

CONSTITUYENTES, CONSTITUCIONES Y ECONOMÍA

Juan J. Paz y Miño Cepeda

Doctor en Historia – Coordinador del THE

Las Constituciones ecuatorianas

El proceso de independencia de la actual República del Ecuador se inició con la Revolución de Quito, que ocurrió el 10 de agosto de 1809. A consecuencia de este acontecimiento se convocó la primera asamblea constituyente que, con el nombre de Congreso, reunió a los Diputados de las Provincias Libres, quienes expidieron la pionera **Constitución de Quito** el 15 de febrero de 1812.

En la segunda fase del proceso emancipador, iniciada por la Revolución de Guayaquil el 9 de octubre de 1820, se expidió una nueva Constitución y después de la Revolución de Cuenca se expidió otra, también en 1820.

Las tres Constituciones regionales no adquirieron carácter nacional. Sin embargo, una vez lograda la independencia total de la antigua Real Audiencia de Quito (1822), el territorio se integró como **Departamento del Sur** o **Ecuador** a la República de Colombia, soñada por Simón Bolívar. Durante los ocho años que el Ecuador estuvo ligado a la Gran Colombia rigió la Constitución de Cúcuta, dictada el 6 de octubre de 1821.

El 13 de mayo de 1830, una elite de familias quiteñas decidió separar al Ecuador de Colombia y encargar el mando provisional de la nación al general Juan José Flores, quien convocó a la primera asamblea constituyente del país, que reunida en Riobamba expidió la primera **Constitución** del nuevo **Estado del Ecuador**, el 11 de septiembre de 1830.

Durante el siglo XIX fueron expedidas las siguientes constituciones ecuatorianas, por distintas asambleas constituyentes:

- Constitución de 1830 - Riobamba
- Constitución de 1835 - Ambato
- Constitución de 1843 - Quito
- Constitución de 1845 - Cuenca
- Constitución de 1851 - Quito
- Constitución de 1852 - Guayaquil
- Constitución de 1861 - Quito
- Constitución de 1869 - Quito
- Constitución de 1878 - Ambato
- Constitución de 1884 - Quito
- Constitución de 1896 – Quito

En el siglo XX se sucedieron nuevas constituciones:

Constitución de 1906 – Quito
Constitución de 1929 – Quito
Constitución de 1945 – Quito
Constitución de 1946 – Quito
Constitución de 1967 – Quito
* Constitución de 1979 – Quito
Constitución de 1998 – Riobamba

En total 18 constituciones. Hubo otra que se aprobó en 1938, pero no fue promulgada, de manera que no rigió. Y la Constitución de 1979 es la única que no se originó en asamblea constituyente, sino que fue aprobada mediante referendo en enero de 1978.

Constituyentes y constitucionalismo

Una historia de las constituyentes en Ecuador debiera presentar al menos dos elementos: de una parte, un análisis de los individuos que se integraron como diputados, a fin de averiguar su origen social, la esfera de intereses en los que cada uno se movía y la posición que asumió; de otra, habría que hacer un examen de las intervenciones al interior de las distintas asambleas, para determinar no solo las razones que motivaron los debates en cada tema particular, sino el contenido de los mismos, con la significación de los intereses de clase que representaron.

Pero este trabajo no tiene como propósito estudiar esa trama de las asambleas constituyentes. En cambio, considera que las *constituciones* expedidas en el Ecuador reflejan tanto un producto jurídico-ideológico de las asambleas (y del referendo), como el más alto pensamiento político-Estatal dominante en cada momento coyuntural bajo el cual se aprobó determinada constitución. Por consiguiente, aquí analizaremos a las constituciones ecuatorianas como leyes supremas bajo las cuales debía moverse la sociedad nacional y como instrumentos jurídico-políticos destinados a asegurar ciertas fórmulas de la institucionalidad económica.

En esa perspectiva, lo que primero ha llamado la atención en el país es la proliferación de constituciones en Ecuador. Pero el pluriconstitucionalismo es un fenómeno muy general en todos los países latinoamericanos. En Ecuador cada nueva Constitución respondió a específicas situaciones de la coyuntura histórica, determinadas por las confrontaciones en torno al poder, las luchas políticas de las elites, la insurgencia de nuevos sectores sociales e incluso ciertas influencias internacionales. Sin embargo, cabe afirmar que no fueron los debates económicos los que se privilegiaron para el cambio constitucional, sino los de tipo político, jurídico e ideológico. Como se verá luego, las Constituciones de 1945 y, sobre todo, las de 1979 y 1998 son las que más se acercaron a los debates económicos, por las implicaciones de sus normas en torno a los roles del Estado y de la empresa privada en la economía contemporánea.

De igual modo cabe preguntarse si las diversas constituciones ecuatorianas tienen proyectos económicos específicos para el país, esto es, si postulan algún “modelo económico”. El examen de las constituciones nos lleva a una conclusión muy clara: ninguna de las 18 constituciones republicanas postuló un “modelo” específico de economía y la única que lo hizo fue la Constitución de 1998. Aunque la Constitución de

1979 enfoca el desarrollo “en el sistema de economía de mercado” (Art. 45), ello no implicó adhesión alguna a un “modelo”; en cambio, la Constitución de 1998 explícitamente habla de la “economía social de mercado” (Art. 244) y fija las responsabilidades que en ella competen al Estado.

Como demostraremos más adelante, incluso la Constitución de 1998 ocasionó una ruptura con los principios de orientación del Estado que el Ecuador mantuvo en todas sus constituciones anteriores. Esta Constitución contribuyó a desarmar las capacidades regulativas y económicas del Estado, que la clase política y las elites ricas del país aprovecharon para edificar un sui géneris “modelo” de economía ecuatoriana, inspirada en los postulados del “neoliberalismo”, pero que en realidad se caracteriza por ser un *modelo oligárquico-empresarial*.

