
saben mejor que sus gobernantes qué sucede con la historia.
La objetividad y la parcialidad son aliadas, no rivales.
Lo que en este sentido favorece mucho la objetividad es la
ecuanimidad de criterio de los liberales. El liberal es el que se
traga el mito de que uno solo puede ver las cosas adecuada-
mente si no opta por ningún bando.*

Es la visión de la realidad del capellán de fábrica.”
T. Eagleton (2005)

LA ESCENA REGIONAL

YA ES UN LUGAR COMÚN HABLAR DEL GIRO A LA IZQUIERDA QUE VIVE AMÉRICA DEL SUR DESDE FINES DE LOS AÑOS 90 DEL SIGLO PASADO. DESDE LA PRIMERA ELECCIÓN (1999) DE HUGO CHÁVEZ EN VENEZUELA HASTA LA MÁS RECIENTE DE FERNANDO LUGO (2008) EN PARAGUAY, OTROS SEIS PAÍSES ESTÁN GOBERNADOS POR COALICIONES O LÍDERES PROGRESISTAS: BRASIL, URUGUAY, CHILE, ARGENTINA, ECUADOR Y BOLIVIA. En cuatro de estos países las coaliciones gobernantes han sido –además– re-elegidas (el PT de Lula da Silva, el Justicialismo de los esposos Kirchner, los socialistas chilenos, y el líder de la revolución bolivariana en Venezuela. Según diversas encuestas es muy probable, también, que Evo Morales sea ratificado en el referéndum del 10 de agosto 2008. Igual cosa sucedería, sin embargo, con el Prefecto de Santa Cruz, Rubén Costas, su más duro oponente y máximo representante de las demandas autonómicas con que la derecha boliviana ha logrado reconstituir su influencia política y frenar ciertas reformas promovidas por el gobierno central, como, por ejemplo, la reforma agraria.

La iniciativa de las fuerzas conservadoras se ha reactivado también en Venezuela, donde el dinamismo de la revolución bolivariana no es el mismo que el de cinco años atrás; y en Argentina, donde el gobierno de Cristina Kirchner perdió hace poco una batalla redistributiva con el mundo de los agro-negocios en que, paradójicamente, se ubican algunas de las capas sociales más beneficiadas por la estrategia económica kirchnerista.¹ En toda la subregión, el discurso reaccionario enfila contra el retorno de la acción estatal al primer

¹ Jorge Beinstein, Argentina: inflación, agro-negocios y crisis de gobernabilidad, en www.rebelión.org (10-07-08)

plano de la regulación económica y de la redistribución de la riqueza social –algo que, con matices más o menos importantes, atraviesa a todas las agendas progresistas ahora gobernantes–, contra el centralismo estatal, las supuestas amenazas a la libertad de expresión –por ellos identificada como la prensa privada– y, más recientemente, contra el desabastecimiento y el manejo del problema inflacionario, por lo demás, presente en todo el globo. Sospechan, además, del acercamiento geopolítico y de los procesos de integración subregional en que todos los gobiernos progresistas se encuentran empeñados.

Por ello, y en vista de que dos de los más fuertes gobiernos de la región, México y Colombia, son gobernados por fuerzas de la derecha en el marco de procesos de privatización (en el primer caso) y de *segurización* y regionalización de las conflictos militares (en el segundo), muchos analistas sostienen que resulta muy impreciso hablar de una oleada de izquierda en la región.

Sin duda, detrás de la *marea progresista* hay una diversidad de trayectos político-ideológicos, dinámicas organizativas y agendas de gobierno. Su acceso y sostenimiento en el poder no es, sin embargo, puro efecto de las coincidencias de los calendarios electorales. El agotamiento y malestar social con la agenda del Consenso de Washington atraviesa la región. Igual sucede con la pérdida de legitimidad de los liderazgos y partidos políticos que administraron dicho modelo durante los años 90, y con el inmenso desprestigio de la administración Bush. De ahí que los procesos de renovación de la representación política, la puesta en marcha de una constelación de políticas neo-desarrollistas y posneoliberales² y los intentos de ganar en autonomía nacional y regional con respecto a la gran potencia imperial del norte, sean trazos comunes en las agendas de los gobiernos progresistas de la región.

Por lo demás, la altísima votación del PRD mexicano (2006), en un proceso electoral repleto de anomalías, el respaldo electoral a Ollanta Humala en el Perú, el posicionamiento del Polo Democrático Independiente en Colombia³ y los contundentes triunfos de Rafael Correa en Ecuador (octubre 2006) y de Fernando Lugo en Paraguay (abril 2008) son pruebas de que lo que está aquí en juego es algo más que las fuerzas ciegas del azar. Lo que Correa y Lugo

tienen en común, además de su fe cristiana, es su posición de *outsiders* en la arena política de sus respectivos países, que se caracterizaba en el momento de su victoria electoral por una notable debilidad y fragmentación – fragmentación relativa en el Ecuador, extrema en Paraguay– de las fuerzas de la izquierda organizada. Ambos eran relativamente desconocidos hasta poco tiempo antes de la presentación de sus candidaturas. Mientras Lugo aglutinó en apoyo a su campaña una coalición muy heterogénea de partidos, entre los cuales los más representativos no pertenecen a la izquierda local, el alud electoral a favor de Correa creció en pocos meses desde un umbral muy bajo (alrededor del 5%) hasta el 57% de los votos válidos. Sin la influencia de los nuevos vientos continentales, es poco probable que estas dos figuras relativamente ajenas al paisaje político de sus respectivos países hubiesen alcanzado el poder con un discurso contestatario al *statu quo* y un claro matiz ideológico hacia la izquierda. Por supuesto, en su campaña y luego de su elección, ellos se encargaron de subrayar que se sentían pertenecientes y solidarios con la dinámica política regional.⁴

Con matices, entonces, los triunfos de las izquierdas en la región expresan el cansancio de los latinoamericanos con las políticas *market-oriented*. Al combinarse con una modernización fragmentada y un bajo crecimiento económico, esta agenda prolongó la pobreza, aceleró las desigualdades y desmanteló las estructuras de asistencia social. El retraimiento de la protección social del Estado en países en los que apenas empezaba a consolidarse ha sido percibido como una verdadera deserción, un abandono a la población a su propia suerte, y ha dado paso al resentimiento social y a la indiferencia hacia las instituciones políticas. No parece casual, por ello, que los triunfos de las izquierdas provengan de la participación electoral y del voto de los sectores pobres y medios de cada país. Sus demandas de una mayor redistribución de la riqueza y por expresas señales de reconocimiento social convergen con la oferta realizada por esas fuerzas para, al menos, desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica que el Estado cumplió, aunque de modo muy desigual, en los años anteriores al ajuste estructural (Ramírez Gallegos, 2006).

No es casual, tampoco, que dichas perspectivas políticas hayan abierto

² Al designarlas de este modo se hace hincapié en que, con grados diversos, el neoliberalismo continúa estructurando múltiples decisiones gubernamentales.

³ Por primera vez en el 2006 la izquierda colombiana obtuvo el 25% de los votos y se colocó por encima de los tradicionales partidos liberal y conservador.

⁴ Marc Saint-Upéry, *El sueño de Bolívar. Los desafíos de la izquierda en América del Sur*, Posfacio de la edición castellana, Paidós, Madrid, 2008.



un momento de intenso conflicto político en la región. Aunque el arribo al poder de dichos gobiernos estuvo precedido por una oleada de protesta y resistencia social que, durante los años 90, resquebrajó la hegemonía del proyecto neo-conservador; ha sido en el curso de sus mandatos cuando la conflictividad política alcanzó un carácter dirimente en relación con el recambio de la clase dirigente y a la superación de la agenda *noventista*. Tanto el moderado Lula como el radicalísimo Chávez –para parafrasear el cómodo estribillo que se ha extendido en la región para diferenciar y estigmatizar a los supuestos dos tipos de izquierdas gobernantes– han sufrido el pertinaz acoso de unos circuitos dominantes parapetados en un inmenso poder mediático. No ha estado en juego, únicamente, la gobernabilidad del sistema político, sino la recomposición de la matriz de poder social, a fin de dar viabilidad política a nuevas fórmulas de desarrollo nacional.

El conflicto condicionó el tiempo político de los nuevos gobiernos y abrió un momento antagónico en la política democrática de diversas naciones sudamericanas. Más o menos prolongados, dichos momentos han supuesto un tenso reacomodo de las relaciones de fuerza y del poder relativo de las diversas clases y actores políticos y sociales afines y opuestos a los proyectos gubernativos de cambio. La región asiste así a turbulentos procesos de transición hegemónica, cuya resolución varía según cada caso, y que han propiciado la expansión de la conflictividad política hacia múltiples e impensadas esferas de la vida social.

En este artículo se discute, precisamente, el proceso de cambio de la hegemonía política en el Ecuador del siglo XXI, en el marco del ascenso y consolidación de Rafael Correa y Alianza País en el ejercicio del poder gubernamental desde enero de 2007. El conflictivo proceso constituyente convocado por Rafael Correa a día seguido de su posesión como Presidente de la República, será el espacio en que se visibilicen los vectores más aparentes de dicha transición en las relaciones de poder y en los campos de fuerza en la política ecuatoriana.

LAS ARENAS DEL CAMBIO

El largamente institucionalizado Partido de los Trabajadores (PT) de Lula da Silva o el histórico Partido Justicialista (PJ) de los esposos Kirchner en

Argentina poco tienen que ver con la plataforma electoral que debió construir Rafael Correa para disputar la contienda electoral de fines de 2006. En los dos primeros casos se trata de partidos políticos que han operado activamente en la reconstitución y consolidación democrática de sus países, y de cuyo interior han surgido las figuras presidenciales que hoy lideran los procesos de cambio político en curso. Si bien el sistema partidario brasileño da señales de mayor estabilidad que el argentino –donde la virtual desaparición de la UCR (el radicalismo) sugiere un proceso de implosión del sistema de partidos perfilado en el ocaso del régimen militar de 1966-1973– en ambos casos las dinámicas organizativas y las mismas directrices y conflictos de los partidos gobernantes atraviesan y modulan las opciones políticas de sus líderes.

En el Ecuador, por el contrario, Rafael Correa aparece hasta la fecha como un presidente sin partido, que debió crear un movimiento político *ad hoc* para participar en el proceso electoral que lo llevó al poder. Un *outsider* que desconfía de las estructuras partidarias y prefiere consolidar su proyecto por medio del contacto –en asambleas, plazas y mítines, pero también a través de elaboradas campañas mediáticas y de *marketing* político– con una ciudadanía en desbandada organizativa y harta de los partidos. En el Ecuador, en efecto, la legitimidad de la revolución ciudadana está ligada a su permanente des-anclaje de toda dinámica de organización partidaria.

Así, para los presidentes con partidos políticos institucionalizados, el problema del cambio se presenta, prioritariamente, en las arenas del desarrollo económico nacional y de la justicia distributiva (equidad, combate a la pobreza, etc.). Sus organizaciones partidarias ocupan un espacio reconocido en el sistema político, y aunque busquen ampliar su margen de influencia pública en el sistema, incorporar nuevos sectores sociales en el proceso democrático o realizar ciertas reformas institucionales, no pretenden (y no les hace falta) recomponer integralmente el régimen político.

Por el contrario, para los líderes transformacionales emergentes –y aquí se incluyen a Chávez, Morales y Lugo– y sin partidos políticos estructurados y más o menos institucionalizados, la posibilidad del cambio se ha presentado como una ruptura radical y conflictiva con el “modo de organización social”⁵

⁵ O. Ozlak (2007) plantea que este concepto integra los componentes de desarrollo económico, gobernabilidad democrática y equidad distributiva, y no se limita al problema de los sistemas democráticos o del Estado

en su conjunto y dentro de éste, en primer término, con el orden político en el que no estaban inscritos. Su agenda política no busca únicamente sacar a sus sociedades de un estado de crisis social específico, sino a la vez reconfigurar el espacio político en la perspectiva de ampliar las condiciones que les permitan instituirse en el tiempo y consolidar el proceso de cambio que abandonan. Crisis y cambio aparecen, así, como problemas eminentemente políticos que requieren alterar los escenarios y las relaciones de poder vigentes. Allí el lugar de las asambleas constituyentes como mecanismos institucionales para la refundación de la comunidad política,⁶ la apertura de regímenes políticos restringidos, y la recomposición del campo de fuerzas políticas.

Si en el primer caso, el proceso de cambio opera bajo el impulso de la agenda transformadora —gran parte del suceso político del PT brasileiro se explica por el creciente ‘lulismo’ de la opinión pública de ese país— pero desde el interior del sistema político; en el segundo, el cambio transcurre contra aquel y en la perspectiva de la construcción de una nueva comunidad política por medio de un conflictivo proceso de movilización y politización social encausado desde los liderazgos de vocación transformacional.

LA PRODUCTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA ANTI-SISTEMA

La riesgosa decisión de Alianza País de no presentar candidatos para el Congreso Nacional en las elecciones de septiembre de 2006, delineó la identidad política originaria del movimiento político, y prefiguró la estrategia de cambio radical que Rafael Correa conduciría en caso de llegar al poder. Tal opción no sólo expresaba su voluntad de sintonizar con una ciudadanía abiertamente hostil al mundo de los partidos, sino que definía un rasgo estructural del proyecto político *correísta*: su marcado carácter anti-sistémico. Dicha identidad de base explica, en gran parte, su fulgurante éxito político, pero determina un conjunto de ambivalentes efectos en el curso de su acción, a la vez, como fuerza gobernante y como actor mayoritario de la Asamblea Constituyente instalada desde noviembre de 2007 en Montecristi.

democrático. Ver: El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación, *Nueva Sociedad* 210, julio-agosto, Buenos Aires.

⁶ A. Garretón señala que la denominación de populistas a los nuevos regímenes progresistas de la región olvida que, a diferencia de los “populismos clásicos”, los vigentes procesos políticos no buscan incorporar a nuevos actores sociales en una comunidad política previamente existente, sino que procuran crear una nueva comunidad política. Ver; Modelos y liderazgos en América Latina, *Nueva Sociedad* 205, septiembre-octubre, 2006

La distorsión de la representación política, inflada por la decisión de Alianza País de abstenerse de presentar candidatos al Congreso, era un *dato duro* que favorecía la legitimidad de la estrategia de convocar a una Asamblea Constituyente de plenos poderes, y demandar el cese de funciones del Congreso. En el Congreso imperaban los partidos que habían sido derrotados en las elecciones presidenciales de 2006 (PRIAN, PSC, PSP, UDC), en tanto que las fuerzas de izquierda afines al gobierno eran minoritarias. El escenario de gobernabilidad de Alianza País lucía entonces sombrío: Correa aparecía como el único presidente de la historia moderna de la democracia ecuatoriana que no sólo ganaba elecciones sin sostenerse en partido político alguno, sino que empezaba a gobernar sin representación política en el Congreso.

La pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo se instaló, así, a día seguido de la posesión de Correa —quien no juró ante la Constitución elaborada en 1998— luego de la firma del decreto 002 que convocaba a la consulta popular para dar viabilidad a la Asamblea Constituyente. Las demandas *refundacionales*, represadas por la clase política durante el gobierno de su antecesor (Alfredo Palacio), adquirían peso político y legitimidad democrática con esa convocatoria. El respaldo ciudadano al nuevo régimen comenzaba a expandirse.

Ese era, sin embargo, el único recurso de poder del nuevo régimen: el robusto apoyo popular a la figura presidencial. Sin partido político ni soportes propios dentro de las instituciones, la disputa política giró rápidamente en torno al líder carismático. La renuencia de la derecha congresal a aceptar la convocatoria a la Asamblea Constituyente supuso una declaratoria de confrontación contra un Presidente no dispuesto a pactar con una clase política que él define como fiel representante de las clases altas y los intereses oligárquicos del país. La política toma la forma de guerra abierta cuando las mediaciones institucionales no funcionan. Tal era el escenario en el Ecuador de enero de 2007: partidos desprestigiados y encerrados en la inercia de los juegos institucionales, un Congreso desconocido por la nueva fuerza gobernante y repudiado por la ciudadanía, un proyecto presidencial de vocación transformadora, y nulos incentivos para un acuerdo político Ejecutivo - Legislativo. Hubo, entonces, guerra...

Si la Asamblea Constituyente de plenos poderes era para Rafael Correa el espacio ideal para viabilizar un proyecto radical de cambio y para recomponer las relaciones de fuerza en el nivel institucional, para los partidos políticos del



establishment suponía poner en riesgo el control de los espacios institucionales que habían conquistado en las elecciones del 2006 (sobre todo el Congreso) y su propia implantación como fuerzas políticas significativas a nivel nacional. No se equivocaban. La nueva constelación de ideas dominantes en el Ecuador ponía por delante de toda contradicción política la oposición entre “partidos perversos” y “ciudadanos virtuosos”. Se trata de un sólido bloque de representaciones y discursos sociales que legitimaron en todo momento el ataque sin tregua del Presidente a los partidos y al Congreso Nacional, al punto de propiciar, sin legalidad, la destitución de 57 diputados acusados de obstruir la convocatoria a la consulta popular. Así, lo que en septiembre de 2006 aparecía como una mera estrategia para la avanzada electoral de la candidatura de Rafael Correa –no presentar candidatos al Congreso– se decantaba en el primer trimestre de 2007 como la punta de lanza de una elaborada estrategia de desmantelamiento y recomposición del orden político constitucional.

El gobierno de la Revolución Ciudadana –como Rafael Correa denomina a su proceso político– no solo embistió contra los partidos políticos. La banca, los medios de comunicación y la elite económica de Guayaquil –en la figura de su Alcalde y máximo exponente de la demanda autonómica, Jaime Nebot– se convirtieron en el blanco de continuos ataques presidenciales. Su confrontación permanente con los “poderes fácticos” le ha valido más de una crítica en la opinión pública dominante, por su escasa vocación para abrir el diálogo, pero ha redundado en altos réditos para Alianza País en los sectores medios, subalternos y plebeyos del Ecuador, que ven en ese estilo de conducción una señal de coherencia y efectiva ruptura con el pasado. De algún modo, ello ha recuperado el valor y la confianza social en “las palabras de la política”.⁷

El éxito de la estrategia anti-sistema de Correa se confirmó en el amplísimo triunfo del SI en el referéndum para convocar a la Constituyente –8 de cada 10 ecuatorianos votaron afirmativamente– y con el triunfo de Alianza País en las elecciones para dignidades asamblearias. No solo que el oficialismo alcanzó 80 de las 130 curules en juego, sino que, por primera vez en los últimos 27 años de regímenes civiles, la distribución territorial del voto no reflejó los históricos *clivajes* regionales del país: costa / sierra, Quito / Guayaquil (sobretudo). Alianza País triunfó en Guayaquil –donde hace casi dos décadas el

derechista Partido Social Cristiano ha controlado todos los resortes del poder local– y prácticamente en todo el territorio nacional. Las fuerzas políticas del centro y la derecha quedaron reducidas a su mínima expresión –aunque no han dejado de estar sobre-representadas en el espacio mediático– y sin posibilidades de incidir en el debate constitucional. Correa y Alianza País ocuparon todo el espacio político y permitieron prefigurar la conformación de un nuevo actor político de sustento y vocación hegemónica nacional.

DESCOMPOSICIÓN INSTITUCIONAL Y ATROFIA HEGEMÓNICA

Aunque el propio Correa y el incisivo discurso reaccionario que lo enfrenta, pretendan que el descrédito de la agenda neoliberal y el hundimiento de los tradicionales partidos son, en lo fundamental, efecto de su voluntad política, lo cierto es que ambos factores ya estaban instalados en el contexto de oportunidad política sobre el que ha sido posible el veloz posicionamiento de su figura y proyecto de cambio. El gobierno no ha hecho sino exacerbar la ilegitimidad del “viejo orden noventista” a través del cumplimiento global de sus ofertas de campaña y de la recuperación del extenso sentimiento anti-partidario de la población. El descalabro institucional del Ecuador se había originado, en efecto, más de diez años atrás con los sucesivos enfrentamientos entre los principales grupos económicos, elites políticas y sectores dominantes por la orientación de la agenda neoliberal y la dirección de las intervenciones estatales en función de intereses económicos particulares. El enjuiciamiento político (1996) de León Febres Cordero a su ex ministro, co-ideario y entonces vicepresidente de la República, Alberto Dahik, marcaba el inicio de un período de turbulento faccionalismo intra-elitario que impediría la total implantación de la agenda del Consenso de Washington en el Ecuador.

Tras el aparente consenso modernizador, el reordenamiento neoliberal no consiguió desactivar, y más bien estimuló fuertes disputas por las orientaciones y el control de segmentos estratégicos del Estado entre fracciones dominantes que, a pesar de un discurso anti-estatista, vieron en el Estado un factor determinante para activar determinadas dinámicas de acumulación en su favor. Así, incluso si la derecha ganaba elecciones y lograba controlar largamente los espacios de representación política del país –dominó la arena legislativa desde inicios de los 90– no conseguía mínimos niveles de acuerdo

⁷ Pablo Ospina, “Entresijos de una encrucijada”, *Nueva Sociedad* 213, enero / febrero 2008



político entre los estratos y capas a los que representaba, para instaurar formas estables y coherentes de gobierno con capacidad de irradiar y ser reconocidas por el resto de la sociedad. Dicha atrofia hegemónica –para usar la expresión del sociólogo boliviano René Zavaleta Mercado– exacerbaba la turbulencia del campo político y minaba la legitimidad del orden democrático.

Las disputas facciosas se repitieron a lo largo de los tres derrocamientos presidenciales (1997, 2000, 2005) y de los diversos entrapamientos institucionales que vivió el país hasta el año 2007. La conflictividad intra-elitaria abrió el marco de oportunidades para el protagonismo, desde abajo, de diversos grupos, gremios, partidos y movimientos sociales opuestos al proceso de modernización liberal de la economía. El éxito político de la CONAIE en las negociaciones sobre la Ley Agraria (1994), el progresivo contagio de sus repertorios de lucha hacia otros conflictos sociales, y la recurrencia y masividad de sus acciones de protesta, convirtieron al movimiento indígena en el eje de la reactivación política del campo popular, y en un vector para la recomposición y el re-alineamiento de las fuerzas de izquierda (Barrera, 2000). El rechazo a la agenda neoliberal se había constituido, a mediados de los años 90, en el nudo articulador de sus iniciativas colectivas, sus discursos políticos y sus intentos de amplificar la protesta social hacia otras capas sociales.

La creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (MUPP-NP) como instancia de participación electoral del movimiento indígena y sus aliados, extendió la resonancia y el campo de representación política de tales sectores. Las clases medias urbanas de algunas ciudades de la Sierra sintonizaban sostenidamente con su agenda política. En su primera participación electoral el MUPP-NP obtuvo cerca del 10% de la representación legislativa. Su protagonismo en el derrocamiento presidencial de Abdalá Bucaram en 1997 catapultó a tal constelación al centro de la escena política. Fue precisamente la presión del movimiento indígena y de otros sectores movilizados lo que abrió la oportunidad para la convocatoria a una asamblea constituyente. La necesidad de relegitimación de la clase política que destituyó a Abdalá Bucaram abrió el camino para su realización.

En la Asamblea Nacional que sucedió a esa revocatoria de mandato (1997-1998) se enfrentaron dos agendas contrapuestas. Una alianza de centro derecha liderada por el PSC, buscaba resolver los escollos que contenía la Constitución de 1978 para viabilizar la privatización de las áreas estratégicas y profundizar el modelo presidencialista. A esta agenda se oponía el movimiento

indígena, los partidos de centro-izquierda y todas las organizaciones sociales con una propuesta basada en la ampliación de los derechos ciudadanos y la defensa de la acción estatal. La Constitución de 1998 expresó finalmente algo de cada una de las propuestas confrontadas: avanzó en la agenda liberal y extendió más los derechos. La conflictividad política del país no había sido, sin embargo, resuelta.⁸

Hacia fines de los años 90 la protesta social no desmayaba. Sus blancos de ataque eran, a la vez, los modos de hacer política de las organizaciones partidarias imperantes y el avance de la agenda privatista - modernizadora que aquellas abanderaban. No era casual, entonces, que luego de las reformas constitucionales de 1998 se produjeran dos nuevos derrocamientos presidenciales; Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), acompañados de más o menos importantes movilizaciones sociales que prefiguraron la implantación de formas de control popular radical en el ordenamiento político ecuatoriano. Se trata de un difuso poder social caracterizado por la expansión de su conciencia de soberanía política y de su potencia como colectivo auto-producido, pero sin las capacidades y competencias organizativas, estratégicas e ideológicas, para dar lugar a sostenidas dinámicas de acción colectiva en el nivel nacional y/o para prefigurar y constituir órdenes alternos (Ramírez Gallegos, 2005).

Tan es así que, luego del derrocamiento del presidente demócrata-cristiano Jamil Mahuad, su decisión de dolarizar la economía ecuatoriana fue reafirmada por su sucesor, Gustavo Noboa Bejarano. El protagonismo del campo popular y las dinámicas de movilización indígena no alcanzaron a socavar los resortes de poder de los grupos económicos y financieros que, sostenidos en el gobierno de Mahuad, fueron los responsables de la más grave crisis económica del Ecuador en tiempos modernos: el congelamiento de los depósitos bancarios y el feriado del sistema financiero decretado en marzo 1999. Tales decisiones apuntaron a salvaguardar los intereses bancarios eximiéndoles de asumir los costos de su gestión dispendiosa y corrupta. Una vez más como a lo largo del proceso de ajuste, el gobierno, con el aval del Fondo

⁸ Para el movimiento indígena los resultados fueron ambivalentes: si bien la Asamblea Nacional no declaró la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, sí reconoció los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Su participación en la Asamblea Nacional reflejaba algo más que la afirmación electoral de Pachakutik. El movimiento parecía definitivamente integrado al sistema político. Ver: P. Andrade, *Constitucionalismo autoritario. Los regímenes contemporáneos en la región andina*, UASB, Quito, 2005

Monetario Internacional, privilegió la estabilización y el salvataje al sector bancario en detrimento del sector productivo.

Con el feriado bancario, los neoliberales ecuatorianos colocaron a la economía nacional en aguda recesión y dejaron emerger a luz pública los nexos regulares entre entidades claves del Estado, la clase política, y las élites económicas y financieras del país. Se trataba de acuerdos oligárquico-mafiosos (Ramírez Gallegos 2000:79), con altos niveles de organicidad, que ocasionaron que el Estado y el conjunto de la población asuman los costos de las crisis del sector privado [7]. Aunque la crisis fue experimentada como un verdadero trauma colectivo y determinaría el inicio del declive de la confianza ciudadana en la agenda liberal, la dolarización generó un efecto de re-articulación de los sectores empresariales, financieros, y de los partidos de centro-derecha y derecha⁹ que continuaron bajo la presidencia de Gustavo Noboa Bejarano en el bloque gobernante. Tales sectores veían en esa medida la posibilidad de destrabar la continuidad de la aplicación de la receta ortodoxa.

De algún modo y a pesar del faccionalismo intra-elitario y de la resistencia social, así lo hicieron: para el ciclo 1998-2003, el índice de reforma estructural del Ecuador se ubicaba en 0.80 mientras que el promedio regional era de 0.83¹⁰. De modo lento y discontinuo, la implementación de la agenda neoliberal en su versión criolla que implicaba más que una plena des-estatización de la economía, un uso selectivo de las intervenciones estatales para precautelar sus intereses particulares, se había impuesto en un nivel comparable al del resto de la región. Los índices de confianza en los partidos políticos y en el Congreso Nacional se ubicaban, sin embargo, entre los más bajos de la región, mientras que el malestar social con las políticas neoliberales crecía, precisamente a partir de esos años. Según las cifras del *Latinobarómetro* (2006), el apoyo de los ecuatorianos a las privatizaciones decayó veinte puntos entre 1999 y 2005 (del 53% al 33%). La agenda de Consenso de Washington avanzó a pesar y en contra de la mayoría del pueblo ecuatoriano. En la conducción estatal, el elemento de la fuerza predominó por sobre el consentimiento activo de la ciudadanía.

⁹ El Partido Social Cristiano, el Partido Roldosista Ecuatoriano, el Frente Radical Alfariista y la Democracia Popular, el partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Del mismo modo, las Cámaras de Empresarios y Pequeños Industriales consintieron con la medida.

¹⁰ El índice va de 0 (ausencia de reformas) a 1 (alta aplicación de reformas de mercado) Para el conjunto de América Latina, el IRE pasó de 0.58 en los años 80 a 0.83 entre 1998 y 2003. Ver: PNUD, *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, 2004

En este contexto, las élites gubernativas enfrentaban cada vez más dificultades para asimilar a la sociedad en torno de determinada perspectiva de organización social, y profundizaban la incapacidad de las políticas públicas para dar respuesta a los problemas de injusticia social (la desigualdad social se incrementó a lo largo de todo este ciclo) y a las demandas emergentes de amplios sectores. La precariedad de la institucionalidad democrática, la des-estatización de la economía y la sociedad, y el progresivo repliegue de las élites hacia el control de sus espacios locales –las consultas autonómicas en las provincias de la Costa datan del año 2000– convirtieron al Estado en una débil estructura política incapaz de catapultar ninguna dinámica de articulación en torno a actores políticos con proyecto y vocación hegemónica en el nivel nacional (Ramírez Gallegos, 2005: 97).

La atrofia hegemónica expresó y aceleró la ausencia de un centro ordenador del sistema político, la fragilidad de la infraestructura institucional del Estado, la recurrencia a tendencias conflictivas de cada vez más difícil procesamiento, la incertidumbre estratégica entre los principales actores políticos, y fuertes invocatorias el orden y la seguridad. El arribo al poder de Lucio Gutiérrez (2003), su ejercicio de gobierno y su posterior derrocamiento ponían en escena precisamente dichos elementos, y dejaban ver el carácter estructurador de las hondas largas de la ausencia hegemónica.

Así, la alianza indígena-militar que llevó al poder a Lucio Gutiérrez recogía los acumulados sociales de más de una década de protagonismo del movimiento social y aprovechaba las divisiones y fracturas de las clases dominantes. Estas, no obstante, supieron rápidamente penetrar la coalición y doblegarla: la fase post-ajuste que se prometió instaurar en el discurso de campaña de la alianza indígena-militar se vio disuelta por el acercamiento de Lucio Gutiérrez a la política norteamericana, a los predicados del FMI, y a los grupos dominantes nacionales. El juego de poder se sustentó en volátiles alianzas con los partidos tradicionales y emergentes, ligados a los intereses de los grupos privados.

La “guerra sucia” abierta entre el régimen y la coalición del *establishment* –el PSC, la ID y el Movimiento Pachakutik– por estabilizar o recomponer la correlación de fuerzas quebrada, en el seno del poder legislativo, por la decisión de Lucio Gutiérrez de intervenir en la Corte Suprema de Justicia (diciembre de 2004) revelaba en toda su magnitud el férreo control partidario de la justicia y el arbitrario dominio de la clase política sobre las instituciones del



Estado. Diversos sectores de la opinión pública consagraron, desde entonces, el neologismo **partidocracia** para ubicar las fuentes del bloqueo democrático del país. La descomposición institucional, mientras tanto, había llegado a un nivel extremo.

Cuatro meses después de la captura de la Corte Suprema de Justicia por Lucio Gutiérrez, una inmensa movilización ciudadana abrió la ruta para el tercer derrocamiento presidencial en menos de una década. A diferencia de la destitución de Abdalá Bucaram en 1997, cuando las movilizaciones sociales fueron encabezadas por los partidos y movimientos sociales, sobretudo la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y del derrocamiento de Jamil Mahuad en enero del 2000, cuando el protagonismo y los habituales modos de protesta del movimiento indígena y de unas incipientes asambleas populares se enlazaron con los mandos medios del Ejército; el tercer derrocamiento presidencial (abril de 2005) fue fruto de un conjunto de movilizaciones sin dirección política estructurada. No eran los partidos políticos los únicos actores colectivos contestados por la ciudadanía. Comenzando por el movimiento indígena, ningún otro movimiento social o político pudo liderar tampoco la protesta.

La ausencia de dirección política, la emergencia de nuevos actores sociales, el carácter autónomo y auto convocado de la protesta de abril de 2005, y sus originales formas de concreción, eran señales sintomáticas del desborde ciudadano a cualquier estructura de representación social o política. La utopía del poder de los ciudadanos se colocaba en el corazón del proyecto de “Refundación de la república sin partidos políticos”. Las movilizaciones dejaban pulverizada la legitimidad del sistema político, y resquebrajados los márgenes de acción del Congreso y de los partidos políticos. El ciclo estatal que ellos habían conducido bajo la óptica de la gobernabilidad institucional y el privatismo neoliberal criollo, llegaba a su ocaso.

De múltiples formas, el derrocamiento de Lucio Gutiérrez supuso un giro en la agenda pública ecuatoriana. El nuevo Presidente, Alfredo Palacio, dio señales de distanciamiento con la agenda del Consenso de Washington, con el Plan Colombia y con la política de cooperación plena con los Estados Unidos.¹¹ Tales decisiones posicionaron con fuerza en el debate político discursos

¹¹ El gobierno optó por la caducidad del contrato con la petrolera norteamericana OXY. El giro en la política

nacionalistas que reivindicaban la idea de la soberanía nacional e insistían en la crítica a la apertura comercial.¹² Sin embargo, el gobierno de Alfredo Palacio no cumplió con uno de los principales cometidos que las movilizaciones de abril le habían demandado: la reforma política y la despartidización de las principales instituciones del Estado por medio de la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La oposición de los partidos políticos en el seno del Congreso y los múltiples errores de negociación del gobierno cancelaron dicha posibilidad y dejaron abierta la opción para que, en las elecciones de octubre 2006, puedan posicionarse abiertamente las agendas de cambio político radical. Entonces, la candidatura de Rafael Correa tomó dichas banderas.

¿ENCUMBRAMIENTO PRESIDENCIAL O TRANSICIÓN HEGEMÓNICA?

La estrategia anti-sistema y el discurso anti-neoliberal que Rafael Correa promocionó desde la campaña electoral de mediados de 2006 lo situaron en las antípodas del poder establecido. El cabal cumplimiento de su programa, una vez elegido Presidente, le enfrentó desde el primer día de su gestión, con la banca, los grandes medios de comunicación, los principales partidos de la derecha ecuatoriana y –sobre todo– con la poderosa élite guayaquileña. Esta fue percibida por el Presidente como la verdadera concentradora del poder económico y político del país, aún si el PSC que la representa no haya ocupado el sillón presidencial desde 1988.

La pugna con el PSC está ligada tanto al empeño del gobierno de tomar distancia y debilitar a los grupos de poder que tradicionalmente han penetrado las agencias estatales para presionar a los gobiernos de turno en su favor, como al afán de Alianza País de quebrar el dominio político de tales sectores sobre el electorado de la ciudad más poblada del país. Existe, sin embargo, otro problema que parece inquietar aún más a dichas élites, y en general, a los círculos empresariales, financieros, y mediáticos afines a las

petrolera hizo que el gobierno norteamericano suspenda la posibilidad de firmar un TLC con el Ecuador. Alfredo Palacio reformó también la Ley de Hidrocarburos en la perspectiva de mejorar los ingresos estatales provenientes de una renta petrolera en ascenso por los altos precios del crudo en el mercado internacional.

¹² Ver: Hernán Ibarra, “La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur”, *Revista Ecuador Debate*. 69, Quito, diciembre, 2006



ideas liberales dominantes en el país en los años 90: la orientación que está tomando el progresivo, aunque ambivalente, retorno estatal al primer plano de la agenda pública. Dicha orientación ha apuntado en la agenda interna al intento de reestablecer las capacidades estatales de redistribución de la riqueza, regulación de la economía y las finanzas, y planificación del desarrollo social; y en el marco de la política exterior, hacia el impulso de una efectiva integración regional que coloca en un segundo plano las relaciones del Ecuador con los Estados Unidos y alinea al país con el eje Brasilia-Caracas-Buenos Aires.

En medio de una pertinaz confrontación política, de una espiral inflacionaria y de los efectos del desastre natural provocado por las inundaciones en el Litoral del país en el 2008, aquella agenda política ha servido para que Rafael Correa mantenga el respaldo a su gestión con tasas superiores al 55%. Desde el retorno democrático en 1979, ningún presidente ecuatoriano había logrado retener durante tanto tiempo de gestión esos altos niveles de credibilidad entre la población. Ello resulta más sorprendente si se considera que Rafael Correa llegó al *ballotage*, en septiembre de 2006, en segundo lugar con el 23% de los votos.

Parapetados en tan sólido respaldo popular, y favorecidos por la inmensa debilidad del sistema de partidos, Rafael Correa, Alianza País y el Gobierno en su conjunto asestaron diversos golpes a la estructura de poder que sostenía el modelo noventista de Estado y de desarrollo. Las decisiones políticas del régimen lo ubican por fuera de la pugna hegemónica entre los dos sectores de las clases dominantes que se han disputado el poder prácticamente desde el retorno de la democracia: el polo de intereses económicos articulado en torno al PSC –al que se sumaron la Izquierda Democrática y la Democracia Popular– y el polo que inicialmente giró en torno a Abdalá Bucaram y terminó expresándose con Álvaro Noboa, por medio de Lucio Gutiérrez que hacía de doble comodín, tanto en la articulación del bloque Noboa, como en los nexos entre éste y el PSC.¹³

Rafael Correa se ha enfrentado con éxito a este amplio bloque de poder. La incautación estatal a casi 200 bienes del poderosísimo grupo Isaiás (julio

¹³ Ver: Mario Unda, Una caracterización del gobierno y la Asamblea Constituyente. Diálogo sobre la coyuntura, *Ecuador Debate* 73, abril, 2008

2008) reafirma la vocación anti-oligárquica de la revolución ciudadana y retoma, en cierta medida, la tarea inconclusa que dejaron los gobiernos militares de los años 60 y 70 –que diezmaron únicamente la estructura de poder económico de los terratenientes serranos– en relación con la democratización de las relaciones económicas y políticas en la Costa. En tal opción se delinea una efectiva ruptura con la matriz de poder social que sostuvo el ciclo neoliberal y se sienta las bases para una efectiva transición hegemónica en el país.

La aplastante derrota electoral en los comicios convocados para la elección de representantes a la Asamblea Constituyente de plenos poderes, de los partidos políticos del centro a la derecha (ID, PSC, DP) que inauguraron el régimen democrático en 1979, junto al deterioro del espacio de representación de las formaciones derechistas surgidos más tarde (PRIAN, PSP), y la afirmación de una nueva fuerza política progresista (AP) acompañada, no sin tensiones, por otras pequeñas fuerzas de izquierda en el seno de la Asamblea Constituyente, reflejaron la emergencia de una nueva correlación de fuerzas en el Ecuador del siglo XXI.

La bancada oficialista en la Asamblea no es un bloque homogéneo. En ella coexisten facciones políticas que van desde la centro-derecha a una variedad de expresiones de izquierda donde destacan grupos ecologistas, vertientes cercanas al movimiento indígena, círculos cercanos a los sindicatos, organizaciones de mujeres, el activismo tipo ONG, expresiones de las iglesias progresistas, militancias retirados provenientes de viejos y nuevos partidos, y organizaciones de izquierda más o menos radicales, aparte de los ciudadanos de buenas intenciones. El liderazgo presidencial apareció como el principal cemento unificador de esas facciones que en ocasiones anteriores habían fracasado en otros intentos de alianza. El bloque oficialista en la asamblea Constituyente no terminó intacto y las tensiones internas desgarraron a la cúpula del movimiento.

Aunque pueden ubicarse dentro de Alianza País antiguos miembros de los partidos del *establishment*, en su mayoría los asambleístas expresan el recambio de la clase política ecuatoriana, proceso empujado por el ascenso de la revolución ciudadana al poder. Entre los nuevos asambleístas no constan, sin embargo, únicamente ciudadanos más o menos implicados en la vida pública del país sino, además, personajes de la farándula que *cayeron* en la política para ampliar las opciones de triunfo electoral de la fuerza gobernante.

El pragmatismo del régimen en esta materia no ha conseguido ocultarse en los incendiados discursos de su líder.

De este escenario surge un proyecto constitucional presentado al país no con todo el rigor democrático que era de esperarse. Descontando el sostenimiento del presidencialismo como régimen político, algo a lo que se opusieron las fuerzas de izquierda en la Asamblea Nacional de 1998, la propuesta de Carta Política avanza en cuestiones ligadas a las regulaciones ambientales del desarrollo, el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, la promoción de la participación social, la construcción de un Estado constitucional, la prefiguración de un modelo de desarrollo distante del canon ortodoxo, la primacía del poder civil sobre el actor militar, la profundización del sufragio universal (voto optativo para jóvenes mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior, extranjeros, reos sin sentencia, policías y militares), son, entre otros, elementos claves de la Carta Política propuesta. Esta innova y contiene el conjunto de demandas e intereses que emergieron desde la resistencia popular al neoliberalismo, y desde otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, represadas a lo largo de los años 90.

No se trata, en efecto, de un momento en que una tendencia política ocupa un previo déficit de discurso político en la sociedad. Asistimos más bien a un ciclo en que el liderazgo político se consolida en la medida en que es capaz de leer y sintonizar con el conjunto primordial de demandas, expectativas e ideas imperantes en el seno de las relaciones sociales. Además del rechazo a los partidos, el elogio de las virtudes de lo ciudadano, y la demanda de mayor participación social en el proceso democrático, a lo largo de la última década se evidenció *–grosso modo–* una mayor demanda de Estado y menos demanda de mercado para encontrar el camino al desarrollo. Desde fines de los 90, la desconfianza con los ejes del libre mercado se ha profundizado largamente mientras que se visualiza la recuperación de la confianza en la acción estatal para proveer bienes y servicios públicos, y resolver diversos problemas. Estos elementos se encuentran atravesados por una singular reacción anti-elitaria y un extenso sentimiento soberanista y patriótico de la población. Buena parte de los discursos y lenguajes críticos que hasta hace poco aparecían en una posición periférica del orden político, hoy se encuentran instalados –no sin tensiones– en los cuerpos del Estado: el Ejecutivo y la Asamblea Constituyente.

Tal estructura de demandas ha sido globalmente incorporada, ampliada y publicitada –en el sentido de volverlo público– por el liderazgo político de Rafael Correa, reforzando el anclaje y la expansión social de dicha constelación ideológica. Desde esta lectura no sorprende que entre los años 2006 y 2007, cuando se posesiona el nuevo liderazgo, el apoyo a la democracia haya aumentado de 54 a 65 puntos, mientras que la satisfacción de los ecuatorianos con *su democracia* se ha incrementado en 13 puntos –pasó de 22 a 35, el incremento más alto de la región– según las encuestas del Latinobarómetro (2007).

El predominio de este conjunto de ideas expresa de algún modo, que el conflicto y la lucha política que antecedieron a la vigente transición política delinearon un horizonte de comprensión común para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por específicos modos de dominación (Roseberry, 2007). Es probable que un proyecto se torne hegemónico, y no puramente dominante, cuando el bloque de gobierno y la sociedad comparten un más o menos extenso conjunto de valores e ideas políticas.

La fortaleza del liderazgo presidencial ha ocultado, sin embargo, que gran parte de la agenda de Alianza País –la negativa a la firma del TLC, la demanda de no renovación del convenio de uso de la Base de Manta, el privilegiar el gasto social al pago de la deuda externa, la revisión de los contratos petroleros, entre otros puntos de la agenda– ocupa prácticamente el mismo campo discursivo que el movimiento indígena y sus aliados de izquierda avanzaron a lo largo de la última década. Con su mirada centrada en un porvenir abierto, el *hegemón* no reconoce cuánto del camino que hoy pisa fue despejado por diversas iniciativas colectivas populares que, aunque hoy se muestran fatigadas, tienen mucho que aportar en el proceso de transformación social que vive el país.

Walter Benjamin creyó encontrar trazos autodestructivos en las visiones del progreso que licuaban la memoria de las víctimas de las generaciones pasadas en su pura apuesta por el futuro. Alianza País parece identificar –ahogados los partidos políticos y los movimientos cabizbajos– como único territorio fértil de su acción política al gaseoso universo de ciudadanos *antipartidocráticos* y sin filiación organizativa. El eslabonamiento de contiendas electorales, y la centralidad del *marketing* político en el funcionamiento cotidiano del gobierno, facilitan esa estrategia.



Alianza País ha buscado así ir más allá de las dinámicas de acción colectiva ya estabilizadas, para construir una estructura de acumulación política bajo su pleno comando. El gobierno ha pactado con fuerzas minúsculas mientras deja en un segundo plano, debilitándolos y confrontándolos, a los partidos y movimientos sociales de mayor trayectoria organizativa. El decisionismo presidencial en la gestión pública ha cerrado, además, los canales de diálogo político para la construcción de intereses comunes por fuera de los que se definen desde el Estado. Las organizaciones indígenas y de mujeres, además de cierto sindicalismo público, ya han mostrado su inconformidad con tal esquema de construcción política.

El encumbramiento presidencial ha permitido a la fuerza gobernante mantener la necesaria distancia con potenciales aliados como para no perder su autonomía decisional. Pocas señales permiten prever, por tanto, que en el mediano plazo exista la perspectiva de construir, en torno a Alianza País, un bloque de poder (frente o coalición) en que se articulen actores políticos, movimientos sociales y otras dinámicas asociativas que puedan aportar, conservando su independencia e identidad política, al proceso de cambio que vive el Ecuador.

Aún así, en la ratificación popular del proyecto constitucional (referéndum) se juega no solo la innovación institucional del país, sino la continuidad del momento anti-oligárquico y de la transición hegemónica de la política nacional y, sobre todo, la posibilidad de que las fuerzas sociales y actores políticos que impulsaron –mucho antes que Alianza País– la necesidad de cambios radicales en el Ecuador, puedan sostener sus acumulados organizativos, llenar de contenidos democráticos los avances constitucionales y continuar en la disputa por el sentido del cambio.

LOS DERECHOS EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

Julio César Trujillo
Ramiro Ávila

Julio César Trujillo es Doctor en Jurisprudencia por la PUCE, Constitucionalista. Profesor de Derecho Constitucional en la PUCE, catedrático de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Ramiro Ávila es Doctor en Jurisprudencia por la PUCE, Master en Derecho por la Columbia University (NY), Catedrático de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

LOS DERECHOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1998 NO HAY QUE TOPARLOS Y SON DE AVANZADA EN EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO. ESTAS AFIRMACIONES LAS HEMOS ESCUCHADO CON HARTA FRECUENCIA. SIN EMBARGO, LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE –SEGÚN HEMOS PODIDO APRECIAR POR EL TEXTO APROBADO– SE HA ATREVIDO A RECLASIFICARLOS, EDITARLOS Y HASTA AUMENTARLOS. EN ESTE ENSAYO COMENTAREMOS SOBRE LOS PRINCIPIOS INTRODUCIDOS Y LA CLASIFICACIÓN UTILIZADA POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MONTECRISTI. EN LA CLASIFICACIÓN RESALTAREMOS ALGUNAS **NOVEDADES** EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS Y A SUS CONTENIDOS.

LOS PRINCIPIOS

La Constitución de 1998 significó un avance considerable en relación con la parte dogmática al incluir no solamente derechos sino también principios de carácter general, que fueron útiles para interpretarlos y aplicarlos. Estableció que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos (Art. 16), que se garantiza los derechos a todas las personas sin discriminación (Art. 17), que los derechos humanos son directa e inmediatamente aplicables, que se estará a la interpretación que más favorezca a la vigencia de los derechos humanos, que no se podrá exigir requisitos o condiciones no establecidos en la Constitución y la ley (Art. 18), que los derechos son los que constan en la Constitución, en instrumentos internacionales de derechos humanos y los demás que se deriven de la naturaleza de las personas (Art. 19), y que el Estado es responsable por su inobservancia o irrespeto (Art.

20 al 22). No obstante esos avances en la parte dogmática, el proyecto de Constitución de Montecristi recoge todos los principios de la Carta Política de 1998 e incluye algunos más.

LA TITULARIDAD

En el proyecto de Constitución de Montecristi, el principio que hace referencia a la titularidad de los derechos encabeza el listado de principios: “las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares...” (Art. 10). Este enunciado rompe con la tradición liberal de considerar que existen derechos individuales y –excepcionalmente– derechos colectivos. Todos los derechos humanos pueden ser ejercidos de forma individual o colectiva. La forma de ejercicio colectivo puede ser variada. La enumeración comienza con las personas, que pueden intervenir de forma individual o como parte de un colectivo. Siguen las comunidades, que pueden abarcar a grupos humanos que no cuadran con los conceptos de pueblo o nacionalidad. Las comunidades podrían tener vínculos geográficos, como la comunidad de Oyacachi, o vínculos de identidad por su opción sexual, como la comunidad GLBT (gay, lesbiana, bisexual y travesti). Las nacionalidades son colectividades formadas a lo largo de la historia y que comparten la misma identidad étnica, cultural, lingüística, etc., como la nación Quichua, Shuar, entre otras. En el Ecuador, los pueblos son subdivisiones de la nacionalidad Quichua que se identifican por algunos rasgos específicos que no comparten con los otros pueblos, como el pueblo Cayambi, por ejemplo. Hay además los colectivos, entidades integradas por personas que forman parte de manera temporal de una categoría social a los que –como partes de esta categoría– se les reconoce derechos específicos. Es el caso, por ejemplo, de los niños, niñas, adolescentes y otros a los que Peces Barba denomina “personas situadas”. Finalmente, hay colectividades conformadas por individuos que tienen el interés común de que les reconozca sus derechos por las mismas razones o fundamentos jurídicos.

El proyecto de Constitución, al constituir como titulares a estos sujetos expresa que todos y cada uno de los derechos tienen dimensiones individuales y colectivas. Por ejemplo, el derecho a la identidad podría ser reivindicado por el individuo a quien se le niega hacer constar su nacionalidad en la cédula de identidad y podría ser considerado un derecho colectivo para demandar una

ley en la que se establezca la obligación de la autoridad de hacer consta esta característica de los miembros de la respectiva nacionalidad. El ámbito del derecho, en consecuencia, se duplica.

En el proyecto de Constitución de Montecristi los derechos se complementan con su exigibilidad. El proyecto determina que “los derechos se podrán (...) promover y exigir de forma individual y colectiva...” (Art. 11.1). Este enunciado se completa con la acción popular reconocida en las disposiciones generales de las garantías constitucionales: “cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución” (Art. 86.1). La teoría del derecho subjetivo, que fue interpretada con la frase “por sus propios derechos” (Art. 95 de la Constitución de 1998), es reformulada o replanteada. La violación a los derechos humanos no puede ser ajena a persona o grupo de personas alguno. Al Estado y a la comunidad les interesa que se sepa cuando hay violaciones y que se corrijan las acciones atentatorias a los derechos. Este avance constitucional, que podría ocasionar escándalo a los tratadistas tradicionales del derecho, no es nada nuevo en la legislación nacional y menos aún en el derecho internacional. En la legislación nacional se ha establecido algo parecido, para el hábeas corpus y en la práctica se admite que cualquier persona demande la libertad de quien se encuentra privado ilegítimamente de ella. La misma Constitución prevé que cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, puede ejercer las acciones establecidas en el ordenamiento jurídico del país para la protección del ambiente. De igual modo, no se puede tolerar impasiblemente la violación de los derechos humanos sin recurrir a las acciones constitucionales para que se los respete. A nivel del derecho internacional, cualquier persona puede concurrir ante la Comisión de Derechos Humanos para denunciar la violación a los mismos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos¹.

