

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



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.