Surge de inmediato otra pregunta: ¿logran cambios económicos las constituciones? La respuesta tiene, a su vez, dos ángulos: de una parte, las constituciones reflejan la economía existente y por ello lo que han procurado es mantener las condiciones y principios bajo los cuales aquélla debiera continuar desarrollándose; y, por otra parte, las constituciones ecuatorianas no son las que directamente logran cambios económicos, aunque han dotado, a lo largo de la historia, las condiciones generales bajo las cuales esos cambios debieran ser posibles. Es en la sociedad donde los cambios económicos se vuelven o no efectivos. Y ello depende de la hegemonía que adquieren, en un momento determinado de la trayectoria ecuatoriana, los grupos de poder económico, las clases emergentes, los juegos de la vida política, las relaciones internacionales y las orientaciones gubernamentales que se imponen en el Estado.

El Constitucionalismo de la República oligárquico-terrateniente

Desde una perspectiva de largo plazo, entre la Constitución de 1830 y la de 1929, es decir prácticamente durante el primer siglo republicano, las constituciones ecuatorianas reflejaron y al mismo tiempo garantizaron una *república oligárquico-terrateniente*.

Hacendados de Costa y Sierra, agroexportadores, grandes comerciantes y, desde mediados del siglo XIX poderosos banqueros (aparecen desde esta época), a los que se uniría, al comenzar el siglo XX, un puñado de incipientes manufactureros e industriales, no solo controlaron el poder económico, sino que fueron miembros de sus clases los que ocuparon el poder político. La sociedad ecuatoriana permaneció profundamente dividida entre esa élite económica y política, que no llegó a representar más del 10% de la población nacional y la enorme mayoría de pequeños o medianos propietarios, campesinos, trabajadores, capas medias y, sobre todo, indios y negros, subordinados al poder de la minoría dominante.

Bajo tales condiciones, las clases en el poder edificaron una república sin ciudadanos, en la que solo ellas debían disfrutar del manejo estatal a su servicio. Esta situación no es simplemente fruto de una constatación histórica, sino que las constituciones nacionales la consagraron largamente, utilizando la diferencia económica como fundamento para la dominación política.

1. El privilegio de riqueza como fundamento del poder político

En efecto, con la Constitución de 1830 el primer Congreso constituyente del Ecuador excluyó de la ciudadanía al 90% de la población nacional, que por entonces era de unos 550.000 habitantes, la mayoría asentados en la Sierra, donde predominaba la población indígena. Para ser ciudadano dicha Constitución exigió no solo cierta edad, además de saber leer y escribir, sino estas calidades económicas: tener una propiedad de 300 pesos “o ejercer alguna profesión o industria útil, sin sujeción a otro como sirviente doméstico o jornalero”, fórmula que se conservó en las sucesivas Constituciones de 1835, 1843, 1845, 1851 y 1852, porque solo a partir de la Constitución de 1861 desaparecen los requisitos económicos para ser ciudadano (*ciudadanía censitaria*), aunque se conserva el de “saber leer y escribir” que excluyó a los analfabetos de la vida política nacional hasta 1979, pues fue esta Constitución la que otorgó el voto a los analfabetos.

Añádase a ello que la Constitución de 1830 consagró a los “venerables curas párrocos” como “tutores y padres naturales” de los indígenas, clase “inocente, abyecta y miserable”, como se escribió en el respectivo artículo; que la esclavitud de los negros solo fue abolida definitivamente en 1852; que la “Carta Negra”, esto es la Constitución de 1869 dictada bajo el gobierno del caudillo conservador Gabriel García Moreno dispuso que para ser ciudadano también se requería “ser católico” y que la Constitución de 1884, en cambio, dispuso que solo eran ciudadanos los “varones” que cumplían los otros requisitos, con lo que fueron excluidas las mujeres.

Y súmese a todo ello que los requisitos económicos persistieron para ser Presidente, Vicepresidente o Diputado. De acuerdo con la Constitución de 1830, para ser Presidente se requería tener una propiedad de 30.000 pesos (una vaca costaba 4 pesos y una casa-finca cerca de 100 pesos), que bajó a 8.000 (y renta anual) en las Constituciones de 1835 y 1843, a 6.000 (o renta) en las de 1845, 1851 y 1852, a gozar de una renta anual de 500 pesos según la Constitución de 1861, una propiedad de 4.000 pesos o renta anual de 500 de acuerdo con la de 1869 e igual renta según la de 1878. Para ser Senador o Diputado la situación era parecida, pues entre 1830 y 1878 las Constituciones también exigieron calidades económicas: propiedades de por lo menos 4.000 pesos o rentas anuales de por lo menos 500 pesos. Solo la Constitución de 1884 suprimió cualquier tipo de requisito económico para ocupar el Ejecutivo o el Legislativo.

Como puede advertirse, más de medio siglo republicano se conservó el *privilegio de riqueza* como fundamento del poder político.

2. *El Estado: garante del dominio oligárquico-terrateniente*

Al constituirse el Estado del Ecuador se adoptó la forma republicana de organización del país, con la tripartición de funciones en ejecutivo, legislativo y judicial. De igual modo se consagró el presidencialismo como régimen gubernamental.

En materia de garantías y derechos, durante el primer siglo republicano todas las constituciones ecuatorianas afirmaron los que se conocen como *derechos de primera generación*, esto es los *individuales* de tipo *civil y político*. Por cierto, cada nueva constitución reprodujo los ya existentes y ciertamente avanzó en su expresión y significado, de manera que sí se puede afirmar que hubo progreso constitucional en materia de derechos individuales hasta la Constitución de 1906, que cabe considerar como un Carta todavía perteneciente al *siglo XIX histórico*, (concepto distinto al siglo

XIX meramente “cronológico”) pues se otorgó en el marco de los procesos que caracterizaron al país desde su fundación hasta bien entrado el siglo XX.