La Constitución de 1998 enuncia que todos los derechos son garantizados sin discriminación. El proyecto de Constitución –inspirado en la Convención contra todas las formas de discriminación de la mujer (CEDAW, Art. 1), que contiene una definición acabada sobre la discriminación– afirma la igualdad, define lo que significa la prohibición de discriminación y cierra

¹ Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 44: “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte”.



con las acciones afirmativas (Art. 11.2). En la definición de discriminación que hace el proyecto de Constitución, se hallan todos los elementos reconocidos en el ámbito internacional: las categorías prohibidas, la finalidad del trato distinto que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. Entre las categorías prohibidas también hay *novedades*. A las ya numerosas de la Carta Política de 1998 se ha incluido la identidad de género, la identidad cultural, la ideología, el portar VIH, la diferencia física, el pasado judicial y la condición migratoria. Estas categorías –se especifica– podrían ser personales o colectivas, temporales o permanentes.

El proyecto de Constitución de 2008 recoge lo que en su momento fue una aspiración y un llamado de la comunidad internacional (Art. 11.6): “todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.”² Esto quiere decir que cualquier clasificación sobre derechos humanos no implica jerarquización alguna. No por estar al final de una enumeración de derechos uno significa que es menos importante que los otros, como se ha pretendido afirmar en relación con la ubicación del derecho a la vida o a las libertades. Por otro lado, los derechos tienen que ser leídos sistémicamente. Los derechos son un instrumento para que los seres humanos puedan vivir cabalmente. Así como al ser humano no se lo puede compartamentalizar, tampoco a los derechos.

LAS FUENTES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Según la Constitución de 1998, las fuentes de los derechos humanos son tres: la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y los demás derechos que se derivan de la naturaleza humana (Art. 19). Esta última fuente nos llevaba a un ámbito del derecho que no es pacífico: el *iusnaturalismo*. En el proyecto de 2008, en cambio, se establece que “no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su desenvolvimiento” (Art. 11.7). La referencia a la dignidad tiene sustento jurídico innegable, aunque también podría tener referencia al *iusnaturalismo*.

² Asamblea General de las Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), Declaración y Programa de Acción de Viena: “5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso (...)”

La célebre fórmula kantiana de que nadie debe ser un medio para que otros cumplan sus fines, salvo que sea medio y fin al mismo tiempo³, ha provocado que, en el ámbito jurídico, como lo describe el jurista alemán Robert Alexy, el artículo uno de la Ley Fundamental Alemana que proclama que el Estado tiene como fin realizar la dignidad, cause más de 94 volúmenes de sentencias en el Tribunal Constitucional Federal.⁴ Esta cláusula, que se denomina en la doctrina como “cláusula abierta”, abre la posibilidad para que los derechos no reconocidos en la Constitución ni en instrumento internacional alguno, pueda ser demandable judicialmente. La referencia a la dignidad, sin duda, nos ofrece parámetros más objetivos para la determinación de derechos.

LA PROGRESIVIDAD

El proyecto de Constitución de 2008 recoge dos principios importantes en la teoría general de los derechos humanos: el principio de progresividad y la prohibición de no regresividad (Art. 11.8). Tradicionalmente se ha considerado que los derechos económicos, sociales y culturales eran exclusivamente progresivos y que los derechos civiles eran de cumplimiento inmediato. Lo cierto es que todos los derechos humanos tienen dimensiones de cumplimiento inmediato y dimensiones de progresividad.

Por ejemplo, nadie negará que la prohibición de la tortura es de cumplimiento inmediato pero que al mismo tiempo requiere de progresividad en su aplicación, conforme avanza la ciencia y la técnica, así como la sensibilidad social de la humanidad. Otro ejemplo, la inviolabilidad de la correspondencia comprendía en el pasado, la de la comunicación escrita, luego se extendió a la telefónica y ahora comprende a la que se realiza por medio antes no conocidos. De igual modo, el derecho a la libertad y el secreto del voto es de cumplimiento inmediato, siendo uno el alcance cuando se emplea medios puramente mecánicos, pero el proceso electoral requiere de progresión hacia el perfeccionamiento de los medios para emitir y registrar el voto. El

³ Kant Immanuel, “The doctrine of virtue”, en *Metaphysics of morals*, citado por Steiner Henry y Philip Alston, *International Human Rights in context, Law Politics and Morals*, Oxford University Press, Second Edition, 2000, pp. 261-263.

⁴ Robert Alexy, “Derechos fundamentales y estado constitucional democrático”, en Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2003, p. 45.



derecho a la salud es de cumplimiento inmediato, y progresivo conforme las enfermedades aparecen o se extienden y la ciencia médica avanza en la prevención o el tratamiento.

Pero lo más importante del principio de progresividad es la prohibición de regresividad: “será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de derechos” (Art. 11.8, inciso segundo). La regresividad está prohibida y sólo podrá ser admisible si existe estricto escrutinio de sus causas y consecuencias. O sea, si se justifica adecuadamente, se podría admitir una regresión en el goce de derechos. De este modo, las políticas públicas y los servicios que permiten el goce de los derechos, como la inversión en educación o salud, o los establecimientos para proveerlos no pueden disminuir montos o coberturas, ni privar a quienes gozan de ellos. Si esto sucede, existiría una violación a menos que el gobierno justifique adecuadamente las causas y estas sean razonablemente aceptables. Se garantiza así la continuidad en las políticas y los servicios sin distinguir si se trata de un gobierno u otro, con una ideología determinada o la opuesta.

Los principios ya existentes, tales como el de la responsabilidad objetiva del Estado por la violación de los derechos y el de repetición contra los responsables por dolo o negligencia, nos eximimos de comentarlos por estar en la Constitución de 1998, y ya tienen desarrollo legislativo y jurisprudencial, aunque todavía insuficiente. Basta decir que es un acierto volverlos a determinar en la Constitución propuesta y que ojalá se los desarrolle y amplíe a todos los casos.

LA CLASIFICACIÓN Y LOS DERECHOS “NUEVOS”

En este acápite comentaremos sobre la clasificación optada por la Asamblea Constituyente y nos referiremos a algunos derechos reconocidos en la Constitución, sin que esto signifique que son todos ni que el constituyente no haya expandido el contenido de otros derechos ya reconocidos en 1998.

La Constitución de 1998 divide a los derechos en cuatro categorías: derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales, y colectivos. Esta división es clásica y tradicional. De hecho, los instrumentos internacionales de derechos humanos dividen los derechos en civiles y políticos y económicos,

sociales y culturales. En el sistema de Naciones Unidas, en 1966, se estableció esta división al establecer dos pactos internacionales; lo propio hizo el sistema regional interamericano al determinar el Pacto de San José (derechos civiles y políticos) y el Pacto de San Salvador (derechos económicos, sociales y culturales). Esta clasificación respondió a fenómenos de carácter político en la “guerra fría”, durante la cual los Estados Unidos pregonaban por los derechos civiles y políticos, y la Unión Soviética por los derechos económicos, sociales y culturales.

La gran diferencia entre los dos instrumentos internacionales fue que los civiles y políticos determinaban protección judicial, y los derechos económicos, sociales y culturales eran de cumplimiento progresivo en función de los recursos económicos de los Estados. En la práctica, se establecieron derechos de primera categoría, plenamente exigibles, y derechos de segunda categoría, o derechos programáticos que no podían exigirse judicialmente. La clasificación, por otro lado, no era particularmente perjudicial para Europa Occidental y Estados Unidos, que lograron fortalecer un estado de bienestar, que nunca pudo realizarse en Latinoamérica y en otros países periféricos del mundo. Históricamente, en países como Argentina, Colombia, Sudáfrica, India, Hungría, los derechos económicos, sociales y culturales han sido reivindicados judicialmente, de forma creativa y efectiva, en contra de la doctrina tradicional ya referida. Por otro lado, la naturaleza de los derechos humanos enfatiza en que los derechos son indivisibles, interdependientes, interrelacionados y sin jerarquías. Lo consecuente, por tanto, era evitar una clasificación clásica, con un contenido histórico que atenta contra los principios generales de los derechos humanos, y procurar más bien tener una clasificación que evite establecer rangos o diferencias entre los derechos humanos.

De su parte, el proyecto de Constitución de 2008 clasifica a los derechos en siete categorías. (1) Derechos del buen vivir, (2) Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, (3) Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, (4) Derechos de participación, (5) Derechos de libertad, (6) Derechos de la naturaleza, y (7) Derechos de protección.



EL BUEN VIVIR

Los derechos del buen vivir equivalen parcialmente a los derechos económicos, sociales y culturales. En esta categoría encontramos el derecho al agua, alimentación, ambiente sano, comunicación, información, cultura, ciencia, educación, hábitat, vivienda, salud, trabajo y seguridad social. Lo importante del concepto del buen vivir es la relación directa entre derechos y modelo de desarrollo. Se trata de ejercer estos derechos al punto de vivir dignamente, sin que esto implique un régimen de acumulación o competencia. En otras palabras, el goce efectivo de los derechos humanos no es privativo de las potencias más ricas ni es incompatible con un sistema económico social y solidario.

La Constitución de 1998 reconocía el derecho a la salud y consideraba que se lo garantizaba a través de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable, el fomento de ambientes saludables y el acceso a los servicios (Art.42). La propuesta de 2008 reconoce como derechos autónomos a estos derechos que eran parte del contenido del derecho a la salud. El derecho al agua es un derecho en sí pues trasciende el derecho a la salud e inclusive a la salud humana, porque del agua depende la subsistencia misma de todos los seres del planeta. Por esto, el agua no es susceptible de apropiación por nadie y menos aun, con exclusión de alguien; dicho de otra manera, el agua no podrá privatizarse (Art. 12). Este derecho ya había sido reconocido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que desarrolló su contenido en una observación general, que es el medio a través del cual se hacen interpretaciones formales y oficiales sobre el contenido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁵

El proyecto de Constitución de 2008 reconoce y garantiza el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria (Art. 13). Estos derechos se vinculan con el derecho a disponer de bienes que no sean solo para “llenar el estómago y matar el hambre” sino para proveerle a la persona de los nutrientes necesarios para su salud física, psicológica y espiritual, fuerza y energía propias de la persona sana, acorde con su edad, talla, etc. Incluye también el que el país disponga de bienes suficientes en calidad y cantidad para alimentar a sus habitantes, sin necesidad de depender, para ello, de otros estados.

⁵ Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, Observación General N. 15.

Las personas y pueblos tenemos derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria (Art. 13). Estos derechos se vinculan con el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y se refuerza con la prohibición a la producción, consumo o distribución de armas químicas, contaminantes orgánicos persistentes, agroquímicos y agentes biológicos perjudiciales para la salud humana.

El Proyecto de Constitución de 2008 la educación es gratuita, universal y laica hasta el tercer nivel de la educación superior (Art. 28).

El proyecto de Constitución reconoce con claridad el derecho a la vivienda adecuada y digna, lo extiende al hábitat o condiciones físicas y factores biológicos del entorno en los que la vida humana sea posible para la persona y la comunidad cultural a la que pertenezca (Art. 30), lo que también ha sido motivo de desarrollo internacional a través de observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁶ Se conserva la facultad de los municipios para expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro y hacer efectivo del derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente sano.

El derecho al hábitat tiene que ver con las reivindicaciones del movimiento por la ciudad. Las personas tenemos derechos al disfrute de la ciudad y sus espacios públicos, que se basa en la gestión democrática y el reconocimiento de las diversidades que habitan en una ciudad (Art. 31).

El buen vivir, en general, comprende los derechos e instituciones que tienden a dotar a los habitantes del Ecuador de las condiciones para gozar efectivamente de los derechos humanos, vivir en armonía con sus semejantes y con la naturaleza, para que esta sea el hábitat de las presentes y futuras generaciones. El conjunto está enunciado en la parte dogmática y, en la parte orgánica, para garantizar la posibilidad de su ejercicio y el goce efectivo, se establecen sistemas, políticas y servicios públicos, y la planificación para el desarrollo.

⁶ Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, Observación General N. 7.

LAS PERSONAS Y LOS GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA

En las personas y grupos de atención prioritaria encontramos enumerados los derechos de las personas adultas, migrantes, embarazadas, menores de 18 años, jóvenes, personas con discapacidad, privadas de libertad, usuarias y consumidoras. Estas personas gozan de los mismos derechos que las demás, más ciertos derechos que tienen por su particular situación. Así, por ejemplo, los niños y niñas son particularmente vulnerables en sociedades patriarcales como la nuestra. Así mismo, las personas privadas de libertad están en instituciones de control absoluto de parte del Estado y no pueden ejercer el resto de derechos de forma autónoma, entonces conviene blindarles con derechos ante los posibles excesos del poder punitivo. Nadie puede negar que los migrantes (inmigrantes y emigrantes) se encuentran en condiciones de particular vulnerabilidad, en particular cuando se les considera ilegales y sufren condiciones de explotación laboral. Se constitucionaliza el derecho de los refugiados y de las poblaciones desplazadas, que ha sido de desarrollo en la jurisprudencia de Colombia⁷. Podríamos argumentar la necesidad de reconocimiento de sus derechos por cada uno de los otros grupos que están expuestos a relaciones opresivas de poder o de indefensión frente a terceros.

La Constitución de 1998 reconocía derechos específicos de tres grupos humanos: niños, niñas y adolescentes (Art. 48-52), personas con discapacidad (Art. 53) y personas de la tercera edad (Art. 54) Hay un artículo genérico que reconoce la atención prioritaria a las mujeres embarazadas, a las víctimas de violencia doméstica y a personas que adolecen de enfermedades catastróficas (Art. 47). La propuesta de Constitución de 2008 añade a los derechos de los grupos enunciados, un mayor contenido y añade otros grupos que merecen protección. Por ejemplo, los derechos de los adultos mayores en la Constitución de 1998 merecen un artículo que reconoce el derecho a tener asistencia especial y a una adecuada asistencia económica y social. En cambio, la propuesta constitucional de 2008 garantiza atención gratuita y especializada en salud, trabajo remunerado, jubilación universal, rebajas en servicios públicos, exenciones en el régimen tributario, exoneración del pago de costos notariales y registrales, acceso a la vivienda, y además dedica todo un artículo sobre políticas públicas con nueve medidas específicas (Art. 36-38).

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025-2004.

Entre los grupos nuevos están las personas expuestas a movilidad humana (Art. 40-42). Las personas que han tenido que movilizarse de un lugar a otro, tienen derechos en todas las posibilidades: personas ecuatorianas en el extranjero gozan del derecho a asistencia, atención, asesoría, promoción de vínculos con el Ecuador, reunificación familiar, retorno voluntario, confidencialidad en sus datos, protección a las familias transnacionales (Art. 40). Las personas extranjeras en el Ecuador tienen todos los derechos que los ecuatorianos, salvo restricciones en los derechos políticos (Art. 9). Las personas que han huido de sus países de origen por razones políticas (asilo), o por estar en peligro su vida, libertad o integridad física (refugio) (Art. 41), y las personas que han tenido que desplazarse contra su voluntad dentro del territorio ecuatoriano (prohibición de desplazamiento y, excepcionalmente cuando se justifique, el derecho a la asistencia humanitaria específica (Art. 42).

LAS COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES

En relación con las comunidades, pueblos y nacionalidades el proyecto de Constitución de 2008 recoge los derechos ya reconocidos en la Constitución de 1998 y añade algunos más que están en concordancia con la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (2006). La propuesta de Constitución de 2008 añade la palabra “libremente” al derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su identidad. Elimina, en el derecho a conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras, una salvedad que otorgaba poder al Estado y relativizaba este derecho: “salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública”. Añade “los territorios” al derecho a la posesión ancestral de la tierra (Art. 57).

El derecho a consulta se lo armoniza mejor con el Convenio 169 de la OIT. Se añade criterios cualitativos pues la consulta debe ser libre e informada, los consultados expondrán sus observaciones y opinión “dentro de un plazo razonable”; las indemnizaciones han de abarcar a los impactos culturales, sin perjuicio de las debidas a los daños ambientales y patrimoniales; en fin, la consulta es “obligatoria y oportuna”.

En el empeño de armonizar el texto constitucional con la Declaración de las Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se prescribe que “si

no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley”, expresión que se ha entendido como que el asunto será sometido a los jueces encargados de resolver los conflictos relativos a los derechos constitucionales y a los criterios de solución de las antinomias en materia de derechos humanos establecidos en la misma Constitución. Los beneficios de la prospección y explotación de recursos no renovables, que en la Constitución de 1998, se tenían “en cuanto sea posible”, en la propuesta constitucional de 2008, al no existir esa condición, se entiende que siempre los pueblos indígenas tendrán derecho a los beneficios obtenidos por la extracción (Art. 57.7).

En la propuesta de 2008, se reconoce el derecho a mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos y –cerca de la Declaración de las Naciones Unidas– se hace mención específica a las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales, recursos genéticos, que abarcan la diversidad biológica y la agro-biodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, el conocimiento y los recursos y propiedades de la fauna y flora, y se prohíbe toda forma de apropiación de los conocimientos, innovaciones y prácticas.

En cuanto a la educación, la propuesta da mayor contenido a la educación bilingüe. Establece el derecho a “desarrollar, fortalecer y preservar su patrimonio cultural”, la educación intercultural debe tener criterios de calidad, desde la estimulación, respetando la diversidad cultural, garantiza metodologías apropiadas, la carrera docente, y que la administración del sistema educativo sea colectiva y participativa, con alternancia y rendición de cuentas (Art. 57 núm. 14) Además, se revisa el derecho sobre el patrimonio cultural e histórico, como parte del patrimonio cultural del Ecuador.

El proyecto de Constitución de 2008 reconoce “nuevos derechos”: mantener y desarrollar contactos con otros pueblos, impulsar el uso de vestimentas, limitar las actividades militares en sus territorios, reflejar la diversidad en toda la educación pública, crear propios medios de comunicación en su idioma y acceso a los demás medios sin discriminación (Art. 57 núm. 18-21)

Merece destacarse el reconocimiento a los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario. Los pueblos en aislamiento tienen derecho a la posesión de sus tierras, a que no se realice actividad extractiva en sus tierras, al respeto a

la autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento. Finalmente, se considera que si se irrespetan sus derechos, se considerará etnocidio (Art. 57, penúltimo inciso). No menos importante es el derecho a constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. (Art. 60)

Además de los pueblos afroecuatorianos, se reconoce los derechos de los pueblos montubios a que puedan tener un proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible. (Art. 59).

Todos estos derechos deberán interpretarse en concordancia con la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que forma parte del bloque de constitucionalidad del Ecuador.

LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

Los derechos de participación tienen que leerse en relación directa con el título IV de la Constitución, “Participación y organización del poder”. De este modo se entenderá el cambio del enunciado de manera más profunda. La participación se realiza a través del derecho al voto, a ejercer funciones públicas, y la representación paritaria. La participación incluye el derecho a participar en asuntos públicos, a la iniciativa popular para presentar normas, a ser consultados, a fiscalizar los actos del poder público, a revocar el mandato de cualquier autoridad de elección popular, incluido el Presidente de la República, el derecho a conformar partidos y movimientos políticos, a ser parte de los presupuestos participativos, el derecho a la resistencia frente a vulneraciones de derechos y al ejercicio de la acción ciudadana para demandar violaciones a los derechos humanos. Merece especial atención la concesión del derecho al voto a los extranjeros que han residido cinco años en el país. La participación no se restringe a una democracia representativa sino que tiene que ver con la participación en mecanismos de democracia directa y sustancial. Además, la participación no sólo es a través del derecho al voto para conformar la voluntad general, sino también mediante procesos de veedurías y control social.

LOS DERECHOS DE LIBERTAD

Los derechos de libertad corresponden a los derechos civiles, que son típicamente los derechos conquistados por el constitucionalismo clásico. La libertad es el nombre más apropiado para los derechos conquistados por el pensamiento liberal. En este capítulo de la Constitución propuesta encontramos los derechos a la vida, la integridad, la igualdad formal, el libre desarrollo de la personalidad, las libertades de opinión y expresión, el derecho al culto, a la decisión, la reserva de convicciones, de asociación, la objeción de conciencia, de tránsito y circulación, la libertad económica y de mercado, el honor, la intimidad, la inviolabilidad de la correspondencia, el domicilio, el derecho a participar en la cultura, identidad personal y colectiva, la familia (Art. 66-70).

Los derechos de la familia se encuentran en la libertad y no en los derechos sociales, bajo la premisa que las libertades de los miembros de la familia son importantes y que merecen protección. La definición del matrimonio en la Constitución de 1998 es más amplia y menos discriminatoria que la propuesta en el 2008. En esta, sólo los hombres y mujeres pueden contraer matrimonio (Art. 67) y sólo parejas de distinto sexo pueden adoptar (Art. 68). Es decir, no cabe el matrimonio entre parejas homosexuales y se establece un prejuicio injustificable en contra de parejas del mismo sexo.

LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA

Una de las innovaciones más interesantes es el reconocimiento de los derechos de la naturaleza (Art. 71-74). El proyecto de Constitución de Montecristi reconoce el derecho de la naturaleza a su existencia y al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, además a la restauración. Desde la teoría actual de los derechos humanos, que se basa en la idea de la dignidad, reconocer el derecho a la naturaleza podría sonar ridículo. Si está proscrito el usar a otros como medios para cumplir fines que no comparte, entonces sería imposible la supervivencia del ser humano. La naturaleza siempre será un medio para cumplir los fines de los seres humanos. Pensemos, por ejemplo, en la utilización de la tierra para desarrollar mega ciudades, en la producción extensiva de monocultivos

y la producción de animales para la alimentación de millones de personas.

Conviene señalar que en la historia siempre que ha existido reconocimiento de derechos novedosos hubo al momento oposición y rechazo. Así pasó con los derechos de la mujer; a principios del siglo XX era inconcebible creer que las mujeres puedan administrar patrimonio, estudiar en la universidad, votar... derechos que fueron reconocidos plenamente a los hombres en el siglo XVIII. De igual modo, el derecho de los indígenas, a quienes se les consideraba seres incapaces que debían ser tutelados por la iglesia; también los derechos de los niños y niñas, que tuvieron un régimen de excepción en el reconocimiento y goce de derechos, a pesar de la existencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); hubo que esperar la Convención de los Derechos de los Niños (1989) para reconocer que tienen los mismos derechos que las personas adultas más los derechos específicos de su edad.

La política siempre está más avanzada que la teoría el derecho. El déficit en la teoría de los derechos de la naturaleza no justifica su desconocimiento. Los derechos de la naturaleza sin duda van de la mano con el modelo de desarrollo. Al reconocer derechos a la naturaleza, en el fondo lo que se está logrando es que se trate con mucho más cuidado su uso y explotación. El derecho limita y vincula cualquier tipo de poder. Ecuador, como todo país en el mundo, puede demostrar con cifras que el modelo económico extractivo no ha sido beneficioso para los seres humanos y mucho peor para la naturaleza. Finalmente conviene recordar que casi todos los desastres ecológicos, como el calentamiento global, se deben a un trato irracional a la naturaleza. La naturaleza merece el respeto por ser parte del mundo en que vivimos, porque es un ser vivo, porque nos necesita para existir y nosotros necesitamos de ella también para existir.

LOS DERECHOS DE PROTECCIÓN

Los derechos de protección se inspiran en la clasificación ya ensayada para expresar un grupo de derechos de los niños y niñas⁸. Los derechos de protección

⁸ La Convención de los Derechos de los Niños, y también el Código de la Niñez y Adolescencia, divide a los derechos en cuatro grupos: derechos de supervivencia, derechos de participación, derechos de protección y desarrollo.

son un puente para luego tratar el tema de las garantías constitucionales. Los derechos de protección son una herramienta para remover los obstáculos que se presentan cuando los demás derechos son ejercidos. Entre los derechos de protección encontramos el derecho al acceso a la justicia, el derecho a la tutela efectiva, el derecho al debido proceso, el derecho a protección especial de las víctimas de violaciones a sus derechos, la imprescriptibilidad de los delitos considerados en el ámbito internacional como graves e imperdonables (agresión, lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra), la protección especial a víctimas de la violencia familiar, crímenes de odio, delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes, los derechos de las personas con discapacidad, de las adultas mayores; finalmente, el derecho a la seguridad jurídica.

Merece destacarse el debido proceso como una garantía en cualquier procedimiento, judicial o administrativo, incluso que puede ser aplicado en cualquier ámbito, público o privado; y el debido proceso como derecho de las personas privadas de su libertad. De este modo, se aclaran los elementos del debido proceso en cada caso. Por ejemplo, no es lo mismo el derecho a la defensa en un proceso penal cuando hay privación de libertad, que el derecho a ser escuchado en un procedimiento administrativo en una escuela.

La clasificación –insistimos– no significa que existan derechos más importantes que otros, ni que cada derecho debe ser leído solo. Los derechos, como toda la Constitución en general, debe leerse de forma sistemática y a la luz de los principios que iluminan la interpretación, la aplicación y el ejercicio de derechos. La clasificación simplemente es una forma útil para poder comprender y ubicar los asuntos. La propuesta de Constitución de Montecristi es original y va a merecer más de un comentario de parte de la doctrina jurídica, constitucional y de los derechos humanos.

Finalmente, a diferencia de la Constitución de 1998, la propuesta de 2008 tiene un vínculo directo entre los derechos y la organización del Estado. Este vínculo se evidencia en las garantías. Pero, además, todas las instituciones del Estado en el ejercicio de sus facultades han de cumplir los deberes del Estado en el ámbito de su competencia y han de crear las condiciones para el buen vivir. La Función Legislativa tiene la obligación de adecuar el sistema jurídico a las normas constitucionales, y ha de tener especial cuidado que se adecuó a la parte dogmática de la Constitución (garantías normativas). La

Función Ejecutiva tiene la obligación de emitir políticas públicas inspiradas en los derechos (garantías de políticas públicas); así como organizar y mantener los servicios públicos que sean necesarios para que todos gocen de los derechos garantizados en la Constitución. La Función de Participación Social protege el ejercicio y cumplimiento de los derechos: La Función Judicial junto con la Corte Constitucional garantizan –en última instancia– que todo el Estado respete, garantice y proteja los derechos humanos, y así todas las otras instituciones estatales y paraestatales.

En conclusión, los derechos podrán de esta forma ser efectivamente respetados, garantizados y protegidos y que, en caso de que eso no sucede, sean exigidos por las personas y colectividades. Esperamos que de esta forma, los derechos dejen de ser simples declaraciones escritas. Que, a la vez, limiten el poder político. Y que brinden la posibilidad de que todos sus titulares gocen efectivamente de derechos, lo que legitima al Estado y a sus instituciones.



IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS

Silvia Vega Ugalde

Socióloga. Docente de la Universidad Central del Ecuador; Escuela de Sociología y Ciencias Políticas. Investigadora en ciencias sociales y consultora en temas de desarrollo y políticas públicas.

EN LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN, 170 ARTÍCULOS SE REFIEREN A LOS DERECHOS Y GARANTÍAS, CONTANDO ENTRE ESTOS A LOS 84 QUE CONSTAN EN LOS TÍTULOS II Y III, EN LOS QUE SE LOS ABORDA COMO “DERECHOS” Y “GARANTÍAS CONSTITUCIONALES”, LOS 75 QUE HACEN PARTE DEL TÍTULO VII REFERIDO AL RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR, EN EL QUE SE DETALLA Y CONCRETA LA FORMA DE OPERAR DEL “SISTEMA NACIONAL DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD SOCIAL”, Y 11 QUE NORMAN EL DERECHO A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y AL TRABAJO, QUE CONSTAN EN EL TÍTULO VI, DEL RÉGIMEN DE DESARROLLO.¹

Esta forma disgregada o desagregada de organizar la exposición de los derechos, las garantías y la modalidad de su aplicación, no es la más feliz, pues aparte de ser repetitiva, resta precisión en diversos textos que tratan sobre lo mismo, pudiendo dificultar su interpretación ulterior, lo que generalmente se evita cuando se hacen formulaciones más escuetas. La frondosidad del texto, si bien podría expresar la voluntad de “no dejar cabos sueltos”, también evidencia una no siempre clara distinción entre lo que correspondería a un texto constitucional, a normas secundarias, e incluso al campo de las políticas públicas.

Una característica que salta a la vista en la lectura de la Constitución propuesta y particularmente en los capítulos sobre derechos, es su conceptualización desde las nociones de igualdad y diferencia, que lejos de ser opuestas,

¹ Significa que los derechos, sus garantías y las normas para su implementación, ocupan el 38% del articulado constitucional. Grosso modo, la Constitución vigente tiene un 29% de artículos referidos al tema. Otros textos constitucionales referidos a la parte orgánica o que norman las funciones del Estado, también incluyen referencias a los derechos, especialmente políticos y su forma de ejercerlos, por lo que esta referencia cuantitativa, es aproximada.

resultan estructuralmente complementarias. Podríamos decir que el reconocimiento de las diferencias reales que existen entre las personas y los grupos de ecuatorianos/as, vuelve más tangible y realista el reconocimiento de la igualdad de todos/as, pues se parte del hecho de que la igualdad no es automática ni abstracta, sino que debe ser asegurada, tanto a través de medidas de acción afirmativa que se las menciona en varios casos en el proyecto, como a través de una orientación expresa de garantizar que no haya discriminación a causa de las diferencias de cualquier tipo.²

El proyecto de Constitución elaborado en Montecristi comienza por reconocer la titularidad de los derechos a las/os individuos y a los colectivos, y la posibilidad de ejercerlos, promoverlos y exigirlos en forma individual y colectiva. La noción de ciudadanía liberal –basada en el individuo– portador de deberes y derechos es complementada con el reconocimiento de las identidades colectivas que pueden y deben ejercer una ciudadanía colectiva. Así, ciudadanía e identidad no se oponen, se complementan; por la igualdad reconocida se goza del estatuto de ciudadanía única para todos/as los/as ecuatorianos/as, y por las diferencias reconocidas se defienden y promueven las identidades. Así, el estatuto de ciudadanía garantiza de manera real el despliegue y desarrollo de la identidad individual y las identidades colectivas.

Las diferencias que están presentes, más bien como dimensiones transversales, son las de carácter étnico. En el texto propuesto hay una constante referencia a los pueblos, nacionalidades y comunidades, a tono con la definición del carácter plurinacional y pluricultural del Estado ecuatoriano; las diferencias de género, comenzando por un lenguaje visibilizador de la presencia de mujeres y hombres ecuatorianas/os. En menor medida están presentes otras diferencias, como las de carácter generacional, las de diversidad sexual, las de discapacidad. El capítulo tercero del Título de Derechos, se refiere con bastante detalle –en momentos excesivo– a los que denomina “Grupos de atención prioritaria” (concebidos como “grupos vulnerables” en la Constitución vigente), entre los que se contempla a los/as adultos/as mayores, los/as jóvenes, los/as migrantes, las mujeres embarazadas, las niñas, niños y adolescentes,

² Las razones de discriminación que merecen la atención constitucional para evitarlas son: la etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, *identidad de género*, *identidad cultural*, *estado civil*, idioma, religión, ideología, filiación política, *pasado judicial*, condición socio-económica, *condición migratoria*, orientación sexual, estado de salud, *portar VIH*, discapacidad, *diferencia física* o cualquier otra (Art. 11, núm. 2). (Las que constan en cursiva, son nuevas respecto de la Constitución vigente).

los/as discapacitados, las personas con enfermedades catastróficas, las personas privadas de libertad y las personas usuarias y consumidoras.

En los distintos derechos garantizados por la propuesta constitucional de Montecristi se evidencia el tratamiento desde las nociones de igualdad y de diferencias. Veamos ese tratamiento en los casos de la educación, salud, seguridad social y trabajo.

EDUCACIÓN

La igualdad como fundamento de este derecho básico se expresa en el carácter de universalidad con el que se lo formula, garantizando, por un lado, la obligatoriedad hasta el bachillerato (a diferencia del nivel básico estipulado en la actual Constitución), y la gratuidad hasta el tercer nivel (a diferencia del bachillerato o su equivalente, reconocido en la Constitución vigente). Para ampliar su cobertura y mejorar su calidad, se establece en la transitoria decimotercera, incrementos anuales de recursos de al menos el 0.5% del PIB hasta alcanzar un mínimo del 6% del PIB.

Las diferencias fundadas en religión o condición socioeconómica se reconocen al establecer distintas entidades prestadoras del servicio público de educación: públicas (laicas), fisco misionales y particulares. El Estado es responsable de financiar la educación pública y la educación especial³ (para las personas discapacitadas); podrá apoyar financieramente a la educación fisco misional, en tanto cumpla el principio de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades.⁴ La Constitución vigente permite el apoyo financiero estatal también a la educación particular gratuita “debidamente calificada en los términos y condiciones que señale la ley”. No haberla incluido en la propuesta constitucional de Montecristi, seguramente obedece al principio de laicidad de la educación sustentada con fondos públicos.

³ En la Constitución actual no es mandatorio para el Estado el financiamiento de la educación especial. Se dice que “La educación fisco misional, la particular gratuita, la especial y la artesanal, debidamente calificadas en los términos y condiciones que señale la ley, recibirán la ayuda del Estado.” (Art. 71)

⁴ Art. 348: El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fisco misional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro.

La noción de igualdad está presente también en la gratuidad de la educación superior, regulada en este caso “a través de un sistema de nivelación y admisión” y vinculada a la responsabilidad académica de los/as estudiantes. En un sentido similar al de la educación básica y de segundo nivel, en una transitoria se establece que las universidades particulares que actualmente reciben rentas del Estado, podrán seguir recibiendo los recursos solamente previa evaluación, y destinarán esos recursos públicos a la concesión de becas para los/as estudiantes de menores ingresos.

Las condiciones de diferencia relativas a la etnia, cultura y género, son también consideradas en algunos postulados referidos a la educación. Se garantiza el sistema de educación intercultural bilingüe, en el que se utilizará como lengua principal de educación la lengua de la nacionalidad respectiva. Se propone como deber del Estado “asegurar que se incluya en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de al menos una lengua ancestral” (Art. 347, núm. 9-10)

Un par de aspectos tocan contenidos de interés referidos a las relaciones de género: además de la coeducación, se propone que el Estado “asegure que todas las entidades educativas impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, desde un enfoque de derechos” y que se “erradique todas las formas de violencia en el sistema educativo, velando por la integridad física, psicológica y sexual de las/os estudiantes”.

SALUD

En lo relacionado con el derecho a la salud, se afirma la gratuidad y universalidad de acceso a los servicios públicos, para todas las personas, reconociendo la igualdad como base de este derecho. En la Constitución vigente, solo los programas y acciones de salud pública son gratuitos, y los servicios lo son “para las personas que los necesiten”.

La vigésimo segunda transitoria de la propuesta constitucional establece el incremento anual del 0,5% del PIB para el financiamiento del sistema nacional de salud, hasta alcanzar al menos el 4% del PIB.

Dentro del sistema nacional de salud se crearía la red pública integral de salud conformada por los establecimientos estatales, de la seguridad social y de otros proveedores del Estado.⁵

Con los mismos criterios que para educación, el Estado podrá apoyar financieramente a entidades autónomas y privadas de salud, si garantizan la gratuidad de las prestaciones, y bajo control y regulaciones estatales.

Entre los principios que rigen el derecho a la salud, aparte de los contemplados por la actual Constitución (equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia), en el proyecto de Montecristi se plantean la eficacia, la precaución, la bioética, la suficiencia y la interculturalidad, estableciendo que la salud tendrá un enfoque de género y generacional. Estos tres últimos aspectos hacen referencia precisamente a las condiciones de diferencia que se han de tener en cuenta para el ejercicio de este derecho.

Manteniendo el reconocimiento, respeto y promoción de las medicinas ancestrales y alternativas, como lo reconoce la actual Constitución,⁶ se señala el principio de complementariedad de estas medicinas respecto de la medicina científica occidental. Se plantea un mayor énfasis a la salud familiar y comunitaria; y se declara como responsabilidad del Estado el “asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y posparto” (Art. 363, núm. 6).

SEGURIDAD SOCIAL

En el proyecto de Constitución, la seguridad social adquiere un carácter obligatoriamente universal, incluyendo en su cobertura a personas con o sin dependencia laboral, a diferencia de la Constitución vigente que señala que “la protección del seguro general obligatorio se extenderá progresivamente

⁵ No se especifica a qué proveedores del Estado se refiere. Podrían ser los de nivel provincial y municipal.

⁶ La Constitución vigente sostiene en su Art. 44: El Estado formulará la política nacional de salud y vigilará su aplicación; controlará el funcionamiento de las entidades del sector; reconocerá, respetará y promoverá el desarrollo de las medicinas tradicional y alternativa, cuyo ejercicio será regulado por la ley, e impulsará el avance científico - tecnológico en el área de la salud, con sujeción a principios bioéticos.

a toda la población urbana y rural... conforme lo permitan las condiciones generales del sistema”. (Art. 57)

El proyecto de Constitución prohíbe su privatización y remarca su carácter público que incluye a las entidades públicas, siendo el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el responsable de las prestaciones del seguro universal obligatorio. El exceptuar a las FFAA y la Policía para sostener un régimen especial de seguridad social, luce contradictorio con el carácter universal afirmado por la Constitución y abre potencialmente las puertas para que otros grupos corporativos puedan sostener su derecho a regímenes especiales de seguridad social, con lo cual el principio de solidaridad y universalidad podría menoscabarse.⁷

Diferencias de lugar de nacimiento, género, edad y condición socioeconómica no son óbice para el goce de este derecho, en tanto se hace alusión expresa a diferentes grupos ahora excluidos de la seguridad social, que deben gozar de este derecho. Se garantiza el seguro social campesino que ampara a la población rural y a los/as pescadores artesanales, bajo un esquema de aportación diferenciada. El Estado asumirá el financiamiento de las prestaciones de las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado.⁸ Los trabajadores/as autónomos, autoempleados, que realicen cualquier forma de trabajo o estén desempleados, accederán a la seguridad social igual que los/as adultos mayores, cuyo régimen de jubilación será de aplicación progresiva (Transitoria vigesimoquinta)

TRABAJO

Se garantiza el derecho al trabajo con “pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado” (Art. 33).⁹

⁷ Art. 370: La policía nacional y las fuerzas armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social.

⁸ En la sección sobre Trabajo, se señala que “la protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley” (Art. 333). Esta formulación es menos categórica que la que consta en el Art. 369 de la sección correspondiente a seguridad social.

⁹ En la definición del derecho, aparecen juntos el trabajo y la seguridad social en la sección octava del Título II.

Junto con las estipulaciones generales y comunes del ejercicio del derecho y del deber social del trabajo, hay varios textos que aluden a situaciones específicas basadas en diferencias que podrían provocar discriminación en las relaciones laborales, por lo cual se las menciona expresamente:

- **LA CONDICIÓN FÍSICA Y/O DISCAPACIDAD.** Se plantea que las personas rehabilitadas después de accidentes de trabajo o enfermedad, tendrán derecho a ser reintegradas al trabajo y mantener la relación laboral. Se garantizaría la inserción en igualdad de condiciones de las personas discapacitadas al trabajo remunerado, prohibiéndose la disminución de la remuneración por causas relativas a su condición.

- **LA EDAD.** Se reconoce el derecho de los/as jóvenes a ser sujetos activos en la producción, impulsándose condiciones y oportunidades con este fin; la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento, aparecen entre las medidas que fomentará el Estado.¹⁰ Del mismo modo, el Estado deberá garantizar a los/as adultos/as mayores el trabajo remunerado en función de sus capacidades y limitaciones.¹¹

- **LA ETNIA Y CULTURA.** El Estado adoptará medidas para eliminar discriminaciones en este ámbito, garantizando el acceso al empleo en igualdad de condiciones.

- **EL GÉNERO.** En este ámbito es quizás donde más innovaciones se hallan en la sección de trabajo. Se especifica el reconocimiento del trabajo no remunerado de auto sustento y cuidado humano que ya consta lacónicamente en la Constitución vigente, reconociéndose la seguridad social progresiva a las personas responsables del trabajo no remunerado, y planteando que el Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios adecuados para compatibilizar el trabajo productivo y el doméstico, impulsando además la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en este

Luego se trata con detenimiento “las formas de trabajo y su retribución” en la sección tercera del capítulo sexto (Trabajo y Producción) del Régimen del Buen Vivir (Título VII)

¹⁰ Referencias que aparecen en dos partes, en la sección de jóvenes (Art. 39) y en la de trabajo (Art. 329)

¹¹ Esta referencia aparece en la sección correspondiente a adultas y adultos mayores (Art. 37)

último.¹² En el ámbito de las relaciones laborales se promoverá la igualdad de acceso de las mujeres al trabajo remunerado, adoptando todas las medidas para eliminar las desigualdades; se prohíbe toda forma de acoso o violencia hacia las mujeres en el trabajo; se garantiza el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, eliminando riesgos que afecten la salud reproductiva, asegurando el acceso y la estabilidad en el trabajo sin limitaciones por embarazo o número de hijos; garantizando el derecho de lactancia e introduciendo el derecho a la licencia por paternidad, para los hombres.

- **LA CONDICIÓN MIGRATORIA.** Se plantea que el estado velará por el respeto de los derechos laborales de las/os trabajadoras/es ecuatorianas/os en el exterior, promoviendo convenios y acuerdos con otros países para su regularización.

- **LA CONDICIÓN SOCIO-ECONÓMICA.** Se reconoce y protege el trabajo autónomo y por cuenta propia realizado en espacios públicos permitidos por la ley, prohibiendo toda confiscación de sus instrumentos de trabajo.

Contrasta con todas estas consideraciones, la ausencia total de referencia a la contratación colectiva, cuya defensa aparece claramente estipulada en la Constitución de 1998, además de constituir un derecho reconocido en los convenios internacionales de los que el Estado ecuatoriano es signatario.¹³

LOS DERECHOS DE COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES

A los derechos colectivos consagrados en la actual Constitución para los pueblos indígenas y afroecuatorianos, en la propuesta constitucional de Montecristi se añade a los pueblos montubios y las comunas. Y se amplían de 15 a 21 los derechos colectivos.

¹² Llama la atención la supresión de la consideración del trabajo doméstico para compensar equitativamente al cónyuge que se encuentre en desventaja económica, en “situaciones especiales”, como establece la Constitución vigente (Art. 36), lo que ha sido usado especialmente en litigios civiles, como juicios de divorcio.

¹³ Art. 35, núm. 12 de la Constitución de 1998: Se garantizará especialmente la contratación colectiva; en consecuencia, el pacto colectivo legalmente celebrado no podrá ser modificado, desconocido o menoscabado en forma unilateral.

La definición del carácter plurinacional del Estado es el reconocimiento más categórico de la condición de diferencia de los pueblos indígenas en el marco del Estado unitario. La formulación dada al artículo sobre el idioma, fruto de una reconsideración de última hora, modifica poco la formulación actual. Se plantea que “El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley” (Art. 2)¹⁴

Entre las principales innovaciones se pueden citar la garantía para crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que tiene su correlato en el reconocimiento de la Justicia Indígena y que está concebida como el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial. Es importante el señalamiento de la garantía de participación y decisión de las mujeres en la Justicia Indígena, para evitar que sus derechos sean conculcados o vulnerados en el marco de decisiones comunitarias, a menudo regidas por autoridades masculinas.

Otros derechos colectivos que no constaban en la Constitución anterior se refieren a la participación mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley; la consulta previa la adopción de una medida legislativa que pueda afectar sus derechos colectivos; la limitación de actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley; la prohibición de actividades extractivas en los territorios de los pueblos en aislamiento, y la garantía de respetar su autodeterminación de permanecer en aislamiento.

Podría también señalarse como un nuevo derecho atinente a la diversidad étnica y cultural, el reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana a “personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidas por el Ecuador, con presencia en las zonas de frontera”.¹⁵ (Art. 7, núm. 3)

¹⁴ La Constitución vigente señala: “El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley” (Art. 1).

¹⁵ Se entendería que se refiere a zonas de frontera en territorio de los países limítrofes con el Ecuador. La redacción anterior a la que consta en el texto final sobre la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento, decía: “Las personas nacidas en territorio extranjero limítrofe con el Ecuador, que pertenezcan a un pueblo o nacionalidad reconocida por el estado ecuatoriano”.

En el ámbito de la institución de la Familia se conjugan los principios de igualdad y diversidad, pues se reconoce iguales derechos a cónyuges y parejas, iguales derechos entre hijos e hijas sin considerar antecedentes de filiación, iguales deberes y derechos de padres y madres hacia sus hijos/as. Hace falta especificar iguales deberes y derechos de los hijos/as hacia sus padres y madres, particularmente hacia los/as que tienen condición de adultos/as mayores.

Se reconocen “diversos tipos de familia” merecedores de la protección del Estado; su conformación por vínculos jurídicos o de hecho; y la equiparación de derechos y obligaciones para familias de hecho, constituidas por personas de distinto o del mismo sexo, lo que posibilita eliminar una condición de discriminación por diversidad sexual, presente en el ejercicio de derechos civiles, patrimoniales y de otro tipo.

Un aspecto que llama la atención es que los derechos civiles, que generalmente se los ha entendido como los primeros y básicos, de primera generación, entre los que constan la vida, la integridad personal, el libre desarrollo de la personalidad, la libre expresión, la libertad de cultos, etc. aparecen recién en el capítulo sexto del Título de Derechos (a partir del Art. 67) y bajo la denominación de “Derechos de Libertad”. A varios de los derechos que constan aquí se los trata en otras secciones, pero tienen la particularidad de referirse o ser formulados aquí como derechos individuales y es seguramente ese carácter, lo que determina su ubicación secundaria frente a otros derechos, cuya formulación privilegia los derechos al entorno de vida¹⁶ y los ámbitos colectivos. La razón para que la vida conste como un “derecho de libertad” es una pregunta que resta aún por responderse.

Los derechos políticos, concebidos como derechos de participación, conservan lo fundamental de la Constitución de 1998, aunque se los amplía al incorporar el derecho al voto facultativo de los/as jóvenes menores de 18 años y de los integrantes de las FFAA y Policía Nacional; se concede el derecho al voto para las personas extranjeras residentes en Ecuador por al menos 5 años y se constitucionaliza la promoción de la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos públicos, los partidos políticos y los procesos electorales, en los que se establece la participación alternada y secuencial.¹⁷

¹⁶ Agua, alimentación y ambiente sano, son los primeros derechos que aparecen en el Título II sobre Derechos.

¹⁷ La redacción del Art. 102 de la Constitución vigente no establece la paridad sino la equidad, pero manda que el

LOS DERECHOS Y EL ESTADO

No cabe duda que la propuesta de nueva Constitución tiene como base a los derechos, al punto que el primer artículo define al Ecuador como un “Estado de derechos y justicia”, apartándose de la definición anterior del “Estado social de derecho”. La distinción no es casual ni superficial; podría interpretarse en la perspectiva de que los derechos consagrados en la Constitución prevalecerían sobre todo, incluso sobre “el derecho”, es decir sobre las normas constitucionales y las normas legales, cuando estas, por alguna razón limiten la vigencia de un derecho. La pregunta que cabe es, sin embargo, si esta formulación, aparentemente novedosa y plausible, en tanto afirma la centralidad de los derechos para la convivencia democrática, no deja abierta la puerta para cierta discrecionalidad en la interpretación de estos derechos, y si fuese así, lejos de servir a las personas para reclamarlos, hace reposar en el poder del Estado la interpretación de “la Justicia”, sin tener un referente claro “del Derecho”. Quizás habría sido deseable una formulación que explicitase ambos aspectos: “Un Estado social de derecho basado en los derechos y justicia”, por ejemplo, o un “Estado de derechos y justicia en el marco del Estado social de derecho”, pues resulta necesario en la definición del carácter del Estado la exigencia de que la autoridad y los poderes estatales se fundamenten en el Derecho para evitar los excesos y en general cualquier forma de autoritarismo.

Los derechos consagrados en la propuesta constitucional se articulan al denominado “sistema nacional de inclusión y equidad social”, concebido como “el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo...” (Art. 340)¹⁸

Estado garantice y no solo promueva tal equidad.

¹⁸ El sistema nacional de inclusión y equidad social se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

En tal virtud, el rol del Estado adquiere relevancia central en la garantía de los derechos, no solo por que el sistema de justicia aseguraría la exigibilidad de los derechos, sino a través de las políticas, acciones y servicios que están bajo responsabilidad de la Función Ejecutiva.

Al tratar varios de los derechos a los que nos hemos referido en este artículo, se percibe que la concepción de su aplicabilidad responde a una visión re-centralizadora de la acción del Estado. La Constitución de 1998 expresa –por ejemplo– que el sistema nacional de salud funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa, y estará conformado con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias, nociones que desaparecen en la propuesta constitucional del 2008. Del mismo modo, la Constitución de 1998 determina que la gestión educativa incorporará estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas, y que los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos, lo que tampoco se encuentra en la nueva propuesta constitucional. Se puede decir que estos postulados obedecían en 1998 a un interés del Estado central de resignar responsabilidades, en el marco del modelo de “achicamiento” neoliberal del Estado, pero no puede desconocerse el desarrollo positivo que han adquirido muchas experiencias desconcentradas y participativas en los ámbitos de salud y educación, en los niveles provinciales y locales. En el régimen de competencias que hoy se propone para los gobiernos locales, la única que consta para el tema de salud y educación, por ejemplo, es la de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, establecida como competencia municipal, lo que luce enteramente restrictivo.

Analizando el articulado propuesto en referencia al trabajo, se observa una grave limitación al derecho de sindicalización de los/as trabajadores/as públicos, comparativamente con las normas vigentes en la Constitución de 1998, pues se establece que en las instituciones del Estado y en las de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, los/as trabajadores/as no estarán amparados por las normas del Código de Trabajo, sino por las de la Administración Pública, no solamente aquellos/as que tengan funciones de representación o directivas, sino también aquellos/as que cumplan funciones administrativas o profesionales (Art. 326, núm. 16), con lo cual la sindicalización sería privativa de los trabajadores manuales.

Lo anterior, aparte de significar un desconocimiento de derechos sociales adquiridos que son irrenunciables e intangibles de acuerdo a los principios del derecho social, implica además la violación de convenios internacionales de trabajo suscritos por el Estado ecuatoriano. Esta posición parece basarse en la idea subyacente de que los problemas del sector público estatal son causados principalmente por los/as trabajadores, y que no obedecen al conjunto de problemas de corrupción, ineficiencia e incapacidad de quienes han estado al frente de las instituciones estatales, que son los que han tenido el poder de decisión en ellas.

LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS

La propuesta constitucional establece garantías normativas, de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, y las garantías jurisdiccionales. Entre estas últimas consta la acción de protección, el habeas corpus, el habeas data, la acción de acceso a la información pública, la acción por incumplimiento y la acción extraordinaria de protección. Las tres primeras se contemplan en la Constitución actual¹⁹ aunque en algunos aspectos se modifican sus contenidos. Las tres últimas acciones son nuevas garantías.

Según el proyecto de Constitución, el Habeas Corpus no se interpondría ante los/as acaldes/as sino ante los jueces, y no se aplicaría solo para casos de ilegalidad o arbitrariedad en las detenciones de personas, sino también en los casos de tortura, trato inhumano, cruel o degradante. La Acción de Protección se amplía no solo para actos cometidos por autoridades públicas que vulneren un derecho, sino cuando lo hagan personas particulares “si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”.²⁰ Sin embargo, el procedimiento y resultado de esas acciones es menos claro y contundente que lo que contempla la Acción de Amparo de la Constitución de 1998, que establece que:

¹⁹ La Acción de Protección es la Acción de Amparo en la Constitución vigente.

²⁰ Actualmente la acción de amparo contra los particulares procede “cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso”.



“Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción (...) se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública (...) También se podrá presentar acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso. Para la acción de amparo no habrá inhibición del juez que deba conocerla y todos los días serán hábiles”.

El proyecto de Constitución señala –en cambio– que “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”. (Art. 88)

Las sentencias de primera instancia podrían ser apeladas ante las cortes provinciales, con lo cual se alargaría el proceso y solo de manera potencial “Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho” (Art. 87); por lo que la suspensión inmediata –que es la virtualidad principal del Amparo Constitucional actual– no es garantizada.

No cabe duda que son positivas las siguientes garantías:

- La Acción de Acceso a la Información Pública (Art. 91), cuando esta haya sido denegada expresa o tácitamente, o cuando se haya entregado información incompleta o no fidedigna.