Durante el *siglo XIX histórico*, las confrontaciones personalistas y entre caudillos surgidos de las capas dominantes, las resistencias a las dictaduras y a los gobiernos autoritarios, la participación activa del ejército en el arbitraje político, las contradicciones regionales y regionalistas, los lazos de la dependencia externa, los conflictos políticos entre las fuerzas representadas por los liberales y las que se agruparon en torno a los conservadores, respaldados por la Iglesia Católica y, sobre todo, la movilización social y popular por reivindicar mejores condiciones de vida y trabajo en medio de las extremadamente difíciles condiciones creadas por el dominio oligárquico-terrateniente, son los procesos de fondo que explican el progreso constitucional en el Ecuador. Mientras los liberales, por ejemplo, tendían a ampliar derechos y garantías, lo cual solo consiguieron plenamente después de su triunfante Revolución de 1895, los conservadores eran más resistentes a impulsarlos. Por ello, son las Constituciones liberales de 1897 y, sobre todo la de 1906 considerada como la “Carta Magna” del liberalismo, las que definitivamente consagraron la separación entre Estado e iglesia, definieron abiertamente la libertad de conciencia, opinión y de cultos, introdujeron los principios de la legislación civil e implantaron el laicismo, secularizando la cultura.

Pero si bien hubo progreso jurídico en la proclamación de los derechos individuales, no fue igual la situación si se examinan los conceptos constitucionales frente a la economía.

En primer lugar, cabe examinar el *rol asignado al Estado*. Desde 1830 hasta 1906 se establecen distintas atribuciones para el ejecutivo y el legislativo. Corresponde al *Ejecutivo*, principalmente: elaborar el presupuesto de ingresos y egresos, vigilando que los gastos estén asegurados con los correspondientes ingresos; recaudar las rentas de la nación; velar por el correcto uso de los fondos públicos; dirigir negociaciones diplomáticas con capacidad para celebrar tratados públicos; nombrar una serie de funcionarios y empleados estatales; expedir patentes de navegación y de propiedad (ésta desde 1878). Hasta la Constitución de 1852 el ejecutivo tuvo una facultad que hoy llamaría la atención: conceder “patentes de corso” y “cartas de represalia” en caso de guerra.

Las sucesivas constituciones decimonónicas fijaron entre otras atribuciones económicas del *Legislativo* las siguientes: aprobar el presupuesto y aún modificarlo, cuidar la recta y legal inversión de las rentas nacionales, establecer impuestos u otras obligaciones, autorizar al ejecutivo la contratación de empréstitos, reconocer la deuda nacional y la forma de atenderla, garantizar la deuda pública, arreglar la administración de los bienes públicos, crear o suprimir empleos, determinar lo relativo a pesos, medidas y, sobre todo, moneda nacional. Las Constituciones liberales ampliaron las facultades del congreso a la promoción de la educación pública, las ciencias, las artes e incluso de las empresas, descubrimientos e inventos y hasta la apertura o mejora de caminos y canales.

Como puede advertirse, lo *económico-estatal* orbitó básicamente en torno a la *hacienda pública* y, además, con importantes atribuciones del Legislativo frente al Ejecutivo. Si el presidencialismo fue el sistema político consagrado por las diversas constituciones, en el campo económico rigió un sistema en mucho dependiente de las decisiones y

atribuciones del congreso. Ello podría explicarse no solo por la necesidad derivada de las concepciones jurídicas para que el legislativo fiscalice y controle al ejecutivo, sino por el hecho indudable de que los congresos del primer siglo republicano del Ecuador se integraron con representantes de las clases altas, ya que ningún acceso tuvieron los representantes de los sectores populares excluidos constitucionalmente de la vida “democrática” del país. En tales circunstancias, los congresos asumían competencias sensibles para esas minorías dominantes y protegieron el poder oligárquico-terrateniente sin afectarlo.

Es por esta razón que las más importantes medidas sociales, con incidencia en la economía, no fueron adoptadas por el legislativo, sino, paradójicamente, por presidentes caudillistas y dictaduras reformistas. Así aconteció con la abolición de la esclavitud durante el gobierno del general José María Urbina (1851-1856), o con la supresión del tributo indígena bajo el gobierno de su sucesor el general Francisco Robles (1856-1859). El autoritarismo y la visión europeizante-liberal de Vicente Rocafuerte (1835-1839) se impusieron para lograr orden y alguna modernización nacional, preocupándose por la enseñanza pública. Otro autoritario y déspota conservador, el presidente Gabriel García Moreno (1861-1865 y 1869-1875) impulsó una economía modernizadora, pero sustentada en el firme dominio de las clases poderosas de Costa y Sierra, garantizadas por un Estado confesional. El presidente Antonio Flores Jijón (1888-1892) pretendió un progreso económico basado en la tolerancia política y se preocupó por la abolición del diezmo. Pero fueron los regímenes liberales y particularmente las presidencias de Eloy Alfaro (1895-1901 y 1906-1911) las que se preocuparon por la efectiva modernización de tipo capitalista del Ecuador, incluyendo la posibilidad del desarrollo industrial y cierta atención a las primeras demandas del incipiente movimiento de los trabajadores, que intentó ser agrupado en una temprana fórmula de sindicalismo liberal. Como para cerrar el ciclo, fue bajo la presidencia del liberal Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920) cuando se adoptó la jornada laboral de 8 horas diarias y se abolió la “prisión por deudas” que tradicionalmente había acompañado al concertaje.