- La Acción por Incumplimiento (Art. 93), frente a incumplimientos de normas que integran el sistema jurídico, o al incumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, acción que debe ser interpuesta ante la Corte Constitucional.

- La Acción Extraordinaria de Protección (Art. 94) contra sentencias o autos definitivos violatorios de derechos reconocidos en la Constitución. En este caso, por no haber una precisión mayor en su formulación puede convertirse en un mecanismo para eludir y prolongar excesivamente los juicios, convirtiéndole en la práctica a la Corte Constitucional en una instancia de casación.

CONCLUSIÓN

Pese a las observaciones críticas que podamos realizar, indudablemente los títulos referidos a los derechos son las partes mejor logradas de la propuesta constitucional de la Asamblea Constituyente, pues buscan pasar de la formulación retórica de los derechos a la viabilidad de su aplicabilidad práctica, a partir del reconocimiento de que la igualdad y la libertad no se producen por decreto, sino que deben ser conquistadas y garantizadas, precisamente a partir de la aceptación y visibilización de las diferencias reales existentes entre las personas, como primer paso para impedir que se conviertan en pretextos de discriminación.

A los grupos sociales e identidades colectivas reconocidas en la propuesta constitucional de Montecristi nos corresponde apropiarnos de estos derechos, como parte del ejercicio de ellos, pero también de nuestros deberes ciudadanos, e identificar desde la movilización y la organización social, aquellos aspectos que merecen modificarse, en el camino de perfectibilidad de la democracia ecuatoriana, que debe ser profundizada, radicalizada y enriquecida con el despertar de la conciencia social y ciudadana que se expresó en el proceso constituyente y que es la mejor garantía para la construcción de una etapa mejor de nuestra convivencia como ecuatorianos/as.



LA PLURINACIONALIDAD EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Por Floresmilo Simbaña
Sociólogo, jefe del Departamento
de Territorios de la ECUARUNARI, filial de
la CONAIE.

EL RECONOCIMIENTO DE LA PLURINACIONALIDAD COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL ESTADO ECUATORIANO ES UNO DE LOS AVANCES CAPITALES EN EL PROYECTO DE NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PERO ESTE LOGRO HA RECORRIDO UN CAMINO BASTANTE CONFLICTIVO A LO LARGO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.

De los bloques de asambleístas solo el Movimiento Pachakutik propuso el proyecto de reconocimiento del Ecuador como un Estado Plurinacional. A partir de abril de 2008 el gobierno de Rafael Correa empezó a aceptar la propuesta, aunque contraponiéndole a la tesis de la interculturalidad. Este tema no dejó de ser conflictivo hasta el último día de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, a propósito del reconocimiento del Kichwa como segunda lengua oficial nacional.

LA PLURINACIONALIDAD EN LA COYUNTURA POLÍTICA

Los partidos y movimientos progresistas y de izquierda que lograron conseguir bancadas en la Asamblea Constituyente enarbolaron desde su convocatoria y campaña electoral, dos propuestas programáticas aglutinantes: la oposición al neoliberalismo y la plurinacionalidad, si bien la segunda contiene a la primera, la primera no a la segunda. De esos bloques políticos, solo el Movimiento Pachakutik juntaba antineoliberalismo y plurinacionalidad, mientras que el Movimiento Popular Democrático (MPD) enarbolaba el reconocimiento de ciertos derechos culturales, pero no llegaba a la plurinacionalidad. El Movimiento Acuerdo País y el gobierno de Rafael Correa no

contemplaban esa tesis en su proyecto. Los discursos tanto en el ámbito de la organización como la generalidad de sus candidatos –con la excepción de Mónica Chuji (Sucumbíos) y Vicente Mazaquiza (Tungurahua), indígenas que adscriben a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)– no hacían mayores referencias a dicho postulado.

Una vez iniciado el trabajo de la Asamblea Constituyente, el tema de la plurinacionalidad fue tomando poco a poco peso en el debate, sobre todo en las mesas de trabajo, donde muchos asambleístas fueron enriqueciendo el debate, pero Alianza País y el gobierno de Rafael Correa no adoptaban una posición oficial al respecto, incluso en algunos casos se manifestaba una oposición expresa a la tesis.

Una vez en marcha el trabajo de la Asamblea de Montecristi hubo algunos hechos políticos importantes que permitieron que el proyecto de plurinacionalidad fuera adquiriendo fuerza. Lo más destacado fue la argumentación y defensa que hizo la CONAIE, sobre todo desde su regional ECUARUNARI, en cada una de las mesas constituyentes. Cabe recordar que el 22 de octubre de 2007, la CONAIE presentó su proyecto de Constitución a los bloques de la tendencia progresista, con una movilización de diez mil personas. Igualmente, la movilización que la CONAIE efectuó a la Casa de Gobierno el 11 de marzo de 2008, conjuntamente con otras organizaciones sociales, con la participación treinta mil personas, marcha denominada “Defensa de la Plurinacionalidad, la Soberanía y los Recursos Naturales”. Por último, la presencia en el seno de la Asamblea Constituyente del sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, que fue invitado a exponer su trabajo teórico sobre el tema. Todo esto en su conjunto, levantó adscripciones más activas entre los asambleístas de Acuerdo País y elevó el nivel del debate en la opinión pública.

Como consecuencia de la movilización del 11 de marzo, el gobierno de Rafael Correa nombró una comisión conformada por tres ministros y asesores para iniciar un diálogo con la CONAIE alrededor de la propuesta de la plurinacionalidad. El diálogo llegó a tres sesiones: dos con la comisión y una, la última, con el presidente Rafael Correa. Se debatieron los alcances conceptuales de la propuesta, sobretodo en lo referente a los territorios, el autogobierno y el manejo de los recursos naturales. En este corto proceso de diálogo se pusieron de manifiesto las diferencias políticas e ideológicas entre el

movimiento indígena y el gobierno de Rafael Correa, respecto de temas fundamentales, particularmente en lo referente al tipo de Estado post-neoliberal, al modelo de desarrollo y el manejo de los recursos naturales.

Paralelamente al desarrollo del proceso de diálogo, el presidente Rafael Correa atacó de manera reiterada y pública a la CONAIE y su propuesta, calificándola de extremista, infantilista de izquierdista e indigenista. El punto más alto del enfrentamiento llegó cuando se debatía el derecho al consentimiento previo versus la consulta previa en relación con la explotación de los recursos naturales y minerales. Esto dio lugar, de una parte, a la descalificación gubernamental de la plurinacionalidad como que fuera una propuesta de una minoría social, electoralmente perdedora, y que solo representaba el 2%; y, por otra parte, a la declaratoria de oposición a la política neoliberal del gobierno por parte de la CONAIE.

A partir del fracaso de las mesas de diálogo con el gobierno de Rafael Correa el movimiento representado por la CONAIE decidió enfatizar en su accionar político en la Asamblea Constituyente, con el objetivo de fortalecer la aceptación de la plurinacionalidad y las políticas referidas a los recursos naturales, para lo cual efectuó contactos con varios sectores sociales y políticos.

Pero la realidad histórica y las dinámicas de los procesos socio-políticos pudieron más que las disputas coyunturales. El gobierno de Rafael Correa y su bloque de Acuerdo País en la Asamblea Constituyente terminaron aceptando el proyecto de plurinacionalidad y emitiendo el “Decreto Minero”, con la aclaración del presidente Rafael Correa, de que “la propuesta de plurinacionalidad que tiene el gobierno es la más sensata y realista”, e insistiendo en que “la otra” solo representa a un 2%.

Con la aceptación gubernamental de la plurinacionalidad, la disputa política se centró en el debate de los contenidos. Los tres temas centrales de discrepancia y disputa fueron: el reconocimiento de los territorios comunitarios o indígenas, el autogobierno y los gobiernos comunitarios, y el manejo y control de los recursos naturales, lo que será desarrollado más adelante.

A escala social, el debate y la aceptación de la plurinacionalidad tuvo dinámicas variadas. En los documentos de propuestas presentados a la Asamblea



Constituyente, varias organizaciones hacían constar, además de sus propuestas específicas, el reconocimiento de la plurinacionalidad. Tal fue el caso de varias organizaciones de mujeres, jóvenes y movimientos urbanos, como los rockeros por ejemplo; también lo hicieron las federaciones que agrupan a las comunas de montubios, las organizaciones de afroecuatorianos y las organizaciones de campesinos.

Por otro lado, algunos sectores se opusieron a la propuesta. Dos de las oposiciones más destacadas fueron las presentadas por la FENOCIN y la FEINE, organizaciones que se opusieron a la plurinacionalidad bajo tres argumentos: que los indígenas no son nacionalidades sino pueblos, y que como tal ya eran reconocidos en la Constitución de 1998.¹ Además se sostuvo que la plurinacionalidad ocasionaría la división (“balcanización”) del Ecuador. Lo que corresponde, según esas organizaciones, no es la plurinacionalidad sino la interculturalidad. En el caso de la FENOCIN, su máximo dirigente, Pedro de la Cruz, asambleísta de Acuerdo País, defendía la interculturalidad en oposición a la plurinacionalidad. Luego de que el gobierno de Rafael Correa y el partido oficial aceptaron formalmente la tesis de plurinacional, Pedro de la Cruz continuó su ataque a la plurinacionalidad.

Finalmente, la Asamblea Constituyente terminó reconociendo el carácter “intercultural y plurinacional del Estado”. Para analizar la dimensión de lo aprobado en el proyecto de nueva Constitución, es necesario comparar su texto con la propuesta entregada por la CONAIE.²

LA PROPUESTA DE LA CONAIE

Originalmente, la propuesta de plurinacionalidad de la CONAIE fue lanzada como proyecto político en el Ecuador a mediados de los años 80's. Desde entonces, la mayoría de los movimientos indígenas de América la han acogido y desarrollado de acuerdo a sus realidades y condiciones particulares. En junio de 2004 en la II Cumbre Continental de los Pueblos Indígenas de

¹ El Art. 1 de la Constitución de 1998 dice: El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.

² El Art. 1 del proyecto de Constitución de Montecristi dice: El Ecuador es un Estado constitucional, social y democrático de derechos y justicia, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.

América, realizada en Quito, la plurinacionalidad fue adoptada como proyecto continental.

La propuesta de la CONAIE presentada en la Asamblea Constituyente está contenida en cuatro textos: “Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional” (octubre de 2007), “Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador” (2007), “Proyecto Político de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador” (diciembre de 2007), y “Propuesta Agraria de la CONAIE (2007). Además de esos textos, la CONAIE hizo conocer varios documentos que se publicaban al calor del debate constituyente. Los textos referidos aseveran que la propuesta de la CONAIE “refleja el pensamiento comunitario de los pueblos y nacionalidades indígenas, sistematizada en innumerables talleres y debates con las comunidades... y la experiencia de lucha”.³

Cabe señalar que la percepción generalizada es considerar al proyecto como un tema exclusivamente indígena, por lo tanto, los sectores no indígenas no estarían directamente involucrados en este asunto. Por el contrario, la CONAIE señaló que “El presente documento es el resultado de un proceso de participación de las organizaciones de base de la CONAIE en la Costa, Sierra y Amazonía”⁴ La CONAIE asegura además que “Como punto de partida, se recogieron las propuestas y reivindicaciones propias de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, para abordar en un segundo momento aquellos temas que podrían parecer “más lejanos” para la organización, en un diálogo amplio con otros sectores”⁵, ratificando así que la propuesta fue debatida con otros sectores sociales organizados.

En el Proyecto Político de la CONAIE encontramos una definición de plurinacionalidad, en el capítulo denominado “Principios políticos e ideológicos”. Allí se dice que “La plurinacionalidad es un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural, que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas, en base al reconocimiento jurídico-político

³ CONAIE. Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional. 2007. Pág. 20.

⁴ CONAIE. Principios y Lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. 2007. Pág. 2.

⁵ *Ibíd.* P. 2



y cultural de todas las Nacionalidades y Pueblos Indígenas que conforman el Ecuador”.⁶

En ese concepto podemos ver que no solo se involucra el reconocimiento cultural de los indígenas como nacionalidades y pueblos. Ese reconocimiento está dimensionado como la base, pero no es el todo, pues la plurinacionalidad involucra también un tipo determinado de organización política, económica y sociocultural, y una forma de gobierno del Estado, por lo que la plurinacionalidad no contiene únicamente la dimensión cultural, este es su elemento original, es la realidad histórica que otorga niveles de cohesión social. El otro elemento fundamental es la dimensión política, con lo que los indígenas logran tener una perspectiva global interna, con la sociedad no indígena y con el Estado. De esto da cuenta la misma CONAIE, al asegurar que su proyecto “promueve la equidad social y política, la justicia económica y la interculturalidad de toda la sociedad”.⁷

Lo plurinacional hace referencia, según el boliviano Luis Tapia, a una matriz comunitaria de la organización de los indígenas en pueblos y nacionalidades, pero que “no contiene en su seno la forma estatal”, porque “La política no se ha concentrado y no ha generado en el seno de estas comunidades una separación de instituciones y de personas que se convierten en políticos”. La dinámica de este tipo de organización es la acción colectiva y directa, por lo que potencialmente permite la participación de todos sus miembros, además es una forma distinta a la liberal de plantear la relación Estado-sociedad.

Dentro de la Asamblea Constituyente se presentaron reparos contra la plurinacionalidad, alrededor de temas que se creían superados en el debate que se dio a lo largo de la década de los 90s. Incluso intelectuales que trabajaron y publicaron documentos fundamentando la plurinacionalidad, ahora denostaban de él: “la plurinacionalidad solo reconoce la diversidad, pero no enfatiza la unidad en la diversidad, induce al estado a tratar a los pueblos indígenas como minorías nacionales...”⁸.

⁶ CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador. 2007. Pag. 17.

⁷ CONAIE. Principios y Lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. 2007. Pag. 10.

⁸ Galo Ramón Valarezo. ¿Plurinacionalidad o Interculturalidad en la Constitución? Marzo, 2008

¿Porqué esta confusión y manipulación de los conceptos? El portugués Boaventura de Sousa, que estuvo en el Ecuador como conferencista invitado por la Asamblea Constituyente da cuatro razones: (1) La teoría política fue desarrollada en el norte global..., inventaron todo un marco teórico que se consideró universal y que se aplicó a todas las sociedades. (2) La teoría política ha desarrollado teorías de la transformación social tal como ésta fue desarrollada en el norte, quedándose muy distante de las prácticas transformadoras que vienen del sur. (3) Toda la teoría política es monocultural, tiene como marco histórico la cultura eurocéntrica, y (4) La teoría política no se ha dado cuenta de un fenómeno que hoy es más central: el fenómeno del colonialismo.⁹

La base metodológica y teórica sobre la cual se levanta esta propuesta reconoce que las contradicciones que coexisten y se combinan en el capitalismo son las que se dan entre el capital y el trabajo, las culturales, además de las ecológicas, de género, generacionales, entre otras. La CONAIE ha trabajado los fundamentos de la plurinacionalidad sobre la base de un análisis de la realidad del país, el Estado y de los propios pueblos indígenas a partir de los conflictos culturales y de clases. Así señalan las memorias del sus I y II Congresos, entre 1986 y 1998. Es por eso que, en su Proyecto Político, en el capítulo de Declaratoria Política apunta: “Que en el Ecuador el llamado *problema del indígena*, no es únicamente un problema pedagógico o administrativo como señalan los sectores dominantes, si no que es fundamentalmente un problema económico, político y cultural estructural, y por lo mismo, es un problema nacional, y por lo tanto para solucionarlo se requiere el concurso de toda la sociedad”.

Es por eso que en el centro de la propuesta se encuentra la democracia: “Esta nueva forma de organización estatal exige un nuevo tipo de democracia, cuyo sustento sea el auto reconocimiento sociocultural mutuo y el consenso como forma de acción y organización jurídica y política. Esta nueva democracia permitirá fortalecer al Estado ecuatoriano asentado en la unidad de la diversidad”¹⁰; por lo que “Construir la Plurinacionalidad no implica la simple declaratoria formal en la Constitución Política, sino la reorganización y reconstrucción estructural del actual Estado, la instauración de un nuevo tipo de democracia y el establecimiento de una sociedad intercultural,

⁹ Boaventura de Sousa. La reivindicación del Estado y el Estado Plurinacional. Abril, 2007

¹⁰ CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador. 2007. Pág. 18.



como garantía del ejercicio pleno de los derechos fundamentales individuales y colectivos”.¹¹ Quizá los conceptos más conflictivos, no obstante, los que ayudan a un mejor entendimiento de la propuesta son los que hacen referencia a “los pueblos”, “las nacionalidades” y “la ciudadanía”.

¿Cómo son manejadas estas definiciones en el debate? La doctrina jurídica define a los pueblos como una colectividad constituida y diferenciada en relación de usos y costumbres con otros grupos humanos. “Políticamente el concepto de *pueblo* tiene importancia en tanto hace referencia al conjunto de todas las personas que integran un país o colectividad, porque ese concepto se encuentra vinculado con el jurídico de la soberanía popular”; es decir, los pueblos como la fuente y el titular de esa soberanía.

La CONAIE, parte de esta definición general de la doctrina jurídica para elaborar un concepto propio de lo que se debe entender como *pueblos indígenas*. Así dice en su Proyecto Político, “Pueblo es un grupo humano con el mismo origen histórico, y que comparten elementos identitarios, culturales y lingüísticos, regidos por una misma estructura organizativa jurídica, económica y política, y que pertenecen a una instancia superior como es la nacionalidad”.¹²

Para ampliar dicho concepto enumera los factores de cohesión como la colectividad. Así: “Ocupan un territorio definido, hablan una lengua común, comparten una cultura, una historia y aspiraciones comunes; factores que lo diferencian de otros pueblos y que han hecho posible que desarrollen instituciones sociales particulares y formas de organización autónomas o relativamente autónomas”.

El otro concepto a definir es el de nacionalidad. La Enciclopedia Jurídica OMEBA pone las siguientes definiciones: “Puede considerarse a la nacionalidad como a un vínculo específico que une a una persona determinada con un Estado particular, fija su pertenencia a dicho Estado, le da derecho a reclamar la protección del mismo y la somete a las obligaciones impuestas por sus leyes”. Otro concepto afirma que “la nacionalidad es el vínculo jurídico en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad política que un Estado constituye,

según el Derecho interno y el Derecho internacional”. Del contexto de ambas resulta que la nacionalidad es un vínculo establecido por el Derecho interno, por lo que a cada Estado le corresponde legislar sobre la adquisición, pérdida y recuperación de la misma. Las disposiciones del Derecho interno dictadas con relación a la nacionalidad son reconocidas y respetadas por los demás Estados, en tanto no afecten los tratados especiales o el uso internacional”.

De lo citado se desprende que la nacionalidad es un acto jurídico, de carácter político, que implica el reconocimiento de una persona o colectividad humana como parte de un Estado, quien a su vez los reconoce como sus ciudadanos.

En el marco de la plurinacionalidad, la CONAIE define la nacionalidad indígena como “el carácter de la nación que representa al conjunto de uno o varios pueblos, ligados, unidos por un igual origen histórico, comparten los mismos rasgos culturales, un territorio, un idioma propio, una estructura socio-política; las Nacionalidades y Pueblos Indígenas estamos regidos por nuestras propias leyes, costumbres y creencias, lenguas propias y formas de organización social, económica y política en nuestros territorios”. Afirma además que “Nuestra definición y existencia como nacionalidades son anteriores a la constitución del Estado Ecuatoriano. Nuestras identidades y características culturales propias y particulares, que nos diferencia del resto de la sociedad. De estas características, la identidad idiomática juega un rol muy importante”.

Por lo tanto, la plurinacionalidad, en lo referente a la ciudadanía, busca el reconocimiento jurídico por parte del Estado a las nacionalidades y pueblos indígenas en tanto entidades colectivas, jurídica-políticas e históricamente constituidas, y como sujetos colectivos de derechos. Sobre esa base, la CONAIE demanda el reconocimiento de las siguientes nacionalidades: Kichwa, Shuar, Achuar, Huaorani, Cofán, Siona-Secoya, Shiwiar, Andoa, Zápara, Tsachila, Chachi, Awa y Epera.

¿Qué implica el reconocimiento de la ciudadanía a las nacionalidades y pueblos indígenas en tanto sujetos colectivos de derecho? Ciudadano es el habitante de un Estado, quien lo considera sujeto de derechos políticos y que interviene ejercitándolos en y ante el gobierno del país. El uso equívoco de las palabras ciudadanía y ciudadano en algunos textos constitucionales ha dado

¹¹ *Ibíd.* Pág. 18

¹² CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador. 2007. Pág. 85



lugar a ciertas confusiones que estiman que son términos idénticos, incluso a utilizarlos como sinónimo con el concepto de nacionalidad.

La nacionalidad involucra a la sociedad civil y la ciudadanía a la sociedad política. Lo nacional se opone a lo extranjero; lo ciudadano puede también oponerse, pero no necesariamente. Hay aquí una permanente contradicción. La ciudadanía implica la idea de Estado por lo general soberano (concepto netamente político); la nacionalidad la existencia de una sociedad civil con los caracteres configurativos de la nación. La ciudadanía hace referencia al Estado; la nacionalidad hace relación a los derechos y obligaciones. “La ciudadanía tiene el enorme valor de servir de sustentáculo condicionante para el goce y ejercicio de los derechos políticos; los tiene como en potencia, pero no en acto. Los vínculos entre nacionalidad y ciudadanía son diferentes, no se excluyen, pero tampoco se implican”. La ciudadanía establece una *relación política* entre el ciudadano y el Estado y engendra el nacimiento de los derechos y deberes políticos.

La confusión que se está superando aceleradamente es creer que hay una sola forma de pertenencia al Estado: la individual, y por tanto la relación Estado-Individuo genera un solo tipo de derechos: los individuales. La plurinacionalidad implica la pertenencia a un Estado no solo como individuos, sino también como colectividades: pueblos y nacionalidades indígenas, en consecuencia, la ciudadanía también implica derechos y obligaciones individuales y colectivas.

LA PROPUESTA DE PLURINACIONALIDAD MAL ENTENDIDA

En el proceso constituyente muchos conceptos no fueron suficientemente debatidos y profundizados, por lo que la propuesta de plurinacionalidad recibió ataques que aquí resumiremos en cuatro de sus principales argumentaciones:

I LA PLURINACIONALIDAD ES UNA AMENAZA DE BALKANIZACIÓN DEL PAÍS. Este criterio fue utilizado por todos sectores de derecha, pero también

por algunos de izquierda. Parte del principio que solo existe una manera democrática de pertenencia al Estado, que es la ciudadanía, como único mecanismo moderno de concepción de derechos y convivencia sociopolítica. Esta perspectiva no da cuenta de los cuestionamientos y evolución histórica que ha tenido el principio bajo el cual se construyeron los estados europeos a lo largo del siglo XIX, esto es, un Estado, una nación, una cultura. En la actualidad varios países han ido modificando sus estructuras uninacionales desde una perspectiva plurinacional: Bélgica, Rusia, Suiza, Canadá, por citar algunos ejemplos, han ido reconociendo estatutos con ese carácter.

Volviendo a los documentos de la CONAIE, ya hemos visto que para sus proponentes la plurinacionalidad es “un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural”. Como sistema político la base es la autodeterminación, que “constituye el Derecho que tienen las Nacionalidades y Pueblos indígenas a la libre determinación y gobierno comunitario propio; esto es, ejercer libremente su propio sistema político y el modelo de desarrollo económico, social, cultural y científico–tecnológico, en un territorio plenamente definido dentro del nuevo Estado Plurinacional unitario”.¹³ Y se enfatiza que “no significa formar un Estado dentro de otro Estado, sino construir un Estado fuerte en base al fortalecimiento de la sociedad y sus culturas, como expresión de su soberanía”. Esta concepción se ratifica en el Art. 1 del proyecto de Constitución presentado por la CONAIE a la Asamblea Constituyente en Montecristi: “El Ecuador se constituye en un Estado Plurinacional, soberano, comunitario, social y democrático de derecho, independiente, laico, solidario, con equidad de género y unitario”.

Este concepto va ligado en todos los documentos oficiales de la CONAIE a otros que hacen referencia a un nuevo tipo de Estado, pluralmente democrático y unitario. En ninguna parte de sus textos encontramos el desconocimiento al Ecuador como Estado unitario. Lo que reiteradamente se critica son sus bases y estructuras discriminadoras, antidemocráticas, injustas; de igual forma, se pone en tela de juicio el fundamento histórico oficialmente impuesto.

Los detractores de la CONAIE gustan poner como ejemplo de lo catastrófico que resultaría tal reconocimiento, lo ocurrido con la ex Yugoslavia.

¹³ CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador. 2007. Pág. 20

Para ellos, la razón de la disolución de ese país centroeuropeo y la guerra que sufrió fue consecuencia del reconocimiento constitucional de su carácter plurinacional, olvidándose u ocultando la crisis económica que padeció, las presiones e intervenciones de potencias extranjeras, concretamente de la Unión Europea y los Estados Unidos.

En este tema, uno de los ataques más violentos provino de otra organización indígena, la FENOCIN, que sostenía que “esta declaración sólo aumentará las confusiones y generará rechazo de la mayoría del Ecuador... La creciente resistencia de la opinión pública a la plurinacionalidad se debe fundamentalmente a la idea generalizada de que atenta contra la unidad nacional y tal adopción se ve como una amenaza a la integralidad del país”.¹⁴

Estos ataques fueron superándose conforme los avances del debate al interior de la Asamblea y fuera de ella.

2 ES UNA PROPUESTA INDIGENISTA Y EXCLUYENTE. Como ya hemos visto, la propuesta de plurinacionalidad descansa sobre la base de combinar la realidad política, económica y cultural del conjunto de la sociedad y del Estado, por lo que el proyecto de la CONAIE “propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas”.

En el proyecto de Constitución presentado por la CONAIE se aborda la totalidad del Estado y de su relación con la sociedad, es decir, trabaja sobre el conjunto de la realidad del país y de la organización del Estado.

3 FALTA DE ARGUMENTO TEÓRICO JURÍDICO PARA SU RECONOCIMIENTO. Según los defensores de la plurinacionalidad, “la innegable existencia de varias nacionalidades y pueblos indígenas, concebidas como entidades socioculturales, plenamente constituidas socioeconómica y políticamente... es el sustento y fundamento”.

Aquí la autodeterminación de los pueblos es su principal elemento. Este sustento está reconocido por el Derecho internacional, tanto el Convenio

169 de la OIT (1998) como la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (2007), estipulan “que los indígenas son sujetos colectivos de derechos, llámense pueblos o naciones”. Este reconocimiento es de suma importancia, porque a partir de él se desprende el reconocimiento del derecho al autogobierno dentro de países independientes. No da pie por ningún lado a que se formen estados independientes. La CONAIE propone más bien la conformación de “Gobiernos Comunitarios” como formas de ejercicio directo de la democracia, no solo de los indígenas, sino del conjunto de la sociedad.

4 LOS INDÍGENAS RECLAMAN LA PROPIEDAD EXCLUSIVA DE LOS RECURSOS NATURALES. La CONAIE en ninguna parte de sus propuestas plantea tal demanda, pide eso si como forma de desmontar el neoliberalismo, consagrar estos recursos como bienes estratégicos de uso y beneficio social. Exige que antes de explotar esos recursos, el Estado consulte a la autoridad indígena o gobierno comunitario. Este argumento es conocido como “soberanía compartida”.

Estas argumentaciones y otros ataques no resistieron los análisis y debates, y fueron perdiendo peso en la Asamblea Constituyente, pero políticamente sirvió para reducir la fortaleza de la propuesta de plurinacionalidad y se quitara sus elementos más insurgentes.

LA PLURINACIONALIDAD EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El reconocimiento del Ecuador como Estado Plurinacional en el proyecto de Constitución es el logro más grande conseguido por la CONAIE. Más allá de los límites que se puso a lo largo del texto, este hecho abre una puerta para transformaciones a mediano y largo plazo. El proyecto de Constitución dice en su Art. 1 “El Ecuador es un Estado constitucional de derecho y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, **intercultural, plurinacional** y laico”. Cabe anotar que para los proponentes, la interculturalidad es parte sustancial de la plurinacionalidad, pero, por razones políticas, en la Asamblea se puso a la interculturalidad como opuesto a la plurinacionalidad, y finalmente se terminó incorporando ambos conceptos.

¹⁴ FENOCIN. Interculturalidad Fuerza de la Patria. 2008. Pág. 11



A partir de este reconocimiento, la Asamblea fue desarrollando lo plurinacional en varios ámbitos de la estructura del Estado. En la parte de los sujetos de derecho que el Estado reconoce constan: Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos (Art. 10). De esta manera se hace una combinación entre el sujeto individual y colectivo; entre derechos individuales y colectivos, lo que se refleja en el reconocimiento de una especie de doble nacionalidad interna: “La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las persona con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional” (Art. 6).

En el ámbito económico, el proyecto de Constitución desarrolla las capacidades de la organización y propiedad comunitaria. El proyecto (Art. 321) en relación con los tipos de propiedad señala que las formas de propiedad son: pública, privada, **comunitaria**, estatal, asociativa, cooperativa, mixta. Hasta aquí no hay ningún avance en relación con la Constitución de 1998, que pese a que reconocía la propiedad comunitaria, no le otorgaba mayores posibilidades de impulso.¹⁵

En el capítulo de los sectores estratégicos del Estado, el Art. 318 determina que “La gestión del agua **será exclusivamente pública o comunitaria**. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego **serán prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias**”. Esto abre posibilidades de desarrollo de las formas comunitarias que son la base socio organizativa, cultural y económica de los pueblos indígenas y de los campesinos. La potencialidad de este reconocimiento está en que lo comunitario también pueda ser construido con sectores no indígenas y urbanos, lo que representa un salto cualitativo respecto de la actual Constitución.

En lo político, según la propuesta de la CONAIE, dos de los pilares fundamentales de la plurinacionalidad son los derechos territoriales y el autogobierno o gobiernos comunitarios. Sobre este punto, el proyecto de Constitución de Montecristi mantiene la actual división territorial interna, esto es, las provincias, cantones y parroquias. Hace si dos renovaciones: las regiones y

las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (Art. 242), estas últimas tendrán categoría de régimen especial.

El Art. 257 del proyecto de Constitución de Montecristi señala que en las circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas se constituirán “gobiernos territoriales autónomos” y que se registrarán por los principios de “interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”. La forma de constituir éstos territorios será mediante consulta popular y con el voto favorable de las dos terceras partes de los votos validos.

El argumento que admite que las circunscripciones territoriales indígenas no alterarán los actuales límites internos (Art. 257) pone barreras a la construcción histórica de los territorios indígenas o comunitarios, ya que su objetivo era recuperar la unidad de los pueblos y nacionalidades que actualmente se hallan divididos en medio de parroquias, cantones y provincias. Hay una contradicción entre los principios prescritos para los gobiernos autónomos y los territorios indígenas, pues para los primeros se fija que se registrarán por la “solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorialidad, integración y participación ciudadana”; en cambio, para los segundos tendrán la interculturalidad y la plurinacionalidad como principios de funcionamiento. En un Estado Plurinacional se supone que estos son principios nacionales, para todos los ecuatorianos, no solo para los indígena o afroecuatorianos, pues así se supondría que las víctimas de la discriminación serían las responsables del monoculturalismo hegemónico.

La propuesta de Gobiernos Comunitarios es un principio de democracia directa, aplicable no solamente a los pueblos indígenas, sino como un criterio general, lo que la Asamblea no aceptó, y lo redujo a las circunscripciones indígenas, aplicable únicamente para este sector.

Concluyendo, si bien el proyecto de nueva Constitución Política tiene varias contradicciones y límites, en el proceso actual significa –como asegura Alejandro Moreano– “una puerta entornada”, su definitiva apertura o clausura dependerá de lo que hagan los actores sociales y políticos.

¹⁵ El Art. 245 de la Constitución de 1998 dice: ...Las empresas económicas, en cuanto a sus formas de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión. El Estado las reconocerá, garantizará u regulará.

LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS

Agustín Grijalva

Doctor en Jurisprudencia, PUCE, Quito;
Máster en Ciencias Políticas, University
of Kansas, Lawrence; estudios doctorales,
University of Pittsburgh.

LA PROPUESTA DE FORTALECER AL ACTUAL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL MEDIANTE UNA CORTE CONSTITUCIONAL CON NUEVA INTEGRACIÓN, PERÍODO Y ATRIBUCIONES HA SIDO UNO DE LOS TEMAS DE DEBATE DURANTE EL PROCESO CONSTITUYENTE.¹ EN MUCHOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN HAN PREDOMINADO LAS OPINIONES Y EVALUACIONES NEGATIVAS, QUE VEN EN LA PROPUESTA DE CORTE CONSTITUCIONAL UN PELIGROSO INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN POLÍTICA EN LA JUSTICIA ORDINARIA, UNA NUEVA INSTANCIA PROCESAL ATENTATORIA A LA SEGURIDAD JURÍDICA, Y UNA SUPERPOSICIÓN DE UN NUEVO PODER SOBRE LA ACTUAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, E INCLUSO SOBRE EL PODER LEGISLATIVO.² ESTAS CRÍTICAS, SIN EMBARGO, HAN CONSISTIDO MÁS EN AFIRMACIONES GENERALES QUE EN ARGUMENTACIONES O ESTUDIOS ELABORADOS. PESE A ELLO, ALGUNAS DE ESTAS CRÍTICAS APUNTAN, COMO VEREMOS, RIESGOS POSIBLES QUE DEBEN SER ANALIZADOS.

El fortalecimiento del Tribunal o Corte Constitucional³ y de las facultades de control constitucional de los jueces no es un proceso aislado del fortalecimiento de las garantías constitucionales, esto es, de los diversos medios que los ciudadanos tienen para hacer valer sus derechos. Los jueces constitucionales definen su rol y ejercen sus atribuciones en buena parte, aunque no

¹ Las denominaciones de *Tribunal Constitucional* o *Corte Constitucional* son prácticamente equivalentes. El proyecto constituyente adopta la denominación de Corte para enfatizar los cambios estructurales que introduce, entre los que destaca el fortalecimiento del carácter jurisdiccional del actual Tribunal Constitucional.

² La Corte Suprema de Justicia ha tenido un rol protagónico en la formulación de estas críticas y en el señalamiento de los riesgos que plantea la Corte Constitucional.

³ Ambas denominaciones son perfectamente equivalentes.

exclusivamente⁴, sobre la base del alcance y funcionamiento de estas garantías.

La Corte Constitucional y las garantías constitucionales en tanto funcionen adecuadamente no pueden sino limitar, orientar y canalizar el poder de las diversas funciones del Estado a efectos de contribuir a integrar lo que ha venido a denominarse una *democracia constitucional*⁵, es decir, un sistema político en el que la mayoría respeta tanto los procedimientos constitucionales democráticos como los derechos constitucionales de los individuos y de las minorías.

Consecuentemente, en este ensayo vincularemos la propuesta de la Corte Constitucional con el fortalecimiento de las garantías constitucionales. Primero analizamos las críticas más razonables y recurrentes respecto al proyecto constituyente de la Corte Constitucional; y luego relacionaremos este proyecto con el fortalecimiento de las garantías constitucionales que se incluye en la propuesta de nueva Constitución.

LA CORTE CONSTITUCIONAL ¿UN SUPERPODER?

Una de las objeciones más frecuentes contra la propuesta de Corte Constitucional dice que constituiría un superpoder por encima de todas las demás funciones y órganos del Estado, un superpoder que no respondería por nada ni ante nadie. Como elementos que evidencian este excesivo poder se aluden las atribuciones de la institución, su periodo y la eliminación del juicio político, lo cual analizaremos más adelante.

En este punto conviene primeramente destacar que el fortalecimiento de los Tribunales o Cortes Constitucionales y de Justicia Constitucional en general, no es en absoluto un proceso local y reciente, sino que prácticamente es un

fenómeno mundial⁶. Es un proceso global iniciado en los años de la posguerra en Europa Occidental⁷ y en los años ochenta y noventa del siglo veinte, paralelamente a los procesos de democratización, en regiones tan diversas como Asia, América Latina⁸ y Europa Oriental. Este proceso responde a la necesidad de que se asegure jurídicamente mediante jueces especializados, procedimientos y normas, la supremacía de la Constitución, es decir, el predominio de los derechos humanos y de los procedimientos democráticos, incluso por sobre la voluntad coyuntural de las mayorías políticas.

Sin embargo, en el caso ecuatoriano existen antecedentes de un Tribunal o Corte Constitucional desde el año 1945, cuando se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales. Pese a estos remotos orígenes y a cierto progreso a partir de 1998, el Tribunal Constitucional no ha obtenido hasta hoy la legitimidad, nivel profesional e independencia que deberían caracterizarle. En balance, es una institución controlada por partidos políticos, gremios y asociaciones, afectada por la corrupción, y en los últimos años sujeta a la permanente remoción de sus vocales por parte del Congreso. La propuesta de una Corte Constitucional parte de esa realidad para formular un proyecto de cambio.

En segundo lugar, la crítica de que la Corte Constitucional constituye un superpoder es inexacta puesto que las atribuciones de la Corte Constitucional, como las de cualquier órgano público, se hallan explícitamente establecidas principalmente en el artículo 436 del proyecto de Constitución. Es cierto que estas atribuciones se fortalecen respecto a las que tiene el actual Tribunal Constitucional en la Carta Política de 1998, pero todas las nuevas competencias son propias de las cortes constitucionales a nivel comparado, comenzando por el control constitucional de decisiones judiciales, que analizamos más adelante, la inconstitucionalidad por omisión o la generación de una jurisprudencia obligatoria.

⁴ Funciones como el control abstracto de inconstitucionalidad y la solución de conflictos de competencias constitucionales tienen también, en el caso de la Corte Constitucional, una trascendental importancia.

⁵ La noción de Democracia Constitucional es desarrollada cuidadosamente por Luigi Ferrajoli en varias de sus obras, entre ellas: Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Garantías: La Ley del Más Débil*, Madrid, Editorial Trotta, 2001. Una respuesta a las críticas sobre este planteamiento en Ferrajoli, Luigi, *Garantismo: una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2006

⁶ En algunos países el control constitucional se ha fortalecido en manos de la Corte Suprema, por ejemplo en Argentina, México o Costa Rica.

⁷ Una obra que demuestra como tal proceso se inscribe en un verdadero cambio de paradigma jurídico, especialmente en Europa Occidental es Gustavo Zagrebelsky, *El Derecho Dúctil*, Madrid, Editorial Trotta, 2005.

⁸ Para una visión general del desarrollo de la justicia constitucional en Latinoamérica y en relación a otras regiones del mundo véase Héctor Fix Zamudio, "Justicia Constitucional y Derechos Humanos en Latinoamérica" En: López Guerra, Luis. *La Justicia Constitucional en la Actualidad*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2002.



En tercer lugar, los magistrados de la Corte Constitucional *si responden por sus actos*, según lo establece el artículo 431, pudiendo ser acusados por el Fiscal General, enjuiciados por la Corte Nacional de Justicia y destituidos por el pleno de la propia Corte Constitucional. No responden ante los órganos políticos que los nombran, ni pueden ser removidos ni reelegidos por ellos, e incluso duran periodos más extensos que sus nominadores, pues lo que se busca es que la Corte sea independiente.⁹ Ciertamente, esta independencia depende no solo de las normas de la Constitución sino de una definida voluntad política, como analizamos al final del presente ensayo.

En conclusión, una Corte Constitucional tiene y requiere límites a su poder. Este órgano como cualquier otro puede verse deformado por una extralimitación en el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, hay factores jurídicos y políticos que la limitan, tales como la enunciación explícita de sus atribuciones en la Constitución y en la ley, la posibilidad de que el Congreso ante un desacuerdo con sus interpretaciones reforme la Constitución, la necesidad de consistencia de la propia jurisprudencia constitucional, y el que sus sentencias sean obedecidas, así como la incidencia de la opinión pública sobre la legitimidad de la Corte e incluso la posibilidad de que sentencias arbitrarias sean revisadas por Cortes Internacionales de derechos humanos. Por estas y otras razones, cuando una Corte Constitucional se integra con profesionales idóneos e independientes es frecuente el ejercicio de una prudente auto limitación en el ejercicio de sus funciones.

EL RIESGO DE UNA NUEVA INSTANCIA

El proyecto de nueva Constitución (Art. 439) faculta a la Corte Constitucional a conocer acciones extraordinarias de protección —es decir lo que antes se denominaba amparo— contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriados, cuando aquellos violan el debido proceso u otros derechos fundamentales. Esta ha sido una de las innovaciones más criticadas por cuanto se ve en ella una innecesaria y peligrosa

⁹ Para una revisión histórica de la dependencia política del Tribunal Constitucional respecto al Congreso y el corporativismo en el Ecuador pueden verse mis artículos: Grijalva, Agustín. “Constitucionalidad, Institucionalidad y Derecho en el Ecuador” en Ecuador Debate 71 – Derecho, Reforma Política y Estado, Quito, CAAP, 2007. Así como Grijalva, Agustín. “¿Constitución sin constitucionalismo?: Urgencia de un Tribunal Constitucional Independiente”, en Revista de Derecho Foro 7, Quito, Corporación Editora Nacional, 2007

prolongación de los procesos judiciales mediante una nueva instancia, que supuestamente no encuentra paralelo en el Derecho Comparado.

Esa es una innovación innecesaria, afirman los críticos, pues son o deben ser los propios jueces los que resguardan en el trámite de las causas el debido proceso. Es peligrosa porque abre la posibilidad de que muchos abogados recurran a este amparo extraordinario para dilatar aun más los procesos judiciales, atacando incluso la cosa juzgada de las sentencias y por tanto la seguridad jurídica, se afirma.

Los riesgos, según estos críticos, van más allá, puesto que al ser la Corte Constitucional una institución politizada, con esta facultad se convierte en un instrumento de intervención política directa en la justicia ordinaria. En tal sentido, incluso la Corte Suprema —la Corte Nacional de Justicia en la Constitución propuesta— pierde su carácter de tribunal máximo de la justicia ordinaria y queda subordinada a estos designios políticos, afirman sus críticos.

Respecto a estas críticas hay que señalar primero que la institución de *control constitucional de decisiones judiciales* no es, como algunos han dicho, una novelaría o extravagancia. Por el contrario, la institución existe en muchos países con sistemas jurídicos similares al nuestro. Existe con mayor o menor amplitud en todos los demás países de la Comunidad Andina, así como en Chile, España o Alemania por citar algunos casos. A nivel del Derecho Comparado, lo extraño más bien es la prohibición absoluta que establece la Constitución ecuatoriana de 1998, como lo expresa la Comisión Andina de Juristas: “De los países de la región, Ecuador es el único que contiene una restricción absoluta a la posibilidad de iniciar un proceso de amparo contra una resolución judicial”¹⁰

En efecto, la creciente difusión internacional del control constitucional de decisiones judiciales responde a una lógica incontestable y a una necesidad estructural. Si en un país regido por una Constitución, el Tribunal o Corte Constitucional es el máximo órgano de interpretación y control constitucional, para cumplir esta función debe tener también la posibilidad de controlar la constitucionalidad de los actos del poder judicial. Para tal objetivo

¹⁰ Comisión Andina de Juristas, *Los Procesos de Amparo y Habeas Corpus: un análisis comparado*, Lima, 2000

debe actuar estrictamente cuando hay realmente un problema constitucional, como la violación al debido proceso, pues de otra manera violaría el principio de independencia judicial y se arrogaría funciones de la justicia ordinaria.

No obstante, algunos ministros de la actual Corte Suprema de Justicia han esgrimido el argumento de que en el caso de los jueces, son ellos mismos los que controlan el debido proceso y protegen los derechos fundamentales en las causas que conocen. Ciertamente eso es lo que *debe suceder* pero no lo que *siempre sucede*. Y es justamente para la segunda situación que existe el control constitucional de decisiones judiciales y otros actos de autoridad pública.

Los jueces ordinarios no solamente que están obligados a actuar en el marco de la Constitución, como lo está cualquier autoridad pública, sino que cumplen funciones de protección de la Carta Fundamental mediante instituciones como las garantías jurisdiccionales (Amparo, Habeas Corpus, Habeas Data, etc.) y el examen de la constitucionalidad de las normas legales e infralegales que aplican en el proceso. Esta sujeción de todas las funciones, órganos y autoridades públicas a la Constitución es lo que define al Estado Constitucional moderno.¹¹ Por supuesto, se podría esperar de los jueces, por sus propios conocimientos y experiencia, un autocontrol constitucional más estricto, más eficiente, pero no perfecto.

Ahora bien, incluso bajo el supuesto que los jueces ordinarios cumplan siempre con el debido proceso, bien pueden surgir diferencias entre ellos respecto a la interpretación constitucional de ciertos principios o ciertos derechos. ¿Quién puede unificar criterios en estos casos? Una posibilidad sería que lo haga la Corte Suprema de Justicia o la Corte Nacional de Justicia. Pero en ese caso surgirían inevitablemente contradicciones con la interpretación y jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En un sistema de control constitucional mixto como el nuestro, donde hay elementos de control concentrado, es necesario que un único tribunal actúe como órgano de cierre del sistema y supere esas diferencias interpretativas mediante una jurisprudencia única y obligatoria. La falta de unidad y claridad en la interpretación de los derechos fundamentales es claramente una

¹¹ Un interesante libro que muestra sistemáticamente la necesidad lógica y política de esta sujeción es el de Manuel Antonio Peña Freire, *La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho*, Madrid, Editorial Trotta, 1997

situación atentatoria a la seguridad jurídica de los ciudadanos, y es por ello que se requiere esta labor unificadora de la Corte Constitucional.¹²

Son razonables las críticas en el sentido de que una atribución de este tipo crearía una nueva instancia y dilataría los procesos, pero lo son únicamente bajo el supuesto de una inadecuada regulación legal de tal atribución y un verdadero abuso de aquella por parte de la Corte Constitucional. Por el contrario, si la Corte Constitucional se limita estrictamente a examinar las violaciones al debido proceso constitucional, u otras evidentes violaciones al contenido esencial de los derechos fundamentales, tal control contribuye antes que dificulta el correcto funcionamiento de la justicia ordinaria.

En efecto, la propuesta constituyente apunta a una estricta regulación de tal atribución, y la Corte Constitucional regularía adicionalmente esta facultad mediante su propia jurisprudencia. Según el proyecto de nueva Constitución, esta atribución de la Corte Constitucional se ejerce *solo cuando los autos y sentencias sean definitivos y se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal*, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional violado. (Art. 95)

A estas regulaciones habrá que agregar las que desarrolle la nueva Ley Orgánica de Control Constitucional en relación con plazos y otros requisitos que posibiliten un razonable y adecuado funcionamiento de la institución. En definitiva, esta atribución de la Corte Constitucional no es absoluta o incondicionada, sino que tendrá un carácter reglado y excepcional.

De hecho, la estricta regulación legal y jurisprudencial de este tipo de control –y no su exclusión– ha sido la solución que se ha implementado en países como Colombia, Perú o España.

Es cierto también que una facultad de este tipo en manos de una Corte Constitucional manipulada políticamente o corrupta implica grandes riesgos, puesto que convertiría a la Corte en un instrumento de ilegítima intervención en la justicia ordinaria. Pero la solución a tal problema no es atrofiar el

¹² Esta necesidad ha sido bastante debatida en el caso colombiano. Véase Catalina Botero y otros, Tutela contra Sentencias: Documentos para el Debate: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad <http://dejusticia.org/>

desarrollo de la justicia constitucional en el país sino luchar por una Corte Constitucional independiente y profesional.

No es aceptable atrofiar el desarrollo de las instituciones que el país necesita para defender los derechos de sus ciudadanos bajo el argumento de que tales instituciones han funcionado mal o que pueden ser manipuladas por el gobierno de turno, o por los partidos y movimientos políticos. Si tal fuera el caso, habría que eliminar también otras atribuciones de la Corte Constitucional igual de importantes respecto al control constitucional sobre normas generales o actos de autoridad pública. Es más, en esa misma lógica, otras funciones o instituciones deficientes como el Congreso, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía o la propia Corte Suprema deberían, para subsistir o mejorar, ser privadas de funciones que le son propias.

El control de la constitucionalidad de las decisiones judiciales lo que exige es un serio compromiso político con el Estado Constitucional, y por tanto con la independencia y profesionalismo de la Corte Constitucional.¹³ Es esta decisión y compromiso político –y no la eliminación o debilitamiento de la Corte– lo que puede fortalecer el Estado Constitucional de Derecho en el Ecuador. En todo caso, más adelante volveremos sobre las condiciones políticas de la propuesta.

LA RELACIÓN ENTRE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Otras críticas a la propuesta de Corte Constitucional provinieron incluso de algunos asambleístas de Alianza País durante los debates y hacían relación a la relación de la Corte con la Función Legislativa. La preocupación fundamental es que la Corte al actuar como intérprete máximo de la Constitución coarte, disminuya o desplace la discusión y definiciones democráticas que deben tener lugar en el legislativo.

Este es un viejo y permanente debate que persigue a las cortes

¹³ He examinado estas condiciones políticas en mi artículo “Independencia, Acceso y Legitimidad de la Corte Constitucional”, publicado en *Un Cambio Ineludible, La Corte Constitucional*, Quito, Tribunal Constitucional, 2007.

constitucionales alrededor del mundo. El problema radica en la amenaza de aristocracia judicial que supone un Tribunal Constitucional no elegido popularmente y que puede imponerse a la voluntad de los representantes votados por los electores. No tenemos aquí espacio para reproducir los fuertes argumentos a favor y en contra de las cortes constitucionales a este respecto.¹⁴ Pero si puede afirmarse que va desarrollándose un creciente consenso que plantea que en el Estado constitucional moderno la función legislativa y el control constitucional son dos realidades en tensión pero complementarias.

En efecto, sin un control constitucional que resguarde los procedimientos, los derechos y límites inherentes al proceso democrático, la actuación legislativa puede derivar en un autoritarismo mayoritario que diluya el propio marco constitucional. Inversamente, una Corte Constitucional extremadamente formalista e insensible a las tendencias políticas democráticas prevalentes en un momento dado puede convertirse en un grave obstáculo a los cambios legítimos y necesarios. Un Estado constitucional requiere entonces, pese a las inevitables tensiones, un trabajo de cooperación y complementariedad entre la Función Legislativa y la Corte Constitucional.

FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

El proyecto de nueva Constitución no solo fortalece a la Corte Constitucional sino que complementariamente, y en comparación con la Constitución de 1998, fortalece también las garantías constitucionales. Esta consolidación está dada tanto por la *ampliación del tipo de garantías* como por el *desarrollo de las actuales garantías jurisdiccionales* incluidas en la Constitución de 1998, esto es, el Amparo, el Habeas Corpus, el Habeas Data, y la Defensoría del Pueblo.

En efecto, no es posible una Corte Constitucional defensora de los derechos humanos sin una adecuada gama de garantías, puesto que son éstas las

¹⁴ Puede examinarse al respecto Roberto Gargarella, “Las Amenazas del Constitucionalismo, Derechos y Democracia”, en: Marcelo Alegre, et. al. *Los Derechos Fundamentales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2003. Una moderna defensa del constitucionalismo se encuentra en Luigi Ferrajoli, *La Democracia Constitucional*, en Curtis Christian, comp., *Desde Otra Mirada*, Buenos Aires, Eudeba, 2001.



que permiten a los ciudadanos concurrir ante los jueces o ante las instancias políticas para exigir tales derechos. En relación con el tipo de garantías, la propuesta de nueva Constitución, en línea con la doctrina constitucional más moderna¹⁵, amplía e incluye nuevas modalidades más allá de las establecidas en la Constitución de 1998.