En ese marco histórico fue que la Constitución de 1906 todavía dispuso que los poderes públicos “deben protección a la raza india, en orden a su mejoramiento en la vida social; y tomarán especialmente las medidas más eficaces y conducentes para impedir los abusos del concertaje”. Es que ni la Revolución Liberal ejecutó una reforma agraria capaz de liquidar el oprobioso régimen de la hacienda oligárquica y, como se ve, simplemente proclamó en fórmula jurídica el combate a los “excesos” del concertaje.

Además de las facultades económicas del ejecutivo y del legislativo, las diversas constituciones del siglo XIX definieron otros principios relativos al Estado:

- Si bien la Constitución de 1830 reconoció tres Departamentos (Azuay, Guayas y Quito) y la de 1843 habló de esos tres “Distritos”, desde la fundación de la república se organizó al país en provincias, cantones y parroquias, sistema que no ha variado hasta la actualidad. Correspondió al congreso la creación de provincias o cantones.
- Desde 1830 se estableció que nadie está obligado a prestar servicios personales que no estén prescritos por la ley, y que todos pueden ejercer libremente “cualquier comercio o industria”
- La Constitución de 1843 dispuso: “No podrán crearse en el Ecuador títulos de nobleza, distinciones o empleos hereditarios”.

- La Constitución de 1845 garantizó la propiedad intelectual y también los establecimientos de piedad y de beneficencia.
- La Constitución de 1851 dispuso: “Jamás podrá obtener empleo honorífico o de confianza en el Ecuador ningún individuo convicto de la defraudación de los fondos públicos”.
- La Constitución de 1852 atribuyó al ejecutivo: “Disponer, si fuese necesario, en cada año, el cobro anticipado de las contribuciones de aquel año con el descuento legal”.
- Contrariamente a lo que se cree y aún antes de la Revolución Liberal Ecuatoriana (1895), la Constitución de 1878 reconoció la libertad para fundar establecimientos de enseñanza privada y, además, que la enseñanza primaria, obligatoria y gratuita, y las de artes y oficios, deben ser costeadas por los fondos públicos. La de 1884 volvió a garantizar la libertad para fundar establecimientos.

De todos modos, fue gracias a la Revolución Liberal Ecuatoriana de 1895 que se avanzó en materia educativa general y se impulsó la modernización estatal y cultural del país. La primera Constitución liberal de 1897 declaró la enseñanza libre, disponiendo que la primaria sea gratuita y obligatoria, costeadas por fondos públicos. La de 1906 proclamó que la enseñanza oficial y la costeadas por las municipalidades son “esencialmente seglares y laicas”. Pero, además, desde el punto de vista económico, las dos Constituciones establecieron un principio nacionalista pionero en la historia ecuatoriana y sin duda ejemplar para el tiempo presente en el que el “neoliberalismo” criollo piensa de manera distinta, pues ambas Constituciones dispusieron: “Todo contrato que un extranjero celebre con el Gobierno o con un individuo particular, lleva implícitamente la condición de renuncia a toda reclamación diplomática”.

3. La defensa de la propiedad privada

Más allá de esos mínimos conceptos para el diseño de las facultades atribuibles al ejecutivo y al legislativo, las Constituciones del siglo XIX también garantizaron, como un asunto fundamental e inamovible, el derecho de propiedad. Permanentemente se prohibió la confiscación, pero desde 1830 se aceptó la expropiación por causa de “utilidad pública”, previa indemnización al propietario. No hubo, pues, concepto alguno sobre la propiedad en función social. Además, desde 1835 se prohibió la fundación de mayorazgos, a fin de favorecer la libre enajenación de las tierras.

La garantía de la propiedad fue esencial al régimen decimonónico, sujeto a constantes rebeliones y “revoluciones”. Además, reproducía la concentración de tierras nacida en la época colonial.

El Constitucionalismo Juliano

Con la Revolución Juliana de 1925, se inició una larga fase de modernización del Ecuador, en la que progresivamente fue superado el régimen oligárquico-terrateniente. Precisamente los gobiernos julianos (dos Juntas provisionales entre 1925-1926 y la dictadura/presidencia de Isidro Ayora entre 1926-1931) surgieron de la reacción contra el dominio de la “plutocracia” bancaria, el agotamiento del proyecto liberal radical (por la hegemonía que adquirió el liberalismo vinculado con la oligarquía cacaotera) y la crisis económica y social desatada con el derrumbe del auge exportador del cacao. Los gobiernos julianos inauguraron el *intervencionismo* económico del Estado y la

institucionalización de la “cuestión social”, esto es, la preocupación gubernamental por mejorar las condiciones de vida y trabajo de las clases trabajadoras del país, algo que no había sido asumido como tarea fundamental, específica e integral por ningún gobierno ni Constitución del siglo **XIX histórico**, exceptuando, en algo, el reformismo liberal de los gobiernos de Eloy Alfaro.

En efecto, durante el gobierno juliano de Isidro Ayora se concretaron las primeras instituciones estatales destinadas a centralizar orgánicamente las rentas, controlar el régimen monetario-financiero e imponer un moderno régimen tributario. Ese primer intervencionismo estatal se expresó en la Ley de Presupuestos, la Ley de Impuestos Internos (por primera vez se introduce el impuesto a la renta) y la creación del Banco Central del Ecuador, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría General de la Nación y la Dirección de Aduanas. Pero, además, gracias al reformismo social juliano fueron creados el Ministerio de Previsión Social, la Caja de Pensiones, las Direcciones de Higiene y Salud y se dictaron las primeras leyes sobre contrato individual de trabajo, salario mínimo, jornada máxima y otras de similar orientación laboral. De este modo, la Revolución Juliana y sus gobiernos introdujeron al Ecuador en el siglo **XX histórico**, en un contexto mundial y latinoamericano proclive a la modernización capitalista.