Las *nuevas garantías* según el proyecto de Constitución son las de carácter normativo, las políticas públicas, y las garantías políticas o de participación ciudadana. El principio central que guía su inclusión es el de que existen múltiples mecanismos, a más de las garantías jurisdiccionales, que obligan a las instituciones y autoridades estatales a respetar y desarrollar los derechos humanos. Así por ejemplo, las *garantías normativas* (Art. 85) establecen la obligación de los legisladores de regular los derechos fundamentales exclusivamente mediante ley (reserva de ley), y la de no atentar contra el núcleo de tales derechos. Por otra parte, las políticas públicas (Art. 86) son concebidas también como medios o garantías de los derechos fundamentales. Finalmente, las *garantías políticas* destacan la participación ciudadana como un mecanismo de exigibilidad de estos derechos.

Esta *ampliación de la noción de garantía constitucional* subraya el hecho de que son todas las funciones del Estado, todas las autoridades públicas y en ocasiones los particulares, y no solo los jueces, los obligados a respetar y hacer respetar los derechos fundamentales que establece la Constitución. Constituye por tanto una visión del poder estatal a su vez limitado por y al servicio de estos derechos.

En relación con las *garantías jurisdiccionales* también hay importantes avances respecto al texto de 1998. El proyecto de nueva Constitución en unos casos des-formaliza estas garantías, en otros las constitucionaliza o amplía su objeto, así como las posibilidades de quienes pueden ejercerlas. Por ejemplo, en los casos del Amparo y del Habeas Corpus hay una des-formalización y una ampliación tanto de la legitimación activa como del objeto de cada garantía.

¹⁵ Al respecto, pueden consultarse entre otras las siguientes obras: Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías: La Ley del Más Débil*, Madrid, Editorial Trotta, 2001. Pisarello, Gerardo, *Los Derechos Sociales y sus Garantías*, Madrid, Editorial Trotta, 2007, especialmente el capítulo seis. Pérez Luño, Antonio, *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1986. Peces-Barba, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales*, Madrid, Universidad Carlos III, 1999. Antonio Manuel Peña, *La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho*, Madrid, Editorial Trotta, 1997.

En el caso del Habeas Data hay una ampliación, o al menos una descripción más detallada del objeto de la garantía, mientras que la acción de acceso a la información pública se constitucionaliza, pues antes había sido establecida y regulada solo al nivel de la ley. Este fortalecimiento de las garantías se inscribe en la tendencia más global de fortalecimiento de la justicia constitucional en el Ecuador.

Todas estas garantías ya constan en la Constitución de 1998, pero han sido objeto —especialmente en el caso del Amparo— de una serie de restricciones formalistas que desnaturalizan su función de acciones sencillas, ágiles, sumarias y eficaces para la protección de derechos.

A fin de ir superando este problema se desarrolla una sección común de principios de estas garantías que sirva de contención normativa a las tendencias formalistas y restrictivas de la cultura jurídica tradicional, dominante en el país. Por supuesto, ello no significa que estas acciones no deban ser reguladas mediante la Constitución y la ley, pero esta regulación no debe ser tal que resulte en una restricción indebida de la función principal de estas garantías, cual es la efectiva protección de los derechos constitucionales.

Estos principios comunes a las garantías hacen relación a quienes pueden ejercerlas, la competencia de los jueces que conocen estas acciones, los procedimientos pertinentes incluyendo medidas cautelares, audiencia, pruebas, sentencia y apelación, así como la ejecución de las sentencias, las sanciones por su incumplimiento y su eventual revisión por parte de la Corte Constitucional. En este marco se ha dado especial atención a la *reparación integral* que tiene que dar lugar una sentencia derivada de una acción constitucional cuando se ha violado un derecho establecido en la Carta Fundamental.

Otro cambio crucial viene dado por el carácter obligatorio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de garantías (Art. 436 núm. 6). Es ineficiente que una Corte decida cientos de veces lo mismo en casos similares (por ejemplo los casos de amparo por parte de policías y militares a quienes se ha dado de baja). Es necesario seleccionar casos tipo y casos difíciles para que las sentencias de la Corte Constitucional dictadas en tales casos sirvan de jurisprudencia constitucional obligatoria para los demás jueces que resuelven garantías y unifiquen la interpretación de derechos fundamentales en todo el sistema judicial.



Un breve examen que hacemos adelante, de cada una de las principales garantías jurisdiccionales evidencia como estas se fortalecen en el proyecto de nueva Constitución:

EL AMPARO O RECURSO DE PROTECCIÓN: en general, se trata de superar las inconstitucionales restricciones al Amparo que habían sido introducidas los últimos años mediante resoluciones de la Corte Suprema, así como mediante reglamentos y jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional.¹⁶

Se establecen dos tipos de amparos: (1) La acción ordinaria de protección, y (2) La acción extraordinaria de protección. Ya hemos analizado el alcance del amparo contra decisiones judiciales o acción extraordinaria de protección. Respecto a la acción ordinaria, que es la acción de amparo que establece la Constitución de 1998, se amplía su objeto a situaciones en que el agraviado se halla en estado de subordinación, indefensión o discriminación, así como a casos en que la violación del derecho resulta de una inadecuada prestación de los servicios públicos. Se ratifica que el amparo procede contra *cualquier autoridad pública*, exceptuando los jueces contra cuyas decisiones procede la acción extraordinaria de protección. Todos estos cambios buscan que el amparo proteja efectivamente los derechos de los ciudadanos contra cualquier acto de violación de sus derechos, sean actos de autoridad pública o decisiones judiciales.

EL HABEAS CORPUS: En relación con esta acción el cambio fundamental respecto a la Constitución de 1998 está dado también por la ampliación de su objeto. La propuesta –acorde con la jurisprudencia interamericana de derechos humanos– amplía el Habeas Corpus de aquellas situaciones de detención arbitraria por parte de autoridades públicas, a toda forma arbitraria de privación de la libertad. En efecto, esta privación arbitraria puede ser también causada por un particular como, por ejemplo, en el caso de enfermos internados en hospitales, públicos o privados, a quienes los directivos de esos establecimientos arbitrariamente les privan de su libertad u otras situaciones análogas. Esta ampliación del objeto de la acción destaca además que el Habeas Corpus protege la vida e integridad física de quienes están privados de su libertad; estableciéndose al efecto un detallado procedimiento que incluye

¹⁶ La nueva Constitución cambia el nombre del Amparo al de Recurso de Protección, pero en cuanto a su contenido se trata de la misma garantía constitucional.

el inicio de acciones penales a quienes ejecutan actos de tortura, trato cruel, inhumano o degradante. Al constitucionalizar el Habeas Corpus Judicial la propuesta permite interponer la acción incluso si la privación arbitraria de la libertad ha sido dispuesta en el curso de un proceso penal.

EL HABEAS DATA: Se completa y perfecciona el procedimiento de la acción de Habeas Data establecido de forma más general en la Constitución de 1998. De esta forma se busca una protección más efectiva. Para este efecto, se incluye como objeto del Habeas Data los datos genéticos y los archivos de datos personales; se aclara que la acción puede interponerse sin importar si la información se halla en forma electrónica o manual. El titular tiene derecho a conocer la finalidad, propósito, origen y destino de su información personal. Si los datos son sensibles, el titular podrá pedir que se adopten medidas de seguridad adecuadas.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: Puesto que el derecho a la información se prevé como un derecho constitucional, su garantía se incluye directamente en la nueva Constitución. Actualmente ese derecho consta en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), bajo la denominación de “recurso de acceso a la información pública”. La constitucionalización de ese derecho tiene la ventaja de integrar esta acción al sistema general de garantías constitucionales, sujetándola a sus principios procesales generales y protegiéndola de tendencias restrictivas de tipo legal, reglamentario y jurisprudencial.

CREACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO: A fin de asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas y de las sentencias se establece esta nueva acción presente en otros ordenamientos jurídicos. La propuesta responde al hecho de que con frecuencia las decisiones judiciales no son acatadas por autoridades, funcionarios administrativos o particulares. Para el efecto se precisan los requisitos que debe cumplir un mandato legal o judicial para ser objeto de la acción.

Respecto a las innovaciones reseñadas arriba, una de las críticas más frecuentes (incluso al interior del bloque de Alianza País) fue que eran excesivamente reglamentaristas para incluirse en la Constitución. Esto es correcto en abstracto, pero en el caso ecuatoriano tal reglamentarismo se vuelve una necesidad considerando que durante los últimos años las garantías jurisdiccionales

han sido inconstitucionalmente restringidas mediante legislación, resoluciones y jurisprudencia. Por ejemplo, mediante resoluciones de la Corte Suprema de Justicia se prohibió inconstitucionalmente el Amparo contra actos de gobierno, mientras el Tribunal Constitucional sistemáticamente ha negado amparos por requisitos formales secundarios y no ha dado suficiente protección mediante la acción de Amparo a derechos sociales, colectivos y difusos. Estas deficiencias de la dimensión constitucional en la cultura jurídica ecuatoriana convierten en necesario lo que en teoría es inconveniente: una regulación constitucional más detallada de las garantías. En todo caso, será la nueva Ley Orgánica de Control Constitucional que tiene que dictarse la que regule estas materias.

LOS OBJETIVOS Y LAS CONDICIONES POLÍTICAS DE LA PROPUESTA

El fortalecimiento de la Corte Constitucional se inscribe en un proceso más amplio de cambio de la justicia constitucional en su conjunto. No se trata de hacer de la Corte un superpoder, sino de conformarla en un órgano verdaderamente jurisdiccional de control e interpretación constitucional. Para el efecto se fortalecen tanto los derechos como las garantías constitucionales. Un funcionamiento adecuado de estas instituciones debería distribuir y limitar el poder antes que concentrarlo. Las críticas a la propuesta de Corte Constitucional han confundido sistemáticamente dos asuntos relacionados pero diversos: una cosa es el diseño normativo de la Corte Constitucional que consta en el proyecto de nueva Constitución, y otro las condiciones políticas para su implementación.

En cuanto al diseño, contrariamente a lo que afirman ciertas críticas desinformadas y poco cuidadosas, en la propuesta de Corte Constitucional no hay algo que sea absurdo, novelaría o infantilismo, para usar algunos calificativos usados con excesiva facilidad en la prensa, especialmente en varios editoriales. Las atribuciones, composición y periodos de la propuesta de Corte Constitucional son comunes en el Derecho Comparado, puesto que son necesarias y coherentes en un Estado Constitucional. El modelo de la Corte Constitucional ha sido duramente atacado por los medios de comunicación y por la oposición, calificándolo como parte de un proyecto autoritario del gobierno

de Rafael Correa, un mecanismo de concentración de poder y de intervención política en el sistema judicial. Empero, los argumentos contra el modelo revelan que la verdadera preocupación de los críticos es respecto a las condiciones políticas en que surge, es decir, a la implementación del mismo.

A este respecto, hay que aclarar que la propuesta del modelo de Corte Constitucional no surge originariamente del gobierno de Rafael Correa, sino de la Comisión de Juristas del CONESUP que preparó un proyecto de Constitución. Tiene por tanto un origen académico y técnico antes que político. La propuesta de Corte Constitucional no es resultado de ninguna novelaría, sino de un proceso de estudio e investigación en el Derecho Comparado y la historia constitucional ecuatoriana, investigación que incluso antecedió a la Constituyente de Montecristi por varios meses. En este proceso también intervino el actual Tribunal Constitucional mediante una propuesta oficial, pero esta propuesta en buena parte siguió las líneas matrices originales del proyecto CONESUP.

La propuesta de despartidización de las cortes, los jueces y los organismos de control del Estado si ha sido un eje esencial de la propuesta de Alianza País, desde la campaña presidencial de Rafael Correa. Este es un compromiso político e histórico del gobierno de Alianza País con el pueblo del Ecuador. En noviembre del 2007 el Presidente Correa expresaba ante un amplio auditorio nacional e internacional:

... el Gobierno propenderá a una Corte Constitucional integrada por los mejores juristas del país, elegidos de preferencia mediante un procedimiento de designación meritocrática, justo y transparente, de acuerdo con rigurosos criterios de selección. Igualmente es necesaria la generación de una nueva estructura para la jurisdicción constitucional a fin de garantizar su independencia, autonomía y plena eficacia en la realización de su función como máximo guardián de la supremacía de la Constitución.¹⁷

Este compromiso político plantea el problema de la forma de nombramiento o designación de los magistrados de la Corte Constitucional. El asunto fue discutido por meses, incluso desde el tiempo de la Comisión del CONESUP. La conclusión fue que el proceso de designación debía complementar

¹⁷ Varios, Un cambio ineludible, La Corte Constitucional, Quito, Tribunal Constitucional, 2007, Pág. 17



los aspectos meritocráticos y políticos. En primer lugar, esto significa que la designación debe ser política, aunque no partidista, a fin de otorgarle legitimidad a la Corte Constitucional mediante nombramientos realizados por las autoridades electas. En segundo lugar, estas autoridades no pueden ni deben elegir a cualquier persona como magistrado, sino que deben seleccionar solo entre quienes tengan los méritos profesionales y éticos para esta función. La valoración de estos méritos debe hacerse de cara al país, bajo procesos de veeduría e impugnación ciudadana.

En general, todo sistema de designación de cortes constitucionales es imperfecto. Ahora bien, si el Presidente Correa tiene mayoría en la Asamblea Nacional y desarrolla un control directo sobre la Función de Transparencia y Control Social, el sistema de designación propuesto por la nueva Constitución no es el más equilibrado. Sin embargo, el mejor sistema es aquel en que quienes nombran asumen responsablemente esta función y no le toman como un mecanismo de manipulación política.¹⁸ En todo caso, el proyecto de Constitución plantea para los magistrados un periodo largo sin reelección, de renovación por tercios, sin juicio político o posibilidad de remoción por parte de quienes los nombran. Estas condiciones favorecen la independencia de los magistrados, conforme a varios estudios de Derecho Comparado.

Por otra parte, una Corte Constitucional subordinada al Gobierno, integrada por magistrados políticamente serviles, cuestionados ética y profesionalmente, es algo absolutamente contrario a la propuesta o modelo normativo que se viene comentando. La Corte Constitucional tiene como su función inherente la de limitar el poder del Ejecutivo y del Legislativo, mediante la defensa de los derechos fundamentales y la división del poder que el proyecto de Constitución establece. Una orientación autoritaria de cualquier gobierno es consustancialmente contraria y excluyente de una Corte Constitucional sería.

Las fuerzas democráticas deben defender y exigir que la Corte Constitucional sea realmente independiente y profesional, en lugar de atacar la propuesta misma de Corte. La Corte Constitucional puede y debe operar

como un contrapeso legítimo al Ejecutivo y a la Asamblea Nacional (antes el Congreso), un contrapeso orientado no a obstaculizar sino a coordinar y complementar la actividad del Presidente y de los legisladores, de modo que la actividad de estos se halle constitucionalmente canalizada. Se requiere entonces una Corte Constitucional decidida a limitar claramente las violaciones a la Constitución a que se había acostumbrado la clase política en el Ecuador.

¹⁸ Pensemos en sistemas en los que la designación se concentra casi totalmente en el Presidente, como la Corte Suprema de Estados Unidos. Ello muestra que más importante que quien nombra, es a quien se nombra, bajo qué criterios y en qué condiciones se desempeña la magistratura.

EL BUEN VIVIR: OBJETIVO Y CAMINO PARA OTRO MODELO

Magdalena León T.

Economista y feminista. Integrante de la Red Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía. Participó como asesora en la Asamblea Nacional Constituyente 2007-2008.

LA NOCIÓN DE BUEN VIVIR PRESIDE LA CONSTITUCIÓN DE 2008 Y CIRCULA EN EL ESPACIO DE SUS 444 ARTÍCULOS. SIGUIENDO EL ORDEN DEL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL, EL PREÁMBULO SEÑALA: “(DECIDIMOS CONSTRUIR) UNA NUEVA FORMA DE CONVIVENCIA CIUDADANA, EN DIVERSIDAD Y ARMONÍA CON LA NATURALEZA, PARA ALCANZAR EL BUEN VIVIR, EL SUMAK KAWSAY”. LUEGO, EN EL TÍTULO II, EL CAPÍTULO SEGUNDO SE DENOMINA “DERECHOS DEL BUEN VIVIR”. MÁS ADELANTE, EL TÍTULO VII SE LLAMA “RÉGIMEN DEL BUEN VIVIR”.

A lo largo de todo el texto se evoca el término más de veinte veces. No se trata de una mera reiteración, esto da cuenta de su papel de principio ordenador que permite anudar los aspectos innovadores y aquellos de continuidad y hasta de inercia que se conjugan en la nueva propuesta. Expresa la búsqueda de un salto cualitativo para lograr una Constitución holística, integral, a la altura de los tiempos y sus desafíos de cambio.

Esta categoría, que aparece en las constituciones del siglo XXI en la región¹, es sin duda una de las más ricas, de las más contemporáneas en esta fase mundial y generalizada de búsqueda de alternativas. Sintetiza visiones y prácticas ancestrales, debates y propuestas actuales, el acumulado de pensamiento crítico y luchas sociales de las décadas recientes. Junta dinámicas nacionales e internacionales de respuesta al *modelo de desarrollo* y al *modelo de civilización* que han conducido a una situación reconocida como insostenible.

¹ El Buen Vivir consta en la Constitución boliviana aprobada en 2007, como Vivir Bien.

Como toda visión innovadora, su aplicación en el caso ecuatoriano refleja las variadas lecturas o interpretaciones que admite y requiere, pero no es ajena a aspectos de la realidad, de un aquí y ahora que habla de las posibilidades para su concreción.

El Buen Vivir –inseparable de la categoría diversidad– ha mostrado su utilidad para responder al sentido de urgencia del cambio que motivó el proceso constituyente, y para orientar transformaciones estratégicas, que tiene un plazo más largo de maduración. Por eso se vuelve al mismo tiempo un objetivo y un camino.

En estas páginas se procura esbozar una visión de los aspectos más destacados del Buen Vivir en la Constitución propuesta, en cuanto a sus alcances para superar el neoliberalismo y para delinear un modelo económico alternativo, en este caso inseparable de otro modelo de sociedad.

BREVE REFERENCIA AL CONTEXTO INTERNACIONAL

Puede decirse que el Buen Vivir aparece como posible paradigma alternativo en el nuevo siglo, cuando la proliferación de *post* es el indicio más contundente de crisis y agotamiento, pero sin llegar a articular una salida o respuesta: desde el post-neoliberalismo y post-desarrollo, hasta la post-ciencia y post-universidad.

En estos años inmediatos, las evidencias incontrovertibles sobre el fenómeno de calentamiento global provocado por el modelo depredador impuesto en el planeta, han motivado un consenso mundial antes eludido: la necesidad de transitar hacia otros modos de producir, consumir y organizar la vida.²

Previamente, la inconveniencia del formato neoliberal con su tesis de mercantilización de la vida a escala global, había llevado incluso a la revisión del Consenso de Washington, para introducir algunos ajustes en el afán de tornarlo viable. El Banco Mundial llegó a señalar: “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán

² Consenso antes logrado entre los crecientes sectores críticos, que han impulsado iniciativas de alcance planetario como el Foro Social Mundial.

los que se quieren realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible”³. Estos reacomodos, que ocurren desde hace ya una década, indican las incertidumbres que tocan hasta las esferas del poder mundial.

El cambio que ahora se busca es al mismo tiempo urgente y profundo. Boaventura de Sousa Santos caracteriza este momento como paradójico: “Por un lado, existe un sentimiento de urgencia, de que es necesario hacer algo ya ante la crisis ecológica que puede llevar al mundo a colapsar; ante desigualdades sociales tan intensas que no es posible tolerar más (...) pero por otro lado, hay un sentimiento casi opuesto: las transformaciones que necesitamos son de largo plazo, son civilizacionales. No es posible cambiar todo ahora, porque para ello no basta tomar el poder; es necesario transformar este Estado moderno, cuya crisis final fue producida por el neoliberalismo (...) Este planteamiento hoy es común en varios países del continente, y quizás también en Europa aunque por razones diferentes.”⁴

Al tiempo que ocurre esta búsqueda, desde el dinamismo de su acción colectiva, la cosmovisión y la práctica de los pueblos indígenas –donde se origina el concepto– fueron cobrando interés y legitimidad como alternativa ya no sólo para ellos mismos, sino para todas/os. Esto supone un giro en la colonialidad del poder que instaló como referentes universales el pensamiento y las políticas producidos en el Norte.

Por otra parte, el paradigma del Buen Vivir resulta convergente y se nutre de análisis y propuestas avanzadas desde hace décadas por la economía feminista y la ecologista, que han cuestionado las nociones de economía y riqueza en sus formas predominantes clásica y neoclásica, y que postulan la sostenibilidad ambiental y humana como centrales e indisolubles.⁵

El Buen Vivir en su formulación básica pone el acento en la relación armónica e integral entre los seres humanos y la naturaleza. Dice Alberto Acosta: “El Buen Vivir nace de la experiencia de vida colectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas. Busca la relación armoniosa entre los seres humanos

³ Informe del Banco Mundial 1997, citado por Zurbriggen, 2007.

⁴ Boaventura de Sousa Santos, Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad, conferencia, Asamblea Constituyente, Montecristi, marzo 2008 (inédito).

⁵ Cristina Carrasco, “La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?”, en *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*, Magdalena León T. (comp.), REMTE – CLACSO, Porto Alegre, 2003



y de estos con la Naturaleza... Es un elemento fundamental para pensar una sociedad diferente, una sociedad que rescate los saberes y la tecnologías populares, la forma solidaria de organizarse, de dar respuesta propia...”⁶

ALCANCES GENERALES EN LA CONSTITUCIÓN PROPUESTA

Una primera constatación es que el término Buen Vivir no destaca en las principales propuestas que fueron encaminadas hacia la Asamblea Constituyente, si bien algunas de ellas aluden a sus elementos fundamentales.⁷ El término se adopta, va tomando forma y adquiriendo sentido en el proceso de diálogos, debates y definiciones de las diversas mesas y del pleno. Tal proceso puso en evidencia los límites de nociones que hasta entonces aparecían como insustituibles: progreso, crecimiento, desarrollo, bienestar. Los desafíos de cambio superaron esas nociones⁸, abriendo paso a la novedad del Buen Vivir.

El término se convirtió así en un medio para responder a expectativas previas y para dotar de unidad y coherencia al extenso conjunto de enunciados resultantes. Veamos, brevemente, estos alcances:

Sirve para superar la “disfuncionalidad existente entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución”⁹ (de 1998), problema que había sido señalado desde múltiples voces, que reconocieron la importancia de los avances en derechos y la inviabilidad marcada por las orientaciones neoliberales predominantes en las otras secciones. El riesgo de reincidencia no se produjo en Montecristi: la visión integral que se adoptó marcó la conexión entre los derechos del Buen Vivir (Art. 12 - 34) y el régimen del Buen Vivir (Art. 340-394), a su vez correlacionado con el régimen de desarrollo, la soberanía económica, la participación. Las referencias cruzadas son insoslayables: derechos y responsabilidades, el Buen Vivir es objetivo de la economía –vista ahora en

⁶ Alberto Acosta, El «buen vivir» para la construcción de alternativas, 2008

⁷ Hacia la ANC fluyeron decenas de propuestas y centenares de delegaciones. Aludimos en este artículo solo aquellas que sobrepasaron lo sectorial y reivindicativo para repensar y redefinir el país como un todo: ILDIS, 2007; CONESUP, 2007; CONAIE, 2007; Gobierno Nacional, 2007; Movimiento de Mujeres, 2008.

⁸ A pesar de las constantes reconceptualizaciones del desarrollo o de la asignación de “apellidos”: ‘desarrollo con equidad’, ‘sostenible’, ‘humano’, etc.

⁹ ILDIS, Revista La Tendencia, Las Izquierdas y la Constituyente. Programa Constitucional, Quito, 2007, Pág. 3

su amplitud y diversidad, en sus dimensiones productiva y reproductiva– y preside la acción del Estado.

La disfuncionalidad citada (Constitución de 1998) no era apenas un problema técnico. Fue el reflejo de una visión que separó de manera tajante lo económico de lo social, asignando a cada campo, de manera arbitraria, actores y atributos. Responde al desafío de “revertir las condiciones de explotación de las dos principales fuentes de riqueza social: los seres humanos y la naturaleza”¹⁰. Esta explotación, exacerbada bajo el neoliberalismo, deviene del objetivo central de acumulación inherente al capitalismo, pero a su vez se remite a una disociación entre seres humanos y naturaleza, tiene un antecedente civilizatorio que cobija a ese sistema económico, que supone la fragmentación de la vida, la confrontación con la naturaleza, el no reconocimiento de la común pertenencia a un mismo sistema de vida.

El Buen Vivir permite esbozar una respuesta concreta a la exclusión económica y social que se percibe como el fenómeno más acuciante para la mayoría de la población. Esa exclusión tiene dimensiones materiales y simbólicas que se derivan del no reconocimiento o de la estigmatización de las diversas racionalidades económicas, productivas y reproductivas que existen en el país, y de sus protagonistas, de la riqueza social y cultural de su sociedad. El Buen Vivir parte, necesariamente, de un reconocimiento positivo de la realidad, valora que lo alternativo ya tiene una expresión presente que debe ser vista y fortalecida; implica una visibilidad de todas las personas y colectividades desde sus aportes y potencialidades, no solo desde sus carencias.

Desde el reconocimiento y fortalecimiento de las diversidades, el Buen Vivir le pone freno al proyecto neoliberal de apropiación y control hacia todos los ámbitos de la vida, que conlleva la eliminación de modos de convivencia, de relación económica y social inseparables de otras formas relación con la naturaleza. Conecta la Constitución en todas sus partes, sirve de *paraguas* incluso para manejar algunas inconsistencias –en general menores– que se filtran inevitablemente en el extenso articulado de la Constitución propuesta.

¹⁰ ILDIS, 2007, Pág. 2



RÉGIMEN DE DESARROLLO, PLANIFICACIÓN Y SOBERANÍAS

El régimen de desarrollo registra cambios e innovaciones fundamentales, abre caminos inéditos, si bien quedan también elementos inerciales en su formulación. Los avances reflejan, en buena medida, varias de las propuestas. Así, *las izquierdas* habían identificado entre otros, estos elementos como decisivos: crear condiciones de reproducción de las distintas formas de economía que caracterizan al país; la reducción de las asimetrías distributivas; la reconfiguración soberana de la institucionalidad económica; la inclusión productiva de la economía popular y el reconocimiento del trabajo familiar como productivo. Se refirió también a las soberanías alimentaria y energética.¹¹

La propuesta del Gobierno Nacional fue coincidente en lo sustantivo y señaló que: “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.”¹²

De su lado, el Movimiento de Mujeres había propuesto una economía soberana y solidaria: un sistema económico incluyente, basado en relaciones de producción y reproducción equitativas, bajo principios de soberanía, solidaridad, igualdad, redistribución, justicia social, económica y ambiental. Postuló la prioridad de las necesidades humanas, el bienestar colectivo y la economía del cuidado; el apoyo a las distintas modalidades de iniciativa económica; el reconocimiento de la interrelación y similar importancia de los ámbitos productivo y reproductivo; el reconocimiento y retribución a todas las formas de trabajo.¹³

La CONAIE enfatizó en una economía ligada al desarrollo humano, democracia económica, justicia social, solidaridad, complementariedad, eficiencia y calidad.

¹¹ ILDIS, 2007, Pág. 8-9

¹² Propuesta del Gobierno Nacional para la Nueva Constitución, julio, 2007, www.presidencia.gov.ec

¹³ Movimiento de Mujeres del Ecuador, Agenda de las Mujeres para la Nueva Constitución Ecuatoriana, Quito, enero 2008

En todos los casos, si bien con matices, la planificación y la recuperación de lo público destacaron como eje de los cambios, con un alcance que no llegó a ser totalmente asumido en la nueva Constitución. “El Estado tiene la función de dirigir globalmente la economía mediante la planificación democrática...” señaló la propuesta de la CONAIE. *Las izquierdas* asignan un rol central a la planificación participativa y descentralizada, y a la propiedad pública de recursos y empresas estratégicas. La planificación aparece también como la vía de reconocimiento y fortalecimiento de la diversidad productiva y económica “El sistema nacional de planificación creará condiciones para el desarrollo propio de cada sector y para su complementariedad”¹⁴.

En el proyecto de nueva Constitución, los 64 artículos (275 -339) que componen el Régimen de Desarrollo (Título VI) no se circunscriben al sistema económico, más bien contienen una visión integral inédita, que parte de su concepto: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir, del *sumak kawsay*”. Se definen deberes tanto del Estado como de la sociedad para la consecución del Buen Vivir.

Grandes tópicos estructuran este título que abarca asuntos cruciales: la planificación participativa, los sectores estratégicos, servicios y empresas públicas, la soberanía alimentaria, la soberanía económica, el trabajo y la producción.

El sistema económico, como parte del régimen de desarrollo, es caracterizado como “... social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a la relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir” (Art. 283)

Cabe anotar que aquí el mercado no se redimensiona o redefine, no es aludido como mecanismo para el intercambio que puede tener expresiones diversas, sino como un ámbito en sí mismo, como institución económica que persigue la acumulación, el lucro, el interés privado. Esta reubicación del

¹⁴ ILDIS, 2007, Pág. 16

sistema económico como parte del régimen de desarrollo y su común vínculo con el Buen Vivir conlleva, cuando menos, una ampliación del objetivo de la economía: esta no queda atada a un ideal normativo de acumulación, sino que se asocia a la sostenibilidad humana y ambiental, como de hecho ocurre en la realidad.

Son innovaciones destacadas: los nuevos conceptos de soberanía alimentaria y económica, la reconceptualización de trabajo y el reconocimiento de todas sus modalidades, incluido el autosustento y cuidado humano; el reconocimiento de la diversidad de formas de producción, de propiedad, de intercambios económicos. Las formas y modalidades asociativa, comunitaria, cooperativista, popular, solidaria pasan a ser vistas además de la economía pública, privada y mixta.

Constituyen avances de fondo los enunciados sobre democratización de los factores de producción, la nueva perspectiva sobre endeudamiento e inversiones. Se delimita la deuda para que no siga operando como un perverso instrumento de subordinación y saqueo: la deuda pasa a ser una fuente complementaria de financiamiento, con regulaciones y límites; se reconocen la auditoría integral, la figura de ilegitimidad de la deuda y su impugnación, entre otros aspectos a no dudarlo pioneros a nivel mundial.

No llega a formularse de manera explícita la soberanía financiera, pero queda sobreentendida en los enunciados sobre deuda y en los referidos a inversión: se promueve y protege el ahorro interno como fuente principal de la inversión; se promueve la inversión extranjera directa, como complementaria y sujeta a prioridades y normativas del país; la inversión pública se vincula con los objetivos del régimen de desarrollo. El giro respecto de la Constitución de 1998 es sustantivo, pues entonces se consagró la garantía por igual a capitales nacionales y extranjeros, y se señaló que el Estado podrá establecer garantías y seguridades especiales en contratos celebrados con inversionistas.¹⁵

Tanto desde la planificación, como desde la definición de los sectores estratégicos, se devuelve al Estado un rol fundamental en la economía y en la redistribución, a diferencia de la Constitución de 1998, en la que la acción económica del Estado pasó a ser residual.

¹⁵ La seguridad jurídica entendida de manera unilateral (Art. 271).

Los vínculos del Buen Vivir, de la economía y la producción con los conocimientos, las ciencias y las tecnologías se establecen desde múltiples entradas. Por primera vez aparecen estos como elemento estratégico, vistos de manera plural, pues se alude sistemáticamente también a los saberes ancestrales.

Las posibilidades de cumplimiento efectivo de los roles del Estado se fortalecen a través de la adopción de sistemas (de planificación, de inclusión y equidad social, de salud, de educación, etc.). Es un Estado que tiene ante sí el desafío no sólo de planificar y regular, sino de garantizar a la población el acceso a servicios que han recuperado o adquirido carácter universal y gratuito, como la educación por ejemplo.

Se trata, en suma, de un amplio conjunto de innovaciones, cuyos pilares son la afirmación de soberanía, la recuperación de lo público y de los roles estratégicos del Estado, la desprivatización y el reconocimiento de democracia y diversidad económicas.

DERECHOS, LIBERTADES Y ACTORAS / ACTORES

Mucho se ha insistido en el carácter progresista de los derechos consagrados en la Constitución de 1998. Esta apreciación general no repara en que entre ellos se encontraban algunos formulados en clave neoliberal: libertad de empresa, de contratación, derechos de propiedad, de trabajo, de consumo. Estos se complementaban con conceptos o denominaciones repetidos a lo largo de ese texto. Por ejemplo, la denominación de empresa, o sector privado, se impusieron a todas las iniciativas, actividades o unidades económicas.

Esos derechos se cuentan entre los temas polémicos y sensibles en el actual camino constitucional, al punto que, en algún caso, su reformulación quedó “a medio camino”. Un repaso rápido de los antecedentes y resultados arroja el siguiente balance.

DERECHO A DESARROLLAR ACTIVIDADES ECONÓMICAS

La Constitución de 1998 consagra: La libertad de empresa, con sujeción a la Ley (Art. 23). El proyecto del CONESUP matizó el enunciado: La

libertad de empresa, con responsabilidad social y sujeción a la ley (Art. 20). La propuesta de la CONAIE establecía “La libertad de empresa, con sujeción a la ley y a los objetivos de la organización económica fijados en esta Constitución” (Art. 13, 5).

En las propuestas del Movimiento de Mujeres y de *las izquierdas* prevalece otra perspectiva, la del reconocimiento de las diversas modalidades o racionalidades de la economía, de las lógicas productivas, de las formas de trabajo y propiedad. De ahí —y en concordancia con el nuevo concepto de régimen de desarrollo— deriva la redefinición plasmada en el actual enunciado: “El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental” (Art. 66, 15).

Pueden entenderse aquí comprendidas todas las formas de hacer economía, no sólo aquellas que tienen como base y finalidad al capital (es decir las empresas). Esto se complementa con la sustitución del término *empresa*, que atravesaba el texto de la Constitución de 1998, por el más general e incluyente de *unidad económica*, cuando es del caso.

DERECHOS DEL TRABAJO

La Constitución de 1998 dice: “El trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia” (Art. 35).

Este derecho se había mantenido en los límites de los “derechos constitucionales que tradicionalmente han precautelado las relaciones entre trabajadores y empleadores”¹⁶, enfoque presente también en las propuestas del CONESUP, CONAIE y *las izquierdas* (que comparten textos casi idénticos), aunque esta última, cuando habla del modelo económico señala la necesidad de proteger a los trabajadores, multiplicar las iniciativas de economía del trabajo, y reconocer también el trabajo familiar como trabajo productivo. La propuesta del Movimiento de Mujeres apunta a salir de este marco del derecho al trabajo como sinónimo de empleo en relación de dependencia.

¹⁶ ILDIS, 2007, Pág. 49

Propone que el trabajo es la base de la economía, plantea el reconocimiento en igualdad de condiciones de todas las formas de trabajo, productivo y reproductivo.

Los enunciados sobre trabajo que constan en el proyecto de Constitución representan un avance verdaderamente histórico: “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía...” (Art. 33); y “El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de las labores de autosustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos a todas las trabajadoras y trabajadores” (Art. 325).

Colocar el trabajo como base de la economía supone reconocer un hecho básico, pero también contribuye a revertir prácticas y valoraciones especulativas y depredadoras asociadas al mercado. Reconocer todas las formas del trabajo y su carácter productivo hace justicia histórica con ámbitos, personas y colectividades que habían sido despojados de su estatus económico y de los derechos correlativos.

DERECHOS DE PROPIEDAD

La Constitución de 1998 trata lo referido a la propiedad primero dentro de los Derechos Civiles (Art. 23 Núm. 23), y luego en los Derechos Sociales Económicos, Sociales y Culturales (Art. 30-34). Admite variadas formas de propiedad pero no las nombra. Señala la función social de la propiedad aunque no la define. Contempla la expropiación. Reconoce la propiedad intelectual “en los términos previstos en la ley y de conformidad con los convenios y tratados vigentes”. Le asigna el rol de “procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo”. Es decir, ser propietarias/os se vuelve una condición de acceso al desarrollo. Señala también que “El Estado estimulará la propiedad y la gestión de los trabajadores en las empresas, por medio de la transferencia de acciones o participaciones a favor de aquellos” (Art. 31)

En términos progresistas, garantiza “igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción” y en la toma de decisiones para la administración de la propiedad.

Las propuestas actuales reafirmaban en unos casos y rompen el molde en otros. Así, en el proyecto de Constitución del CONESUP se avanza en la definición de la función social de la propiedad, y se matiza la propiedad intelectual –sin cuestionar su alcance e implicaciones– asignando al Estado “el registro de la propiedad intelectual, que proteja y salvaguarde los derechos intangibles de los pueblos indígenas, cholos y afroecuatorianos”. En la propuesta de la CONAIE se hace idéntico avance en la definición de la función social, en tanto se mantienen invariables los enunciados de propiedad intelectual de la Constitución de 1998. Ninguna de ellas menciona la igualdad de género frente a la propiedad. Las propuestas de cambio de fondo se refieren principalmente al reconocimiento de las diversas formas de propiedad, del Movimiento de Mujeres, *las izquierdas*, y el Gobierno Nacional, y también a la eliminación del estatus constitucional de la propiedad intelectual.

La propuesta del Gobierno Nacional puso además el acento en el “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”. El enunciado resulta ambiguo: ¿se trata de una visión redistributiva o de una confirmación del principio de propiedad privada como eje de la economía y de la sociedad? El nuevo texto, sometido a revisiones y negociaciones, reconoce: “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas” (Art. 66, Núm. 26).

La propiedad se retoma luego como parte del régimen de desarrollo (Art. 321-324). En conjunto, en esos artículos se contemplan avances importantes y se mantienen invariables otros, por ejemplo los alcances de la expropiación y la propiedad intelectual (aunque introduce alguna excepción). Se comprometen políticas públicas para el acceso, pero sin colocarlas con claridad en función de su democratización; se avanza en el reconocimiento de la función ambiental, sin definir ni ésta ni la función social; se reconoce de manera explícita diferentes formas de propiedad y se profundiza el enunciado sobre la igualdad de género.

Aspectos relativos a la propiedad se abordan también en otras secciones del proyecto de Constitución. Queda ratificada la propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado sobre los recursos naturales

no renovables (Art. 408), al igual que la propiedad de las nacionalidades y pueblos indígenas sobre sus territorios.

Propuestas redistributivas se encuentran en la democratización de los factores de producción, donde se promueve un acceso equitativo, para lo cual se deberá “evitar la concentración o acaparamiento... promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades...” (Art. 334, 1). Lo mismo en soberanía alimentaria, donde se asigna como responsabilidad del Estado “promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos” (Art. 281, Núm. 4).

La dimensión más débil de estas formulaciones tiene que ver con la contraparte de límites a la propiedad, con lo cual permanece como categoría y valor absoluto. Estos límites son necesarios desde la perspectiva y en función del Buen Vivir.

EL CONSUMO COMO DERECHO

El consumo se destaca entre los derechos que deberían ser inseparables de responsabilidades y límites, siguiendo la perspectiva del Buen Vivir, lo que no se encuentra claramente ubicado para este caso. Así, dentro de los Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria¹⁷ aparece una sección dedicada a las personas usuarias y consumidoras. A primera vista esto llama la atención, pues se trata de un sector de carácter diferente a aquellos que aquí se refieren, más aún al constatar la reiteración del contenido del texto de la Constitución de 1998, el consumo con sus máximos de calidad y libertad, pero sin límites para quienes consumen. Esto no concuerda con las responsabilidades asignadas en el régimen de desarrollo que aluden a “producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental” (Art. 278).

Además, vale recordar que está de por medio una noción neoliberal de consumidores que ha suplantado a ciudadanos, y también ha oscurecido el carácter principal o simultáneo de productoras de personas y colectividades.

¹⁷ Título II, Capítulo Tercero, que agrupa derechos asociados con situaciones antes entendidas como de ‘vulnerabilidad’, dadas las limitaciones o privaciones que las caracterizan: personas con discapacidad, adultas/os mayores, entre otras.

Igualmente, el fenómeno del consumismo es uno de los factores más relevantes en la depredación, contaminación y desigualdad que aquejan al mundo; es decir, se precisa complejizar el enfoque sobre el consumo, pues deberá traducirse en acciones y políticas tanto para garantizar acceso como para regularlo y limitarlo en función de los derechos de la naturaleza, entre otros.

DERECHOS DE CONTRATACIÓN

En la Constitución de 1998 se consagra “La libertad de contratación, con sujeción a la ley” (Art. 23, 18). El enunciado es idéntico en las propuestas del CONESUP y la CONAIE. En el proyecto de nueva Constitución no se añaden límites o controles, más bien se elimina la mínima referencia de sujeción a la ley: “El derecho a la libertad de contratación” (Art. 66, 15). Quedan implícitas, además, las interrelaciones con otros derechos.

PERSPECTIVAS

Las constituciones, en general, combinan visiones, derechos y normas que en unos casos reflejan o reconocen realidades, en otros se adelantan a ellas, y en otros quedan rezagadas. Esta no es la excepción, pero desde la noción integradora de Buen Vivir se hacen compatibles y complementarias la constatación de la realidad y las aspiraciones de cambio.

Para promover cambios es preciso aterrizar en la realidad. La Constitución nombra, visibiliza, reconoce y compromete apoyo para una realidad económica caracterizada por la diversidad de protagonistas, de formas de trabajo y propiedad, de lógicas de producción. Asume una perspectiva de democratización y justicia económicas, en la que la recuperación de lo público (estatal y no estatal) constituye un requisito, pues es necesario superar desigualdades y desequilibrios que se gestan y arraigan bajo el predominio del mercado y el interés privado.

Al caracterizar al sistema económico como social y solidario se hace una constatación y se expresa un objetivo de futuro. En buena medida, las iniciativas y prácticas económicas de la población se basan en el trabajo y buscan satisfacer necesidades de vida, no acumular riquezas.

La perspectiva del Buen Vivir lleva a borrar o diluir los límites entre ámbitos acordados convencionalmente con distintos, como separados: la sociedad, la economía, la cultura. Por tanto, invita a reubicar a la economía como parte de un sistema único en el que es inseparable de la sociedad, la cultura y la naturaleza misma, no como un campo escindido, separado, con una lógica diferente, ajena al cuidado de la vida. A su vez, desde el reconocimiento de la diversidad, lleva a valorar la dimensión económica de actores y dinámicas vistas sólo como sociales.

La vida y el vivir han sido colocados como asuntos centrales: conectan tiempos, experiencias, visiones de futuro. Desde su pluralidad, tensiones y contradicciones, el desafío es encontrar el cauce institucional y social para transformaciones que proyecten el Buen Vivir incipiente, embrionario de hoy, hacia un futuro cierto.



LO SOCIAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Carlos Castro Riera
Doctor en Jurisprudencia,
ex vicecalde de Cuenca,
ex Decano de Derecho de la Universidad
Estatad de Cuenca

LA CONSTITUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE EL 24 DE JULIO DEL 2008 Y QUE SERÁ VOTADA EN EL REFERÉNDUM DEL 28 DE SEPTIEMBRE, ES LA EXPRESIÓN DE UN NUEVO MOMENTO HISTÓRICO POR EL QUE ATRAVIESA LA SOCIEDAD ECUATORIANA, EN UN CONTEXTO MUNDIAL EN EL QUE LOS PUEBLOS DE LA HUMANIDAD SE ENFRENTAN AL DILEMA GLOBALIZACIÓN - LIBERACIÓN, Y QUE EN EL CASO DE NUESTRO PAÍS SE EXPRESA COMO SUPERACIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO DE CARÁCTER NEO-LIBERAL, PARA DAR PASO A UN NUEVO MODELO BASADO EN LA CONCEPCIÓN DEL BUEN VIVIR, DEL **SUMAK KAWSAY**.

El proyecto de nueva Constitución es la expresión de los actores y sujetos económicos, sociales y políticos que emergen en el escenario histórico como consecuencia de la globalización, y un nuevo pensamiento social en el que se fusionan y se redefinen elementos que tienen que ver con lo ecológico, lo social, lo popular y lo comunitario, lo inclusivo y solidario, elementos de género, lo multiétnico, lo intercultural y lo plurinacional, que conducen a una nueva concepción de los sujetos de derechos, superando viejas concepciones del individualismo y la ciudadanía liberal, para dar paso a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Es por lo tanto un proyecto de Constitución eminentemente social, expresión de nuevos actores y de un nuevo pensamiento, superadora de viejos conceptos sociológicos correspondientes a otra era, y que visibiliza en gran forma el espíritu de la época y del pueblo ecuatoriano hoy en el día. Es indudablemente una Constitución genuina, ecuatoriana, pero también moderna y una de las más avanzadas del mundo, donde se integra en una visión holística

de la sociedad, el Estado, el mercado y la naturaleza, y el “límite” (más bien garantía) del desarrollo humano es el respeto a la Madre Tierra.

EL CARÁCTER DEL ESTADO Y SU DETERMINACIÓN EN LO SOCIAL

Al formularse en el proyecto de nueva ley fundamental el carácter constitucional del Estado, se supera la etapa del Estado de legalidad, lo que determina que los derechos en general y particularmente los derechos económicos y sociales, y los mandatos del régimen de desarrollo, tengan una mayor y eficaz garantía de ejecución, en virtud de que las autoridades administrativas como judiciales, deberán en forma directa e inmediata aplicar las disposiciones constitucionales, pues el texto constitucional propuesto en muy raras ocasiones en materia de derechos acude a su desarrollo en la ley para condicionar su aplicación.

Esta situación se ve favorecida por el sistema de garantías contemplado en la nueva Constitución, conformado por políticas públicas, servicios públicos, garantías administrativas y judiciales, lo que implica la necesaria intervención de la voluntad política del poder, especialmente de la Función Ejecutiva y Jurisdiccional, para hacer efectivo el sistema de derechos, que está asegurado por claros mandatos constitucionales de aplicación directa e inmediata.

Si la fórmula “Estado Social de Derecho” ideada por Herman Heller, expresa la superación del Estado de Derecho acuñada por Robert von Mohl, el Estado Constitucional incluye y supera al Estado Social de Derecho. En efecto, el Estado Social de Derecho fue el resultado de las luchas obreras y sociales del primer cuarto del siglo XX, que perseguían limitar la economía liberal individualista, resultado de lo cual se asumieron correctivos de intervencionismo público y comunitario, viniendo a perfeccionarse y unificarse los sistemas de seguridad social, llegando en Inglaterra J.M. Keynes a desarrollar las técnicas de intervención estatal en los ciclos de la economía, por lo que se impulsó todo un proyecto de asistencia social a cargo del Estado, más allá inclusive del Estado de Bienestar, mientras que en Francia con el Plan Monnet se aceptaba la economía planificada, y en Alemania los economistas socialcristianos asumían un modelo económico abierto a una función correctora y social, modelo que se plasmó en la fórmula de la “Economía Social

de Mercado”, concepto que a su vez fue asaltado y vaciado de contenido por socialcristianos y demócratas populares en el Ecuador, para imponer en la Constitución de 1998 el neoliberalismo económico.

En el caso del “Estado Constitucional de Derecho” propuesto por la Asamblea de Montecristi,¹ partiendo de la distinción entre democracia formal y democracia sustancial, como dice Luigi Ferrajoli se constituye en un modelo garantista, para que el derecho –los derechos– no solo tengan vigencia y validez formal, sino vigencia y validez material, donde la forma y la sustancia, los signos y significados, la legitimidad formal y la legitimidad sustancial se correspondan en la realidad, lo que implica que los llamados derechos fundamentales tengan todo un sistema de garantías que atraviesa al Estado en sus diversas funciones y en toda su actividad, de manera que el énfasis final supone el encuentro de la libertad y la igualdad, no solo en su forma sino en la materialidad, lo que implica la construcción de una sociedad nueva, basada en un nuevo modelo de desarrollo y por lo mismo una nueva democracia social, cuyo cimiento solidario y humanista es la “ley del más débil”.

LA ESPECIFICIDAD DEL RÉGIMEN DE DESARROLLO

El régimen de desarrollo en el proyecto de Constitución del 2008 se orienta por el objetivo del buen vivir o *sumak kawsay*, de manera que los subsistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales se integran en función de dicho objetivo, y en el plano social se expresa en la efectivización de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en el marco de la interculturalidad, el respeto a sus diversidades y la convivencia armónica con la naturaleza.

Por lo tanto, el régimen de desarrollo radica en un modelo que pretende superar objetivos meramente económicos por objetivos más holísticos, integrales e integradores, como son mejorar la calidad y la esperanza de vida, las capacidades y potencialidades de la población, la creación de un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, la participación y el control social, la recuperación y conservación de la naturaleza y de un ambiente

¹ El Art. 1 de la Constitución propuesta dice: El Ecuador es un Estado constitucional, social y democrático de derechos y justicia, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico...



sano, garantizar la soberanía nacional, establecer un ordenamiento territorial equitativo y equilibrado; y proteger y promover la diversidad cultural.

Esta concepción del desarrollo coloca como núcleo de sus objetivos la dignidad y el desarrollo integral de la personalidad humana, mas no en un sentido abstracto, idealizado y desencarnado, sino la persona en su contexto real, material e histórico, esto es, en el seno de sus comunidades, pueblos y nacionalidades, con todas sus realidades vitales, lo que implica partir de las diversidades económicas, sociales, étnicas, culturales y nacionales, y orientarse hacia la realización de un modelo enmarcado en la igualdad, la libertad, interculturalidad, equidad de género, responsabilidad intergeneracional, cohesión e integración social y territorial, que a su vez presupone la participación social en la gestión pública y el desarrollo de una economía con responsabilidad social y ambiental.

EL SISTEMA ECONÓMICO SOCIAL Y SOLIDARIO

Uno de los aspectos fundamentales del régimen de desarrollo constituye el sistema económico que es definido como “social y solidario”, y por tanto alternativo al modelo neoliberal. Se comienza por señalar que el ser humano es su sujeto y fin, por lo que se establece la necesidad de armonizar la sociedad, el Estado, el mercado y la naturaleza, de manera que la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales de vida, posibiliten el buen vivir.

Este es un modelo que busca la satisfacción de las necesidades humanas, utilizando el conocimiento, la ciencia y la tecnología, sin agotar la naturaleza, o sea, con respeto a los límites biofísicos, frente a un capitalismo salvaje neoliberal que motivado por el consumismo y el interés acumulativo y de lucro, agota la naturaleza y conduce a la humanidad al comienzo de su final, expresado en el calentamiento global y el cambio climático. Desde estas motivaciones superiores de dimensiones planetarias puede entenderse el énfasis de la Constitución propuesta, por proteger la naturaleza, llegando inclusive a imputársela derechos para poder llegar a su máxima protección en interés del conjunto del género humano, lo que se complementa con las garantías a la biodiversidad, al ambiente y los recursos naturales, y más disposiciones particulares sobre el agua, suelo, biosfera y energías alternativas.

El sistema plantea la integración de todas las formas de organización económica: pública, privada, mixta, popular y solidaria, esta última integrada por los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios, debiendo propenderse a incentivar la producción, la productividad y la competitividad, asegurar la soberanía alimentaria y energética, incorporar valor agregado con máxima eficiencia, impulsar el pleno empleo y respetar los derechos laborales, promover el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes, la distribución equitativa y solidaria de los beneficios de la producción y el consumo social y ambientalmente responsable.

Para la integración de las diversas formas de organización económica en la Constitución propuesta se establece el sistema nacional descentralizado de planificación participativa para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo al que debe sujetarse la formulación y ejecución del Presupuesto General del Estado, debiendo ajustarse a dichos instrumentos la planificación y los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y las demás entidades públicas.

En este contexto, la política económica se orienta a hacer efectivo el cumplimiento de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y del Plan Nacional de Desarrollo, alcanzar la adecuada distribución del ingreso y la riqueza nacional, y mantener la estabilidad económica.

El carácter social y solidario de la economía se refuerza y complementa con una nueva arquitectura financiera, que persigue en términos generales ligar al sistema financiero al fortalecimiento del aparato productivo, y el tratamiento diferenciado y preferencial del Estado al sector financiero popular y solidario, compuesto por las cooperativas de ahorro y crédito, las entidades asociativas o solidarias, las cajas y bancos comunales y las cajas de ahorro y crédito, llegando inclusive a establecer un control de sus actividades diferente al control del resto del sistema financiero que se ejecuta a través de la Superintendencia de Bancos, todo ello con la finalidad de disminuir los costos operativos del sector financiero popular y solidario, pues en el modelo neoliberal se llevaba a dicho sector a la quiebra para favorecer a los grupos monopólicos de la banca y demás instituciones financieras.

Para propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes, el Estado se reserva el derecho a la regulación, el control e intervención en las transacciones económicas para evitar la usura,



el acaparamiento, la simulación, la intermediación especulativa de bienes y servicios, así como la práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado, con lo cual se protege al consumidor, esto es, a la inmensa mayoría de la población ecuatoriana.

LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Por primera vez en la historia republicana se constitucionalizan normas para garantizar la soberanía alimentaria, aspecto trascendental para el pueblo ecuatoriano que mira su supervivencia y que, por lo tanto, está directa e indisolublemente vinculado al derecho a la vida y la salud.

La soberanía alimentaria está considerada como un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades el acceso de manera regular, libre y permanente, sea directamente o por cualquier medio legítimo, una alimentación sana, suficiente, de buena calidad, adecuada y que corresponda a la cultura de la población, que permita una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

Esta obligación del Estado implica el reconocimiento del derecho y la capacidad del pueblo ecuatoriano a decidir soberanamente lo que produce para satisfacer y abastecer las necesidades nacionales de alimentación, y el deber del Estado de proteger la producción nacional de alimentos y la población de prácticas y políticas internacionales que atenten a su soberanía y seguridad alimentaria.

Del texto constitucional propuesto por la Asamblea Constitucional se infiere que el Estado dentro de las políticas de soberanía alimentaria estará obligado a dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales, graves conflictos internos, enfrentamientos fronterizos y todo hecho o acto que ponga en riesgo el acceso a la alimentación. Igualmente, el Estado estará obligado a prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud, o de aquellos que la ciencia tenga incertidumbre respecto de sus efectos en el organismo humano e impactos en la naturaleza en general. Dentro de las políticas de soberanía alimentaria el

Estado se obliga a asegurar la disponibilidad de alimentos sanos, inocuos y de calidad, la distribución de ellos, para que lleguen al consumidor final, la estabilidad y flujo permanente de alimentos, su acceso físico, económico y cultural, y el consumo adecuado en calidad y cantidad por parte de la población.

Para asegurar la soberanía alimentaria, el proyecto de Constitución plantea impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, la adopción de políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, la promoción de políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, agua, crédito y otros recursos productivos; la preservación y recuperación de la agro-diversidad, de los saberes ancestrales, el uso, la conservación e intercambio libre de semillas; el fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y redes de productores y consumidores, así como la comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre los espacios urbanos y rurales, y por lo tanto, el funcionamiento de sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos, impidiendo prácticas monopolistas y especulativas.

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN

Para alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo, la Constitución propuesta reivindica la condición de los recursos naturales no renovables como pertenecientes al patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado. En concordancia con dicha disposición, se reserva para el Estado el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, tales como la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro electromagnético y el agua.

Dicha reserva se complementa al disponerse que el Estado será el responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y riego, saneamiento, energía eléctrica y telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y otros que se determine en la ley. Para la gestión de los sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de los bienes públicos, y el desarrollo



de otras actividades económicas, el Estado constituirá empresas públicas que funcionarán como sociedades de derecho público, con criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales, cuyos excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, y los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

A lo anterior debe sumarse el contenido de aquellas disposiciones constitucionales mediante las cuales se democratiza el acceso a la propiedad en general, y particularmente el acceso a la tierra, al agua, a los sistemas de riego, infraestructura y tecnología agrícola, crédito, asistencia técnica y los servicios estatales para mejorar la producción y la productividad, así como la garantía de la posesión de las tierras y territorios comunales y ancestrales de las comunidades, pueblos y nacionalidades, todo lo cual permite constatar que la Constitución propuesta logra estructurar todo un modelo alternativo al neoliberalismo, pues en términos generales se democratiza el acceso a la naturaleza para el conjunto de los habitantes, rescatándola de la privatización, apropiación y mercantilización en función de una minoría.

LA DIGNIFICACIÓN DEL TRABAJO

Uno de los aspectos más importantes de la nueva Constitución propuesta es que confiere al trabajo una dimensión humana y digna, rescatándole de la concepción mercantilizada neoliberal que considera al trabajo y al trabajador como piezas del mecanismo de exacción y acumulación de riqueza.

En efecto, la dignidad humana se basa en el concepto de que el ser humano es un fin en sí mismo, un ser que tiene fines propios que cumplir, de tal manera que el hombre no debe ser un simple medio para alcanzar fines extraños o ajenos a los suyos, por lo que el trabajo no es más que la dignidad humana en acto, que le permite al ser humano el desarrollo integral de sus capacidades y potencialidades para alcanzar sus más grandes valores vitales.

En la nueva Constitución se dignifica el trabajo, al rodearle de una serie de garantías que habían sido poco a poco erosionadas por el neoliberalismo, comenzando por reconocer las diversas modalidades, incluidas las labores de auto sustento y cuidado humano, la garantía a una remuneración justa, digna

y que le permita el sustento de la familia. Se incorporan todos los principios tutelares o protectores del trabajador, se prohíbe toda forma de precarización como la intermediación laboral y la tercerización de las actividades propias y habituales del empleador, la contratación por horas. Se garantiza el trabajo de los jóvenes y de personas con discapacidad, se protege a la mujer trabajadora, la organización de patronos y trabajadores, la contratación colectiva y se garantiza el trabajo autónomo en los espacios públicos, prohibiendo la confiscación de sus productos, materiales y herramientas de trabajo con sujeción a la ley, entre otros aspectos.

LAS GARANTÍAS PARA EL BUEN VIVIR

Para garantizar el buen vivir –*sumak kawsay*– como objetivo del régimen de desarrollo se establece en la Constitución propuesta el sistema nacional de inclusión y equidad social, que comprende los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat, vivienda, cultura, comunicación y información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, seguridad humana y transporte, aspectos que están articulados al Plan Nacional de Desarrollo y al Presupuesto General del Estado.

Se parte de la protección integral de los habitantes a lo largo de toda la vida, asegurando la vigencia y goce de los derechos reconocidos en la Constitución, dando prioridad a aquellos grupos humanos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición de edad, salud o discapacidad, por ejemplo de la niñez y la adolescencia, para lo cual se establece el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.²

EDUCACIÓN

Uno de los elementos esenciales dentro del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad³ es la educación como garantía de igualdad e inclusión, y

² El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia ya fue creado por el Código de la Niñez y Adolescencia vigente desde enero de 2003.

³ Art. 338 del proyecto de Constitución: El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado

tiene como objetivo el desarrollo de las capacidades y potencialidades, de la población para posibilitar el aprendizaje y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura, desde una visión intercultural y multiétnica acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país.

Si bien se reconoce que la educación como servicio público puede prestarse a través de instituciones públicas, fisco misionales y particulares, se fortalece la educación pública de carácter universal, democrática, laica, obligatoria hasta el bachillerato y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive, garantizándose la libertad de enseñanza y cátedra, y el derecho de las personas a aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

El sistema propuesto garantiza las modalidades formales y no formales de educación, la educación intercultural bilingüe, la educación permanente de adultos, la alfabetización y post alfabetización, la educación especial, así como el financiamiento de la educación fisco-misional, artesanal y comunitaria que cumplan con la gratuidad, igualdad de oportunidades, rendición de cuentas de los resultados educativos y estén calificadas legalmente.

Para elevar la calidad de la educación se plantea ampliar la cobertura educativa, mejorar la infraestructura física y el equipamiento educativo, mejorar el nivel pedagógico y remunerativo de los docentes y la evaluación de su desempeño, la integración activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos, la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación; y la creación de una institución pública con autonomía para la evaluación integral interna y externa.

Finalmente, el sistema propone el fortalecimiento de la educación en valores, centrándose en el ser humano, el respeto a los derechos humanos, a la naturaleza, el impulso a la equidad de género, la justicia, la solidaridad, la paz, la construcción de un país soberano, debiéndose impartir como ejes

y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios para asegurar el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al plan nacional de desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación. Funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

transversales la educación en ciudadanía, sexualidad, ambiente y la incorporación progresiva de al menos una lengua ancestral en el pensum de estudios.

En cuanto al sistema de **educación superior**, integrado por las universidades y escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios de música y artes, se articula al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo para contribuir a dar soluciones a los problemas del país y relacionarse con los objetivos del régimen de desarrollo.

En la Constitución propuesta se establece con claridad que las instituciones de educación superior –sean públicas o particulares– no tendrán fines de lucro y se establece de manera obligatoria la acreditación y evaluación, a la vez que se sienta la reserva de ley para la creación de universidades y escuelas politécnicas, siempre y cuando cumplan con los requisitos expresamente determinados, mientras que para el resto de instituciones del sistema se señala otra forma de creación, con requisitos igualmente claros y precisos, sucediendo igual cosa para la suspensión de dichas instituciones del sistema, o para solicitar la derogatoria de la ley de creación, lo que refuerza el sistema de control de calidad de la educación superior.

La Constitución elaborada por la Asamblea Constituyente introduce el concepto de autonomía responsable de las universidades y escuelas politécnicas, de tal manera que el ejercicio de la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica no les exime de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, la rendición de cuentas, la gestión acorde con el régimen de desarrollo y su participación en la planificación nacional.

La garantía de la autonomía ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable se complementa con la garantía de inviolabilidad de sus recintos, la competencia y responsabilidad de las autoridades del mantenimiento del orden interno y la prohibición de privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias o de clausurarlas o reorganizarlas.

Es una novedad en la Constitución propuesta el establecimiento de un sistema nacional de nivelación y admisión para regular el ingreso a las universidades, que será determinado en la ley, la vinculación de la gratuidad de la educación superior pública con la responsabilidad académica de los estudiantes,

la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso independientemente del carácter público o particular del establecimiento; y la prohibición de que el organismo técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad del sistema de educación superior se conforme con representantes de las instituciones reguladas.

CULTURA, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y SABERES ANCESTRALES

En la Constitución propuesta se da importancia y atención a estos aspectos, estableciéndose el sistema nacional de cultura y el sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales.

La cultura –patrimonio material y espiritual del pueblo– está considerada como un factor fundamental de la identidad nacional, multiétnica, plurinacional y pluricultural, por lo que los bienes culturales patrimoniales del Estado son considerados inalienables, inembargables e imprescriptibles, estableciéndose la prelación del Estado en la adquisición de dichos bienes y garantías para su protección.

Por primera vez se explicita en forma taxativa todos los elementos que forman parte del patrimonio cultural tangible e intangible, y se determinan con precisión las responsabilidades del Estado frente a la cultura en cuanto a la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural.

En el ámbito de la cultura física se establecen por primera vez garantías para el desarrollo del deporte, la educación física y la recreación, ligando dichas actividades al mantenimiento de la salud, la formación y el desarrollo integral de las personas, a la vez que se delinea una política de impulso al acceso masivo al deporte, tanto en el ámbito de las actividades deportivas de tipo formativo, como barrial y parroquial, comprometiendo el auspicio del Estado a los deportistas en competencias nacionales e internacionales, incluidos los juegos olímpicos y la participación de las personas con discapacidad en los eventos respectivos. A esto se suma la garantía a la autonomía de las organizaciones deportivas y a la administración de los escenarios deportivos y demás instalaciones destinadas a la práctica del deporte.

En el ámbito del sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, y en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, se pretende generar, adaptar y difundir conocimientos científicos y tecnológicos; recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales; y desarrollar tecnologías e innovaciones, la producción nacional, elevar la eficiencia y la productividad, mejorar la calidad de vida y contribuir a la realización del buen vivir.

Se pretende por lo tanto vincular la cultura, el conocimiento, la investigación, la ciencia, la tecnología y los saberes ancestrales, a la producción de bienes y servicios y la realización plena de los derechos.

SALUD

El Sistema Nacional de Salud tiene como objetivo el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, y garantiza la promoción, prevención y atención integral, familiar y comunitaria de la salud con base en la atención primaria, la articulación de los diferentes niveles de atención y la complementariedad con las medicinas ancestrales y alternativas.

La red pública integral de salud se conforma con los establecimientos estatales, la seguridad social y otros proveedores que pertenecen al Estado, en tanto que la atención de salud como servicio público será prestado por entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y las que ejercen las medicinas ancestrales y alternativas, entendido que los servicios públicos estatales de salud serán universales y gratuitos en todos los niveles de atención, incluyendo los procedimientos de diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación necesarios.

El modelo de salud prioriza los servicios públicos estatales, rescata las medicinas ancestrales y alternativas, promueve la utilización de medicamentos genéricos de calidad y acordes con las necesidades epidemiológicas de la población, considera las adicciones como un problema de salud pública y se propone la prevención y control del consumo del tabaco, alcohol, sustancias estupefacientes y psicotrópicas, pone énfasis en los servicios de salud sexual y reproductiva, garantiza la salud integral y la vida de las mujeres especialmente



durante el embarazo, parto y posparto, y obliga a los profesionales de la salud y los establecimientos públicos y privados a prestar la atención de emergencias.

SEGURIDAD SOCIAL

La Constitución propuesta por la Asamblea Constituyente declara que el sistema de seguridad social es público y universal, no puede privatizarse, y la atención a las necesidades contingentes de la población tales como enfermedad, maternidad, riesgos laborales, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad y muerte se cubrirán mediante el seguro universal obligatorio que se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado que constarán cada año en el Presupuesto General del Estado y serán transferidos oportunamente. Junto al IESS –responsable de las prestaciones del seguro universal obligatorio a sus afiliados– existirán sendos institutos para la Policía y las Fuerzas Armadas, en tanto que el seguro social campesino seguirá formando parte del IESS con un régimen especial de seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a los pescadores artesanales.

En la Constitución propuesta se blindan los fondos y reservas del seguro universal obligatorio, al prohibirse al Estado o a cualquier otra institución el intervenir o disponer de esos fondos y reservas, ni menoscabar su patrimonio, debiendo los fondos previsionales públicos y sus inversiones canalizarse a través de una institución financiera de propiedad del IESS, cuya gestión se sujetará a los principios de seguridad, solvencia, eficiencia, rentabilidad y control por parte del órgano competente.

El objetivo del buen vivir –expresado en el mejoramiento de la calidad de vida integral de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades– no puede hacerse efectivo sin la participación y control social, para lo cual se crea la Función de Transparencia y Control Social, con lo que se hace realidad material lo que en el pasado se denominaba “participación ciudadana” en tanto concepto abstracto y sin posibilidades de realización material.

El buen vivir presupone la garantía de la soberanía nacional y el hermanamiento con la comunidad latinoamericana, para insertarnos con ventaja en el contexto internacional, aspecto que se garantiza en la Constitución propuesta, estableciendo en primer lugar la soberanía sobre los recursos naturales y claros principios de orientación en nuestras relaciones internacionales.

Finalmente, no puede haber un desarrollo integral de los pueblos si no se tiene una organización equitativa del poder en el territorio, y si no se acerca el poder a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, cuestión que se logra en la Constitución propuesta con un régimen de gobiernos autónomos y descentralizados, con regímenes especiales en la Amazonía y Galápagos, y el reconocimiento de gobiernos autónomos en los territorios indígenas o predominantemente indígenas. Por lo tanto, el régimen de desarrollo centrado en el buen vivir –*sumak kawsay*– tiene condiciones y garantías en el tejido institucional del Estado para poder hacerse efectivo.



EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

Luis Verdesoto
Director del Instituto de la Ciudad
y Profesor Asociado de FLACSO

EN REEMPLAZO DEL PODER DE LA CLASE (EL PROLETARIADO, EL CAMPESINADO...), LA IZQUIERDA EMERGENTE EN EL ECUADOR HA ASUMIDO VARIAS FORMAS PLEBISCITARIAS –DE CONSULTA Y DE RESPUESTA– COMO UN INTENTO POR INCENTIVAR LA PARTICIPACIÓN SOCIAL – CIUDADANA,¹ SUPERAR A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y ORIENTAR AL ESTILO DE GOBIERNO Y LA FORMACIÓN DE LAS COALICIONES POLÍTICAS. ESTAS INSTITUCIONES PLEBISCITARIAS PRETENDEN TENER ESTATUTO CONSTITUCIONAL.

Las invocaciones a la participación se asientan en prácticas políticas tradicionales basadas en el dogmatismo, el sectarismo y el personalismo/caudillismo, aunque dentro de una retórica de apelación ciudadana, ciudadanía entendida solo como expansión de los derechos. Así, la participación ciudadana reemplaza al diseño de las instituciones. Las tareas del diseño institucional –que debe perseguir la distribución equitativa de oportunidades políticas– son poco atractivas cuando el objetivo es la acumulación de poder. En muchos casos, la expresión plebiscitaria se reduce solamente a encuestas. Estas nuevas formas también pretenden asumir a la ciudadanía como una capacidad cognitiva acerca del desarrollo y de la democracia, obviamente desde los conceptos y su particular entendimiento de la ciudadanía.

La democracia plebiscitaria está asociada con la formación de la mayoría. La mayoría se convierte en emisora de un pensamiento unificado y,

¹ Erróneamente se asume que la participación ciudadana está siempre y necesariamente orientada hacia la redistribución económica y del poder.

en todo caso, representado por un instrumento político y un liderazgo.² Las prácticas deliberativas son eliminadas en nombre del “decisionismo” de los líderes; como también de la legitimación plebiscitaria/electoral del pensamiento único. La diversidad política se convierte, por esta vía, en un atentado a la eficiencia política (la coherencia entre el discurso y la práctica). El pensamiento legítimo se convierte en único a través de la estructura política que lo encarna.

Los portadores del “pensamiento legítimo” –expresado como mayoría y en todo caso como gobierno– extienden la autorización plebiscitaria a la gestión. En su nombre, la gestión pública es entendida como licenciamiento de las normas e instituciones para el logro de los propósitos políticos que encarnan (“el proyecto”). El entendimiento de lo legítimo subordina a los alcances de lo legal. La legalidad debe ser funcional a las expresiones de la legitimidad y su registro cambiante. La mayoría establece la “funcionalidad” de la ley; la norma no es válida y no se sostiene sino por la aceptación de la mayoría.

Entendida así la relación entre lo legal y lo legítimo, la práctica política en el Ecuador actual muestra, por un lado, como la organización política de la mayoría aspira a convertirse en expresión única de la nación, basada en la “razón estratégica” otorgada por la votación; y, por otro lado, la política pública es instrumental, ya que debe reforzar la aceptación electoral conseguida, y debe ser funcional acerca de la bondad o deficiencia de su organización.³ La Asamblea Constituyente de Montecristi así lo muestra.

El contexto ideológico de la Asamblea Constituyente en el Ecuador de 2008 es la ineptitud y “maldad” de los “neoliberales”⁴, que fueron “castigados” en las urnas y deslegitimados como clase política. A diferencia de otras estrategias de acceso al poder, la izquierda ecuatoriana –a despecho de pocos de sus líderes históricos– definió una vía rápida de acceso y manipulación

² El “pensamiento único” está muy alejado de las versiones contemporáneas de la izquierda, especialmente de aquellas que tuvieron antecedentes de prácticas autoritarias y del socialismo real.

³ Esta es otra de las grandes diferencias entre la izquierda ecuatoriana y la izquierda latinoamericana moderna para quien la transformación está asociada con una buena gestión pública y la buena gestión pública comprende las posibilidades y límites del cambio en un contexto de globalización.

⁴ Apelativo de todos los que no se identifican dentro del límite de los amigos del partido gobernante y definición de toda situación política previa.

del poder –electoral, estatal, nacionalista, caudillista– lo que no le permitió construir con paciencia sus instrumentos políticos, aprender de la modestia y potencialidad de las situaciones locales de redistribución, y de la importancia de la eficiencia en la política pública y en la prestación de servicios.⁵

El contexto práctico de la Asamblea Constituyente fue la mayoría auto asumida como representación de la nación, parámetro de la razón política e institucional. La mayoría/partido de gobierno/poder ejecutivo se asumió como encarnación indiscriminada de la parte de la nación que tiene viabilidad y sentido histórico. Los que no se alinean con ese “sentido” de la historia tienen que admitir su desaparición política y sociológica. Es decir, su irrepresentatividad. Los debates constitucionales sobre temas sustantivos así lo mostraron, especialmente cuando se aproximaron a los temas del régimen político.

La izquierda emergente en el Ecuador evidentemente quebró las bases –no las prácticas– del sistema político prevaleciente y pretende su reemplazo como operador político. No en vano ha recurrido a viejo personal político como apoyo en la operación política y ha focalizado como su enemigo principal, a los más visibles líderes de la clase política en sustitución (“la partidocracia”). Por ello también utiliza, pocas veces concientemente y muchas veces espontáneamente, prácticas autoritarias, ya que no tiene parámetros en el pasado del sistema político.

La izquierda ecuatoriana ha dado muchas muestras –las principales están en el articulado constitucional– de no entender, ni respetar a la sociedad. Encerrada en la idea de encarnar la “revolución”, ha olvidado (o nunca lo supo) que la pertenencia ciudadana a los procesos de cambio parte de la hegemonía cultural y de la construcción, en el seno de la sociedad, de una trama de conflictos y orientaciones colectivas para solucionarlos a través de la orientación de comportamientos. La “revolución”, además de su apelativo de “ciudadana”, no tiene más referencias a la sociedad.

⁵ La izquierda ecuatoriana se cree “posdemocrática” –que ha superado a la democracia formal y representativa– y puede prescindir del buen gobierno democrático. Cree que puede desechar toda la necesidad de un período de aprendizaje de la gobernanza democrática. Es una izquierda que presume que no necesita aprender a hacer política como técnica y tener capacidades de logro de acuerdos ya que ha logrado éxitos en la captación del poder. Probablemente estas sean las consecuencias de la falta de un referente autoritario en los ecuatorianos. La falta de referentes autoritarios en la historia del sistema político ecuatoriano condujo a la subordinación de la democracia a los derechos.



En la obsesión por estatizar a la sociedad, se llegó a extremos absurdos, por ejemplo, aquella propuesta constitucional del derecho, regulación y garantía estatal del placer sexual. No solo se trata de una experimentación de nuevos campos de la normatización como producto de la minus-comprensión del ámbito y el orden público. Se trata de la reducción de los campos de autorregulación de la sociedad a los afanes de control. O, lo que es lo mismo, creer que donde hay poder, se precisa la intervención del Estado y el control del instrumento político. Así, la sociedad quedó reducida a un membrete, en el caso del régimen político, cuando se la conformó como una función del Estado.⁶ En la historia de la humanidad se ha pugnado por la separación de Estado y sociedad, antecedente que quedó reducida a escombros en la “sagacidad” de los ideólogos constituyentes.

La idea contemporánea de socialismo está estructurada fundamentalmente en torno a la sociedad, entendida como articuladora de la economía y del Estado. El producto constituyente que examinamos a continuación está cerca de la lógica del Estado y del control del mercado.⁷ Más aun, el Estado aparece como el punto único de residencia de cualquier proyecto emancipatorio, mientras que la sociedad queda relegada a ser “la masa disponible” (del partido) y de la consulta plebiscitaria (del líder).

En suma, la democratización de la sociedad no ha estado presente en este proceso. Y si la estuvo, fue reemplazada por el engorde del Estado. El actual crecimiento de la materialidad estatal (excedente económico) no lleva a una estatalidad vigorosa (atributos estatales que contribuyan a la conformación de lo público), peor aun al socialismo. La construcción del socialismo pasa por la firme construcción republicana, tesis que sustenta al presente artículo.

LA REFORMA DEL RÉGIMEN POLÍTICO

La reforma política que los ecuatorianos queremos es la organización de

⁶ Una vez más se confundió el control social de la gestión pública con la pertenencia y subordinación al Estado que tiene ser un poder/función estatal.

⁷ Es preciso reconocer que muchas veces, el enfrentamiento constituyente se redujo a tratar de preservar cierta lógica de mercado, aceptando el campo de tratamiento constitucional como una puja de Estado y Mercado. Se trató de una medida de fuerza entre el crecimiento de la materialidad estatal –excedente acumulado para su manejo discrecional– y la discrecionalidad de mercado –antes que sus responsabilidades– en relación con la sociedad.

una democracia de calidad. La reforma institucional debe ser adecuada a la cultura, tradiciones, necesidades y posibilidades del país, para lo cual precisamos de un alto grado de coherencia institucional. Los reformadores de la Asamblea Constituyente debieron abordar la reforma política luego de una profunda evaluación de las instituciones del país y asumiendo que no existe *a priori* ningún modelo institucional “aplicable” al Ecuador, ni que existe supremacía conceptual o histórica de los regímenes parlamentario o presidencial.

Los objetivos de una reforma institucional para el Ecuador de hoy son el diseño de instituciones y procedimientos que permitan estabilizar a la democracia, marco de gobernabilidad que garantice los derechos ciudadanos, asegurar igualdad de oportunidades políticas a los ecuatorianos y sus organizaciones, y alentar la formación de los consensos y coaliciones (“sistemas de compromisos de base pluralista”). El producto de los estímulos institucionales deber ser la legitimación de “la buena política”, esto es, acuerdos para un gobierno común que procese pacíficamente los conflictos y apoye la formación de gobiernos eficaces en la ejecución de la política pública.

Los objetivos políticos programables para una adecuada reforma del Ecuador hoy, en el largo plazo, consisten en vincular las instituciones con el desarrollo económico. En el mediano plazo, rehacer acuerdos nacionales (social, político y territorial), lograr que las instituciones colaboren con la solución a la crisis y elevar la eficiencia de la gestión pública. En el corto plazo, restituir la confianza entre los ecuatorianos y con las instituciones, y redefinir el régimen político.

La pregunta central para asegurar el progreso del país es: ¿Con qué instituciones se puede alentar el funcionamiento de un modelo de desarrollo tendiente hacia la justicia y la equidad? Buenas instituciones acercan al país a un desarrollo sostenible, mientras que malas instituciones lo alejan. Por ello, es imprescindible evitar todo “fetichismo institucional y jurídico”, fundamentalmente, suponer que con la “constitucionalización”⁸ de un modelo de desarrollo se habrían logrado sus metas.

⁸ Se entiende por constitucionalización del modelo de desarrollo a la descripción prescriptiva de metas, medidas y estrategias de desarrollo dentro de la Constitución, con la intención de que el nivel constitucional las convierta en obligatorias y exigibles. En la orilla opuesta a esta visión constitucional, se entiende que las instituciones constitucionales deben estar provistas de un grado de flexibilidad, que les permita reaccionar ante situaciones de desarrollo distintas dentro de acuerdos nacionales estratégicos.



Las instituciones constitucionales deben tener un significativo grado de “elasticidad”, esto es, que pueden operar de manera diferente en diferentes circunstancias. Para ello, se debió buscar el punto de equilibrio con la capacidad de adaptación de las sociedades a las nuevas instituciones. Los diseños institucionales flexibles estimulan la capacidad de adaptación de las sociedades.

Solamente una buena evaluación del funcionamiento de las instituciones pudo dar origen a una adecuada reforma institucional. La evaluación es fundamentalmente técnica y no plebiscitaria. Las opiniones acerca de las instituciones contextualizan a la reforma, pero no indican cómo hacer la reforma, ni hacia dónde dirigirla.

EL MODELO CONSTITUCIONAL PROPUESTO

La Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente se basa en un ensanchamiento de la base de derechos. La viabilidad de esa propuesta consiste en la centralización política (híper presidencialismo), económica (planificación protagónica) y territorial (redefinición de competencias subnacionales); y, en el engrosamiento de la base material del Estado (captación de excedente).

Las condiciones políticas del modelo constitucional propuesto son el desplazamiento progresivo de la democracia representativa (delegada) por la democracia plebiscitaria (autorización directa del pueblo sin mecanismos de control)⁹, la subordinación de la legalidad a la legitimidad¹⁰, la legitimación auto referida de la gestión pública por sobre la soberanía popular¹¹, el liderazgo personalizado como mecanismo de cohesión social y la minimización/degradación del sistema de mediación política (los partidos políticos).

Las condiciones económicas del modelo constitucional son la generación de un “pensamiento económico único” desde la planificación y la política económica, el diseño y la ejecución de acciones redistributivas por sobre las productivas, el control del mercado (de sus principales mecanismos) mediante

⁹ En el proyecto se incluye a la democracia comunitaria (instituciones originarias indígenas) aun cuando esto se limita a una referencia retórica sin desarrollo ni inclusión dentro del esquema institucional.

¹⁰ Propiamente a la aceptación electoral o medida en encuestas.

¹¹ Bajo ninguna circunstancia las ONG's o las organizaciones sociales populares o empresariales son portadoras de la legitimidad política y menos todavía en sustitutas de la soberanía popular.

la política pública, la conformación de nuevos agentes económicos sectoriales y regionales, y el decisionismo/eficientismo en la política pública/económica por sobre los procedimientos, especialmente, la concertación.

Las condiciones sociales del modelo constitucional propuesto son el reemplazo progresivo de la participación política por la participación social, la polarización social a través de la exacerbación de la intolerancia (mayorías excluyentes de las minorías), el enfrentamiento intra empresarial e intra sindical que debilita a sus expresiones corporativas, y con los formadores de opinión, la deslegitimación de los sistemas de comunicación social y la “estatización de la sociedad” (contra la lógica de la auto regulación social que es su única vocación de libertad).

En suma, el proyecto de Constitución de Montecristi se ha convertido en un instrumento para el ejercicio de una “vía rápida” para la transformación, antes que un procedimiento que asegure principios dentro de un proceso de cambio, que pueda contener flexiblemente opciones de desarrollo incluyentes de la oposición, tales como un modelo de ensanchamiento de la producción como condición de la redistribución, de corte más conservador, o un modelo de engrosamiento del capital social como medida de la profundidad y ritmo del cambio, de corte socialdemócrata.

LAS DEFINICIONES GENERALES

El proyecto de Constitución incrementa en la definición del Estado, las características de intercultural, plurinacional y laicidad. El proyecto suprime la definición del gobierno como presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo. Se asume a la participación directa como una forma de ejercicio de la soberanía popular.

Sin ninguna duda, la definición de la pluriculturalidad y multiétnicidad es un avance frente a la Constitución de 1998, tanto como es injustificable la eliminación de las características del gobierno. Negarse a esta definición no pasa de ser un infantilismo transformador de la mayoría, que denuncia una imagen o una pretensión de gobierno sin esas características. La ratificación y perfeccionamiento del régimen democrático habría colaborado en la construcción de la credibilidad del proyecto gubernamental.



Cabe recordar que la participación social¹² es una forma de ejercicio complementario de la soberanía popular, pero no es un modo de gobierno. El gobierno democrático contemporáneo se ejerce a través de las instituciones y de las autoridades delegadas. En ningún caso, el régimen democrático puede convertirse en una forma asamblearia (por ejemplo, la Asamblea Constituyente de “plenos poderes” o sin ellos es una excepción).

En sus definiciones generales, el proyecto de Constitución menciona a los recursos naturales no renovables como patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. También señala tres niveles del idioma. a) Castellano: idioma oficial; b) Castellano, Kichwa y Shuar: idiomas oficiales de relación intercultural; y, c) Los demás idiomas ancestrales: idiomas de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan. A su vez, se define al territorio del Ecuador sin mención al período colonial. Se incorpora la prohibición de la secesión y se crea la figura del atentado a la unidad territorial. Finalmente, se introduce el concepto de “territorio de paz” asociado a la prohibición expresa de ceder bases militares nacionales para fuerzas extranjeras.

Estas definiciones generales evidencian una tensión que atraviesa a todo el texto del proyecto: la tensión en la definición de la soberanía entre la soberanía popular y la soberanía nacional. Este debate, como se recordará de la historia política de la humanidad, está referido a un proceso de construcción del Estado democrático moderno asentado en la soberanía popular, que trasciende a la definición de la soberanía nacional como asiento básico o único del Estado. Es necesario que la soberanía popular trascienda a la mera soberanía nacional, por la tendencia de esta al autoritarismo como interlocución de colectivos indiferenciados y el alejamiento de los pilares constitutivos de la democracia.

El problema lingüístico no se soluciona con la clasificación, sino que se traslada a la ley. Sin embargo, evidencia la principal carencia del proyecto de Constitución, esto es, que el paso fundamental en la materia consistía no solo en buscar otras definiciones –quizás más acertadas como hemos señalado– a la multiculturalidad, sino en diseñar estímulos y lineamientos de políticas públicas interculturales. Desde 1998 el Estado se reconoce como

¹² Aunque la forma prioritaria de ejercicio de la soberanía popular es la participación política.

multicultural e indirectamente como plurinacional.¹³ El paso –que no se dio– consistía en la normativa y los estímulos para la adecuada implantación de políticas interculturales antes que en la búsqueda de una retórica diagnóstica, que ya fue superada con el “arreglo institucional” de 1998 en esa materia.

En su avance a la modernidad, todos los países deben aprender a convivir con sus “demonios”. La dominación colonial es la realidad histórica en la que se formó la vertiente étnico cultural mestiza, matriz del Estado plurinacional. El mestizaje es la matriz de la integración nacional e internacional, que nos vemos obligados, como formación nacional en construcción, a modificar. Eliminar de las definiciones básicas del Estado a uno de los principales antecedentes históricos es solamente un subjetivismo deleznable.

El fantasma de la “autonomía de la derecha” parece haber penetrado decisivamente a la capacidad diagnóstica de la mayoría de Montecristi. De este modo, incentivada por una percepción de otras situaciones nacionales, se ha creado un “escudo protector”. La prohibición de la secesión sería la puerta de entrada del cambio; esto es, quitarle a la derecha la defensa contra el cambio en los territorios. Pero cabe recordar que la secesión no es un tema del Ecuador. También, que la historia de la humanidad se ha basado en el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos.

Sin ninguna duda, el proyecto contempla un avance en el concepto “territorio de paz”, aunque acompañado de una limitación a las estrategias que pueda formular la seguridad nacional, siendo que el tema –las prohibiciones– debió ser mencionado a través de principios generales.

EL RÉGIMEN POLÍTICO

Los temas básicos del régimen político que abordamos son la representación y los poderes/funciones del Estado, Ejecutiva y Legislativa, prolíficamente multiplicados en el proyecto de Constitución de 2008.

¹³ Internacionalmente se reconoce que la Constitución de 1998 ocupa el primer lugar de avance en la determinación de derechos colectivos de los pueblos indígenas.

En materia de representación, la principal definición es que los partidos políticos son organismos públicos no estatales, expresiones de la pluralidad. Los movimientos políticos, que pueden surgir y referirse a cualquier nivel de gobierno, se diferencian de los partidos cuya característica es ser siempre nacionales. La barrera que se puso para la conformación de los partidos es la organización en al menos el 50% de las provincias, 2 de las cuales deberán ser de las 3 de mayor población. Asimismo, el número de los afiliados no podrá ser menor al 1.5% del registro electoral. Mientras tanto, los movimientos podrán actuar respaldados por al menos el 1.5% del registro electoral y se convertirán en partidos cuando obtengan al menos el 5% de la votación nacional en dos elecciones pluripersonales sucesivas. No existe una barrera de salida para partidos y movimientos mediante la cual puedan perder su personería.

Se invoca como nuevos principios de la gestión de los organismos políticos a la democracia interna, la alternabilidad y la equidad de género. Explícitamente se menciona como mecanismo de democratización a las “elecciones primarias” para escoger candidatos.

Respecto del universo de votantes, quienes tienen obligatoriedad son los mayores de 18 años,¹⁴ mientras que los votantes optativos son los analfabetos, las personas de la tercera edad, los migrantes¹⁵ y discapacitados, los miembros de la fuerza pública en servicio activo y los jóvenes de entre 16 y 18 años.

Las disposiciones acerca de los organismos políticos son adecuadas, aunque de ellas no se deduce un estímulo sustancial para que no se reproduzcan las prácticas tradicionales, por ejemplo, en capacitación. El proyecto trabaja correctamente en sentido diferente a otros países, que han tratado de anteponer la sociedad civil a los partidos. En el caso ecuatoriano, el proyecto constitucional de 2008 contempla pocas restricciones al acceso de los partidos a la función pública, lo que puede ser un estímulo a la más urgente reconstrucción del sistema partidario. Sin embargo, esta tendencia se contrapone con la sistemática devaluación del rol del Parlamento –escenario natural y más alto– en la representación, que consta en todo el proyecto.

¹⁴ Además las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.

¹⁵ Solo para la elección presidencial.

La introducción de dos grupos de votantes optativos es una evidente manipulación partidaria para sesgar la participación de los jóvenes y los miembros de la fuerza pública.¹⁶ Perciera ser solamente una invitación para la construcción de nuevos clientelismos políticos. Sin embargo, por su significación, el incluir a los militares y policías activos como votantes rompe un acuerdo institucional histórico de neutralidad electoral de la Fuerza Pública, que es de sumo riego.¹⁷

Entre las normas electorales, el proyecto constitucional establece la generalizada e indefinida prohibición de reelección para cualquier autoridad. Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no. Además, se amplía la posibilidad de una única reelección presidencial para cualquier momento.

El límite planteado para las autoridades subnacionales cambia relativamente una forma de gobernabilidad local basada en la fortaleza del Ejecutivo local, cuyo mayor soporte ciertamente no es la reelección indefinida sino las atribuciones. Sin embargo, las normas que comentamos facilitan una diferente estrategia presidencial, del partido de gobierno y de los movimientos locales para abordar su crecimiento electoral. En el caso presidencial, facultan al líder a “cobijar” otras candidaturas presidenciales y sostener el poder en su partido al margen del gobierno, dependiendo de la correlación nacional y partidaria de fuerzas.¹⁸ En los casos subnacionales, el partido de gobierno y todos los partidos emergentes podrán disputar más fácilmente los escenarios nacional y local en el mediano plazo, ya que se estimula la renovación de la clase política.

Las normas constitucionales y para la transición son ambiguas acerca de la renuncia obligatoria del Presidente, si opta por reelegirse. Además de las connotaciones éticas en sí mismas, reaparece la posibilidad del uso no ético

¹⁶ Por primera vez en el país, el número de policías y miembros de las FFAA es similar. Juntos esos miembros representan casi un centenar de miles de posibles votantes distribuidos en todo el país y, consiguientemente, con gran capacidad de incidir en las elecciones.

¹⁷ Obviamente ese acuerdo además contemplaba una forma de tutelaje sobre el poder civil, respecto del cual no existen normas constitucionales propuestas, salvo algo de retórica respecto de su rol frente a la garantía de la democracia.

¹⁸ Este diseño está asociado a los populismos.



del aparato público. También se evidencian los conflictos que surgen por la sustitución presidencial, si se candidatiza también el vicepresidente actual.

La publicidad electoral se reduce a la contratación estatal. Se prohíbe el uso de los recursos públicos y la infraestructura estatal, así como la publicidad gubernamental, en todos los niveles de gobierno.

Las restricciones al gasto electoral apuntan, en general, a un rumbo adecuado, en tanto morigeren la “mercantilización de la política”. Pero deben considerarse varias precauciones. El gasto publicitario electoral exclusivo del Estado tiene dos consecuencias: a) permite una mayor equidad; y, b) beneficia a los partidos grandes con presencia pública y dificulta la entrada de los partidos nuevos, sin penetración en la ciudadanía.

A su vez, se sostiene la ambigüedad normativa en la prohibición de utilizar los recursos públicos para las campañas electorales, lo que ha generado una extraordinaria distorsión.

El propósito básico de la reforma de los organismos electorales es la modernización del sistema. El instrumento que se ha utilizado es la división entre justicia electoral –garantía jurídica de los procesos electorales– y la organización electoral –organización, dirección, vigilancia– con “jerarquías similares” y competencias exclusivas.

El objetivo de pasar de un sistema de control mutuo de los partidos (encubrimiento como el actual) hacia un sistema de intervención de la ciudadanía es correcto. Sin embargo, la apelación a la sociedad civil es retórica pues la participación se ha reducido a un poder estatal de control social. Por ello, quizás, no se contemplan sanciones contra la manipulación que pueda venir desde el mismo Estado, la sociedad civil o los partidos.

El Tribunal Contencioso Electoral estará formado por personalidades solventes avaladas por títulos universitarios, mientras que el Consejo Nacional Electoral, que organiza los procesos electorales y acumula las principales decisiones, no

La norma mencionada arriba seguramente esconde dedicatorias, pues es inadmisibles la diferencia en la preparación de sus personeros, siendo inversa

la responsabilidad. Además, es muy probable que existan disputas en la aplicación de la Ley Electoral, que puedan convertir al Tribunal Contencioso Electoral en una suerte de comisaría electoral.

El texto que comentamos señala principios electorales. Destacamos la proporcionalidad; igualdad del voto; equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y las “circunscripciones electorales dentro y fuera del país”.

Esta definición es positiva en cuanto dispone la conformación de un sistema electoral proporcional y la referencia de equidad de género, que mejora y viabiliza lo que ya se estableció en la Constitución de 1998. También la eliminación de la personalización, especialmente cuando la interpretación que se le dio condujo hacia el fraccionamiento del voto.¹⁹ Cabe observar que mantener el principio de género implica diseñar circunscripciones²⁰ con al menos dos electos y el principio de la proporcionalidad, al menos cuatro electos.²¹

Además, el proyecto debió abordar otras definiciones para responder a la agenda electoral del país, tales como elecciones/sufragio, planteando su naturaleza y objetivos, y la explicitación de otros procedimientos y normas electorales que permitan llegar en la ley al diseño de un sistema y no solo principios. En este caso, al contrario que otros, se justificaba el detalle en el proyecto de Constitución de 2008.

En suma, se evitó el debate sobre el sistema electoral y se asumió que el problema es de “corrupción electoral” y no sistémico. Así, se evadió el problema, exactamente de la misma forma como lo hizo la Asamblea Constituyente de 1998. Igualmente se persiguió la misma estrategia política: tratar el sistema electoral cuando haya menor visibilidad social y mayor control político.

¹⁹ En el régimen de transición se vuelve apelar a la personalización del elegido, que aparentemente ha sido superada por la propuesta. Esta falta de coherencia lleva a una desconfianza sobre la modalidad como la reglamentación pueda reflejar el espíritu legislativo de la Asamblea.

²⁰ Conviene recordar que circunscripción es todo ámbito de ejercicio electoral.

²¹ Quedan muchos temas pendientes, por ejemplo, si la formulación del proyecto 2008 admite un sistema mixto.

LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es un organismo autónomo, que no rinde cuentas, cuyas principales funciones son: ejercer el control de la constitucionalidad sobre funciones, normas y actos; interpretar la Constitución; informar sobre los Tratados Internacionales; dirimir sobre los conflictos de competencias territoriales; autorizar los estatutos autonómicos; establecer la constitucionalidad de los actos autonómicos; autorizar la disolución presidencial del Congreso; dictaminar previamente al enjuiciamiento político del Presidente; ejercer una capacidad de excepción para declarar la inconstitucionalidad de normas electorales un año antes de una elección y provocar una propuesta, extraordinaria, por el órgano electoral; y finalmente dictaminar de modo previo a las consultas populares.²²

La Corte Constitucional es designada por una Comisión especial de selección formada por representantes de las funciones de Control Ciudadano, Ejecutiva y Legislativa, sin representantes de las funciones electoral y judicial. Está conformada por 9 abogados, con una duración de 9 años en sus funciones y una renovación parcial cada 3 años. No existe una forma de destitución de sus miembros sino motivada por los mismos integrantes con ocasión de un juicio penal.

La Corte Constitucional se encuentra en el “limbo institucional”. Implica el control de los derechos humanos y no tiene limitación temática ni procedimental. Se la puede entender como parte de la Función Judicial aunque se encuentra fuera del control de la Corte Nacional de Justicia (por ello dejó de ser Corte Suprema de Justicia). Pretende implantar un sistema de “justicia constitucional”, que en las condiciones nacionales se transformaría en un poder autónomo. La Corte Constitucional tiene origen en funcionarios delegados y, en su pretensión de ejercer la facultad de interpretación constitucional, desplaza a la soberanía popular. Las normas se elaboran e interpretan por delegación del pueblo. La participación política universal no puede ser reemplazada por ninguna forma de participación social auto referida. De modo especial, cabe preguntarse ¿hasta dónde la emisión de un dictamen

²² En este análisis no se hace una referencia explícita a la capacidad de revisar sentencias judiciales. Aunque sí cabe la indicación de que la ausencia de una justicia independiente y modernamente diseñada es un atentado contra la democracia.

previo sobre consultas populares –constitucionalidad de la pregunta– coarta a la soberanía popular? Un organismo así concebido puede convertirse en una instancia concentradora de conflictos o en una suerte de comisaría de asuntos constitucionales, antes que en una instancia de control de la constitucionalidad del más alto nivel.

LA DEFINICIÓN DE PARTICIPACIÓN

Según el proyecto de Constitución, los alcances de la participación se determinarán a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación. Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; y actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad. En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad civil.

El texto constitucional propuesto incorpora, pero deja en el limbo institucional, a la democracia comunitaria (indígena), que es la forma de organización política la más difícil de compatibilizar con la democracia representativa.²³ En todo caso, en el diseño constitucional, la democracia delegada debería ser la variable principal y las otras formas de democracia deben ser complementarias.

La más grave confusión que asiste a la definición propuesta es concebir las formas de participación social por fuera de la soberanía popular y que, más aún, se las conciba en oposición a la soberanía popular. Las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los gremios, etc. son formas auto referidas –el universo de intereses que canalizan no pueden compararse, confundirse o desplazar a la ciudadanía– y consiguientemente no pueden desempeñar un rol

²³ Este es uno de los esfuerzos más importantes que debe hacer la construcción intercultural de la democracia, sin prejuicio acerca de la supuesta “superioridad” conceptual o política de una forma de democracia respecto a otra. Esta meta no fue planteada y peor tratada en la Asamblea Constituyente.

sustitutivo del mandato popular soberano en el cumplimiento de funciones públicas.

Cabe interrogar al respecto: ¿Es posible en Derecho Público concebir una autorización tan abierta para actuar por delegación de la autoridad sin que se especifique la competencia? Y que además implique compartir la responsabilidad. Pareciera que la autorización abierta a la actuación por delegación de la autoridad es anti-jurídica e inviable.

Las disposiciones obligan a la creación de instancias de participación nacional (que también es un nivel de gobierno) y subnacionales tripartitas. De este modo, sin diferenciar en un sistema de participación a las formas adecuadas por nivel de gobierno, se crea un canal de intervención del Ejecutivo (“régimen dependiente” que solo se lo invoca para esto como dependiente) en los niveles subnacionales de gobierno.

Las competencias públicas de la participación son: elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

De estas 5 menciones, 3 son competencias –planificación, presupuestación y comunicación– y 2 son resultados –calidad de la inversión y fortalecimiento de la democracia–. Respecto de las 3 competencias, son espacios adecuados para la participación y cabe resaltarlos. Sin embargo, hubiese sido deseable hacer referencias más concretas a estímulos jurídicos, administrativos y económicos a la corresponsabilidad en la gestión pública, especialmente en salud, educación, administración de servicios e intermediación. Asimismo, extraña profundamente que entre los resultados esperados no conste el principal: el desarrollo del capital social, esto es, la creación y transmisión de la confianza en las instituciones, lo que permite adicionalmente perfeccionar a los mecanismos e instancias de concertación.

Los instrumentos de participación invocados son: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y la “silla vacía” (en los gobiernos subnacionales).

La enumeración exhaustiva de mecanismos pareciera anunciar que la norma se inscribe en lo que se puede denominar como “primitivismo participativo” (ampliación máxima de los derechos), que finalmente expresa la ansiedad por una participación ilimitada y el “fetichismo participativo”, lo que no aumenta la calidad de la democracia pero sí afecta a su eficiencia. Al contrario, extraña en esta parte la falta de valorización de la “organización jerárquica y el funcionamiento cabal de las estructuras de gobierno”. Por ello, están ausentes finalidades importantes de la participación tales como la interlocución responsable del desarrollo, la concertación institucionalizada, la correcta utilización de los recursos, la optimización del gasto público y la redistribución del ingreso.

LA INICIATIVA POPULAR NORMATIVA

La iniciativa popular normativa, que en general antes y ahora se denomina iniciativa legislativa se adopta –según el texto constitucional propuesto– ante cualquier “órgano de competencia normativa” y no solo ante la Función Legislativa. Se ejercerá con el respaldo del 0.25% del respectivo padrón, tendrá 180 días para el tratamiento o entrará en vigencia de modo automático, y en este caso, el Presidente de la República no podrá vetarla totalmente, sino sólo enmendarla. Cuando se proponga una reforma Constitucional deberá recibir el respaldo del 1% del padrón nacional, y mientras se tramite no podrá presentarse otra propuesta de reforma. Cuando la iniciativa se refiera a la Función Legislativa, tiene 1 año para tratarlo o, en caso contrario, se convocará a consulta popular, sin que tenga necesidad de cubrir el requisito normal de respaldo para la consulta.

El requisito de firmas para una iniciativa de reforma constitucional es muy bajo. Al ampliarse la iniciativa hacia los cuerpos legislativos de todos los niveles de gobierno se corre el riesgo de bloquear su funcionamiento pues estaría vigente la limitación de 180 días para absolverlo. Sin embargo, cabe señalar que en los casos de los legislativos subnacionales, hay la posibilidad de negar totalmente a la iniciativa.



LA CONSULTA POPULAR

La consulta popular puede ser convocada por el Presidente de la República con temática abierta, por la máxima autoridad subnacional acerca de temas de interés jurisdiccional, o adoptada por iniciativa ciudadana acerca de cualquier tema. Las consultas nacionales deberán contar con el respaldo del 5% del padrón, mientras que las consultas locales contarán con el respaldo del 10% del respectivo padrón. Se prohíbe hacer consultas ciudadanas o subnacionales sobre tributos, o la organización político administrativa del país.

La institución está bien concebida respecto del tipo de consulta, frecuencia y momento. Ahora bien, la consulta popular, forma genérica y más importante de la democracia directa, debe ser precisada con exactitud conceptual para que colabore eficientemente con el mejoramiento de la democracia. En este sentido, debió explicitarse el objetivo general de la consulta, cual es, apoyar a la superación de la inestabilidad institucional, rebajar la excesiva formalidad de los sistemas de decisión, generar mejores mecanismos de responsabilidad en la gestión pública y apoyar a la legitimación de la vida democrática. La democracia directa no es una sustitución de la delegación basada en la soberanía popular y pretende incrementar la participación aunque no necesariamente mejora la eficiencia del sistema político. Finalmente, cabe señalar que la consulta popular no es una encuesta ya que el mandante primario (el pueblo) es soberano en todos los planos. Por ello, el resultado debe ser vinculante.

En la línea señalada, cabe mencionar que no se incluyó en la Consulta Popular que deba suceder a una decisión formal en el sistema político. El apelar a la decisión popular es consecuencia de una incapacidad puntual del sistema político. No se la debe concebir como instrumento de creación de nuevas legitimidades, sino de “registro” de la aceptación, para así evitar manipulaciones. Si, por un lado, la consulta popular no es mecanismo encubierto de relegitimación, por otro lado, se debe evitar su uso para presionar a otra función del Estado o para sustituir a la movilización popular.

La consulta popular deja en suspenso, por un período y en la materia consultada, a los delegados/representantes formales del sistema político. Supone la incapacidad del sistema político para adoptar una decisión satisfactoria en una materia. Por ello, cabe preguntarse acerca de la necesidad de prohibir la

propaganda y de facultar solamente la información previa a la votación en una consulta. A su vez, nadie puede arrogarse la exclusividad en la interpretación del mandato popular tanto como deben prohibirse temas para la consulta para todos quienes puedan convocarla, pues existen algunos que afectan a la eficiencia de las decisiones o condicionan una negociación.