Las instituciones estatales y sociales iniciadas con los gobiernos julianos se ampliaron y desarrollaron durante los siguientes 60 años. En las décadas de los años 80 y 90 del siglo **XX**, esa herencia fue revisada con el propósito de impulsar una nueva “modernización” del Ecuador, pero ahora bajo los términos impuestos por la globalización y los paradigmas del neoliberalismo.

Desde la perspectiva de la trayectoria constitucional que interesa a este estudio, fue la Constitución de 1929, en plena época juliana, la que inauguró el constitucionalismo contemporáneo del Ecuador. Las doce Constituciones del siglo **XIX histórico** se movieron en el marco del republicanismo tradicional, la proclamación de derechos y garantías individuales de primera generación (derechos civiles y políticos) y, en materia económica, la inexistencia de un Estado “intervencionista”, pues lo que siempre se garantizó fue tanto la propiedad privada como la libertad para ejercer cualquier actividad empresarial.

Por otra parte, no ha sido bien resaltada ni la importancia ni la ubicación histórica que cabe dar a la Constitución de 1929. Y, sin embargo, dicha Constitución se ubica como bisagra entre dos siglos: el **XIX** y el **XX**. Es que la Constitución de 1929, al mismo tiempo que recoge como herencia la organización republicana avanzada por el anterior siglo, así como los cortos principios económicos correspondientes a esa misma época y también vuelve a consagrar los derechos individuales en los términos avanzados por el liberalismo, inauguró, como un paso adelante, los *derechos de segunda generación*, esto es los sociales y parcialmente los económicos, enfocando ahora, con distinta concepción al pasado, el rol que cabe otorgar al Estado y sin duda a la empresa privada.

Hay que tomar en cuenta que los gobiernos julianos ya crearon las nuevas instituciones estatales para orientar una serie de aspectos de la economía, que se resumieron fundamentalmente en las atribuciones del Banco Central: emisión de moneda, manejo de los fondos públicos, de las reservas y del encaje, fijación de las tasas de interés y de cambio, conducción de la política monetaria. Súmese a ello las atribuciones de la Superintendencia de Bancos para el control de los bancos privados, las de la Contraloría

sobre el uso de recursos públicos y la nueva legislación sobre impuestos, herencias, trabajo, seguridad social, etc. Esta moderna institucionalidad, antes inexistente, significó que el Legislativo ya no tenga, en adelante, algunas de las atribuciones que en el siglo XIX tuvo sobre los regímenes señalados, como, por ejemplo, en lo relativo a moneda. Y significó que también el Ejecutivo deba sujetarse a la nueva institucionalidad económica creada.

De manera que la Constitución de 1929 no tuvo necesidad de incorporar artículos específicos sobre el Banco Central y las otras instituciones julianas. Sin embargo, esta Constitución fue pionera en introducir tres nuevos órdenes de regulación en la economía:

1. Proclamó los principales derechos sociales y laborales así como el compromiso del Estado para protegerlos: el hábeas corpus; la atención sobre la asistencia, higiene y salubridad públicas; la protección del matrimonio, la familia y el haber familiar; una especial protección a la raza india “en orden a su mejoramiento en la vida social, muy especialmente en lo relativo a su educación y condición económica” (Art. 167); atención preferente a la mujer “tendiendo a su liberación económica” (Art. 168); voto femenino; y principios laborales fundamentales: pro-operario, contrato individual, jornada máxima, salario mínimo, descanso obligatorio, libertad de asociación y agremiación, sobre el trabajo de mujeres y niños, salubridad y seguridad, indemnizaciones, coaliciones, huelgas y paros, tribunales de conciliación y arbitraje. Desde la perspectiva económica, estas normas estuvieron destinadas a regular sobre todo las relaciones entre patronos y trabajadores, es decir, al trabajo como elemento dinamizador del sistema productivo.

2. Nuevos roles económicos del Estado: dedicó un título completo (Título VII, Arts. 101-114) al “Presupuesto Nacional”, garantizando el centralismo de las rentas, la creación del “Fondo General del Tesoro” (Arts. 102-103) y de la “Reserva del Tesoro” (Art. 106); proclamó, de manera abierta y tajante el dominio del Estado sobre los minerales y recursos del subsuelo con carácter “inalienable e imprescriptible”, hablando de la posibilidad de hacer concesiones solo mediante “usufructo” (Art. 151:14); enfocó con sentido nacionalista el trato para las inversiones empresariales, pues tanto las empresas nacionales o extranjeras debían someterse a las leyes ecuatorianas en materia de concesiones, los contratos con compañías extranjeras llevaban implícita la renuncia a cualquier reclamación diplomática o sujeción a cualquier jurisdicción distinta a la nacional (Art. 153), y aún más, ningún extranjero podía tener propiedades dentro de una franja de 50 km. desde las líneas de frontera. Se introdujo el concepto de redistribución de la riqueza mediante el principio de imposición de acuerdo a los ingresos del contribuyente y se crearon las *senadurías funcionales*, con la idea de dar representación corporativa al Congreso, fórmula que se reprodujo en las Constituciones de 1945, 1946 y 1967.

3. Responsabilidad social de la empresa privada: se mantuvo el viejo principio de libertad de comercio e industria, pero era claro que las empresas se sujetarían en adelante a las regulaciones laborales establecidas por la Constitución a favor de los trabajadores. Quedaron prohibidos los monopolios y solo el Estado podía mantener estancos. Además, se incorporó el apoyo a la pequeña propiedad. Y, por primera vez se introdujo el concepto de propiedad en función social, pues se garantizaba el derecho de propiedad “con las restricciones que exijan las necesidades y el progreso sociales” a

favor de “los intereses generales del Estado, del desenvolvimiento económico nacional y del bienestar y salubridad públicos” (Art. 151: 14). Incluso se incorporó un principio de incipiente reforma agraria, ya que se dispuso:

Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras o aguas o sólo dispongan en cantidad insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades domésticas e higiénicas, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, armonizando los mutuos intereses de la población y de los propietarios.