LA REVOCATORIA DEL MANDATO

La revocatoria del mandato refiere a todas las autoridades de elección popular. Se admite solo un pedido de revocatoria durante cada gestión y solo puede ejercerse en los años segundo y tercero de la misma. Debe estar respaldada por el 10% del respectivo padrón, con la excepción del caso del Presidente, que tendrá como requisito el 15% del padrón nacional. La aprobación se producirá con la mayoría absoluta de votos válidos, salvo en el caso del Presidente que requerirá de la mayoría absoluta de sufragantes.

En general, la institución está bien concebida, ya que permite que sea una fórmula viable. En especial, la revocatoria del mandato no debe ser confundida con los mecanismos de destitución, como en efecto ocurre en el proyecto en análisis, por lo que no debe tener “causales”.

FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL

Las finalidades de esta función del Estado son, básicamente, la responsabilidad, transparencia y equidad; el fomento de la participación ciudadana; la protección del ejercicio y cumplimiento de los derechos; y el combate a la corrupción. Integran esta función del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría del Estado y las Superintendencias. Tendrán una coordinación y una presidencia. Formula políticas, articula planes y propone reformas legales

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sustituye a la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción (CCCC). Sus finalidades son promover derechos, establecer mecanismos de control y designar a las siguientes autoridades: Procurador y Superintendentes de entre las ternas



propuestas por el Presidente de la República; Defensor del Pueblo, Fiscal y Contralor mediante un proceso de selección; y, además, el Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura, mediante un proceso de selección. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está conformado por 7 consejeros, originados en un concurso público entre postulantes de organizaciones sociales y la ciudadanía. Duran 5 años en sus funciones.

Las comisiones ciudadanas de selección están formadas, a su vez, por un delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos.

La participación es fundamentalmente incidencia en las decisiones públicas desde la perspectiva de la corresponsabilidad en la gestión, sin perder su identidad. No puede ser una “Función del Estado”. Convertir a la sociedad y sus formas de participación en función del Estado no es “institucionalizar” a la participación; es “estatizar” a la sociedad.

Como es obvio, la participación no se reduce a la observación de la gestión pública a través del control social. Un sistema de participación está relacionado, por un lado, con niveles de gobierno; y, por otro lado, con competencias precisas financiadas para que sea viable su ejercicio desde la sociedad. A su vez, un sistema de control de la gestión pública debe estar formado, de un lado, por la modalidad tradicional de control estatal de la gestión pública, que básicamente refiere al gasto; mientras que, de otro lado, el control social de la gestión pública –vinculado al sistema de participación– enfatiza en la calidad del gasto, esto es, en la relación entre el gasto y el cumplimiento del acuerdo social plasmado en una institución. Esta evaluación debe hacerse fundamentalmente desde la sociedad y en ningún caso es una función exclusiva del Estado. De este modo, puede tener como producto la elevación de la eficiencia de la inversión social y pública.

La participación social no puede sustituir a la soberanía popular en la nominación de autoridades, ni puede asumir funciones públicas, sino con autorización expresa y específica de la Constitución y la Ley.

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La denominada Asamblea Nacional (lo que ahora es el Congreso) será unicameral, estará conformada por 15 asambleístas nacionales, 2 por cada provincia y 1 por cada 200.000 electores, o fracción superior a 150.000. La ley determinará asambleístas por regiones, distritos metropolitanos y migrantes, cuyos requisitos son tener 18 años para postular. Se han eliminado los requisitos de residencia y nacimiento.

Las directivas de la Asamblea Nacional se conforman por mayorías de legisladores, cuyas atribuciones principales son “participar en el proceso de reforma constitucional”, habiendo la Asamblea Nacional perdido la capacidad nominadora y de interpretación constitucional.

La Asamblea Nacional puede enjuiciar al Presidente de la República por delitos en contra de la seguridad del Estado; concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio, por razones políticas o de conciencia. La Asamblea Nacional puede destituir al Presidente de la República por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o grave crisis política y conmoción interna. La destitución puede ejercitarse por una vez durante los 3 primeros años.

Otras funciones de la Asamblea Nacional son el enjuiciamiento político a los Ministros, Procurador, Contralor, Fiscal, Defensor del Pueblo, Superintendentes, miembros del Consejo Nacional Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación. Para hacerlo requiere la solicitud del 25% de sus miembros, mientras que el requisito de censura y destitución es requerido por los dos tercios de los miembros de Asamblea Nacional. También se establecen procedimientos para la declaratoria de incapacidad del Presidente de la República. Y desaparece la Comisión de Legislación y Codificación.

La historia ecuatoriana muestra que la calidad de la representación en el órgano de la Función Legislativa y la fidelidad con que se exprese el consentimiento popular son decisivas para una gestión eficiente y concertada. Las principales características que disuelve la propuesta de Constitución son los perfiles más altos del ejercicio de la soberanía popular, principal sustento de la Asamblea. La sustentabilidad de las coaliciones parlamentarias y/o de



gobierno dependen de la representatividad de los actores políticos y de las formas de la competencia política. Las atribuciones parlamentarias tienen la posibilidad de estimular formas cooperativas entre funciones del Estado o desatar conflictos de poder. Estos temas no fueron tratados ni abordados en los mecanismos, ya que se optó por la devaluación de los roles políticos del Parlamento en el sistema.

En el Ecuador, el conflicto de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo tuvo como antecedente un conjunto de atribuciones del Ejecutivo –fundamentalmente la capacidad de co-legislación del Ejecutivo– que tiende a ser subordinante del Legislativo. El Legislativo respondió pretendiendo una activa injerencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas y, en general, en la conducción política. Para ello, mientras el Ejecutivo utilizó prebendas para incidir en las decisiones legislativas, el Parlamento utilizó múltiples formas de presión, que fueron desde el uso extralimitado de la capacidad fiscalizadora hasta el abuso en la capacidad nominadora de funcionarios.

Las soluciones de gobernabilidad que se han dado para la deformada relación entre Ejecutivo y Legislativo han consistido en que a la fortaleza de una función estatal corresponde la debilidad de la otra función estatal. La tendencia ha sido quitar atribuciones a un poder del Estado, siendo que, en general, en el Ecuador y otros países se ha buscado debilitar al Parlamento y elevar la discrecionalidad política del Ejecutivo.

La teoría nos muestra que se puede lograr adecuados balances de poder entre funciones del Estado dentro de un régimen presidencial. Este balance supone complementariedad de funciones y no pesos relativos que afectan a la funcionalidad del Estado. Lastimosamente ésta no ha sido la perspectiva ecuatoriana antes, ni ahora.²⁴

Las principales situaciones a resolver en el Ecuador son el mutuo bloqueo entre Ejecutivo y Legislativo que paraliza la gestión pública y destruye a la representación. Mirado este tema estructuralmente, el problema reside, en lo fundamental, en la debilidad parlamentaria en sus tres principales variables

²⁴ Este comentario se realiza dentro de los límites de la forma presidencial y no sugiere una forma semi-presidencial o semi-parlamentaria, que ha sido la posición esgrimida por el autor, por considerar que permitiría lograr un equilibrio y complementariedad funcional del Congreso y el Ejecutivo, sin afectar las atribuciones presidenciales más importantes definidas en la Constitución de 1998.

(representación, participación y eficiencia), las que no garantizan la gobernabilidad sino, al contrario, causan el debilitamiento general de la democracia, especialmente de la soberanía popular. El asumir que la sobrecarga de poder presidencial soluciona la gobernabilidad, es un problema, cuando en realidad esteriliza estructuralmente a la gestión pública.

En todo régimen político, la legitimidad es de los votantes directamente o de los legisladores para designar un jefe de gobierno. Así, el presidencialismo se caracteriza por la elección directa, por el voto popular, por la existencia del Jefe de Estado, por que el mandato presidencial es por un tiempo determinado, por que el gobierno es una prerrogativa presidencial e implica separación de poderes. El presidencialismo se basa en el control mutuo y el equilibrio institucional con el Parlamento.²⁵

La Asamblea Constituyente de Montecristi mostró que la voluntad política de la mayoría de constituyentes y del partido político gobernante es mantener un sistema presidencial, eliminando cualquier posibilidad de sistema semi-presidencial o semi-parlamentario. Para sostener esta afirmación, ahondemos en algunos conceptos, especialmente en relación con la naturaleza del Parlamento.

La calidad de la representación política en el Congreso (la Asamblea Nacional según la Constitución propuesta), y la fidelidad con que se exprese el consentimiento popular en el Presidente son variables decisivas para una gestión pública eficiente y para una gestión política concertada. La sustentabilidad de las coaliciones parlamentarias y/o de gobierno dependerán de la representatividad de los actores políticos y de las formas de la competencia política/electoral que alienten a la convergencia de posiciones. Las atribuciones parlamentarias tienen la posibilidad de estimular formas cooperativas entre funciones o desatar conflictos de poder.

Como se mencionó, el objetivo que debió perseguir una reforma constitucional fue la recuperación de la función básica del Congreso como escenario de la negociación política en base a mayorías, coaliciones/bloques,

²⁵ El parlamentarismo se caracteriza porque las dos funciones comparten el poder, el Ejecutivo depende del Parlamento y es responsable ante él, la legitimidad del Ejecutivo emana del Parlamento, los gobiernos son designados, apoyados y, en su caso, destituidos por el Parlamento (no tienen mandato fijo), y las funciones del Jefe de Estado y Gobierno se encuentran separadas.

deliberación, concretada a través de las formas de gestión política, esto es, atribuciones y modalidades de relación Congreso/Ejecutivo.

Los campos temáticos en los que se debe evaluar al Parlamento son tres: representación, participación y eficiencia. Consiguientemente, en esos campos se debe plantear reformas, que necesariamente deben relacionarse con el funcionamiento de los cuerpos colegiados en otros países con experiencia. Por ejemplo, las formas usuales de organización del Parlamento son el *unicameralismo* y el *bicameralismo*, tema que no se discutió con profundidad en la Asamblea Constituyente de Montecristi, y peor aun en el país, v.g. la simplificación operativa y el democratismo de un Parlamento con solo una cámara; o la organicidad y equilibrio representativo de las dos cámaras. Para rediseñar de buena fe al Parlamento, hay que tomar conciencia, además de las ventajas, de las desventajas del unicameralismo, básicamente, los permanentes conflictos con el Ejecutivo, la concentración de poder, la disminución de funciones legislativas, la menor capacidad reflexiva y la ausencia de contrapesos dentro de la función.

LA FUNCIÓN EJECUTIVA

En el proyecto de Constitución se proponen nuevas atribuciones presidenciales tales como la capacidad de disolver a la Asamblea Nacional, la aprobación de decretos-ley *ad referendum* durante el período de disolución de la Asamblea Nacional, la convocatoria a consulta popular con temática abierta, el mantenimiento de una administración política y sectorial de la Función Ejecutiva en los territorios, la designación de un Vicepresidente temporal y la conformación de un gabinete territorial, entre otras.

Entre las causales para que el Presidente opte por la disolución de la Asamblea Nacional constan la arrogación de funciones constitucionales, la reiterada e injustificada obstrucción de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y una “grave crisis política y conmoción interna”. La disolución podrá operar por una sola vez en los tres primeros años. Implica la cesación del Presidente de la República en el cargo.

Además se ha previsto la creación de Consejos Nacionales para la Igualdad cuyas funciones son observar la vigencia y el ejercicio de los derechos,

la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana. Estos Consejos coordinarán con los niveles de gobierno. Estarán integrados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por la Función Ejecutiva.

Este conjunto de disposiciones tienen por objetivos, de un lado, permitir al Presidente disponer de un sistema de gestión basado en la apelación directa a la población y la sociedad civil por sobre los mecanismos de delegación; y, de otro, blindarle políticamente ante los eventuales desbordes de la sociedad política y de la sociedad civil.

El principal comentario al respecto es que la excesiva concentración de poder y funciones en el Presidente de la República deriva en ineficiencia administrativa. Por ello, antes que incrementar las capacidades políticas del Ejecutivo, se debió bajar el nivel del atrincheramiento/blindaje político del Presidente. De este modo, alcanzar una relación equilibrada entre las partes del sistema político, antes que perseguir eficiencia política e ineficiencia administrativa. La línea de trabajo de la reforma debió ser completamente distinta para buscar un mejoramiento de los índices de confianza entre las dos funciones del Estado analizadas.

CONCLUSIONES GENERALES

Una Constitución debe provocar una articulación coherente de instituciones. Esto es, derechos dimensionados por la viabilidad económica y política; un modelo de gobierno funcional correspondiente a los derechos, diseñado para el acatamiento ciudadano de la norma; una forma de gobierno territorial que contenga un diseño administrativo para el estímulo de los procesos económicos y políticos producidos a su interior; e instituciones para la articulación del Estado con los procesos económicos, que garanticen una base de la exigibilidad de derechos y los modelos funcional y territorial de gobierno. La condición para conseguir un conjunto adecuado de objetivos programables de reforma política es una sólida evaluación de las instituciones que se reforman, análisis de costos económicos y políticos de la nueva implantación institucional y el ejercicio prospectivo de consecuencias.



Una Constitución no debe responder ni reflejar una correlación de fuerzas en un momento histórico, no debe convertirse en el instrumento para el logro de objetivos políticos partidarios, pretender la consagración de un modelo de desarrollo o ser un fetiche de cambio, instrumento de un modelo de desarrollo.

Una Constitución debe ser un diseño institucional flexible con capacidad de adaptación a situaciones de desarrollo y correlaciones políticas, y una arquitectura institucional elástica que opere de modo diferente ante cada circunstancia.

Las instituciones son normas que sostienen al Estado de derecho, definición continente de la soberanía popular (el contenido de la democracia). El Estado de derechos en que se basa el proyecto de Constitución de Montecristi es una definición retórica que evade la sustancia de la legalidad (el autosostenimiento).

Cuando se diseñan instituciones, los objetivos políticos del gobernante en la Constitución deben *desaparecer* en beneficio del encuentro de las partes de la sociedad política y de la sociedad civil, y construir un bien común. El Ejecutivo ni la mayoría de la Asamblea pueden entenderse como su reemplazo. Todas las partes debieron tener objetivos político-institucionales y no de control del poder. En la Asamblea, la lucha por el poder progresivamente reemplazó a la arquitectura institucional para la construcción de un Estado de Derecho, y los estímulos sustituyeron a una política pública eficiente.

Una Constitución construida con el objetivo de producir un reemplazo de clase política, la continuidad del gobierno y la formación de un instrumento político, podrá conseguir sus objetivos de corto plazo, pero conducirá al país a un fracaso estratégico en sus objetivos nacionales.



AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI

Alfredo Ruiz Guzmán
Doctor en Jurisprudencia. Decano de la
Facultad Estatal de Guayaquil.

LA CARTA POLÍTICA PROPUESTA EN MONTECRISTI MARCA UNA DIFERENCIA FORMAL QUE ENCIERRA DIFERENCIAS CONCEPTUALES PROFUNDAS CON LA CONSTITUCIÓN DE 1998, Y QUE LO ANUNCIA EN EL TÍTULO IV DENOMINÁNDOLO PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL PODER.

A continuación, la denominación de los capítulos que comprende el TÍTULO IV marca el contexto dentro del cual se desarrolla el diseño normativo del poder político y sugiere abiertamente una nueva concepción de fondo sobre la que se sustenta. Resulta sugerente que dentro de este título se articulen las disposiciones constitucionales referentes a la “Participación en Democracia”, que corresponden al “Capítulo Primero”, con las “Funciones del Estado” que se desarrollan entre los Capítulos segundo y sexto.

Estas últimas comprenden no sólo a las funciones clásicas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial –con importantes cambios– sino también a las nuevas funciones: Transparencia y Control Social y la Función Electoral. El Capítulo séptimo, se refiere a la Administración Pública y abarca también a la Procuraduría General del Estado.

Por ello, debe reconocerse el significado de la intención del constituyente al involucrar, con carácter prioritario inclusive, a la participación social democrática en la concepción y estructura de la organización del poder. Anótese que el planteamiento constitucional del tema empieza con la Participación en Democracia y que, luego, de manera subordinada, se desarrollan los capítulos relativos a las funciones del Estado.

No obstante, concomitantemente se mantiene y desarrolla un modelo de régimen político presidencialista –como corresponde a la larga tradición republicana del Ecuador y a las exigencias de la coyuntura– con importantes innovaciones, que se derivan principalmente del papel que se le asigna a la participación social, sin precedentes por su volumen e importancia, así como de las reformas que se introducen a las normas que rigen la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que se explicitan en las atribuciones de ambas funciones del Estado.

EL PODER, LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Dentro de la Constitución propuesta en Montecristi se da forma normativa a una nueva concepción de la estructura y el funcionamiento del poder político, según la cual éste debe ser ejercido por la sociedad a través de formas específicas de participación, en conjunto con los órganos del poder público representativos de las diferentes funciones del Estado.

En esta parte, la Carta Política guarda coherencia y desarrolla uno de los principios fundamentales que sirve de base a toda la arquitectura institucional del Estado. En efecto, el primero de los artículos, al caracterizar al Estado ecuatoriano, luego de enunciar que es de naturaleza “constitucional”, agrega que también es “social y democrático” para, en el segundo inciso, postular que “La soberanía radica en el pueblo... y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa.”

A partir de este enunciado la Constitución propuesta se aparta también de la anterior y sienta las bases para la recuperación y el progreso histórico del Estado social de derecho en el Ecuador, sobre todo desde el punto de vista de la evolución democrática, pues pasa a una etapa de democracia participativa, superando los intentos anteriores que apenas llegaron a una débil formulación. La mención a las formas de participación social directa en el ejercicio del poder público (Art. 1) sustituye positivamente a la referencia que hace la Constitución de 1998 a “...los medios democráticos...” como mecanismos de ejercicio del poder.

EL PODER CIUDADANO Y EL DERECHO A LA RESISTENCIA

El Capítulo primero “Participación en Democracia” desarrolla la normativa constitucional referente a esta temática, desde los “Principios de la participación” hasta la “Representación política”, pasando por la “Organización colectiva”, la “Participación en los diferentes niveles de gobierno”, la “Democracia directa” y las “Organizaciones políticas”.

Los ciudadanos tienen derecho –por principio constitucional– a participar en forma individual y colectiva, en las decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos, así como en el control de las actuaciones de los representantes y de las instituciones. Este derecho se ejerce por intermedio de las instituciones y procedimientos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

La Constitución propuesta reconoce a “todas las formas de organización de la sociedad” el derecho a autodeterminarse y participar en las decisiones y políticas públicas, así como en el control social de todos los niveles de gobierno, de entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Más aún, la ley fundamental concede legitimidad constitucional al poder ciudadano integrado por las organizaciones de la sociedad civil, y le reconoce el derecho a fortalecerse, bajo la condición de que garantice “...la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas...” incorporando a la institucionalidad política un nuevo actor, de indiscutible trayectoria histórica, muy poco valorada por cierto, y de gran proyección futura. Ese nuevo actor político y social podrá ejercer importantes atribuciones, por disposición constitucional, como intervenir en la mediación y solución de conflictos; actuar por delegación de autoridad; demandar por reparación de daños a entes públicos y privados; formular propuestas en una amplia gama de aspectos: económicos, políticos, sociales y culturales, además de plantear otras iniciativas que “...contribuyan al buen vivir.”

Debe valorarse la presencia constitucional de un poder ciudadano dotado de amplias e importantes atribuciones que se proyectan inclusive sobre los asuntos políticos y que, en definitiva, está llamado a convertirse en el eje concentrador de la participación ciudadana en el ejercicio del poder, a fin de



vislumbrar su extraordinario alcance, en conjunto con un nuevo derecho que reconoce la Carta Política: el derecho a la resistencia.

En efecto, se reconoce también, a los individuos y a los colectivos, el derecho a la resistencia “...frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos...”, reconociendo, además, a los individuos y a los colectivos, el derecho a “...demandar el reconocimiento de nuevos derechos”.

LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA SILLA VACÍA

Complementariamente, se reconoce también el derecho a la “acción ciudadana”, que deberá ejercerse ante la autoridad competente, de conformidad con la ley, con lo cual, desde la Constitución se dota al poder ciudadano, a las organizaciones que lo integran, a los individuos y a los colectivos, de una herramienta procedimental para oponerse a la violación real o potencial de un derecho que, como corresponde, debe ser desarrollado por la ley.

Además, como parte de la institucionalidad que se otorga a la participación democrática se establecen las “instancias de participación”, en todos los niveles en que se ejerce el gobierno. Estas deberán conformarse con autoridades elegidas, con funcionarios del régimen y con representantes sociales del ámbito territorial correspondiente y sus objetivos se dirigen a elaborar en conjunto planes y políticas nacionales, locales y sectoriales; mejorar la calidad de la inversión pública; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos y promover la formación ciudadana. Para ello podrán organizar múltiples espacios de participación, como audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y, en general, los espacios que la ciudadanía considere convenientes.

Además, la Constitución propuesta crea la figura institucional de la “silla vacía”, que deberá existir en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados y que, paradójicamente, siempre deberá llenarse con un representante de la ciudadanía, de conformidad con los temas a tratarse, representante que podrá participar en el debate y en las decisiones correspondientes.

LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA

A las importantes y nuevas formas de participación democrática antes mencionadas debe agregarse las que corresponden a las del ejercicio directo de la democracia, con importantes mejoras. Estas empiezan con la iniciativa popular normativa que puede plantearse, de manera muy amplia, para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas, ante cualquiera de los órganos competentes para la elaboración normativa, permitiéndose a los proponentes participar en el debate y condicionando su tratamiento al plazo de 180 días, vencido el cual, la propuesta entrará en vigencia.

Reuniendo los requisitos correspondientes, la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Igualmente, podrá solicitar referéndum para reformar la Constitución, así como la revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular –incluido el Presidente de la República– cumpliendo determinados requisitos que tienen que ver, principalmente, con la representatividad democrática en función del número de solicitantes.

Objetivamente, los aspectos de la Constitución propuesta contienen no solo la conceptualización que sustenta una nueva forma de concebir el ejercicio del poder político, a través de una valoración importante de la participación social, sino que, además, diseñan las nuevas instituciones por intermedio de las cuales deberá hacerse efectiva dicha participación.

Complementariamente, el Título IV sobre la Participación y Organización del Poder contempla también la creación de una nueva función, de “Transparencia y Control Social”, agregándole mayor importancia a la participación social en la nueva concepción del régimen político.

LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL

Hay que destacar que la Constitución propuesta incorpora a la estructura orgánica del poder a dos nuevas funciones: la de Transparencia y Control Social, y la Electoral, superando la concepción clásica de los tres poderes o tres funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, y creando nuevos órganos de



ejercicio del poder. De esta manera, se construye un nuevo y más amplio sistema constitucional de distribución del poder y se evita la excesiva concentración del mismo.

Reconociendo que el pueblo es el primer fiscalizador del poder público, la nueva Constitución concede a todos los ciudadanos el derecho a participar y fiscalizar los actos de interés público y, bajo esta premisa, se establece la Función de Transparencia y Control Social para impulsar el control del sector público y privado que desarrolle actividades de interés público, fomentar la participación ciudadana, proteger los derechos reconocidos en la Constitución y la ley, y combatir a la corrupción. Esta nueva función del Estado se integra por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.

EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Por las atribuciones que se le asigna y por su composición representativa, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es la entidad más importante de la nueva Función. Está integrado por 7 consejeros seleccionados de entre los postulantes que propongan la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Entre sus atribuciones, deberá promover la participación ciudadana; estimular procesos de deliberación pública; establecer mecanismos de rendición de cuentas; impulsar veedurías ciudadanas y el control social, e instar a las demás entidades que integran la función a actuar obligatoriamente en determinados casos, atribución que le concede un papel rector dentro del conjunto de la misma.

Deberá también investigar denuncias sobre afectaciones a la participación ciudadana o actos de corrupción, pudiendo inclusive impulsar acciones legales en cuyo proceso, además, puede actuar como parte; coadyuvar en la protección de los denunciantes de actos de corrupción, e incluso vigilar el procedimiento de las Comisiones Ciudadanas de Selección de las autoridades públicas, nuevos organismos del Estado, de marcada participación ciudadana, encargados constitucionalmente de una muy delicada e importante atribución, como se analizará más adelante.

Le corresponde también a este Consejo el designar a los titulares de la Procuraduría General del Estado y de las Superintendencias, de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, y Contraloría General del Estado, así como a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y del Consejo de la Judicatura.

De esta forma, la nueva Constitución permite, de manera muy práctica, la participación ciudadana en un nivel de decisión extraordinariamente importante: el de la designación de las principales autoridades de las entidades públicas. Se marca así otra profunda diferencia con las cartas políticas precedentes, que otorgaban esta atribución, de una u otra forma, al Congreso Nacional y/o al Ejecutivo, en procedimientos combinados que, por su complejidad política, se desnaturalizaron y contribuyeron al bloqueo mutuo de dichas funciones públicas.

Como parte de la misma Función de Transparencia y Control Social se establecen las Comisiones Ciudadanas de Selección, integradas por un delegado de cada función del Estado, e igual número de representantes de la ciudadanía, escogidos por sorteo público, de conformidad con la ley, debiendo presidirlas, en cada caso, uno de los representantes de la ciudadanía, con voto dirimente. Estas comisiones deberán organizarse por medio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social únicamente cuando corresponda designar a las máximas autoridades de las entidades del Estado y solo para estos efectos.

De esta forma, la nueva Constitución permite la participación ciudadana en un nivel de decisión extraordinariamente importante: el de la designación de las principales autoridades de las entidades públicas. Se marca así otra profunda diferencia con las cartas políticas precedentes que otorgaban esta atribución, de una u otra forma, al Congreso Nacional y o al Ejecutivo, en procedimientos combinados que, por su complejidad política, se desnaturalizaron y contribuyeron al bloqueo mutuo de dichas funciones públicas.

EL PRESIDENCIALISMO Y LA DISOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Una vez más, la Constitución ecuatoriana se decide por el régimen presidencial como forma de gobierno, sustentándose en su arraigada tradición



histórica que comparte, además, con la mayoría de países de América, incluyendo a los Estados Unidos, cuyo sistema presidencial es ampliamente conocido y de gran influencia en la región.

El Capítulo tercero del Título IV, en cuatro Secciones, estipula el diseño de la Función Ejecutiva, con una configuración formal distinta a la de la Constitución de 1998, y con la incorporación de los Consejos Nacionales de Igualdad, nuevos órganos constitucionales para el ejercicio del poder político, integrados paritariamente por representantes de la sociedad civil y del Estado.

Según el nuevo texto constitucional, corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la Función Ejecutiva, "... es el Jefe del Estado y de Gobierno, y responsable de la administración pública.". Bajo este presupuesto, indispensable en un régimen presidencialista, se establecen a favor del Presidente de la República, algunas atribuciones nuevas que configuran una respuesta a problemas críticos que motivaron la poderosa exigencia nacional de una nueva Constitución.

En el artículo 148 se otorga al Presidente la facultad de disolver la Asamblea Nacional (antes Congreso Nacional) en los siguientes casos: cuando ésta se hubiera arrogado funciones que no le correspondan, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; si hubiere obstrucción injustificada y reiterada a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna, atribución que podrá ser ejercida, por una sola vez, en los primeros tres años de su período. En el supuesto de que se ejercite esta importante facultad, el Consejo Nacional Electoral, de manera casi inmediata, deberá convocar a elecciones tanto legislativas como presidenciales, para el resto de los períodos correspondientes.

Para el adecuado análisis del significado de esta nueva atribución presidencial, es indispensable mencionar que la Constitución propuesta (artículos 129 y 130) confiere a la Asamblea Nacional la atribución de enjuiciar políticamente al Presidente de la República, censurarlo y destituirlo de su cargo, en varios casos como: delitos contra la seguridad del Estado, concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, arrogación de funciones –previo dictamen favorable de la Corte Constitucional– en algunos casos y, en otros, sin dictamen ni juicio político previos, incluyendo grave crisis económica y conmoción interna.

Cabe destacar que esta atribución de la Asamblea Nacional únicamente puede ser ejercida por una sola vez dentro del período legislativo, en los tres primeros años del mismo y su ejercicio trae aparejada la convocatoria inmediata a nuevas elecciones legislativas y presidenciales, para el resto de los periodos.

Resulta obvio advertir que la Carta Política propuesta establece un mecanismo constitucional de compensación de atribuciones entre las funciones ejecutiva y legislativa, para que las facultades extremas de destitución presidencial y/o de disolución parlamentaria, sean aplicadas con especial ponderación y finalmente resueltas por quien corresponde, el Pueblo Soberano, mediante los procesos electorales inmediatos que dicha aplicación genera. Una vez más, la nueva Carta Política recurre a mecanismos de democracia participativa y, en este caso, directa, para resolver, en forma legítima, las contradicciones políticas más trascendentes.

Debe tenerse en cuenta, además, que la atribución concedida al parlamento es otorgada cuando todavía esta función no ha recuperado su legitimidad democrática, decrecida estrepitosamente como consecuencia de la crisis general que afecta aún a la institucionalidad del Estado social de derecho vigente, en detrimento, en todo caso, de la figura institucional del ejecutivo –y más exactamente, del Presidente de la República– notablemente recuperada, en cuanto a su legitimidad, a partir del último proceso electoral.

La Asamblea Nacional –antes Congreso Nacional– es la institución del Estado social de derecho que concentra el sistema de representaciones. Sus integrantes, designados mediante procesos electorales, de conformidad con la Constitución y la ley, deben pasar previamente por un trámite de planteamiento de candidaturas, confiado por la ley a los partidos y movimientos políticos, aunque, formalmente hablando, también es posible la participación de los independientes, igualmente bajo los requisitos que establece la ley.

Su legitimidad, indispensable para el cumplimiento de sus funciones de legislar y fiscalizar, está dada principalmente por la correspondencia entre sus actuaciones y las expectativas de la sociedad que los elige. Condición que, en la presente coyuntura, simplemente ha dejado de reunirse, como consecuencia del proceso político y constitucional desarrollado en las últimas décadas.



Dicho proceso ha llevado a la política nacional a generar un escenario recurrente, en el cual sus expresiones más notorias han sido la pugna entre las funciones ejecutiva y legislativa, mecanismo que a su vez disfraza intercambios de dádivas y chantajes, que contribuyen poderosamente a satanizar el ejercicio de la política y que culmina, en los últimos años, con la destitución presidencial en condiciones de constitucionalidad discutible.

Por ello, las atribuciones extremas que la nueva Carta Política otorga tanto al Presidente de la República como a la Asamblea Nacional son realistas y coyunturalmente oportunas, además de respetuosas del derecho del Pueblo Soberano a resolver sus conflictos mayores por la vía de la democracia directa.

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y EL ROL DEL ESTADO

La Carta Política propuesta (artículos 147 núm. 7 y 8, 294, 295, 301, 303, 305 y otros) concede al Presidente de la República una responsabilidad protagónica en materias de planificación, y políticas presupuestaria, tributaria, monetaria, cambiaria, crediticia, financiera y comercial, y mediante los artículos 289, 290 y 291, le otorga una responsabilidad compartida en cuanto al endeudamiento público, con lo cual, evidentemente, le asigna la responsabilidad principal sobre el manejo económico del Estado.

De esta manera, la nueva Constitución recupera para el Estado la conducción de la economía del país, hasta antes diluida con el Congreso Nacional, el Banco Central y entidades de manejo descentralizado.

Resulta fácil colegir que, en el trasfondo ideológico de esta nueva concepción de la conducción económica del Estado, subyace la necesidad de responder a los reclamos sociales de contar con una economía solidaria, que privilegie los intereses de las mayorías sobre los intereses de grupos y corporaciones, necesidad que la nueva Carta Política atiende con la propuesta de un nuevo modelo económico, diseñado en sus rasgos normativos en los Títulos VI y VII, que se refieren a los regímenes de desarrollo y del buen vivir, estrechamente relacionados, modelo económico alternativo al vigente y que, por ello, requiere de un esquema de conducción también diferente.

El régimen económico de inspiración neoliberal, aplicable en función de la Constitución vigente y de las normas y políticas de modernización del Estado y de privatización de sus recursos, logró una distinción entre economía y política con la pretensión de que la economía forme parte del ámbito propio y privado de las personas, de un lugar en que el Estado no pueda intervenir, pues “la función del poder político en el desarrollo económico no ha de ir más allá de garantizar el libre juego de las fuerzas productivas, es decir fomentar el libre mercado, la competencia y la competitividad” tal como lo señala el investigador español Rafael Escudero Alay.¹ El autor citado agrega que “...estos últimos años están siendo testigos del desmantelamiento de los mecanismos redistributivos del Estado Social” al referirse a los efectos de la privatización de la economía en cuanto limitante para el desarrollo de políticas sociales.

José Sánchez-Parga lo explica diciendo: “...en una sociedad de mercado al ser el modo de producción concentrador y acumulador de riqueza no sólo se excluye toda posible de distribución sino que también se impide a la misma sociedad y al Estado su capacidad redistributiva”. Y agrega, refiriéndose concretamente al Ecuador “...desde la administración de los organismos estatales hasta el funcionamiento institucional del Legislativo no sólo impiden o reducen la capacidad de crear fondos públicos procedentes de bienes privados, sino que limitan o dificultan la capacidad presupuestaria de los recursos públicos con fines redistributivos.”²

La nueva concepción de la economía política y del papel del Ejecutivo en su conducción tienen que ver también con la necesidad de fortalecer el manejo económico soberano frente a los desafíos del capital global. El tema debe ser analizado bajo una premisa indispensable: “...aceptar el hecho de que estamos definitivamente insertos en una nueva y muchas veces perversa realidad global...”, como sostiene Gilberto Dupas.³

¹ Rafael Escudero Alay, “Activismo y Sociedad Civil”, en: José María Sauca y María Isabel Wences, edit, *Lecturas de la sociedad civil, Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Madrid, Editorial Trotta.2007 p. 260

² José Sánchez Parga, Fin de la representación, pugna de representatividades y democracia caudillista, en: *Ecuador Debate* 71, Quito, CAAP, 2007, p. 20

³ Gilberto Dupas, América Latina y el nuevo juego global, en: *América Latina a comienzos del siglo XXI, Perspectivas Económicas, Sociales y Políticas*. Rosario Santa Fe. Homosapiens Ediciones, 2005, p. 354
Gilberto Dupas, ob. cit. p. 355



Hoy por hoy, la amplísima libertad con que operan los actores económicos globales escapa de la acción reguladora del Estado e incluso del ámbito de la ley. El paradigma fundamental de la soberanía, en función del cual se imponía el poder regulador del Estado frente a otros similares, ha sido tan erosionado que carece de eficacia para contrarrestar las consecuencias de la estrategia del capital transnacional que algunos investigadores –Dupas entre ellos– denominan “opción salida” que, en otros términos, bajo la amenaza de retirar la inversión, permite condicionar e imponer decisiones a los gobiernos de los estados soberanos, en una suerte de chantaje que opera eficazmente contra el telón de fondo de las necesidades económicas y sociales de dichos estados.

Mediante el control de inimaginables volúmenes de capital, de recursos de la ciencia y la tecnología, de herramientas del derecho transnacional, y mediante la sumisión de los estados y sus sociedades a sus decisiones estratégicas, los representantes del capital global construyen un poder casi inexpugnable, sustentado básicamente en el “autoritarismo de la eficacia”, según Dupas. No obstante y en última instancia, esos mismos actores requieren de la autoridad pública como un medio indispensable para legitimar sus procedimientos “...sin tener que buscar el complejo consentimiento democrático y sin los obstáculos que se imponen a la autoridad emanada de los Estados constitucionales, siempre obligados a renovar su legitimación...”⁴

Conforme advierte el mismo autor, esta estrategia implica que “...La responsabilidad final por las consecuencias sociales de estas acciones globales termina siendo del gobierno, que no previó, reguló o impidió...”⁵, circunstancia que, al mismo tiempo, deja entrever la indispensable necesidad de los actores económicos globales de contar, inexorablemente, con la colaboración de los Estados, para el cumplimiento de sus objetivos.

El Estado se regula a través del derecho y fundamentalmente desde la Constitución, la misma que debe asumir estas nuevas realidades en toda su complejidad, mediante la creación de instituciones y procesos que correspondan a esa complejidad, como lo hace la nueva Carta Política en las disposiciones citadas.

⁴ Ibid. p.360

⁵ Ibid. p.361

Así se mantiene coherencia con el deber primordial del Estado (artículo 3 núm. 5) que establece como tal la planificación del desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir... para lo cual se le dota al Ejecutivo de atribuciones adecuadas para desarrollar la concepción social y solidaria del sistema económico (Art. 283).

¿HIPER PRESIDENCIALISMO O PRESIDENCIALISMO NECESARIO?

Las posiciones que sostienen que la Constitución propuesta establece un presidencialismo extremo sustentan su aseveración al margen del proceso político, económico y social vigente en el Ecuador. En la mayoría de los casos, la aseveración se fundamenta en la distribución de poderes, como si en esta dimensión se agotara la comparación necesaria.

La Constitución –norma fundamental del Estado social de derecho– debe ser una herramienta jurídica eficaz para resolver los problemas sociales más importantes en una coyuntura concreta determinada –y no en abstracto– y para ello debe determinar los derechos fundamentales y diseñar instituciones y principios procedimentales básicos que permitan –en la práctica– la satisfacción de esos derechos.

La realidad es que la circunstancia actual del Ecuador, sus alarmantes niveles de pobreza e injusticia social, así como los desafíos externos e internos de la globalización, exigen clamorosamente un avance hacia formas de democracia participativa, como garantía eficaz para el cumplimiento de los derechos fundamentales y la satisfacción de las necesidades sociales y, concomitantemente, la aplicación de un modelo económico alternativo al prevaleciente, que priorice la solidaridad sobre las exigencias del mercado.

Resultan muy interesantes las reflexiones de José Sánchez-Parga, cuando, al analizar los problemas de “las pugnas por la representatividad” y del “autoritarismo democrático” legitimado constitucionalmente, afirma que los principales conflictos políticos que deben afrontar los presidentes son las “...férreas resistencias institucionales a sus iniciativas...”, por lo que están “...en gran



medida forzada a quebrar el andamiaje neoliberal para poder implementar sus políticas anti-neoliberales...” y “...necesitan dotarse de un nuevo marco constitucional para llevar a cabo un proyecto de gobierno a largo plazo, más social y redistributivo, y que al mismo tiempo sirva de soporte a un reordenamiento de la economía y la política.”⁶

La calificación de extremo presidencialismo es relativa, y su acierto radica en medirlo comparativamente no sólo con respecto a las otras funciones del Estado y en especial con la función legislativa, sino contra una dimensión absolutamente decisoria: la del conjunto de los problemas reales que debe resolver para lograr el objetivo de cambio que la sociedad reclama en la actual coyuntura. Esa es, finalmente, la medida en función de la cual debe calificarse al presidencialismo.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA ESPERANZA CIUDADANA

Una caracterización del régimen político no puede prescindir de referirse a los partidos políticos. La nueva Constitución regula su existencia institucional con más énfasis y amplitud que la Constitución vigente, en dos secciones: Organizaciones Políticas y Representación Política, dentro del capítulo Participación en Democracia que forma parte del Título IV, Participación y Organización del Poder.

Es notoria la preocupación del constituyente por diseñar un marco normativo –prácticamente reglamentario– que exija nuevas condiciones para la existencia y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a los que se sigue reconociendo la exclusividad del ejercicio de la representación política, mediante la atribución de presentar candidatos a las dignidades de elección popular, así como el derecho a la oposición política en todos los niveles de gobierno.

Las exigencias constitucionales apuntan a lograr mejores condiciones de democracia interna, de alternabilidad, de rendición de cuentas y de

⁶ José Sánchez Parga, ob. cit., p. 21

conformación paritaria, todo ello seguramente como consecuencia de la crisis o colapso por el que atraviesan dichas organizaciones, en virtud de las particularidades del ejercicio político neoliberal.

Reiterando importantes criterios coincidentes sobre este tema, vale la pena mencionar la opinión de Francisco Muñoz Jaramillo, manifestada en su ensayo “La forma de Estado y el Régimen Democrático en el Ecuador del 90”, donde señala que “El parlamento ya no constituye el lugar de creación y orientación de la ley y el derecho, encarnación de la voluntad general...”⁷ antes de referirse al problema de los partidos políticos.

En efecto, después de reconocer el papel que deben jugar los partidos políticos como mecanismos de mediación en la legitimidad democrática, el autor citado reconoce que “En las condiciones de crisis y transformación de la democracia representativa, este mecanismo comprendido como una mediación social e ideológica entre la población y el Estado, ha entrado en declive...”⁸ y concluye que dicho declive ha derivado en descomposición.

Es desde el fondo de esa situación de descomposición que debe levantarse la institucionalidad de los partidos y movimientos políticos para que cumplan con su papel de intermediación en la representación democrática. Para ello, la nueva Constitución aporta un marco tan ambicioso como formal que, no obstante, debe ser valorado en el conjunto de la nueva organización del poder diseñada también por la nueva Carta Política.

En efecto, la recomposición de los partidos políticos no se va a producir únicamente como consecuencia del cumplimiento de las nuevas disposiciones constitucionales, pues su crisis va más allá de lo formal y tiene que ver, en el fondo, con la desvalorización de la política, propugnada por el modelo neoliberal que intenta superarse.

Dentro de un nuevo marco social y normativo que revalorice y dignifique a la política y que imponga su valoración mediante la contundencia del poder ciudadano a través de los nuevos mecanismos de participación que trae

⁷ Francisco Muñoz J., La forma de Estado y el régimen democrático en el Ecuador del 90, en: Hernán Yáñez Quintero, comp., *El mito de la gobernabilidad*, Quito, Trama Editorial, 1996, p. 178

⁸ Francisco Muñoz J., ob. cit., p. 179

la nueva Carta Política, seguramente se van a generar las condiciones objetivas de competencia por la representación que dé lugar una recomposición de la institucionalidad de los partidos políticos sobre la base de una nueva legitimidad. El riesgo que correrán los partidos políticos será el de perder la competencia por la representación frente a las organizaciones de la sociedad civil y con ello los espacios que todavía disponen por disposición constitucional. Y con esto se vuelve al comienzo: lo más importante del nuevo régimen político es el sistema de participación social que incorpora.

José Antonio Pérez Tapias, citando a J. Habermas dice: “Una ciudadanía participativa, que sale re-politizada del proceso a través del cual deja atrás la alienación política inducida sistémicamente, en especial a través de los resortes de un consumismo compulsivo que, bajo el señuelo de *la ilusión de la individualidad*, encierra a los individuos en una privacidad egoísta, es la ciudadanía que puede asumir la estrategia de controlar al Estado que a su vez ha de controlar al mercado.”⁹ En la ciudadanía está la esperanza.

⁹ José Antonio Pérez Tapias, *Del bienestar a la justicia. Aportaciones para una ciudadanía intercultural*, Madrid, Editorial Trotta, 2007. p. 112



LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LOS NUDOS PROBLEMÁTICOS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Santiago Ortiz C.
Filósofo. Master en Desarrollo Local,
Docente de la FLACSO, Quito. Cursa
estudios de Doctorado en Ciencias
Sociales, FLACSO, Quito.

EL ECUADOR VIENE DE UN PERÍODO DE FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL, QUE DE MODO SINTÉTICO SE PUEDE EXPLICAR POR LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EJECUTADAS EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS Y EL DEBILITAMIENTO CONSIGUIENTE DE LA RECTORÍA ESTATAL.

Todo ello acentuó los tradicionales desequilibrios territoriales que se expresan en la configuración de regiones perdedoras y regiones ganadoras, en un marco de intensa apertura al mercado global. Además, la solución dada con la descentralización frustró a los actores locales y generó una serie de procesos centrípetos a nivel regional, con demandas de autonomía, reclamo de atribuciones para las ciudades metropolitanas y reconocimiento a los gobiernos indígenas.

Frente a este escenario, la Asamblea Constituyente elaboró un texto de Carta Política en el que se plantean varias soluciones a la organización estatal. Es importante examinar el texto para ubicar sus alcances y limitaciones referidos a esta temática. Especialmente interesa conocer si la Constitución propuesta enfrenta los nudos problemáticos de la organización territorial del Estado que no se han resuelto en nuestra historia inmediata.

A modo de hipótesis se puede señalar que si bien el texto propuesto tiene avances en términos del reconocimiento a las diversas entidades territoriales, la unificación del sistema de competencias, una primera propuesta de solución al vacío de gobierno intermedio, no logra, en cambio, resolver plenamente los problemas de la organización territorial del Estado. Es decir, si bien hay avances institucionales, muchos de los problemas quedan postergados y sujetos a negociaciones de carácter político, en un proceso futuro de

legislación y reforma, en el que habrá que tomar en cuenta la correlación de fuerzas que exista entonces.

Se podría sostener algo obvio: que la Constitución es resultado de una correlación de fuerzas en un momento dado. Tomando en cuenta este factor evidente, la alternativa asambleística podría haber sido llegar a un diseño institucional claro, que exprese un acuerdo de largo plazo entre los actores. Esto habría implicado una maduración de la propuesta de organización territorial, más tiempo para la negociación y una estrategia adecuada para llegar a un acuerdo.

Durante el debate constitucional ya se notó que la propuesta del gobierno centrada en las regiones no tenía ni el consenso de los aliados ni la adhesión de varios actores relevantes que se resistían a dar un “cheque en blanco” a los negociadores. En el caso de las regiones, el gobierno, que tuvo un alto perfil al comienzo de la Asamblea, fue cediendo ante las demandas de varios actores gremiales y locales, que debieron ser incorporadas de manera casi clientelar en el texto constitucional.

El resultado –como se ve en el texto constitucional propuesto– fue una fórmula ambigua: se crean las regiones como nivel de gobierno, pero son voluntarias y dependen de la iniciativa de las provincias. Contradictoriamente, las regiones deberán ser constituidas en un plazo de ocho años, regulación establecida en una de las transitorias de la carta constitucional. A esta ambigüedad se agrega el hecho que para ser aprobadas las regiones específicas deben superar tres vallas: la Corte Constitucional, la Consulta Popular y la Asamblea, que deberá aprobar el estatuto regional como ley de la república.

Este ejemplo muestra que en la organización territorial –tema neurálgico de la reforma estatal– la solución asambleística estuvo más en el plano político que en el de diseño institucional, lo que posterga algunas de las decisiones fundamentales para la legislación y para el momento de la implementación de las reformas, en donde se jugarán nuevas batallas entre los actores locales y regionales.

UN FRANKENSTEIN CRIOLLO

Antes de introducirnos en el examen del texto constitucional propuesto debemos puntualizar los aspectos que caracterizan al Estado ecuatoriano en cuanto a la organización territorial en los últimos 25 años.

- **DEBILIDAD DE LA RECTORÍA ESTATAL.** El Estado es heredero de la estructura centralista del período desarrollista, que fue debilitado durante el período neoliberal, terminando por ser una instancia sin norte ni rumbo, ni capacidad para impulsar una propuesta de desarrollo. Hay que subrayar que un proceso de organización territorial no puede ser coherente con un centro estatal débil.

- **DESCENTRALIZACIÓN FRUSTRADA.** Pese a los cambios legales, el Estado no ha sido capaz de descentralizarse. Se mantiene un esquema sectorialista, donde cada ministerio (Ejecutivo) hace lo que quiere, sin contar con la presencia de entidades que piensen las potencialidades del territorio. Apenas el 5% de las competencias han sido transferidas. La participación fiscal de todos los organismos seccionales no pasa del 25% del presupuesto, porcentaje que está muy por debajo de los estándares recomendables en países que buscan democratizarse.

- **FRAGMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y SUPERPOSICIÓN.** El debilitamiento estatal ha llevado a un proceso de fragmentación y deterioro institucional, con gobiernos locales que buscan convertirse en eslabón de una amplia red clientelar. Pese a que hay gobiernos locales innovadores, se mantiene la cultura de la obra de relumbrón y se superponen funciones y competencias. Un ejemplo dramático constituye el caos en el sector rural, donde se superponen comunidades indígenas, juntas parroquiales, municipios y prefecturas o consejos provinciales.

- **VACÍO DEL GOBIERNO INTERMEDIO.** Existe un vacío en el espacio intermedio, donde se evidencia la ausencia de un gobierno que mire las potencialidades del territorio. No existe coordinación entre prefecturas, gobernaciones y cientos de dependencias públicas aisladas y auto-centradas. No se consolida una entidad que intermedie entre el Estado central y gobiernos locales, de manera que cada autoridad gestiona directamente sus recursos ante el Ministerio de Finanzas, o usa sus “palancas” en el gobierno.



- **UN SISTEMA CLIENTELAR Y FRAGMENTADO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA** que limita la posibilidad de participación ciudadana y actoría social, y consolida un modelo de gestión basado en los arreglos y lealtades personalistas y poco transparentes, todo lo cual impide que las entidades seccionales se reafirmen como organismos democráticos que respondan a la sociedad local.

- **NO RECONOCIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** De la mano de lo anterior, en la mayoría de organismos seccionales se mantiene un sistema jerárquico impermeable a la participación de la sociedad civil, toda vez que los intereses de las elites, el clientelismo y la corrupción requieren opacidad en el manejo de los recursos.

- **INEXISTENCIA DE UN SISTEMA DE COMPETENCIAS QUE DEFINA LAS REGLAS DE JUEGO Y EL PAPEL DE CADA ENTIDAD TERRITORIAL.** Además de la descentralización bajo carta genera desequilibrio e incoherencia en el sistema de gobierno, aparte de que es inmanejable y promueve la irresponsabilidad.

- **SISTEMA FISCAL OBSOLETO E INEQUITATIVO.** Los recursos se orientan a las ciudades y regiones que tienen poder económico, acentuando la inequidad territorial y fiscal y convirtiendo al presupuesto en un mamotreto inmanejable, a causa de las preasignaciones presupuestarias.



Estos rasgos del Estado ecuatoriano están vigentes a pesar de las reformas que se han dado a nivel territorial. La ausencia de un proyecto de país ha llevado a que la inercia y las tendencias del mercado pongan sus reglas, profundizando las asimetrías territoriales y acentuando las diferencias ciudad-campo y regiones ricas y ganadoras versus regiones pobres y perdedoras.

En resumen, la modernización emprendida por el neoliberalismo no tuvo mayores frutos: ni el Estado se redujo, ni se descentralizó y se implementó una modernización y privatización parcial. El Estado central se debilitó, se modernizaron funciones favorables al modelo mientras se abandonaban instituciones vinculadas a la distribución de la riqueza, la equidad y el desarrollo. El resultado es un archipiélago institucional, una especie de Frankenstein criollo.

TEMAS CLAVES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

De una manera rápida podemos revisar los principales contenidos de la Constitución propuesta en el campo de la organización territorial.

- **FORMA Y ROL DEL ESTADO:** la Asamblea resolvió mantener el carácter unitario del Estado, incorporando la plurinacionalidad. Aparte de las competencias exclusivas que constan en la Constitución de 1998 –defensa, seguridad, relaciones internacionales y políticas económicas– el Estado será responsable de la planificación, migración, áreas naturales protegidas, recursos naturales, biodiversidad, empresas públicas nacionales y otras.

- **AUTONOMÍA:** la Constitución propuesta utiliza un concepto flexible de autonomía “política, administrativa y financiera” en la que los gobiernos regionales podrán expedir normas en sus competencias y ámbitos territoriales, ateniéndose a un estatuto (ley) que deberá ser aprobado por el legislativo nacional. Igualmente los Municipios y Consejos Provinciales pueden dictar ordenanzas (legislando). Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas. Los gobiernos indígenas por sus derechos colectivos podrán mantener su derecho consuetudinario.

- **ENTIDADES TERRITORIALES:** la Constitución propuesta define 5 entidades territoriales: juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales, y consejos regionales. Crea también los regímenes especiales –por razones de conservación ambiental, étnico-cultural o demográfica– donde se integran Galápagos, las Circunscripciones Territoriales Indígenas y Pluriculturales, y los Distritos Metropolitanos Autónomos. En otro apartado, la Constitución propuesta reconoce a la Amazonía como circunscripción especial facilitando su constitución con una ley. Hay que señalar que los Consejos Provinciales se debilitan, mientras se fortalecen los Municipios y Juntas Parroquiales que asumen, aparte de la participación y control social, un rol de ejecutores.

- **LA REGIÓN:** la Constitución propuesta opta por la región como gobierno intermedio con mayor nivel de atribuciones y competencias que la provincia, cuyos gobernadores conforman un gabinete territorial de consulta, liderado por el Presidente de la República. La región se formará por iniciativa de las provincias colindantes mediante un estatuto que deberá pasar por aprobación



de la Asamblea Nacional (antes el Congreso), de la Corte Constitucional y de la consulta popular. Esta entidad tiene facultades legislativas y ejecutivas, en relación al ordenamiento territorial, desarrollo económico, cuencas hidrográficas o vías. Mientras tanto, el gobierno provincial está sometido a una “muerte lenta”, pues tiene funciones más reducidas y su poder legislativo pasa a ser controlado por los gobiernos inferiores, con delegados de los municipios y las parroquias. Otra innovación es que las ciudades con gran población pueden configurarse como distritos metropolitanos autónomos siguiendo el mismo procedimiento que las regiones, es decir previo la aprobación de un estatuto.

- **SISTEMA DE REPRESENTACIÓN:** la Constitución propuesta introduce una nueva composición de los órganos legislativos locales tanto a nivel regional, provincial y municipal. En la región los consejeros serán en forma proporcional urbano rural; en el caso de las provincias los consejeros serán delegados de los municipios y parroquias, lo que les convierte en órganos de gestión, como se dijo, controlados por los gobiernos inferiores. En los cantones también serán representantes electos de manera proporcional a lo urbano y rural.

- **AUTONOMÍAS INDÍGENAS:** la Constitución propuesta reconoce como régimen especial a las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI) cuyas atribuciones están enmarcadas en los derechos colectivos. Se abre la puerta –que en la Constitución de 1998 no se precisaba– para que los pueblos indígenas puedan en cada gobierno local –parroquial, municipal, provincial– decidir mediante consulta sus formas propias de autogobierno, con territorio y presupuesto incluidos.

- **SISTEMA DE COMPETENCIAS:** el sistema de competencias será nacional y obligatorio, buscando superar los problemas de la Constitución de 1998 donde las atribuciones se asumían *ad hoc* y una a una, por iniciativa de los gobiernos locales. Se avanza en la definición de competencias exclusivas, pero muchas de ellas se repiten en varios niveles de gobierno. No se define las competencias concurrentes, pero se prevé una ley orgánica para regular ese sistema.

- **LO FISCAL:** en general se mantiene el esquema anterior, pero se afirma la importancia de la solidaridad interregional y se amplía la responsabilidad de los gobiernos subnacionales, especialmente en temas de gestión y de

planificación. Se mantiene el 15% y los beneficios para los gobiernos donde se explota recursos no renovables.

- **LA PARTICIPACIÓN:** la nueva Constitución amplía y renueva el marco participativo de la Constitución de 1998 tanto en derechos, como en organización social, intervención en política pública local y nacional, e introduce varias innovaciones en términos de la relación sociedad civil – Estado, tanto en la planificación, en los consejos de derechos, como en el control social.

- **EL PROCESO:** se establece un calendario de legislación que tienen plazos de aprobación. Leyes como las de competencias, control social y participación ciudadana serán claves para operativizar el marco constitucional. El inicio de este proceso, en caso de que gane el sí en el referéndum, será con la Comisión Legislativa formada por algunos asambleístas.

UN PRIMER BALANCE

A menudo se ignora la gravedad de la crisis política e institucional que ha vivido el Ecuador en la última década, de manera que la Asamblea Constituyente fue una oportunidad clave para resolver esa crisis en términos de un enfoque y un diseño que permita solucionar los nudos problemáticos de la organización territorial. Como se señaló anteriormente, esa crisis se expresaba en la debilidad estatal, el vacío del gobierno intermedio, la falta de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica del país, etc.

En esta perspectiva, una propuesta de organización territorial debía contar con un sustento sólido en el modelo de desarrollo para que la equidad sea no solo efecto de las políticas estatales, sino también de la dinámica de cambio de la sociedad y la economía. También era fundamental renovar la democracia desarrollando diversas formas de participación ciudadana y social, y afirmar los procesos de integración territorial superando el vacío del espacio intermedio. Para ello era necesario fortalecer la rectoría estatal articulando un sistema nacional de planificación en conjunto con las entidades subnacionales.

Los puntos claves del texto constitucional propuesto permiten delinear un primer balance: el Estado pasa a jugar un rol de primer plano en el diseño institucional, se le asigna importantes competencias exclusivas y un



rol protagónico como organismo rector, en función de actividades tan importantes como: la planificación, la redistribución de la riqueza, el cuidado del ambiente, las relaciones internacionales y el desarrollo. Seguramente en un momento de cambio, en un contexto de globalización, el asignar un rol protagónico al Estado aparece para Alianza País y para múltiples actores sociales como **la única solución para impulsar un modelo de desarrollo sustentable y equitativo**, que en proyecto de Constitución se lo delinea bajo la denominación de *Sumak Kausay*.

El vacío del gobierno intermedio quiere ser cubierto con la propuesta de regiones, lo que sería en teoría la solución para resolver las inequidades territoriales. El texto de la Constitución de Montecristi es una solución de compromiso, como se mencionó anteriormente, pues si bien reconoce la voluntariedad de las provincias, al mismo tiempo fija plazos para su conformación. El gobierno ha cedido ante la coyuntura al no imponer su propuesta y construirla en el proceso, pues la verdad es que se encontró con resistencias de actores locales dentro y fuera de Alianza País.

El problema de fondo es que la propuesta de conformación regional no se ha fundamentado y discutido en el país, por lo tanto no se podía improvisar un cambio de esa magnitud en pocos meses de debate. ¿Qué tipo de regiones queremos? ¿Cómo articular procesos endógenos desde las localidades? ¿Cómo resolver los graves desequilibrios urbano-rurales? ¿Qué modelo de desarrollo –ambientalista, extractivista– favorecerá al desarrollo equilibrado? Al menos la solución de compromiso advertida abre un período en el que se puede dialogar democráticamente sobre estas y otras preguntas sobre la región.

Sin embargo, hay la posibilidad de que esta apuesta tenga dificultades para aplicarse en el futuro cuando el gobierno de Rafael Correa tenga menos capital político del que cuenta hoy, para impulsar su propuesta. Mientras tanto el país mantiene el vacío del gobierno intermedio, pues se debilita aún más a los ya débiles Consejos Provinciales mientras se fortalece al Estado central, que históricamente es uno de los responsables de que las regiones y provincias se mantengan escuálidas y dependientes del gobierno central, sin consolidar una verdadera autonomía.

Por otro lado, el crear un quinto nivel de gobierno, complejiza aún más la ya desmembrada institucionalidad pública, a menos que el Estado impulse

una política inteligente de integración territorial. Frente a esto, la Constituyente plantea en su texto constitucional varias soluciones como la planificación, en tanto malla reticular que permita concertar los objetivos del desarrollo, las mancomunidades o los incentivos de integración cantonal y provincial. También la conformación de un sistema nacional de competencias que se mueve en la perspectiva de coordinación y articulación entre los niveles de gobierno.

Igualmente, las modificaciones en el sistema de representación (vía la proporcionalidad de los concejales y consejeros) ayudarían a conformar cuerpos legislativos provinciales con mayor presencia de los sectores secularmente relegados. Habrá que ver lo que sucede con la representación municipal y parroquial en los legislativos provinciales.

En cuanto a la participación, hay un avance sustancial con el reconocimiento de diversos tipos de democracia, profundizando el enfoque de derechos y contemplando un diseño institucional suficiente para el desarrollo de iniciativas tanto en el plano de la autonomía de los actores sociales, como en relación con el Estado, las políticas públicas y la democracia.

En cuanto a los derechos territoriales, la Constitución reconoce la plurinacionalidad en el marco de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y establece una figura y un procedimiento concreto para constituir los gobiernos indígenas. Esto, que puede ser adecuado para los pueblos que viven en la Sierra o en zonas de alta densidad indígena, también obliga a adaptar los gobiernos indígenas a los límites de la demarcación territorial oficial, lo que no resulta adecuado para los pueblos amazónicos que viven en territorios amplios que desbordan la división política del Estado.

Hay cierta ambigüedad y falta de precisión en el texto constitucional propuesto, que deja temas abiertos a la interpretación, lo que podría llevar a conflictos. Esto sucede con las competencias llamadas “exclusivas” pero que se superponen en los diversos niveles de gobierno. También hay falta de precisión en torno al tema de la descentralización, tema poco abordado en el texto y que es clave para la organización territorial. Por otro lado, si bien se refiere al “régimen autonómico descentralizado” no queda suficientemente clara la definición de autonomías, que tanto debate ha producido en el país. Finalmente, si bien se precisan aspectos que no son tratados en la Constitución de 1998,



esa ambigüedad en el diseño institucional propuesto posterga para las leyes orgánicas a ser aprobadas en el futuro la solución de varios problemas claves.

En síntesis, la Constitución propuesta avanza en la caracterización y el rol del Estado, en el reconocimiento de los derechos territoriales étnicos, en el posicionamiento de los distritos metropolitanos, en la participación ciudadana, en el sistema de competencias, buscando nuevas alternativas para la representación y abriendo alternativas de integración territorial. Genera un quinto nivel de gobierno que complejiza más la institucionalidad en un país pequeño como Ecuador y apuesta todo por un diseño regional débilmente discutido y concertado.

Por último, el proyecto constitucional deja para el proceso legislativo futuro y para la reforma institucional temas que debían ser resueltos en el marco constitucional.



DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y REGIONALIZACIÓN

Rafael Guerrero
Sociólogo. Director de
FUNDAR Guayaquil.

EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN QUE SE SOMETERÁ A REFERÉNDUM APROBATORIO DEL PUEBLO ECUATORIANO FORMA PARTE DEL ACTUAL CONTEXTO NACIONAL CARACTERIZADO POR UNA PROFUNDA CRISIS POLÍTICA. ESTA CRISIS CONSISTE EN LA FALTA DE LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS ECUATORIANAS, CRISIS POLÍTICA QUE YA TIENE MÁS DE UNA DÉCADA. SUS RAÍCES SE REMONTAN A LOS PRIMEROS AÑOS DEL DECENIO DE 1980, CUANDO APARECIÓ EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR Y LOS ANTAGONISMOS SOCIALES EMPEZARON A AGUDIZARSE.

En realidad, el Estado ecuatoriano se ha caracterizado por una secular falta de legitimidad y por su inestabilidad. Los últimos 100 años muestran una seguidilla de fraudes electorales, golpes, dictaduras militares y revoluciones fallidas. Ha habido períodos de estabilidad política que han sido interrumpidos por ciclos largos de crisis profundas. A lo largo de los últimos 100 a 150 años, el Ecuador ha tenido serias dificultades para consolidar un Estado democrático de derecho.

Una de estas dificultades es el conflicto regional, íntimamente vinculado a la demanda de descentralización del Estado, demanda que ha sido insistentemente formulada y sostenida durante décadas en la región de la Costa del Ecuador por la élite comercial y bancaria de Guayaquil, y respaldada por importantes sectores de la clase media urbana y de las clases rurales ligadas a la agricultura de exportación. Al hacer referencia sólo al último ciclo de la vida política nacional (1982-2008), se puede decir que la demanda de descentralización del Estado ha articulado el discurso y el movimiento político de la

derecha neoliberal guayaquileña y costeña, generando un amplio abanico de identificaciones ideológicas en los diferentes sectores sociales que componen la región. En suma, la descentralización del Estado forma parte del imaginario político regional.

Por otro lado, la legitimidad del Estado depende de la capacidad del sistema político institucional para absorber o canalizar demandas sociales. Cuanto mayor es la capacidad de este sistema para incluir esas demandas, mayor es su poder para generar identificaciones ideológicas y políticas de aquellos sujetos sociales que las formulan. El sistema político es tanto más legítimo y estable cuanto más inclusivo es. La frontera simbólico-imaginaria del sistema político está formada por aquellos sectores sociales cuyas demandas no encuentran respuesta en el mismo. Este es el borde a partir del cual se forman los excluidos, la oposición antisistema.

De acuerdo con esto, la actual crisis institucional del Estado ecuatoriano puede ser entendida como una consecuencia de la escasa apertura relativa del sistema político a las demandas sociales, lo que se ha traducido en la formación de movimientos sociales antisistema, de todo signo ideológico, de derecha y de izquierda. El regionalismo y la demanda de descentralización es uno de esos movimientos sociales y políticos, particularmente importante por la fuerza política que tiene Guayaquil y la región de la que forma parte.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la mencionada demanda no es exclusiva de Guayaquil y de la provincia del Guayas, sino que está también presente en Manabí y en varios cantones y provincias de la Sierra, en los que la población indígena conjuga sus reclamos étnicos con la demanda de descentralización. La descentralización es, entonces, una demanda transversal.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta como antecedente y contexto del proyecto de Constitución elaborado en Montecristi, el que la Asamblea Constituyente así como el actual gobierno son el resultado de un amplio y profundo movimiento democrático ciudadano, de oposición a las élites políticas y económicas que dirigieron el Estado ecuatoriano durante los últimos 26 años. La demanda política que articuló ese movimiento fue de una democracia participativa, que establezca los mecanismos institucionales necesarios para que la ciudadanía pueda controlar a sus representantes.

De lo anterior se desprende que los ecuatorianos y ecuatorianas necesitamos una Constitución que descentralice y democratice efectivamente al Estado, de modo que se puedan producir identificaciones profundas con la nueva carta Política, por parte de amplios sectores democráticos que, desde una diversidad de posiciones ideológicas y sociales, vienen planteando la necesidad de descentralizar el Estado. La descentralización efectiva debe investir de legitimidad a las instituciones políticas democráticas en territorios tan importantes como Manabí, la provincia del Guayas y Guayaquil, y algunas provincias de la Sierra, así como en sectores políticamente decisivos como la clase media urbana y el empresariado no monopólico, fuertemente identificados con la tesis de la descentralización y las autonomías regionales. Lo mismo es válido para las provincias de la Sierra y para los territorios en los que hay una importante población indígena que busca diferenciarse, como una forma de afirmar su identidad cultural y política y sus instituciones sociales. Desde esta perspectiva, la descentralización es el punto nodal de encuentro de un amplio abanico democrático de posiciones y sectores sociales diversos.

LA AUTONOMÍA

Los sectores reseñados empezaron a demandar la autonomía regional ante la ineficacia de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, de octubre de 1997, para generar un proceso real de descentralización del Estado. Es decir, la demanda de autonomía nació como una radicalización de la tesis de la descentralización. De esta manera se introdujo el concepto de “región autonómica” en el debate político nacional. La demanda de autonomía profundizó el conflicto regional y lo transformó en un problema **directamente político**, que tiene que ver ahora con **la estructura de dirección y representación política** del Estado ecuatoriano y no solamente con las estructuras administrativas y financieras del mismo.

Tomado sobretodo elementos de la experiencia española de descentralización del Estado, el concepto de gobierno y comunidad autonómicos hacen referencia al autogobierno político de un territorio y una comunidad, para lo cual es necesario crear instituciones políticas representativas regionales de autogobierno: parlamento y gobierno regionales, presidente del gobierno y



poder judicial regionales.¹ Esta es la forma de la comunidad autonómica en estados como España, Suiza, Canadá y otros, en los que hay estas instituciones políticas. En estas unidades **políticas** regionales, los miembros del parlamento y del gobierno autonómico regional son de elección popular. La autonomía regional es una democracia regional, una forma de autogobierno político representativo.

Estos son los primeros elementos de juicio mínimos necesarios para analizar el texto del proyecto de Constitución de Montecristi. A continuación resumimos las disposiciones más importantes del mismo con respecto a la formación de regiones y gobiernos autónomos.

LA AUTONOMÍA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El proyecto de Constitución elaborado en Montecristi reconoce una forma **diferenciada** de organización del territorio ecuatoriano, dividido en parroquias, cantones, distritos metropolitanos, provincias, regiones y circunscripciones territoriales. Estas últimas –los distritos metropolitanos– y la provincia de Galápagos constituyen regímenes especiales, por razones de carácter ambiental, étnico cultural y de población.²

De acuerdo con cada una de estas unidades políticas territoriales, el proyecto de Constitución reconoce también diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado. Estos gobiernos son la Junta Parroquial, el Consejo Municipal, el Consejo Provincial, el Consejo Metropolitano y el Consejo Regional. Además de la parroquia, el cantón, la provincia y las circunscripciones territoriales indígenas –unidades que constan en la Constitución Política de 1998– el proyecto de Montecristi establece la posibilidad de conformar gobiernos autónomos descentralizados para los distritos metropolitanos y las regiones autónomas.³

¹ Remito a la Constitución Española y a los Estatutos de Autonomía de Cataluña, el País Vasco y Valencia y a la Constitución Federal de la Confederación Suiza.

² Proyecto de la Nueva Constitución, Título V, en www.asambleaconstituyente.gov.ec

³ El Art. 228 de la Constitución de 1998 dice: Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas.

Todas estas instituciones son formas de representación política de la ciudadanía. El gobierno que se encuentra más cerca de la ciudadanía es la Junta Parroquial, pues la parroquia es una de las unidades políticas territoriales más pequeñas. Esto debería permitir una mayor participación de los ciudadanos en la vida política local, y por lo mismo, una mayor identificación de los ciudadanos con el gobierno local y el Estado ecuatoriano. Sin embargo, las Juntas Parroquiales solo reconocidas por el proyecto de Constitución solo como formas de autogobierno descentralizado para las zonas rurales.⁴

Todos los niveles de gobierno político mencionados son de elección popular. El proyecto de Montecristi establece que la elección de los representantes será proporcional a la composición de la población rural y urbana de cada unidad territorial, a partir del cantón. Es decir, reconoce la necesidad de que la ciudadanía rural esté adecuadamente representada en los diferentes niveles de gobierno político. La población rural también tiene representantes en el consejo provincial, que serán elegidos entre los presidentes de las juntas parroquiales.

Concentrémonos ahora en la estructura de las regiones y gobiernos autónomos regionales. Las regiones autónomas pueden integrarse entre dos o más provincias con contigüidad territorial, superficie superior a 20 mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que sea superior al 5% de la población nacional. Cada región autónoma tendrá un gobierno autónomo descentralizado llamado consejo regional, compuesto por el gobernador, el vicegobernador y los consejeros regionales, todos de elección popular.

Por otro lado, el proyecto de Constitución establece las competencias de los gobiernos regionales. Reconoce a los gobiernos autónomos nueve competencias exclusivas: planificar el desarrollo regional, gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, planificar y controlar el tránsito, el transporte y el sistema vial en la región; determinar la política de investigación e innovación del conocimiento; fomentar las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria en la región, y gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

⁴ La Ley de Juntas Parroquiales vigente desde el 2000 reconoce a las juntas parroquiales la condición de “persona jurídica de derecho público, con atribuciones y limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes vigentes, con autonomía administrativa, económica y financiera para el cumplimiento de sus objetivos.”



Las competencias de los gobiernos autónomos son obligatorias y progresivas, para las provincias que decidan constituirse en regiones autónomas. El texto del proyecto también habla de **competencia concurrente** entre las regiones autónomas y el Estado central, **pero no la define**.

GOBIERNO POLÍTICO AUTONÓMICO Y COMPETENCIAS

Una vez resumido el articulado que nos interesa, nos preguntamos si el proyecto de Montecristi crea instituciones políticas que democratizan al Estado ecuatoriano, y si la formación de regiones y gobiernos autónomos, tal como está planteada, cumple con la secular demanda de descentralización del Estado ecuatoriano. Es necesario preguntarse si el texto en cuestión puede generar las identificaciones necesarias para legitimar y estabilizar **a mediano plazo** las nuevas instituciones políticas que crea.

A continuación haremos dos tipos de observaciones: por una parte, nos referiremos a las instituciones políticas de gobierno regional descentralizado; por otra, haremos observaciones al concepto de región y a las disposiciones del proyecto de Constitución que, indirecta o implícitamente, tienen relación con los conceptos de región y de desarrollo. Como veremos, esta segunda categoría de observaciones está fuertemente relacionada no solo con las instituciones políticas que pretende crear el proyecto, sino, al mismo tiempo, con las competencias que les reconoce a los gobiernos y regiones autónomas.

El texto de Montecristi crea las regiones y los gobiernos regionales autónomos descentralizados, instituciones que no existen en la Carta Política de 1998. Además, crea la posibilidad de que las circunscripciones territoriales y los distritos metropolitanos cuenten con gobiernos autónomos descentralizados. Pero el proyecto elabora un concepto de región y gobierno autónomos con poderes **limitados**, en comparación con los poderes que poseen los gobiernos de las comunidades autónomas o de los cantones en estados como España y Suiza. Esta afirmación implica que el proyecto debe ser analizado teniendo en cuenta constituciones políticas y estados en los que existen efectivamente regiones autónomas o unidades territoriales autónomas.

Desde este punto de vista, se puede decir que el proyecto de Montecristi no crea todas las instituciones políticas de un gobierno autónomo. En el texto

no se establece un parlamento regional ni un poder judicial de la región. Las facultades legislativas se ejercen desde el gobierno regional, con lo cual no hay, en el ámbito regional, separación entre el poder legislativo y ejecutivo. Por supuesto, no hay elección de miembros del poder legislativo regional, puesto que este no existe.

Si se tiene en cuenta que en el Estado autonómico los gobiernos autonómicos tienen competencias exclusivas importantes, se comprende la necesidad de contar con un parlamento regional y una división de poderes que asegure la democracia política en la región. En otras palabras, la falta en el proyecto de un parlamento de las regiones autónomas, está vinculado con el hecho de que las competencias del sistema político autonómico, tal como está diseñado en el proyecto, también son limitadas. Las facultades legislativas del Consejo Regional están limitadas a los campos de su competencia, que son limitados. En cambio, cuando las competencias del sistema político regional son importantes, la división de poderes en el mismo es indispensable para asegurar la democracia política de la región. En el proyecto no hay un poder legislativo regional de elección popular, sino que la facultad de legislar pertenece al Consejo Regional dentro de unas competencias bastante limitadas.

El texto de Montecristi tampoco establece un poder judicial autónomo en la región. A pesar de esto, se reconoce la existencia de la justicia indígena.⁵ Es importante detenerse en esto para advertir la inconsistencia del texto constitucional propuesto. Si las circunscripciones territoriales indígenas pueden tener gobiernos autónomos descentralizados, significa que la justicia indígena será ejercida dentro de los territorios de estas circunscripciones como una especie de poder judicial de la misma. En otras palabras, en las circunscripciones indígenas existiría un sistema político compuesto de dos instancias, el gobierno autónomo y la justicia indígena. Esto es un principio de división de poderes en las circunscripciones territoriales, pero el texto constitucional no fundamenta esto ni lo amplía a las regiones autonómicas no indígenas.⁶

⁵ *Ibíd.* Capítulo Cuarto, Sección Segunda.

⁶ En la Constitución de 1998 ya se reconoció a la justicia indígena: “Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.” (Art. 191)



Por lo tanto, las instituciones del poder político regional son limitadas, a pesar de que el texto del proyecto dice que los gobiernos autónomos gozarán de **autonomía política**. La democracia política con división de poderes queda así limitada al Estado nacional. En los estados autonómicos esto no es así.⁷ Estos se caracterizan por tener dos niveles diferentes de **gobierno político**: el estado central y los gobiernos autónomos de las regiones, los cuales cuentan con un sistema propio de instituciones políticas democráticas con división de poderes, cuyos representantes son de elección popular.⁸

Por otra parte, el proyecto de Constitución limita también las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones. Esto ocurre especialmente porque el mencionado proyecto no diferencia entre competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias ejecutivas. El texto en mención habla de competencia concurrente, pero **no se la define**. En los estados federales y en España, los gobiernos autonómicos no solo tienen competencias exclusivas, sino también competencias compartidas con el Estado central. Esto significa que en esos estados las regiones y los gobiernos autónomos tienen un abanico mucho más amplio de competencias, que determina un nivel mucho más profundo de descentralización del poder político y de la administración del Estado.

Pero también significa que el concepto de **competencias compartidas** es una categoría por medio de la cual, en los estados federales modernos – **que son estados sociales de derecho**, como Suiza, Canadá, España, etc. – el gobierno central **interviene** en las políticas de la región, **sin dejar de reconocer la autonomía de estas**. Es decir que en los estados federales la **intervención** del Estado central depende del concepto de competencia **compartida**. Esto significa que en los estados descentralizados, el concepto de competencia compartida es la clave de la intervención del Estado. Sin esta categoría no es posible articular la intervención característica de un Estado social con la autonomía de las regiones y gobiernos autónomos. Por esto, la formación de autonomías no conduce necesariamente a un estado de corte neoliberal, sino que las mismas pueden formar parte de estados que intervienen en la regulación de las economías, sin dejar de reconocer la autonomía de las regiones. Si bien el concepto de competencia compartida es un terreno de fricciones entre

las regiones y el Estado central, estas son constitutivas de un tipo de **Estado plural**.⁹ En el proyecto de Montecristi este concepto no existe.

La consecuencia es que las regiones y los gobiernos autonómicos no tienen ninguna participación en áreas que son decisivas para el desarrollo político, cultural y económico social de la región.

Para ilustrar esto con un ejemplo, el Estatuto de Cataluña en España establece 55 competencias para el Gobierno Autónomo, contra las 9 competencias del proyecto de Montecristi. Las competencias de Cataluña van desde los derechos lingüísticos de los catalanes hasta la promoción del turismo y la asistencia social, pasando por la ordenación del territorio, las obras públicas y las carreteras, la agricultura, la ganadería, la pesca, la industria, el comercio, el fomento del desarrollo económico y la regulación de las instituciones financieras, la creación y registro de cámaras de la producción, colegios profesionales, asociaciones, clubes juveniles, etc. Las competencias cubren campos que se extienden desde la cultura y la educación hasta las relaciones con la Unión Europea, pasando por la economía, el medio ambiente, las relaciones de género y la organización social. Muchas de estas competencias son compartidas con el Estado central, **pero también son competencias de los gobiernos autonómicos**¹⁰.

El proyecto de Montecristi señala que cada región autónoma tendrá su propio estatuto, pero si el proyecto es aprobado en referéndum, las competencias que se podrán establecer en el Estatuto solo podrán ser especificaciones de aquellas que ya estableció la Asamblea Constituyente. De esta manera, el proyecto ya establece los límites dentro de los cuales puede crearse el Estatuto de la región autónoma.

Muchos de los estados federales son plurinacionales. Los ejemplos de Suiza y España son muy claros al respecto. Son estados en los cuales conviven pueblos que poseen una cultura e instituciones propias por medio de las cuales regulan su vida. En el caso del Ecuador ocurre lo mismo. En la década pasada, la irrupción del movimiento indígena en el escenario político nacional

⁷ Mario Caciagli, Regiones en Europa, Tirand Lo Blanch, Valencia, 2006

⁸ Eliseo Ajá, El Estado Autonómico, Alianza Editorial, Madrid, 1999

⁹ No pueden ser radicalmente eliminadas porque esto equivaldría a eliminar la diferencia entre los dos niveles de dirección política, nacional y regional.

¹⁰ Ver: Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto Autonómico de Cataluña.

como una fuerza decisiva acabó con la idea de un Estado y una cultura nacional homogénea. La Constitución vigente y el proyecto de Montecristi lo reconocen: el Estado ecuatoriano es multicultural y plurinacional. Mas aún, el proyecto de Montecristi dice expresamente que las regiones y gobiernos autónomos se establecen como una forma de preservar la cultura y los derechos de los grupos étnicos. Pero el texto en cuestión oscila entre la afirmación de la diversidad cultural y nacional y la afirmación del Estado unitario.

Esto limita significativamente la posibilidad de desarrollo político del Estado ecuatoriano, entendido como un sistema de instituciones políticas democráticas con la apertura necesaria para canalizar demandas sociales que legitimen y establezcan dichas instituciones democráticas **en el mediano plazo**.

Por una parte, al sistema político regional le falta la institución política –el parlamento regional– que canalice las demandas sociales. La falta de una instancia legislativa independiente en la región va acompañada de las limitadas competencias del gobierno regional. La consecuencia es que este último difícilmente puede atender y procesar demandas sociales dentro del territorio de manera adecuada, pues no se ha creado el sistema institucional necesario para tal cosa. Dadas las limitadas competencias del gobierno regional, difícilmente se puede decir que el mismo puede dirigir el desarrollo de la región.

EL PROYECTO DE MONTECRISTI Y EL DESARROLLO REGIONAL

Veamos ahora el proyecto de Constitución desde la óptica del desarrollo regional. El proyecto establece que una región se podrá formar al menos con dos provincias. Las regiones que se formen estarán compuestas por provincias que poseen un entramado importante de relaciones económicas. Esto no se plantea así en el proyecto. En este se habla de contigüidad de las provincias, de complementación ecológica y de tradiciones culturales comunes. Pero una región es, además, un sistema económico y social.

Ahora bien, en el caso ecuatoriano la economía de las futuras regiones será sobretodo una **economía rural**. Esto obedece al hecho de que la economía rural y el sector primario son muy importantes en la economía nacional.

La agricultura ampliada del Ecuador representa, aproximadamente, el 30% del PIB. Las regiones son sistemas económicos formados por medio de cadenas productivas que las atraviesan y que desembocan en los más grandes centros urbanos de la región –las principales ciudades– que son los mercados principales. Las ciudades son en el Ecuador centros comerciales y centros político-administrativos. En el Ecuador no hay ciudades industriales propiamente dichas, aunque Cuenca y Ambato tengan un desarrollo industrial comparativamente más alto que las otras. Esto significa que las principales ciudades del país deben ser vistas **como parte de** sistemas económicos regionales.

Pero además significa que una estrategia de desarrollo regional –y nacional– debe darle prioridad al sector agropecuario y rural y a la minería, porque la competitividad de la economía nacional y regional depende de este sector. En el ámbito rural se producen los bienes de consumo y los insumos industriales que se venden o se exportan por los mercados de las principales ciudades de las diferentes provincias que se integrarán en regiones. Por lo tanto, la estrategia de desarrollo regional requiere de un enfoque de cadenas productivas y debe atender la economía rural como una prioridad, porque en este sector radican las mayores oportunidades de las regiones y del país.

El sistema político institucional en sus diferentes niveles debe estar diseñado y construido para apoyar este tipo de desarrollo. En el sector rural está concentrada la mayoría de la pequeña y la mediana empresa ecuatoriana. Existen miles de pequeñas y medianas empresas rurales, dedicadas a la producción. Para citar solamente un ejemplo, en el caso de las provincias de Guayas y Los Ríos, hay 308.852 unidades productivas rurales comprometidas en 11 cadenas productivas que venden o exportan por Guayaquil alrededor del 79% de la producción.¹¹ Es decir, la economía del puerto está íntimamente integrada en un sistema de economía rural regional, lo que equivale a concebir la economía de Guayaquil en términos **estructurales**.

Esto también es válido para el sistema político y administrativo regional. Las instituciones políticas de desarrollo regional y local –los concejos cantorales y los consejos provinciales y regionales– necesitan formas de representación

¹¹ Las principales cadenas productivas de la región son banano, cacao, café, arroz, maíz, soja, pescado, camarón, azúcar. Ver: Rafael Guerrero, Guayaquil y la Región, Guayaquil, 2008, de próxima publicación con CAAP, Quito



política y competencias adecuadas para que el sector rural pueda expresarse políticamente y, de esta manera, construir una política regional centrada en el mismo. Como ya se dijo, si no se adecua la estructura política a lo que realmente es la composición de la economía ecuatoriana, seguiremos teniendo un estado que representa sobretudo a la **población urbana**. El proyecto de Montecristi da un paso importante en esta dirección al reconocer mayor representatividad al sector rural en los niveles cantonales, provinciales y regionales, pero se queda corto en la determinación de las competencias.

La Constitución de 1998 es un texto que, junto con las leyes de Régimen Provincial y Municipal **tiene un claro sesgo urbano**. El municipio ecuatoriano es actualmente una institución diseñada para atender las demandas de la población urbana, no de la población rural. Esto es así, a pesar de que la mayoría de los cantones del Ecuador son cantones rurales. Los municipios realizan inversiones en infraestructura urbana, pero la mayoría de la población del cantón está asentada en el área rural y es población pobre. La conclusión es que el municipio no apoya al sector más pobre, que es, además, el que encierra posibilidades competitivas. Basta consultar la información del SIISE y del MAGAP sobre educación y salud, servicio de energía eléctrica, educación agropecuaria, telefonía, asistencia técnica, sistemas de crédito, sistemas de riego y drenaje, asistencia técnica, etc. para comprobar que **los servicios del Estado están sesgados hacia los centros urbanos**. El Estado ecuatoriano es un estado urbano.

De acuerdo con la Constitución de 1998, el consejo provincial es la institución que debe cubrir las demandas del sector rural. Pero lo hace de manera muy limitada. El consejo provincial no está concebido en la Constitución vigente como una instancia para el desarrollo de la economía rural de la provincia. Para esto le faltan competencias. Pero, además, los consejos provinciales son – financieramente – muy dependientes del Estado central. Cerca del 90% del presupuesto de los consejos provinciales proviene de ingresos del Estado central, a excepción de Pichincha y Guayas.¹²

La conclusión es que el Estado ecuatoriano no cuenta con estructuras políticas y administrativas adecuadas para impulsar el desarrollo de la economía agropecuaria y rural de las regiones y del país. Pero el proyecto de

Constitución elaborado en Montecristi tampoco propone cambios en las competencias de la junta parroquial, del municipio y del consejo provincial para volverlos funcionales al desarrollo del sector rural de la economía ecuatoriana y de las regiones.

Como ya señalamos, el proyecto de Montecristi propone cambios en la forma de representación política en los concejos municipales y consejos provinciales, que mejoran la participación política de los ciudadanos rurales, **pero no modifica las competencias del municipio y del consejo provincial**. Era necesario introducir una disposición que le asignara competencias a los municipios en el área rural, creando categorías de municipios en función de la composición rural/urbana de la población y de la importancia de las actividades económicas de los mismos. Los cantones con mayoría de población rural deben tener competencias y obligaciones explícitas y específicas con el sector rural de su cantón.

Algo similar se debe decir de las juntas parroquiales. Estas son instituciones políticas muy importantes, que despertaron grandes expectativas en la población rural, pero sus competencias no están adecuadamente determinadas. Las juntas parroquiales podrían tener competencias estrictamente políticas, ligadas a formas de consulta y participación ciudadanas en el ámbito de la parroquia, pero esto no está determinado en el proyecto de Constitución. Además, para que tengan independencia de los municipios y consejos provinciales, las juntas parroquiales deben estar adecuadamente financiadas.

Lo anterior nos permite hacer algunas observaciones más sobre las competencias de los gobiernos regionales descentralizados. El desarrollo regional tiene como una de sus condiciones necesarias el que el gobierno regional impulse y oriente la economía de la región. Decididamente, el consejo regional necesita competencias **compartidas** en áreas como la creación de infraestructura productiva, educación, salud, agricultura, pesca, industria, comercio, creación y generación de instituciones financieras tales como cooperativas de ahorro y crédito; capacidad para desarrollar un sistema regional de investigación, producción y transferencia de tecnología, apoyo al desarrollo de la industria turística y del comercio exterior. Deben existir competencias exclusivas en campos como la inscripción y regulación de las organizaciones sociales, que son necesariamente parte del soporte que necesita el gobierno regional y el proyecto de desarrollo regional.

¹² Vicente Albornoz, *Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales*, CORDES, Quito, 2000



Si el gobierno regional no tiene estas competencias, carece de los instrumentos necesarios para dirigir la región. Las competencias que le reconoce el proyecto de Montecristi son necesarias pero insuficientes. La planificación del desarrollo es insuficiente si no cuenta con las herramientas necesarias para ejecutarlo.

LOS DISTRITOS METROPOLITANOS Y LAS REGIONES

Es necesario advertir que el proyecto de Constitución crea la posibilidad de que los distritos metropolitanos se conviertan en gobiernos autónomos descentralizados. Esto equivale a convertir el distrito metropolitano en una región autónoma. Pero, como hemos visto, las principales ciudades del país forman parte de sistemas regionales en los cuales cumplen la función de ser mercados y puertos de exportación de esos sistemas.

Si los distritos metropolitanos se autonomizan de ese modo, dejan de ser unidades de un sistema económico, social y político regional. A partir de esto, se volverá difícil la planificación y la ejecución del desarrollo regional.

Por esto, la demanda de la derecha guayaquileña de autonomía para Guayaquil es una demanda limitada, que carece del alcance y la profundidad que se necesita para impulsar un proyecto de transformación profunda del Estado. La posición de la derecha política guayaquileña rompe no solo con toda una tradición política de la costa del Ecuador y de la ciudad, sino que ignora las articulaciones estructurales de la economía de la ciudad con la región y las identificaciones del pueblo de Guayaquil con la provincia y la región. Al respecto, es importante señalar que los principales flujos migratorios con los cuales se desarrolló Guayaquil durante los últimos 40 años provinieron de la misma provincia del Guayas, de Manabí y Los Ríos. Para comprobar esto, basta consultar los tres últimos censos de población del Ecuador. El proyecto actual de la derecha guayaquileña no ve esto, y de esa manera, traiciona sus propias raíces regionales e históricas. Esto es parte de una crisis profunda de la derecha política de Guayaquil.

CONCLUSIONES

Con la elaboración del proyecto de Montecristi, la demanda de autonomía tiende a **universalizarse** en la sociedad ecuatoriana. Ya no es una demanda exclusiva de las élites económicas y políticas de Guayaquil. En las provincias de la Sierra y el Oriente el movimiento indígena se ha abanderado de esta demanda, fundiéndola con sus reivindicaciones étnicas. El movimiento ecologista también podría reivindicar la autonomía, como una forma de proteger los ecosistemas frágiles. La autonomía se convierte así en un significante de alto valor estructural, porque circula a lo largo de todo el arco ideológico nacional, desde la derecha hasta la izquierda.

Esto debe permitirnos reflexionar sobre el sentido de la autonomía regional. Este sentido está determinado por las articulaciones que la demanda de autonomía tiene en los diferentes discursos y programas políticos que se disputan la hegemonía político ideológica nacional. La autonomía no es de derecha ni de izquierda, sino que el sentido de la misma depende de las **articulaciones** que tiene la misma en los diferentes discursos políticos.

Prevalecerá aquella versión de la autonomía que tenga mayor fuerza interpelatoria, como para generar en los diferentes sectores de la sociedad identificaciones bastas y profundas. Como hemos señalado, la derecha neoliberal autonomista de Guayaquil carece de un proyecto político que pueda articular un movimiento social de gran envergadura en la región. De hecho, el discurso de la derecha solo interpela a la población de Guayaquil. Se ha convertido en un proyecto localista. Aunque sea paradójico, hay que hacer notar que mientras la demanda de autonomía se universaliza, la derecha autonomista de Guayaquil se reduce a un particularismo cantonal.

Esto libera el significante Autonomía de las articulaciones que ha tenido el mismo en el Ecuador con el discurso neoliberal. Estas han sido articulaciones **contingentes**, como lo prueba el hecho de que ahora otros sectores sociales y políticos también demanden autonomía, elaborando lecturas particulares de la misma.

Como señalamos al empezar, la construcción de instituciones políticas legítimas y estables en el mediano plazo tiene como condición un sistema político que pueda recoger y canalizar valores y aspiraciones de amplios



sectores sociales. La crisis institucional del Estado ecuatoriano depende de la satisfacción de esas demandas. Aunque el sistema político institucional filtra las demandas sociales, un proyecto **político** de desarrollo de la democracia ecuatoriana debe encontrar una forma de canalizar las demandas sociales y políticas más importantes. La demanda de autonomía es una de ellas, porque detrás de la misma está el secular conflicto regional del Ecuador. Aspirar a resolver este conflicto es asumir la necesidad de recoger adecuadamente la demanda de una descentralización profunda del Estado ecuatoriano. En este sentido, la unidad del Estado ecuatoriano depende de la negociación con las regiones que demandan autonomía. Esto significa que la universalidad del Estado se negocia. La universalidad política del Estado resulta de la articulación de los particularismos.

El proyecto de Constitución que se someterá a referéndum no crea las instituciones políticas y las competencias necesarias para una construcción plena de regiones y gobiernos autonómicos descentralizados. Probablemente esto producirá gobiernos regionales débiles e ineficientes, con poca capacidad política y técnica de conducción de las regiones.

Si el proyecto de Constitución falla, es porque parte de un supuesto según el cual el Estado ecuatoriano debe ser, necesariamente, un **Estado unitario**.¹³ Para este discurso, el Estado unitario es indivisible. Según esto, el Ecuador es un Estado unitario o es nada. Este supuesto es falso. El Estado unitario es un tipo de Estado, junto a otras posibilidades de organización del poder político, como el estado federal o el autonómico.

Esto últimos tipos de estado se forman allí donde existen diferencias étnicas y regionales importantes. El conflicto regional en el Ecuador atraviesa la historia política nacional. Construir un estado es producir una universalidad en la cual se puedan identificar las particularidades. Pero esta universalidad solamente puede ser el producto de la articulación de la diversidad.

El verdadero problema teórico y político es cómo se entiende esta articulación. Esto equivale a entender de otra forma la construcción de la identidad

nacional. Esta ya no puede girar en torno a un centro **que siempre permanece igual a sí mismo**. Esta noción de la identidad es lo que se encuentra detrás del concepto del Estado unitario. Para que podamos producir una identidad colectiva nacional profunda, el centro y las regiones tienen que **transformarse recíprocamente**: la identificación de las regiones con el Estado solo es posible si este último asimila sus demandas. Esto limitará el poder del Estado central. Pero una vez que se introduzca este cambio, las regiones quedarán identificadas con el Estado.

¹³ Se entiende por estado unitario aquel que solo posee un nivel gobierno político, el gobierno central con división de poderes y elección popular de los representantes del poder legislativo y ejecutivo. Eliseo Ajá, El Estado Autonómico, Alianza Madrid, 1999



LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN UNA NUEVA PERSPECTIVA

Pablo Celi

Doctor en Filosofía. Doctor en Relaciones Internacionales. Coordinador del Grupo de Trabajo de Seguridad Andina.

TRADICIONALMENTE LOS TEMAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA HAN SIDO MARGINALES EN LA AGENDA POLÍTICA NACIONAL, A LO QUE HA CORRESPONDIDO EL DÉFICIT INSTITUCIONAL EN ESTE SECTOR, QUE HA DADO LUGAR A SITUACIONES DE AMBIGÜEDAD Y CONFLICTOS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS Y LA DETERMINACIÓN DE ATRIBUCIONES, FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN LA CONDUCCIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS.

La política de defensa ecuatoriana ha estado determinada por el influjo de las Fuerzas Armadas en la configuración del régimen político, por la consecuente tensión en la relación civil - militar y por la presión de los momentos conflictivos en las relaciones vecinales con Perú y Colombia, con una débil inserción en procesos de alcance regional.

La determinación y administración de la política de defensa se ha circunscrito a un asunto concesionado al ámbito militar, ampliado con la asignación a los militares de roles poli funcionales en otras áreas de la administración pública y la actividad en amplios sectores de economía empresarial. Los componentes de la seguridad y la defensa se han subordinado a circunstancias políticas internas que condicionan su percepción social, articulación institucional y perspectiva estratégica.

En su proyección internacional y regional, las relaciones de seguridad de Ecuador se han mantenido circunscritas a espacios fundamentalmente bilaterales, dependientes de factores coyunturales, con una limitada proyección estratégica y un débil posicionamiento regional del país en asuntos de seguridad y defensa.

Bajo el predominio de la tradicional noción de soberanía de índole territorialista y en correspondencia con ella, el concepto de seguridad se ligó a una dimensión de defensa territorial, como fundamento de las concepciones doctrinarias de política de defensa y política militar. Los temas de defensa se circunscribieron a la administración militar de la defensa territorial y los planes de guerra en situaciones de conflicto, con una tenue relación con la política exterior referida a asuntos de soberanía y fronteras. Mientras tanto, el debate acerca de la relación civil - militar subrogó la discusión de una política de defensa, concentrando la problemática en los roles políticos de las Fuerzas Armadas.

EL LIBRO BLANCO DE LAS FUERZAS ARMADAS

A pesar del proceso de formulación del Libro Blanco (2002) y su actualización (2005 - 2006), continuó pesando sobre la actividad del sector militar una ambigüedad conservadora en las definiciones de políticas de seguridad y defensa, bajo la inercia de la vieja concepción de seguridad nacional y una imprecisa determinación de los factores de inseguridad, riesgo o amenaza que fijan los objetivos de defensa nacional, propiciándose la desconexión entre las formulaciones doctrinarias y las directivas operativas, sin un claro establecimiento de los niveles de responsabilidad política sobre las acciones militares.

Si bien el Libro Blanco de las Fuerzas Armadas se ocupó de la inserción regional de la seguridad y los elementos institucionales de la política de defensa, el proceso no pasó de establecer un marco referencial muy general, sin implicaciones efectivas para las acciones y decisiones del sector, ni tuvo una significativa proyección institucional en las propias Fuerzas Armadas.

La tradicional falta de perspectiva estratégica y el desconocimiento de la inserción regional de la seguridad se redujo al mantenimiento acrítico de la adscripción al TIAR y al Pacto de Bogotá como instrumentos hemisféricos de cooperación en defensa, a partir de los cuales se produjo un acompañamiento pasivo al “mito” de la seguridad hemisférica en ausencia de una institucionalidad multilateral en esa materia, y al desarrollo de relaciones bilaterales privilegiadas, entre ellas fundamentalmente con los Estados Unidos en materia de asistencia militar, formación y tecnología.

Más allá de la adscripción del Ecuador a los “*Lineamientos de política de seguridad externa común andina*” y la “*Declaración sobre el establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina*”, todo esto en el marco de la Comunidad Andina de Naciones, la visión de seguridad y defensa nacional reprodujo el supuesto de la seguridad hemisférica y su esquema de amenazas, recogidos en la Conferencia Especial de Seguridad de México, último intento de establecer un sistema de seguridad hemisférico en el ámbito de la OEA, lo que no ha resistido el avance de las tendencias a la subregionalización de los temas de seguridad, dependiente de la redefinición de los intereses de los estados latinoamericanos y la efectiva localización de los conflictos.

En el último período, en la relación de integración y seguridad se han profundizado las diferencias en la direccionalidad de la seguridad continental, que se desplaza de la dimensión hemisférica a los espacios subregionales. Cuando los procesos de reestructuración de las relaciones regionales se han visto sujetos a los realineamientos políticos en los países del área, las nuevas tendencias en integración y las presiones de seguridad energética, se ha ahondado el distanciamiento de la visión hemisférica y la aproximación a las tentativas de acuerdos en el ámbito suramericano, estimuladas actualmente por la política energética venezolana y por la propuesta de Brasil de crear un Consejo Suramericano de Defensa.

SEGURIDAD E INTEGRACIÓN REGIONAL

El texto constitucional elaborado en Montecristi busca insertar las definiciones de seguridad y defensa en un ámbito más amplio de las relaciones internacionales, en función de las definiciones de Soberanía, Integración, Alianzas Estratégicas y Cooperación Multilateral.

El texto constitucional aprobado por la Asamblea Nacional relaciona la política de defensa con la adscripción del Ecuador a procesos de integración regional. La integración es definida como un “*objetivo estratégico del Estado*” (Art. 424). Con ello, la definición constitucional precisa y amplía la establecida en la Constitución de 1998, que decía, en forma general “*propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana*” (Art. 4).



Esta definición se inscribe en un contexto internacional donde se acentúan las dinámicas subregionales de integración, en las que se incluyen desde los tradicionales bloques del área: CAN, MERCOSUR, CARICOM, SICA; los acuerdos entre bloques; una amplia gama de acuerdos interestatales, hasta el mayor y más reciente proyecto subcontinental: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Los diversos niveles y espacios de integración convergentes son reconocidos en la Constitución propuesta entre los principios de las relaciones internacionales del país, con referencia al impulso prioritario de *“la integración política, cultural y económica de la región andina, América del Sur y Latinoamérica”*. (Art. 418 – Núm. 11)

Con el estímulo de las políticas transformadoras presentes en varios países latinoamericanos, convergen procesos de integración diferentes en su dimensión económica, política e institucional, en un nuevo regionalismo que se proyecta más allá del *continentalismo bilateralista*, tradicionalmente impulsado por los Estados Unidos, en la búsqueda de trascender a los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales, para desarrollar negociaciones compartidas en el ámbito hemisférico y global, y enfrentar las brechas de mercado y los desniveles de desarrollo de las economías.

La dimensión estratégica regional, con mecanismos de cooperación multilateral en varios ámbitos, busca trascender los límites del viejo ordenamiento interamericano, signado por la crisis sistémica de la OEA, la inexistencia de un sistema de seguridad hemisférico, y la ausencia de un mecanismo multilateral efectivo de manejo de conflictos.

En la transición de las relaciones interamericanas hacia la conformación de un nuevo contexto multilateral de tipo subregional se plasma la realidad geopolítica de la región frente a los Estados Unidos, en un momento en que han crecido los disensos en lo económico, en relación con el modelo de integración hemisférica del ALCA y en los aspectos de seguridad, dada la inviabilidad regional del modelo basado en la estrategia global antiterrorismo y la militarización de los programas antinarcóticos.

El nuevo regionalismo estimula la integración como recurso estratégico para la consolidación de procesos políticos regionales y nacionales, dando

fundamento al redimensionamiento de la soberanía, vinculándola con la inserción del país en contextos regionales, como espacios para la consolidación de sus procesos económicos, políticos, culturales y de seguridad.

En América del Sur está abierto el debate sobre un nuevo concepto de lo regional, tanto desde el punto de vista de la identidad como de la proyección económica y estratégica de sus países y sociedades, lo que se expresaría en una reestructuración de las relaciones continentales.

La convergencia asimétrica de bloques subregionales obliga a que la construcción de un nuevo espacio subcontinental integrado propenda a la progresiva nivelación de las economías, no solamente desde un principio de solidaridad, sino como una condición para la configuración de una zona de mercado equilibrada, propicia para el desarrollo de la complementariedad y especialización en la estructura de los procesos productivos, con un equitativo aprovechamiento de los recursos energéticos y la infraestructura, y una mejor distribución de los beneficios de la integración.

El proyecto de nueva Constitución recoge esta orientación integracionista en términos de un compromiso del Estado ecuatoriano *“en todas las instancias y procesos de integración”* a *“impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria”*, *“la adopción de una política económica internacional común”* y *“el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales.”* (Art. 424. Núm. 1).

La perspectiva suramericana tiene un componente diferencial en su dimensión política, a partir de la determinación manifiesta de los gobiernos de fortalecer la identidad de la región como espacio autónomo, mediante un proyecto estratégico sostenido, capaz de configurar un nuevo actor internacional desde un multilateralismo con perspectiva estratégica.

El impulso político de una voluntad estatal multilateralista e integrativa constituye el factor dinamizador fundamental de los nuevos procesos, a partir de una concepción de soberanía no restringida a las viejas nociones territorialistas, permeable a los elementos externos, en correspondencia con las interdependencias en las que actualmente se sostiene el desempeño global y regional de las economías.



La integración se presenta como una dimensión necesaria para la formulación de objetivos políticos en el nuevo orden internacional, no solo en el plano de la economía, sino también en el de la seguridad y la defensa nacional.