No hay otras fórmulas económicas y sociales en la Constitución de 1929. Cabe preguntarse si los asambleístas que dictaron la Constitución simplemente tuvieron ideas geniales y avanzadas para formularlas. Como siempre ocurre en la historia, las ideas son fruto de su época. Y las de los asambleístas de 1929 estuvieron condicionadas por la Revolución Juliana, la activa presencia del incipiente movimiento obrero ecuatoriano del que se recordaba la escandalosa matanza de trabajadores en Guayaquil el 15 de noviembre de 1922. Sin duda, también se advertía la lucha indígena y campesina, así como la presencia creciente de las clases medias. Había nacido el Partido Socialista (1926) y el bipartidismo liberal-conservador perdía su hegemonía política. De otra parte, el dominio oligárquico-terrateniente también había demostrado su incapacidad tanto para generar el desarrollo del país como para promover el bienestar nacional. De manera que, se volvió conciente la necesidad de que el Estado cumpla nuevos roles y modernice el sistema, sujeto todo el siglo anterior al inoperante criterio de libre iniciativa y propiedad privada absoluta. Todo ello, además, en un contexto internacional que vio transformar al capitalismo con la segunda revolución industrial (petróleo y electricidad), el nacimiento de las gigantes empresas monopolistas, el despertar del “imperialismo”, la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el desplazamiento de la hegemonía europea por la de los Estados Unidos, el nacimiento de la Unión Soviética (1917) como primer país socialista en el mundo y el ascenso dinámico de las luchas de las clases trabajadoras en el mundo occidental.

El avance del constitucionalismo económico

Después de los gobiernos julianos sobrevino en el Ecuador una etapa de profunda crisis económica y total desajuste de la institucionalidad gubernamental y política. El país no se recuperó del derrumbe del cacao hasta la década de los 50, cuando las exportaciones de banano incluso lograron sobrepasar los niveles del antiguo esplendor cacaotero.

Entre 1931 y 1948 hubo 20 gobiernos. En los años 30 apareció el fenómeno del “populismo” encarnado en la figura de José María Velasco Ibarra y a fines de los años 40 en Concentración de Fuerzas Populares (CFP), primer partido “populista”. También al comenzar los años 30 la confrontación política condujo a la “guerra de los cuatro días”. En 1938, se aprobó una nueva Constitución. En ese año, durante el gobierno militar presidido por el General Alberto Enríquez Gallo se dictó el Código del Trabajo. Y al comenzar la década de los 40 Ecuador sufrió la invasión de tropas peruanas, acontecimiento que condujo a la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro (1942) que cercenó al país gran parte de la región amazónica.

Fue la reacción nacional contra el gobierno de Carlos Alberto Arroyo del Río (1940-1944), quien suscribió el Protocolo, la que se expresó en “La Gloriosa” Revolución de

mayo de 1944 que derrocó al presidente. Entonces se reunió una asamblea constituyente dominada por políticos de izquierda, que expidió la Constitución de 1945. Esta Carta Magna fue considerada un “tratado de sociología” por José María Velasco Ibarra durante su segunda presidencia (1944-1947) y también una ley suprema que maniataba su acción gubernamental. Velasco desconoció esa Constitución y reunió una nueva constituyente que expidió la Constitución de 1946, con la que aseguró su presidencialismo.

Después de esa larga etapa de vorágine nacional que duró prácticamente tres décadas, en 1948 se inició una fase de estabilidad gubernamental que duró hasta 1960. Galo Plaza (1948-1952) inauguró en ella una administración innovadora, pues no solo impulsó la economía del banano, sino el activo papel del Estado para el fomento productivo. Sentó, así, las primeras bases de un *modelo desarrollista*, que se consolidó en las décadas de los 60 y 70.

En efecto, otra dictadura institucional de las Fuerzas Armadas, la Junta Militar (1963-1966), influida por el anticomunismo de la época y fiel a las estrategias continentales impulsadas por los Estados Unidos a través de la “Alianza para el Progreso” para contrarrestar la influencia de la Revolución Cubana (1959), amplió, extendió y afirmó el *desarrollismo*. A través del primer Plan de Desarrollo, la Junta otorgó al Estado el papel de agente promotor y gestor de la economía, favoreciendo el crecimiento proteccionista de la empresa privada, con prioridad en la industrialización sustitutiva de importaciones (“modelo” inspirado en el pensamiento de la Comisión Económica Para América Latina - CEPAL) y la ejecución de la primera reforma agraria (1964), con la que definitivamente fue superado el ancestral sistema de la hacienda precapitalista.

La salida de la dictadura implicó la reunión de una nueva asamblea constituyente que expidió la Constitución de 1967, que expresó las concepciones desarrollistas de la época.

Al iniciarse la década de los 70, nuevamente la institución militar tomó el poder. En aquellos años se sucedieron dos dictaduras militares. Pero fue la que presidió el general Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) la que consolidó el desarrollismo despegado en los 60. Gracias al manejo estatal de la riqueza petrolera y a la ideología nacionalista y reformista que inspiró a los militares, la economía ecuatoriana fue conducida bajo un *modelo estatal-nacional-desarrollista* que, definitivamente extendió el régimen capitalista. El Estado actuó, como nunca antes en la historia nacional, como principal agente promotor de la economía, contando con recursos también inéditos en la historia, y creció, también como nunca antes, la empresa privada, un amplio mercado interno e incluso la inversión extranjera.

El Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979) que sucedió al general Rodríguez, aunque abandonó el ideario “nacionalista”, no desmontó el modelo estatal de desarrollo económico. Además, implementó el proceso de retorno al orden constitucional que culminó en un referendo para escoger entre dos proyectos constitucionales, en el que triunfó la Nueva Constitución, que entró a regir en 1979, cuando se inició la actual fase “democrática” que vive el Ecuador.

Ahora bien, sobre este telón de fondo histórico rápidamente esbozado, las constituciones que sucedieron a la de 1929 fueron, en parte, continuidad jurídica y, de

otra parte, progresivos desarrollos legales de instituciones y derechos, con cada vez mejor conciencia de los aspectos económicos que convenía especificar.

1. Constitución de 1945

La Constitución de 1945 reprodujo, en general, las atribuciones económicas que habían caracterizado al Ejecutivo y al Legislativo aún antes de la Revolución Juliana, aunque, como se ha señalado, estas dos funciones tenían otro contexto de acción por las nuevas instituciones y leyes sociales creadas desde 1925. La Constitución contiene un título sobre el Presupuesto del Estado y ahora añadió otro (el Duodécimo), que trata sobre la Contraloría General de la Nación y sobre la Superintendencia de Bancos, que no contenía la Constitución de 1929. Además, ampliamente trata “De la Economía” en la Sección IV (Arts. 146-147) con una proclama por demás importante:

El régimen de la vida económica debe responder a principios de justicia social y tender a liberar de la miseria a todos los ecuatorianos, proporcionándoles una existencia digna. La propiedad, por tanto, crea obligaciones sociales y, en consecuencia, la utilización de la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad.

Y es muy clara la atribución del Estado en estos términos:

El Estado regulará las actividades de la vida económica nacional, a fin de obtener el máximo aprovechamiento de la riqueza y la distribución más justa de ella. Procurará mantener el estímulo necesario para asegurar el aporte de la iniciativa privada.

Por ello la Constitución de 1945 también introdujo el concepto de *nacionalización*, en caso de que así lo exijan los intereses económicos del país, proscribió el mantenimiento de tierras incultas, proclamó el sistema cooperativo y reprodujo tres principios que ya estableció la Constitución de 1929: uno, las riquezas del subsuelo pertenecen al Estado en forma “inalienable e imprescriptible”, y ahora igual dominio habrá sobre los bienes arqueológicos; dos, los pueblos y caseríos que carecen de tierras y aguas los tendrán aún tomándolos de las propiedades inmediatas (previa indemnización); y, tres, el trato nacionalista sobre las concesiones a empresarios del país y del extranjero, sometidos a la jurisdicción interna. Se añadió la regulación de la pesca en el mar territorial.

La Constitución de 1945 avanzó, por consiguiente, en la diferenciación tan importante para el Ecuador entre lo que es el *interés nacional*, expresado en el Estado y lo que corresponde al *interés privado*, que debía subordinarse tanto a los intereses estatales como a los de la sociedad en su conjunto. Una fórmula ya esbozada en 1929, que se conservó hasta la Constitución de 1979 y que será aflojada por la de 1998.

De otra parte, la Constitución de 1945 consagró los derechos laborales, sociales y familiares, dedicándoles secciones específicas. Incorporó nuevos derechos y principios laborales: contrato colectivo, irrenunciabilidad de derechos para el trabajador, prohibición del despido sin causa justa, protección a la madre trabajadora, participación en las utilidades de la empresa, bonificación por antigüedad, requisitos para la jubilación, inspección del trabajo urbano y rural; reconoció que los sueldos y salarios

son créditos privilegiados, que el seguro social es un derecho irrenunciable y proclamó la preocupación estatal por la salubridad, la asistencia pública e incluso la vivienda barata para los obreros. La Constitución declaró: *No hay esclavitud, servidumbre ni concertaje*, y expresó la necesidad de regular el trabajo agrícola y particularmente el de los indios. Pero ello quedó como simple declaración de principios.

2. Constitución de 1946

En el avance jurídico e institucional, la nueva Constitución de 1946 no pudo dejar a un lado mucho de lo que ya contuvo la Carta Magna anterior, a pesar de que ésta fuera tildada como “tratado de sociología” y resistida por las elites del poder. La de 1946 mantuvo los capítulos sobre el Presupuesto Nacional, la Contraloría General y Superintendencia de Bancos, así como volvió a garantizar y ampliar derechos fundamentales ya consagrados a favor de los trabajadores, incluyendo la regulación que debía hacer la ley sobre el trabajo agrícola y particularmente indígena. Es interesante observar que aún antes de la reforma agraria de 1964, esta Constitución dispuso: “La privación sin justa causa del “huasipungo” se considerará como despido intempestivo”, lo cual implicaba reconocer a esta forma del concertaje como un asunto legal, pues solo quedó sancionado el despojo.

Lo novedoso en la Constitución de 1946 fue la creación del *Consejo Nacional de Economía*, “para el estudio de los problemas económicos, su coordinación y planificación” (Art. 79 reformado), cuyo dictamen favorable debía observar el ejecutivo antes de dictar “medidas legales de carácter económico”, lo que anticipa un criterio de racionalidad o planificación económica, tan necesario para el país. Además, dicha Constitución señaló como deberes propios del Estado: proveer de recursos y desarrollar la educación pública (un asunto que venía desde las constituciones de la época liberal), procurar trabajo a los desocupados, proteger la producción, propender eficazmente a la cultura del indígena y del campesino, mantener la asistencia pública y “realizar, de acuerdo con las necesidades sociales, mediante expropiación, si fuere menester, la parcelación y aprovechamiento de tierras incultas”.