DESPLAZAMIENTO DEL EJE ESTRATÉGICO DE LA SEGURIDAD REGIONAL

Si bien la articulación de las agendas de seguridad con las agendas política y económica es aún muy limitada en los nuevos modelos de integración, sin embargo esta avanza junto al progresivo alejamiento de Suramérica de la visión estratégica hemisférica. La constitución de UNASUR ha generado un espacio propicio para articular el proceso de reestructuración de las relaciones regionales, donde la integración constituye un mecanismo para elevar el peso estratégico de la región, redefinir su orientación e impulsar un cambio del eje de la seguridad regional.

Las dinámicas de integración regional en marcha tienen un fuerte condicionante político estratégico, sobre el supuesto de que la integración comercial constituye un factor para una política exterior común y una oportunidad para la redefinición estratégica de los procesos políticos regionales.

En este contexto de reordenamiento estratégico, en el cual los proyectos de integración en América del Sur requieren desarrollarse también en materia de política de seguridad, incluida la defensa y la cooperación militar, aflora la propuesta brasileña de un Consejo de Defensa Suramericano.

La concepción hemisférica de seguridad definida en el contexto de la guerra fría, devino en la era de la seguridad global, una proyección de la política exterior de los Estados Unidos para una región sujeta a su dominio militar excluyente, en la reestructuración de los equilibrios internacionales y fundamentalmente en la administración de seguridad del triángulo atlántico, donde Estados Unidos actúa como poder unificado, frente a América del Sur y la Unión Europea, muy poco integradas en ese campo.

De hecho, la seguridad hemisférica no llegó a constituirse un sistema multilateral, más allá de la red de relaciones bilaterales de cooperación militar

con los Estados Unidos en su condición de potencia hegemónica. De ahí su incompatibilidad con las nuevas tendencias regionales que buscan diferenciarse del sistema interamericano no solo en la integración comercial y política, sino también en el campo de la seguridad.

La actual tendencia a la subregionalización de la seguridad continental se expresa en una diversidad de instrumentos de cooperación y acuerdos de establecimiento de zonas de paz al interior de los distintos esquemas de integración subregional. Esta desagregación de la seguridad hemisférica en escenarios subregionales responde no solamente a la correspondencia de los modelos de integración con definiciones de política exterior y de seguridad común, sino a la efectiva localización de las tensiones y conflictos.

La integración subregional como factor de un nuevo equilibrio continental, supone también la construcción de prioridades estratégicas, orientadas a elevar el rol de Suramérica en los escenarios internacionales con una perspectiva autónoma en los asuntos de seguridad y defensa.

Este aspecto es recogido en el proyecto de nueva Constitución como uno de los principios que orientan las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional, definido en términos de promover *“la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales”* (Art. 418 Núm. 10).

Con la emergencia y transformación de bloques regionales, las percepciones de amenazas y vulnerabilidades se trasladan del plano nacional al regional, dando lugar a una internacionalización de las políticas de seguridad y defensa que puede reforzar las iniciativas regionales, las relaciones interestatales y el alcance de las relaciones interregionales, subregionales, zonales, vecinales o de área, todo esto en el contexto de una seguridad colectiva internacional.

El carácter multidireccional de los actuales procesos subregionales, que concurren a la generación de los agrupamientos y esquemas de integración, demanda una institucionalidad supranacional flexible y multicéntrica, que aglutine la compleja red de mecanismos bilaterales y multilaterales en forma gradual y complementaria.



SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN

En su definición de defensa a nivel regional, el texto constitucional propuesto establece como una de las prioridades de la integración latinoamericana y del Caribe, el *“impulsar una política común de defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región”*. (Art. 425)

La definición constitucional invoca el propósito de lograr un tipo de alianza estratégica que armonice la defensa común y el fortalecimiento de la soberanía. Sin embargo, es una realidad continental que las políticas de defensa de nuestros estados continúan siendo de índole nacional y de tipo territorial. La defensa para los estados latinoamericanos responde a una visión de la soberanía propia de estados territoriales. De hecho, en todos ellos la defensa de la soberanía territorial constituye una de las funciones básicas de las Fuerzas Armadas.

En lo que atañe al principio de soberanía, la Constitución propuesta ratifica en los artículos que definen los principios y en otros correspondientes a la fijación de las funciones institucionales de defensa, que uno de los *“deberes primordiales”* del Estado es *“garantizar y defender la soberanía nacional”* (Art. 3 Núm. 2). A partir ese principio general, en las definiciones de la Sección Tercera acerca de las funciones de las Fuerzas Armadas, se determina que *“Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”* (Art. 158).

De otra parte, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República está *“Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública, y ejercer la dirección política de la defensa nacional”*. (Art. 147 Núm. 17)

En el nuevo texto constitucional, con la ratificación del concepto tradicional de la defensa territorial como una función primigenia del Estado y de sus estructuras militares, se reproducen dos aspectos de la proyección internacional del Estado: la soberanía y la integración, que será necesario armonizar en la búsqueda de un sustento multilateral para la seguridad y la defensa.

Esta es, sin embargo, una condición que comparten en sus definiciones de política de seguridad y defensa todos los estados de la región. La propuesta de Brasil, de crear un Consejo Suramericano de Defensa, en su marco político-estratégico no rebasa la condición nacional y las concepciones tradicionales de soberanía que sustentan las políticas de defensa. Por el contrario, las considera un supuesto de la concurrencia multilateral.

La conformación del Consejo Suramericano de Defensa en el ámbito de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) se plantea como un mandato, con funciones y estructura minimalistas y flexibles, que evolucione en correspondencia con el desarrollo de la institucionalización política multilateral, con decisiones de tipo declarativo, jurídicamente no vinculantes. Se busca que el Consejo Suramericano de Defensa contribuya a la formación de una *“identidad suramericana en el campo de la defensa”*, que reconozca e incluya los procesos subregionales en sus dimensiones: andina, amazónica, atlántica, caribeña y pacífica; así como las diversas expresiones nacionales en política de seguridad y defensa.

El abordaje común por parte del Consejo Suramericano de Defensa, de cuestiones políticas y estratégicas de nivel global y hemisférico, desde la perspectiva de América del Sur, tendría en cuenta las diversas perspectivas nacionales; los vínculos de vecindad y cultura; el que la región se mantiene distante de los principales focos de tensión mundial, con un bajo gasto relativo en defensa y con conflictos interestatales mantenidos en niveles mínimos.

El Consejo Suramericano de Defensa propendería a desarrollar una *“visión regional fundada en valores y principios comunes”* tales como: la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder democráticamente constituido; la prevalencia de los derechos humanos y las libertades fundamentales; la solución pacífica de las controversias; el respeto a la soberanía y la autodeterminación; la integridad territorial, la igualdad de los estados y la no intervención en asuntos internos de los otros estados. Estos principios son correspondientes con los definidos en el nuevo texto constitucional ecuatoriano, como fundamento de las relaciones internacionales del Ecuador. (Art. 416)

Entre las competencias del Consejo Suramericano de Defensa se considera la articulación de medidas de fomento de confianza, transparencia y seguridad en América del Sur, que incluyen: el intercambio de experiencias



sobre la elaboración de documentos de doctrina y políticas nacionales de defensa (Libros Blancos); el intercambio, la formación y el entrenamiento de personal del área de defensa; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; la integración de las bases industriales de defensa; la coordinación de la acción humanitaria en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los estados; el análisis conjunto de aspectos de la coyuntura internacional y de situaciones regionales y subregionales en materia de defensa; la acción coordinada en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los estados y la articulación y coordinación de posiciones en foros multilaterales sobre defensa.

En la perspectiva de una arquitectura flexible, vista la complejidad y amplitud de los diversos mecanismos constituidos en distintos niveles de la seguridad en la región, la propuesta del Consejo Suramericano de Defensa no excluye, sino más bien complementa las iniciativas existentes: la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión de Seguridad Hemisférica, las Conferencias de Ministros de la Defensa de Américas, las Conferencias de los Ejércitos Americanos, los encuentros bilaterales de Jefes de Estados Mayores, la Conferencia Naval Interamericana y el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas. De igual forma, el Consejo Suramericano de Defensa se sumaría a los esquemas subregionales de defensa existentes en América Latina y Caribe: la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), el Sistema de Seguridad Regional del Caribe (RSS) y las Reuniones de Comandantes Militares del Caribe.

Con el Consejo Suramericano de Defensa no se plantea la conformación de una alianza militar en el sentido clásico, ni una articulación de acciones en el plano operacional, ni la conformación de una “fuerza suramericana de paz”; tampoco su convocatoria supone la creación de un Consejo de Seguridad Suramericano. Se remite más bien a la preexistencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la no contraposición de sus atribuciones en el campo de la paz y la seguridad internacionales, con los mandatos de los órganos regionales y subregionales.

El desarrollo de una visión regional común en materia de defensa constituiría un factor favorable a la confianza mutua, reduciendo percepciones confrontativas e hipótesis de conflicto entre las fuerzas armadas de los países de la

región, coadyuvando a la reducción de tensiones y a una mayor previsibilidad y seguridad regional; al tiempo que se establecen condiciones de cooperación multilateral para la reducción de las asimetrías en el campo de la defensa, mediante medidas concretas para apoyar a los países más vulnerables frente a los riesgos, amenazas y desafíos en el campo de la defensa.

El proyecto de Constitución invoca el “*impulsar una política común de defensa*”, y favorece la participación del Ecuador en el mecanismo que surja de este proceso de integración en materia de defensa.

EL ÁMBITO DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

A nivel regional, el ámbito de la cooperación en materia de defensa corresponde al desarrollo de una concepción de la seguridad cooperativa y efectivamente multilateral, que tenga como un referente básico la implementación de políticas de defensa nacionales concurrentes y complementarias, desde el supuesto fundamental de que la seguridad de cada uno de los estados se halla directamente vinculada con la seguridad de los demás.

Pasar de la concepción de *defensa hemisférica*, propia de la guerra fría, a la de *seguridad regional*, exige desarrollar una visión no estrechamente nacional de la seguridad, correspondiente a las condiciones de integración y al contexto globalizador en el que hoy se despliegan los asuntos de la defensa, avanzando hacia una seguridad cooperativa integral que responda a los grandes ciclos de la economía y a una nueva perspectiva de relacionamiento entre los sistemas políticos nacionales desde un replanteo de los viejos fundamentos territorialistas de la soberanía.

En una renovada visión de la seguridad regional es fundamental la relación entre las políticas de defensa y las políticas exteriores, como constitutivos de la proyección estratégica de cada país, en un ambiente regional asumido como escenario común para la formulación de objetivos y acciones estatales; así como la implementación de medidas de confianza efectivas y de una estructura institucional que resguarde los principios de integridad, equidad y transparencia que supone todo sistema de cooperación colectiva, tanto en sus



organizaciones políticas como en sus instancias militares, a fin de superar la debilidad de los instrumentos políticos y jurídicos de la seguridad regional y elevar sus niveles de institucionalización y funcionamiento efectivo.

La interdependencia de los aspectos colectivos y estatales de la seguridad constituye un marco confiable para la refuncionalización y el redimensionamiento de las Fuerzas Armadas, manteniendo adecuados niveles de fuerza y regulando los alcances de los sistemas de armamentos, su sustento

tecnológico y el nivel de gasto militar, a partir de medidas de confianza mutua y solución pacífica de controversias como directrices de la política exterior, más allá de alianzas basadas en imperativos prioritariamente militares.

Para la orientación de las alianzas en materia de seguridad y defensa, es fundamental el articulado del proyecto de Constitución que se refiere a las bases militares, que tiene dos dimensiones: la una de tipo general, por la que se *“condena la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos estados en el territorio de otros estados”*. (Art 416 Núm. 4) y, la otra, en la que en forma explícita se establece que: *“El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras”* (Art. 5)

Esta reiterada afirmación, contraria al establecimiento de bases militares extranjeras, establece un condicionante constitucional para el ámbito posible de acuerdos y alianzas que comprometan asuntos de seguridad y defensa, lo que constituye, en sí, un principio para la política de defensa del país y su inserción bilateral y multilateral, restringiendo la cooperación militar que suponga la implantación de infraestructura militar extranjera en territorio nacional.

De otro lado, una seguridad cooperativa vinculada a objetivos de integración, propicia una consolidación institucional de las Fuerzas Armadas; su desarrollo doctrinario y profesional; la modernización de su organización, métodos, sistemas e infraestructura; su refuncionalización operativa y tecnológica y el establecimiento de una adecuada relación entre las políticas y los presupuestos de defensa en cada uno de los países.

El multilateralismo y la cooperación institucionalizada son las dimensiones demandadas para una acción concertada en seguridad y defensa, desplegada en diversos niveles y ámbitos subregionales, que pueda dar cuenta de factores de desequilibrio como la reactivación de conflictos interestatales, el impacto de fenómenos extra regionales o globales, los fenómenos ilícitos transnacionales y la extensión de conflictos de origen interno, más allá de las fronteras estatales, mediante acciones concertadas, enfoques preventivos y mecanismos de cooperación multisectorial, no exclusivamente militares.

LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA DEFENSA NACIONAL

La reforma del sector de la defensa consolida los factores de confianza en las relaciones interestatales, al tiempo que el contexto regional de cooperación en materia de seguridad favorece el avance de la reforma militar. En la formulación del texto constitucional la Asamblea Constituyente ha avanzado, aunque en forma todavía limitada, en las definiciones políticas para la reforma del sector de la defensa, armonizando principios políticos que se derivan de la particular evolución del sistema político ecuatoriano con aquellos que emanan de los compromisos internacionales del país.

El problema central tiene que ver con la transformación institucional, en la que se plasma la articulación efectiva de la política de defensa y la acción militar, entre cuyos objetivos está el asegurar la transparencia en las estructuras militares del Estado y una adecuada interacción con el conjunto de los poderes públicos.

LOS ÁMBITOS DE DEFENSA NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA

El proyecto de Constitución evita la sobre dimensión de la *seguridad* en las definiciones políticas y jurídicas del ordenamiento institucional del país, refiriendo sus componentes a la vigencia y ejercicio de los derechos garantizados por el orden jurídico democrático del Estado, como fundamento para la profesionalización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, mediante



una normativa que institucionalice las funciones militares y policiales dentro de un sistema de administración pública sujeto a la responsabilidad política, la rendición de cuentas y los controles democráticos.

Al definir a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, como *“instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”*, la Constitución propuesta asume la seguridad y la defensa como derechos sociales y bienes públicos.

El nuevo texto constitucional deja atrás los conceptos de seguridad interna y externa, propios de la vieja doctrina de la seguridad nacional. Reconociendo que la seguridad no tiene autonomía –ni política ni institucional– se la estructura en dos ámbitos específicos de la función pública, correspondientes a la defensa nacional y la seguridad pública, en relación con los cuales se establecen las funciones y misiones institucionales de las fuerzas armadas y la policía civil, atendiendo a su profesionalización, sin superposición de funciones ni sobre dimensionamiento de sus roles específicos.

FUNCIONES Y ROLES MILITARES Y POLICIALES

A partir de la eliminación de la definición integrada de Fuerzas Armadas y Policía Nacional como integrantes de la *“fuerza pública”*, que se había mantenido en la Constitución de 1998 (Art. 183), en el nuevo texto constitucional se determinan –diferenciándolas– sus funciones institucionales en los siguientes términos: mientras las Fuerzas Armadas *“tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”*. (Art. 158), es responsabilidad de la Policía Nacional la *“protección interna y el mantenimiento del orden público”*, como *“funciones privativas del Estado”*. (Art. 158)

Un aspecto significativo es la eliminación de la fórmula tutelar que atribuía a las Fuerzas Armadas la condición de “garantes del ordenamiento jurídico”, que se había conservado como principio constitucional y que generó graves distorsiones institucionales y perjuicios para el sistema democrático. Las Fuerzas Armadas coadyuvan al mantenimiento del estado de derecho con el cumplimiento estricto de sus funciones específicas. Este es el fundamento constitucional de su legitimidad, como aparatos especializados en el empleo de la fuerza.

La Constitución propuesta determina que las Fuerzas Armadas *“sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional”* (Art. 162). Esto, si bien ya estuvo presente en la Constitución de 1998 (Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, Art. 190), está lejos de implementarse en forma efectiva. La aplicación de este mandato constitucional supondrá normativas específicas, procesos técnicos y mecanismos de desinversión y reorientación de recursos. Sin embargo, la afirmación del principio de especialización en las funciones que les son inherentes, limita la incursión de la institución armada en áreas que desnaturalizan sus roles, distraen su gestión y generan distorsiones en su funcionamiento y estructura profesional.

En el marco de la relación entre seguridad y desarrollo, la nueva constitución conserva el mandato que autoriza a las Fuerzas Armadas a *“aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional”* (Art. 162). Si bien este es un rol auxiliar, que en condiciones de paz permite el concurso institucional en programas de beneficio social, es necesario cuidar que para la efectiva profesionalización militar, las funciones de seguridad no se mezclen ni confundan con el modelo de desarrollo económico, incluyendo los recursos naturales y estratégicos y el sistema de empresas públicas. El desarrollo no corresponde a la seguridad del Estado sino a los derechos económicos y sociales.

La definición de la Policía Nacional como una *“institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”*. (Art. 163), establece los fundamentos para alejar a esa institución de la peligrosa confusión de roles que se ha dado en la región, a partir de la política antinarcóticos y de contra-insurgencia, que tiende a la policialización de los militares y a la militarización de los policías. Esta definición institucional aporta en forma extraordinaria a la necesaria reestructuración de los cuerpos policiales, incluyendo la coordinación de sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, previstas en el artículo 163 de la Constitución propuesta.

Es importante para la condición democrática de los cuerpos de seguridad pública, que se hayan constitucionalizado las orientaciones de su formación, *“bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos”*. (Art. 158)



La anquilosada estructura de la Defensa Civil tampoco tiene razón de mantenerse si se profesionalizan la seguridad y la defensa, por lo cual constituye un importante desarrollo constitucional el establecimiento de un *sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo* (Art. 389 - 390), no subordinado a las estructuras de defensa y seguridad pública, y articulado a todas las instituciones públicas y privadas, para enfrentar la prevención, protección, respuesta, mitigación y reparación ante desastres naturales, catástrofes antropogénicas y otras calamidades.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN LA CONDUCCIÓN DE LA DEFENSA

La nueva Constitución confirma el principio de sujeción de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional “al poder civil y a la Constitución”. (Art. 159) y establece los niveles de responsabilidad de su conducción política. La conducción de la defensa es atribución presidencial. El Presidente de la República es quien debe “Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial” (Art. 149), y “...ejercer la dirección política de la defensa nacional”. (Art. 147)

Esta asignación de responsabilidad en la conducción de la defensa correspondiente a la matriz presidencialista del sistema político ecuatoriano, deja pocas atribuciones al nivel parlamentario, la Asamblea Nacional, en este campo. Se contempla entre las atribuciones de la Asamblea Nacional, la de “Aprobar o improbar los tratados internacionales, y otros instrumentos internacionales que establezcan alianzas políticas o militares” (Art. 120). Esta importante función, que ya estuvo presente en las constituciones precedentes, precautela la correspondencia de la política de defensa y la política exterior, con los principios y mandatos constitucionales en materia de relación internacional del país.

Más allá no se ha llegado en materia parlamentaria, con lo cual se mantiene en el nuevo ordenamiento constitucional el déficit crónico –algo que comparten varios países latinoamericanos– en las funciones de los congresos, parlamentos o asambleas nacionales, respecto de la seguridad y el sector de la defensa nacional, cuya conducción y estructuración quedan en el ámbito

de la función ejecutiva, con escaso control y ninguna dirección por parte del órgano parlamentario.

LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

El texto constitucional aprobado en Montecristi supera algunas imprecisiones en la definición de los “estados de emergencia”, contenida en la Constitución de 1998, que diera lugar a usos arbitrarios y abusivos por la inexactitud en la determinación de sus alcances, restringiéndolos, bajo la denominación de “*estados de excepción*”, a situaciones extraordinarias que comprometan la seguridad pública o la defensa nacional, exclusivamente: “*agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*” (Art. 164).

En el supuesto de que estos tipos de situación serán poco frecuentes, puesto que se trata de que la normativa y la institucionalidad democrática cuenten con los mecanismos e instancias necesarias para afrontar la diversidad de demandas sin recurrir a mecanismos de excepción que subroguen a las instancias responsables de la administración pública, la Constitución propuesta establece que durante estas situaciones no se interrumpirán las actividades de las funciones del Estado (Art. 164); que la limitación de derechos se hará en términos previstos en la Constitución (Art. 165); que se ajustarán a los principios de “*necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad*” (Art. 164); que tendrán notificación obligatoria a la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y los organismos internacionales, teniendo la Asamblea Nacional capacidad revocatoria (Art. 166).

DERECHOS, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES MILITARES Y POLICIALES

Entre los elementos de democratización de la institucionalidad de la seguridad y la defensa, tienen particular trascendencia la introducción del derecho al voto y los derechos profesionales incluidos en la nueva Carta Política. El establecimiento de derecho al voto con carácter facultativo, para los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (Art. 63), constituye



un significativo medio de inclusión política de los miembros de esas instituciones en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Los derechos profesionales contemplados en la Constitución, como la no discriminación para el enrolamiento, la fijación de un sistema de ascensos y promociones con base en méritos y criterios de equidad de género y la garantía de estabilidad y profesionalización, constituyen importantes aspectos de la seguridad jurídica en la que debe sustentarse la profesionalización militar y policial.

A esta definición de derechos complementa la fijación de principios de responsabilidad profesional. *“Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten”* (Art. 159).

En la nueva Constitución ha queda también establecido el principio de unidad jurisdiccional para la justicia militar: los delitos cometidos por miembros de Fuerzas Armadas “dentro de su misión específica serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial” (Art. 160). Con ello se armoniza el texto constitucional con el estado de derecho y los instrumentos internacionales suscritos por el Ecuador.

Otros aspectos de la democratización de las funciones militares y policiales, tienen relación con el establecimiento del carácter voluntario para el servicio cívico – militar y la prohibición de reclutamiento forzoso (Art. 161); así como con la garantía de los derechos humanos y la sanción por abusos y transgresiones de la ley, recogidos en el nuevo texto constitucional y en la definición de imprescriptibilidad de los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado (Art. 80).

CONCLUSIÓN

EL conjunto de definiciones políticas e institucionales inscritas en el texto de la Constitución propuesta hacen posible plantearse, sobre la base del renovado marco constitucional, el imperativo de consolidar la institucionalidad y el desarrollo funcional del *Sistema de Defensa Nacional*, que se lo ha dejado abierto a la “ley que regule la seguridad pública y del Estado”, en la Primera Disposición Transitoria de la Constitución.

La reforma institucional necesaria deberá proyectarse a la revisión de la organización, estructura, dirección estratégica y control operativo de la seguridad y la defensa. La expectativa se centra en la racionalización del aparato militar, sujeta a principios políticos, doctrinarios y normativos acordes al desarrollo nacional y a su inserción en un escenario subregional de cooperación multilateral, propicio a la integración de un sistema de seguridad regional para la prevención de conflictos y la implementación de mecanismos de confianza mutua fundados en la transparencia en el campo militar.

Una reforma trascendente del sector de seguridad y defensa, tanto en sus aspectos políticos como en su desarrollo funcional y estructural, coadyuva a la construcción de la arquitectura sistémica de la seguridad cooperativa, a la cual favorecen la transparencia y la legitimidad democrática de las políticas e instituciones nacionales de defensa, como paradigmas de confianza mutua y responsabilidad internacional del Estado.



LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

Grace Jaramillo

Comunicadora Social. Master of Arts
en Políticas Públicas y Relaciones
Internacionales, Diploma Superior
en Políticas Públicas de América
Latina, Universidad de Pittsburgh,
Coordinadora del Programa de Relaciones
Internacionales de la FLACSO Quito.

EL TÍTULO VIII "RELACIONES INTERNACIONALES" DE LA CONSTITUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE COMPRENDE TRES CAPÍTULOS: EL PRIMERO, SOBRE LOS PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES, EL SEGUNDO, SOBRE LOS TRATADOS E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, Y EL TERCERO, SOBRE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. SE TRATA DE UNA SECCIÓN QUE PRETENDE SER EXHAUSTIVA EN TODO LO RELACIONADO CON LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ECUADOR CON EL RESTO DEL MUNDO.

Para realizar una disección adecuada de esta sección se establecerá tres puntos de reflexión: el primero, un análisis comparado de este tema con otras constituciones de América Latina, tomando los tres capítulos como una totalidad. El segundo punto, un análisis de cada una de los capítulos que componen la sección. Y el tercero, un análisis de lo que significa para el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado ecuatoriano con el resto del mundo.

LA CONSTITUCIÓN PROPUESTA **VERSUS** OTRAS CONSTITUCIONES

Para poner en contexto las innovaciones institucionales que plantea el proyecto de nueva Constitución es necesario revisar la forma como resolvieron este tema algunas constituciones latinoamericanas. Haciendo un análisis del Título Relaciones Internacionales y comparándolo con 9 constituciones de: México, Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, Perú y Cuba, es evidente que el caso ecuatoriano es extremadamente prescriptivo, cuando se trata de las Relaciones Internacionales del Ecuador con el resto del mundo.

En el caso de México, los temas relacionados con las Relaciones Internacionales entre los estados son específicos en dos articulados. El primero, en el artículo 89, que habla de las facultades y atribuciones del Presidente de la República. En este caso, en el inciso II y III, se le asigna al primer mandatario la potestad de nombrar y remover representantes diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado. Asimismo, en el inciso X, se le asigna la responsabilidad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, “sometiéndolos a la aprobación del Senado”. En este mismo inciso se dice expresamente que el Ejecutivo deberá seguir ciertos principios normativos en la conducción de la política exterior, tales como: “la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.¹

Los mismos principios están contemplados en el caso ecuatoriano en el proyecto de nueva Constitución (Art. 416 Núm. 1, 2 y 3), en los que se plasma la mayoría de los principios establecidos por la Constitución Mexicana. Cabe anotar, sin embargo, que en el caso mexicano se establece una implícita corresponsabilidad con el Senado sobre el tema de política exterior, ya que este organismo tiene la potestad de aprobar funcionarios diplomáticos, revisar anualmente la política exterior del Presidente de la República y aprobar o improbar tratados internacionales.

Asimismo, el Congreso de la República únicamente tiene la capacidad de aprobar o no aranceles a productos extranjeros, y de generar leyes de promoción a la inversión extranjera directa. En el caso ecuatoriano esto es de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, de acuerdo con la nueva Constitución y la política exterior no tiene niveles de corresponsabilidad entre las funciones del Estado.

Las mismas prerrogativas del Congreso y el Senado están presentes en la Constitución argentina. Evidentemente hay una corresponsabilidad y pesos y contrapesos, en un escenario donde el Presidente de la República nombra representantes diplomáticos, pero es el Senado los aprueba. El Congreso tiene además una serie de atribuciones respecto a la política exterior, como las

¹ Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página 45 y 46.

siguientes: determinar la política arancelaria y aduanera, regular el comercio con otras naciones (por esta razón, el reciente paro agrícola argentino solo se resolvió con una resolución del Congreso de esa nación); aprobar o rechazar tratados internacionales, y en lo que corresponde a cuestiones de derechos humanos, estos tratados tienen categoría supra constitucional. La Constitución argentina es específica cuando se refiere a tratados de integración latinoamericana, donde se acepta la posibilidad de otorgar supranacionalidad y por lo tanto de ceder competencias nacionales a un organismo internacional. Asimismo, se acepta la posibilidad de realizar tratados de integración con otras naciones no latinoamericanas, bajo los mismos principios establecidos para con las naciones latinoamericanas, excepto que se esperará 120 días para la votación en el Congreso.²

Un artículo que está presente tanto en la Constitución argentina como en la brasileña es el siguiente: “Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él”³, como parte de las atribuciones y responsabilidades del Congreso.

En el caso brasileño, este artículo aparece más claro en el contexto de las atribuciones exclusivas que tiene el Congreso Nacional, y dice: “autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra, hacer la paz, permitir que transiten por el territorio nacional fuerzas extranjeras o permanezcan en él temporalmente, salvo los casos previstos en ley complementaria”. Asimismo, el Congreso Nacional aprueba o niega definitivamente tratados internacionales, que signifiquen “compromisos gravosos para el patrimonio nacional”.⁴ Sin embargo, también se le otorga al Presidente de la República la capacidad de nombrar agentes diplomáticos, siempre con la aprobación del Senado, la de conducir las relaciones internacionales entre los estados y la de celebrar tratados, convenciones y actos internacionales.

En este sentido, las dos constituciones –la argentina y la brasileña– tienen las mismas atribuciones y corresponsabilidades y, de hecho, tienen igual articulado en relación con las tropas extranjeras, siendo aceptadas en el territorio nacional. En los dos casos analizados, también está contemplada la atribución

² Constitución de la Nación Argentina, 22 de agosto de 1994. Páginas 14-19

³ *Ibidem*.

⁴ Constitución de la República Federativa de Brasil. Título IV, artículo 49

del Presidente para declarar la guerra o la paz, a otra nación extranjera, siempre con la autorización del Congreso Nacional, cuando exista una agresión externa.

En el caso del Brasil, una mención explícita sobre principios rectores de la relación con otros países está únicamente contenida en el artículo 78 que habla del juramento de Presidente y Vicepresidente: “El Presidente y el Vicepresidente de la República tomarán posesión en sesión del Congreso Nacional, prestando juramento de mantener, defender y cumplir la Constitución, observar las leyes, promover el bien general del pueblo brasileño, y sustentar la unión, la integridad y la independencia del Brasil”.⁵

La Constitución chilena presenta un esquema similar. Cabe decir que el articulado es bastante sencillo y lo concerniente a las Relaciones Internacionales está ubicado exclusivamente en las atribuciones y responsabilidades del Presidente de la República, en el artículo 32, específicamente en los incisos 10 y 17. En el primero se le otorga al Presidente de la República la potestad de designar embajadores, ministros diplomáticos y representantes ante organismos internacionales. Se dice que estos funcionarios son de confianza exclusiva del primer mandatario. En el artículo 17 se le otorga la facultad de conducir las relaciones internacionales de la república, y de negociar, concluir y firmar tratados internacionales “que estime conveniente para los intereses del país” y de someterlos a la aprobación del Congreso. El Presidente puede incluso solicitar que las deliberaciones del Congreso sean secretas si así lo estima conveniente. En el caso chileno, es necesario decir que la prescripción de principios sobre Relaciones Internacionales o Soberanía no están presentes, excepto brevemente en el Capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad, artículo 5, donde se señala que la soberanía reside esencialmente en la Nación. Sin embargo, se aclara que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.⁶

La Constitución chilena es abierta y poco específica en el tema de

⁵ Constitución de la República Federativa de Brasil. Artículo 78.

⁶ Constitución Política de la República de Chile, 7 de mayo de 2003. Pág. 5, 23, 24 y 33.

relaciones internacionales entre los estados. No establece principios específicos, excepto, como hemos dicho, en el tema relacionado al estricto respecto a los derechos humanos, dándole supremacía a los instrumentos internacionales. En el caso chileno tampoco hay un capítulo exclusivo sobre Relaciones Internacionales. Y el manejo de la política exterior y de la negociación de tratados internacionales es de exclusiva atribución del Presidente, sin condiciones ni principios rectores de política en materia de política exterior, necesitando tan solo la concurrencia del Congreso, en su conjunto tanto el Senado como la Cámara de Diputados, para aprobar o desechar tratados internacionales.

La Constitución colombiana es bastante similar, en el ámbito de Relaciones Internacionales, a la chilena. Sin embargo, la Constitución colombiana se asemeja más al espíritu que plantea la nueva Constitución ecuatoriana en el ámbito internacional y por lo tanto, sí tiene algún grado de declaración de principios que tienen que ver con las relaciones internacionales entre los estados, a diferencia de la chilena. En sus principios fundamentales, el artículo 9 de la Constitución colombiana establece que “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.⁷

Cabe anotar que de los casos estudiados, solo tres: la Constitución argentina, la colombiana y la venezolana expresan como prioridad, la integración latinoamericana. La Constitución colombiana es más específica y expresa sobre el tema de la integración latinoamericana.

En cuanto a las atribuciones y responsabilidades, la Constitución colombiana es bastante específica, tanto en el capítulo de atribuciones presidenciales como en el de atribuciones del Congreso. En lo que concierne al Ejecutivo, la Constitución colombiana le otorga al primer mandatario la dirección de las relaciones internacionales, el nombramiento de agentes diplomáticos y consulares, y la capacidad de celebrar con otros estados y entidades internacionales tratados o convenios. Asimismo, la responsabilidad de “proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la

⁷ Constitución de la República de Colombia, 1991. Página 2

nación y la inviolabilidad del territorio...” La cita continúa otorgándole la responsabilidad también de declarar la guerra o firmar tratados de paz, siempre dando cuenta al Congreso.

El Congreso, por su parte, tiene la responsabilidad de aprobar o improbar tratados o convenios internacionales, según señala dicha constitución... “sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”⁸ e incluso contempla la posibilidad de transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, siempre que promuevan la integración económica con otros estados. Estos principios y consideraciones están incluidos en el capítulo que corresponde a la Función Legislativa y sus atribuciones, y está contenido en el artículo 150, inciso 16. De la misma manera, en el capítulo de la Función Ejecutiva están contenidas las atribuciones presidenciales sobre el manejo de la política exterior.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es algo más detallista sobre los temas de soberanía relacionados a la defensa de la integridad territorial. En el artículo 13 establece claramente que “el territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado ni en forma alguna enajenado, ni aún temporal o parcialmente a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional”. En el mismo artículo se establece que el espacio geográfico venezolano es una zona de paz y que no se podrán establecer bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares, por parte de alguna potencia o coalición de potencias.

Los principios rectores de la política exterior de Venezuela están contemplados en el preámbulo de la Constitución y son similares a los contenidos en la Constitución mexicana. Básicamente, se trata de cooperación pacífica entre las naciones, autodeterminación de los pueblos, no intervención, democratización de la sociedad internacional, desarme nuclear. Pero también la promoción de la integración latinoamericana, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común de la humanidad.⁹

Más allá del preámbulo, no existen más alusiones al tema de principios que para ratificar y reiterar las consideraciones del artículo trece. Al igual que

en las demás constituciones analizadas, hay otras consideraciones sobre las Relaciones Internacionales incluidas en las atribuciones del Presidente de la República, que son dirigir las relaciones con otras naciones, celebrar y ratificar tratados, convenios y acuerdos internacionales. En el caso venezolano, la designación de jefes de misiones diplomáticas está a cargo del Presidente de la República, y al igual que en el caso argentino y brasileño, aquello está sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional. En este caso, sí se da una corresponsabilidad entre las dos funciones del Estado.

Respecto a la jerarquía legal de los tratados internacionales, la provisión establecida en la Constitución venezolana es la misma que la establecida en la Constitución ecuatoriana de 1998, es decir, que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia tiene la atribución de verificar, a solicitud del Presidente de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad de la Constitución con los tratados internacionales suscritos por la República, antes de su ratificación. La ratificación de tratados es responsabilidad de la Asamblea Nacional, pero no en todos los casos. Es prerrogativa del Presidente de la República determinar la oportunidad o no de promulgar la aprobación de un tratado internacional.¹⁰

En cuanto al título correspondiente al sistema socioeconómico, existe en el artículo 301 la determinación de que el Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. Es importante indicar que existe en ese mismo artículo el principio de que no se puede otorgar regímenes más beneficiosos a empresas extranjeras que a las nacionales, precisamente la versión positiva de lo que demanda el régimen internacional de comercio en lo que se refiere a trato nacional.

La Constitución peruana es el único caso en el contexto latinoamericano donde existe un capítulo expreso denominado “Del Estado, la Nación y el Territorio”, al que le sucede otro denominado “De los tratados”. En lo que se refiere al Estado, el artículo 44 establece principios generales con relación a lo externo, como el de defender la soberanía nacional y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, así como el establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración “particularmente la latinoamericana,

⁸ Íbidem

⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Preámbulo.

¹⁰ Ibíd. Artículo 336, inciso 5.



así como la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.¹¹

En lo concerniente a los tratados, los que fueran celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional, según señala la Constitución peruana. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, en los casos de tratados referidos a los Derechos Humanos, Soberanía e Integridad del Estado, Defensa Nacional u obligaciones financieras de los estados, además de otro tipo de tratados que exijan modificar leyes o tributos. También en este capítulo se otorga la responsabilidad al Presidente de la República de celebrar, ratificar o adherirse a tratados, sin requisito de aprobación del Congreso, excepto en los casos determinados por la Constitución en los que debe ratificar el Congreso.

La Constitución de Cuba –de régimen socialista– contiene amplios detalles sobre principios rectores de la política internacional y de las relaciones internacionales entre los estados. En su artículo 12 condena al imperialismo, el neocolonialismo, la intervención directa o indirecta, el bloqueo económico, la violación del uso de las telecomunicaciones, y califica de delito internacional la guerra de agresión y conquista. Asimismo, asume todos los principios del derecho internacional expresados en la Carta de Naciones Unidas.

El análisis de las ocho constituciones mencionadas nos permite generar tres conclusiones:

El tema de Relaciones Internacionales no tiene un desarrollo tan extenso en ninguna de las constituciones latinoamericanas, con excepción de la de Cuba, como en la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente en Montecristi. Sólo México, Venezuela, Cuba y Colombia son absolutamente explícitos sobre principios rectores de las relaciones internacionales. El resto de las constituciones contiene implícitos los principios, pero no extremadamente detallados como el caso de la Constitución cubana y la ecuatoriana (propuesta), sobre todo porque la mayor parte de principios ya han sido enunciados y ratificados en la Carta de Naciones Unidas, instrumento internacional del cual todos los estados latinoamericanos somos signatarios. En los casos de México y Cuba, que han sufrido agresiones territoriales graves, por

parte de una potencia extranjera, a lo largo de su historia, es comprensible que contengan una declaración de principios. Sin embargo, en el caso de la Constitución ecuatoriana propuesta, el detalle extenso de principios rectores de las relaciones internacionales puede limitar al máximo la capacidad de conducción de la política exterior y de la política comercial por parte del Presidente de la República, asuntos que profundizaremos más adelante.

Las atribuciones y responsabilidades sobre el manejo de la política exterior en todos los casos analizados se asientan en el Presidente de la República, quien ejerce la conducción, liderazgo e iniciativa en política exterior del Estado. Sin embargo, en la mayoría de constituciones se establecen contrapesos, para disminuir las excesivas facultades presidenciales en este campo. El primero de ellos es la aprobación del Senado o del Congreso para el nombramiento de los jefes de misiones diplomáticas, y el segundo contrapeso, es la aprobación o no de los tratados internacionales. En el caso de la Constitución mexicana, incluso el Senado puede revisar la política exterior del Presidente en los casos que lo considere necesario.

En síntesis, el Ejecutivo tiene la iniciativa, pero siempre con el control del Congreso tanto en los nombramientos del sistema burocrático que maneja la política exterior del Estado, como en la ratificación de los tratados internacionales. En el caso ecuatoriano, la Constitución propuesta no establece contrapesos en el tema de los nombramientos diplomáticos, otorgándole total potestad al Presidente de la República sobre los mismos. Sin embargo, en materia de tratados, el Presidente está coartado de avanzar una serie de negociaciones, especialmente de tipo comercial, económico y de integración, so pena de que la Asamblea Nacional no dé paso a la ratificación ó esta tenga que ejecutarse vía referendo.

El tema de la integración latinoamericana está presente en varias constituciones latinoamericanas, especialmente en la colombiana, argentina, venezolana y mexicana. En la Constitución ecuatoriana propuesta, el tema de la integración latinoamericana tiene un capítulo aparte, con cuatro artículos. En el artículo 425 de este capítulo se establece las prioridades de la integración y se dice que será el “favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por estados de América Latina y el Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional”.

¹¹ Constitución Política del Perú. Título II, Del Estado y la Nación.



En resumen, la idea de comparar el proyecto de Constitución resuelto en Montecristi con ocho constituciones latinoamericanas era básicamente el tener una referencia contextual sobre los alcances de esa nueva Carta Política en el tema de relaciones internacionales. El espíritu general –al menos en el tema de relaciones internacionales– de lo escrito en Montecristi es que se trata de un texto escrito con aprehensión por la realidad internacional, y un criterio en donde el Ecuador debe ser preservado de amenazas latentes o imaginarias, algo que sobrepasa en exceso lo previsto por otras constituciones latinoamericanas, con excepción de la Constitución de Cuba.

¿Porqué se le dio ese tratamiento al texto de Montecristi? El título de Relaciones Internacionales parece indicar un sentimiento mayoritario en la Asamblea, de reserva sobre las relaciones internacionales en general y sobre las relaciones económicas internacionales en particular. Todo parece indicar que las negociaciones fallidas del TLC ecuatoriano, la Base de Manta y la agresión de Colombia a territorio ecuatoriano (1 de marzo de 2008) pueden haber pesado en la redacción de esos textos constitucionales.

TEMAS ESPECÍFICOS SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En el capítulo primero sobre los principios de las Relaciones Internacionales, el artículo 416 incisos 1 al 4, lo que hace es explicar y ahondar sobre los principios ya establecidos en la Carta de Naciones Unidas sobre promoción de la paz, solución pacífica de controversias, no-intervención, autodeterminación de los pueblos, desarme universal, condena a cualquier forma de intervención en asuntos internos de otros países. En el inciso 5, se rechaza el racismo y la xenofobia. En el inciso 6, el principio de ciudadanía universal está proclamado para defender los derechos de los inmigrantes ecuatorianos a otros países. Este principio limita en términos reales la capacidad del Ecuador para cualquier restricción futura de su política migratoria dentro de sus fronteras.

En el inciso 8 se condena toda forma de imperialismo y neocolonialismo, y se reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión. Este tipo de enunciados constan en las constituciones peruana, venezolana y cubana.

En el inciso 9, a la par que se reconoce el derecho internacional como norma de conducta, se demanda la democratización de los organismos internacionales y la equitativa participación al interior de estas. Como principio es bastante razonable, sin embargo, la suscripción del derecho internacional implica necesariamente el reconocimiento a la igualdad jurídica de los estados, por lo que el enunciado completo parece una redundancia conceptual, dado que en la práctica ejecutar esa democratización es extremadamente complicado. Las relaciones cotidianas al interior del sistema de Naciones Unidas así lo demuestran y la demanda exigiría una acción propositiva y proactiva, para lo cual el Ecuador no provee el suficiente peso en el contexto internacional.

El inciso 10 sí implica una ruptura fundamental con el *statu quo* establecido en anteriores constituciones y por la tradición histórica de la política exterior del Ecuador. En este inciso se promueve la conformación de un orden global multipolar con la participación activa de bloques económicos y políticos regionales. Esto significa romper con el principio de No Alineación que ha mantenido el Ecuador desde finales de la Segunda Guerra Mundial, y especialmente a partir de la década de los 60's cuando se gestó la conformación del Grupo de los No Alineados, precisamente para defender la capacidad de una política exterior autónoma, alternativa frente a bloques con una política definida que no correspondía necesariamente a las necesidades de los países que lo conformaban. Este inciso merecía una reflexión más detenida de los asambleístas.

En el inciso 12 se fomenta un nuevo sistema de comercio e inversión entre los estados que se sustente en la justicia, solidaridad y complementariedad. Este sería el único país que exprese como principio una estrategia de relaciones internacionales que podría darse en el futuro. Los principios generalmente no son estrategias y viceversa. Tampoco se señala en ninguna parte del texto constitucional propuesto cuál es el nuevo sistema de comercio e inversiones, y esto puede ser contraproducente, especialmente porque somos parte signataria de la Organización Mundial de Comercio que es el régimen internacional de comercio e inversiones por excelencia, y porque todos nuestros socios latinoamericanos también lo son. Sobre el principio de complementariedad, es necesario acotar que en la década de los 60's, precisamente cuando se creó la UNCTAD (Consejo de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), el principio fundamental que defendió el Ecuador y otros en vías de desarrollo era su derecho a industrializarse y por lo tanto a competir



en términos crecientes con la industria de los países desarrollados, tomando en cuenta sus asimetrías en términos de desarrollo relativo. En la búsqueda del desarrollo podemos simplemente ser competitivos y no complementarios, y es por esta razón que el comercio y las inversiones deben tener un trato diferenciado y no necesariamente buscar la complementariedad. En el mismo principio se establece la creación de mecanismos de control internacional de las corporaciones y se rechaza que los litigios entre empresas privadas se conviertan en conflictos entre estados. De alguna manera, los litigios internacionales contra corporaciones y las demandas contra estas han sido canalizados a través de los centros internacionales de arbitraje. Sin embargo, en el artículo 422 se prohíbe ceder jurisdicción internacional a instancias de arbitraje internacional en controversias contractuales o de índole comercial.

Históricamente, los estados nacionales han tratado de garantizar que sus disputas con el sector empresarial sean resueltas en el país donde el conflicto ha sucedido. De todas maneras, precisamente para evitar que los países entren en conflictos interestatales, diversos regímenes internacionales han previsto instancias arbitrales que eviten este tipo de dilemas y que sorteen el control o imposición del país más fuerte en contra del más débil. Por supuesto que como todo sistema de justicia, las instancias arbitrales internacionales tienen problemas, pero el récord de decisiones favorables en el caso del CIADI –por ejemplo– está a favor de los estados del “Tercer Mundo” y no de las empresas transnacionales.

Hay otro principio en el artículo 416 inciso 12: “... el establecimiento de un sistema financiero internacional justo, transparente y equitativo”. Dentro del esquema de principios, el tema no es que puede sonar excesivamente ambicioso o creativo, sino que el Ecuador es parte del sistema financiero internacional al cual responde y debe tratar de democratizar. Es ambiguo, por lo tanto, el sentido de lo que se pretende crear, si es un nuevo sistema, o modificar el ya existente. En síntesis, el inciso 12 contiene una serie de elementos importantes para las relaciones económicas del Ecuador en el contexto internacional, que no han tomado en cuenta los instrumentos multilaterales firmados por el Ecuador hasta la fecha, ni lo contemplado en diversos grupos internacionales de influencia a los cuales pertenece el Ecuador, desde la Segunda Guerra Mundial.

EL CAPÍTULO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

“Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución”, reza la primera frase del artículo 417 sobre Tratados Internacionales. Este es realmente el mayor problema del título correspondiente a las Relaciones Internacionales en la nueva Constitución propuesta. Primero, porque olvida que la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados establece que todos los instrumentos internacionales (convenciones, tratados y acuerdos) están por encima de la Constitución y son de aplicación efectiva. El artículo completo de la Convención de Viena dice:

“27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46. De otra parte, la disposición 46 sobre Nulidad de los Tratados con relación al derecho interno dice:

“46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.”

Si bien el mismo artículo 417 del proyecto de Constitución exceptúa de esta regla a los tratados y otros instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, cabe anotar que los tratados no solamente se negocian y aprueban en temas relaciones a los Derechos Humanos, sino muy frecuentemente a la Seguridad y Defensa, tales como se desarrollaron en su momento histórico la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos, el Tratado de Asistencia Recíproca y el recientemente formado Consejo Sudamericano de Defensa. Además de los tratados comerciales que firme el Ecuador. En todos los casos, los instrumentos internacionales son de aplicación obligatoria, por lo que la primera frase del 417 sólo puede tener dos consecuencias: el mandatario que decida negociar el tratado tendrá un margen de maniobra excesivamente estrecho, siempre en consideración de las normas constitucionales. O el mandatario decide no negociar tratados que puedan



comprometer la Constitución. En cualquier caso, no se prevé vías de salida, o de reforma constitucional en el caso de que un tratado sea necesario para los intereses del país, y se necesite una reforma de ese orden para lograrlo.

En el artículo 418 se le asigna al Presidente de la República la capacidad de suscribir o ratificar tratados y otros instrumentos internacionales, pero por desgracia se ha omitido la palabra “adherir a tratados y otros instrumentos internacionales” que, en general, es una práctica sostenida en derecho internacional.

En el proyecto de Constitución, el artículo 419 establece los casos en los que la ratificación de tratados requiere de la aprobación de la Asamblea Nacional. La mayor parte de incisos corresponden a casos generales previstos en todas las constituciones latinoamericanas. Sin embargo, hay tres elementos *sui generis*: el primero, cuando un tratado comprometa el plan nacional de desarrollo; el segundo, si un tratado compromete el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético. En los dos casos, se trata de materia de difícil verificación, es decir, es difícil demostrar que un tratado o acuerdo internacional compromete o no el Plan Nacional de Desarrollo, y lo mismo ocurre con el tema del patrimonio cultural y genético, tomando en cuenta que al ser miembros de la Comunidad Andina de Naciones, tenemos instrumentos supranacionales que pueden considerarse una intervención en esta materia, y que lo que suceda con los tratados en el futuro no puede tener efecto retroactivo sobre instrumentos ya negociados internacionalmente como los Acuerdos sobre Propiedad Intelectual que se negociaron dentro del régimen internacional de comercio. Es posible que en el futuro exista un dilema legal sobre estos temas.

Una innovación importante consta en el artículo 420 del proyecto de Constitución, que establece que para la ratificación de tratados se podrá solicitar un referéndum o impulsar una iniciativa ciudadana.

SOBRE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

La Constitución propuesta contiene un capítulo innovador sobre integración latinoamericana, poniéndola como objetivo estratégico del Estado. El Estado ecuatoriano además se compromete a impulsar la integración

económica, equitativa, solidaria, la adopción de políticas económicas comunes, políticas de compensación de las asimetrías, estrategias de manejo sustentable de los recursos, intercambio de conocimiento y tecnología. Además ofrece fomentar la armonización de legislaciones nacionales, especialmente en los temas de derechos, pero también en todos los demás ámbitos sociales.

También se plantea crear una ciudadanía latinoamericana, propiciar la libre circulación de las personas en la región, y promover la diversidad cultural, a más de impulsar una política común de defensa entre los países de la región.

A pesar de todo esto, es claro que hay serias restricciones de lo que es posible hacer y negociar en materia comercial, precisamente por el tema de la aprobación de los tratados internacionales, de la sección de política económica, de la sección de política comercial y de los principios establecidos en el título Relaciones Internacionales de la Constitución propuesta.

En síntesis, las relaciones internacionales de acuerdo con la Constitución propuesta marcan un camino totalmente distinto al transitado por el Ecuador en el contexto internacional durante la historia. Hay una serie de restricciones que limitarán la capacidad presidencial de mantener la iniciativa, la creatividad y la conducción plena de la política exterior y la política comercial. A pesar de ello, no hay en esta materia pesos y contrapesos suficientes para que esa conducción presidencial pueda también ser corresponsabilidad de la Asamblea Nacional, y que esto signifique en el largo plazo un pacto político para construir una política exterior y comercial de Estado y no solamente de gobierno.

Es necesario enfatizar que el ya comentado artículo 417 del proyecto de Constitución –por su redacción– no es compatible con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, al menos en su primera frase. Los tres capítulos en general expresan un temor permanente a negociaciones internacionales que pudieran ser nocivas para el pueblo ecuatoriano, inclinando la balanza hacia esquemas posibles de aislamiento o de no-negociación, exceptuando los casos con naciones latinoamericanas, aunque esto contradice el enunciado de política comercial de mirar a todos los lados, a países como China, India, Irán, Egipto, Indonesia, que son países industrializados emergentes con los cuales el Ecuador puede tener intereses estratégicos.



Concluimos esta importante trayectoria y proyecto –Constituyendo Democracia– editando este libro que tiene por objetivo reflexionar sobre los principales contenidos o ejes constitucionales formulados en la nueva Carta Magna, analizar sus importantes desarrollos, así como sus falencias y límites, enmarcados en la perspectiva del desarrollo democrático del Ecuador. Lo hacemos con destacados académicos universitarios, vinculados al quehacer político de las izquierdas, y con la finalidad de contribuir al diálogo y al proceso de toma de decisión que se dan en la sociedad ecuatoriana, que se apresta a concurrir a un referéndum sobre esta Carta Política.