3. Constitución de 1967

En plena “década del desarrollo”, como fue bautizada la de los años sesenta, e influida por ese espíritu reformista y al propio tiempo “desarrollista”, una nueva asamblea dictó la Constitución de 1967. Esta se mantuvo en la órbita de los derechos de *segunda generación* y, por tanto, reprodujo las principales garantías y derechos para los trabajadores, agregando la especial preocupación que merecía la educación indígena y la protección económica de la familia.

Hay un amplio capítulo dedicado a la economía, que parte de afirmar (Art. 85):

El objeto esencial de la riqueza es que los habitantes del Ecuador alcancen sus fines individuales y sociales. En consecuencia, el Estado establecerá un orden económico y social en que los integrantes de la comunidad puedan vivir dignamente y gozar de los frutos del progreso.

Quedan mejor estructurados y especificados varios capítulos: Del Régimen Tributario, De los Regímenes Monetario y Bancario, Del Presupuesto del Estado, De la Contraloría

General del Estado, De la Superintendencia de Bancos. Se habla de relaciones comerciales internacionales (Art. 91) y de integración económica regional (Art. 92), al propio tiempo que se otorga al capital extranjero y al nacional un rango similar, aunque “el Estado puede reservar al capital ecuatoriano determinados sectores de inversión” (Art. 90), lo que refleja el espíritu proteccionista que todavía subsistía. Se avanza, en cambio, en tres capítulos nuevos: De la Superintendencia de Compañías, De la Planificación, y De la Junta Nacional de Planificación y Coordinación. Estos últimos introducen definitivamente en Ecuador la idea “desarrollista” de la planificación económica, sujeta obligatoriamente a un “plan plurianual”, que debía elaborar la Junta, con sede en Quito, como organismo “encargado de planificar el desarrollo económico y social del país y de coordinar sus actividades en estos campos”.

En cuanto a la propiedad privada la Constitución de 1967 repitió, como antes, garantizarla “mientras esta cumpla la función social que le es inherente”. Lo nuevo fue que avanzó abiertamente en proclamar la reforma agraria como deber del Estado (Art. 51), lo cual se explica porque ésta ya se había iniciado en la época de la dictadura militar; además, proclamó como estatales las tierras baldías y abandonadas. También fue clara la declaración de que pertenecen al Estado “el zócalo y la plataforma submarinos, los minerales y más sustancias que constituyen depósitos o concreciones de composición diversa de la del suelo”, dominio que sería “inalienable e imprescriptible”.

Pero la misma Constitución introdujo ciertas variaciones sutiles sobre conceptos y principios que venían consagrándose en las anteriores constituciones del siglo XX, que “flexibilizaron” estas últimas disposiciones.

En efecto, se introdujo el concepto de responsabilidad del Estado ante los particulares, pues debía indemnizarlos por perjuicios a sus bienes o derechos por causa de las actividades y actos públicos (Art. 27); se habló de “competencia desleal”, debiendo el Estado obrar, frente a la empresa privada, tomando en cuenta “todos los elementos que intervienen en la fijación de costos” (Art. 93); aunque el Estado tenía el dominio del subsuelo, se agregó: “pero pueden otorgarse concesiones para la racional exploración y explotación de tales minerales o sustancias, con arreglo a la ley” (Art. 55); también: “El aprovechamiento de los recursos naturales, cualesquiera sean sus dueños, se regulará de acuerdo con las necesidades de la economía nacional” (Art. 56); y, además: “El Estado se reserva el derecho a explotar determinadas actividades económicas para suplir, fomentar y complementar la iniciativa privadas, sin menoscabo de los intereses legítimos de esta”.

Puede advertirse que la actividad económica del Estado pasa a ser una especie de “complemento” de la actividad privada, contra la que incluso no debe competir en forma “desleal” y deja de ser una esfera de acción propia, de interés nacional **mayor** que el interés particular. Pero, además, las disposiciones mineras también se comprenden en el marco de la avidez por las concesiones y exploraciones petroleras que, como nunca antes, tuvieron empresas privadas nacionales y extranjeras precisamente desde comienzos de la década de los años sesenta. Cabe recordar que el petróleo amazónico fue “descubierto” en 1967 y que en los siguientes años se destacó el interés empresarial por explotarlo en condiciones desventajosas para el Estado y con una legislación tempranamente “privatizadora”. Fue esa escandalosa época de concesiones, incluso a compañías fantasmas, la que terminó con la instauración del gobierno “Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas”.

4. Constitución de 1979

Como se anotó, las dictaduras petroleras de la década de los 70 consolidaron un activo papel del Estado en la economía, bajo cuyo amparo creció la empresa privada ecuatoriana y tuvo impulso el espectacular desarrollo del país, sin haber logrado la solución de los problemas de la inequidad, la pobreza, la exclusión social, la dependencia externa ni el poderoso dominio oligárquico, solo temporalmente afectado.

A consecuencia del “plan de retorno” del último triunvirato militar, se aprobó la nueva Constitución de 1978-1979. El proceso para el refrendo entre dos proyectos constitucionales movilizó al Ecuador. Quedó demostrada la capacidad nacional para discutir temas complejos y trascendentales, lo cual debiera siempre recordarse para los tiempos presentes. Pero también debiera recordarse que en aquella época, no solo el proceso de retorno fue cuestionado por la derecha política y económica, sino que la propia Constitución aprobada recibió permanentes ataques, pues aquellos mismos sectores le atribuyeron afanes confiscatorios y “comunistas”. Y como finalmente triunfó el binomio Jaime Roldós-Oswaldo Hurtado para inaugurar la actual fase constitucional, hubo más motivos de resistencia, pues el “comunismo” literalmente estaba a las puertas.

¿Qué tenía la Constitución de 1979 para provocar tanta resistencia de los poderosos grupos económicos del país?

Primero, no había nacido de una “asamblea constituyente” que, por entonces, clamaba la derecha económica y política. Después, consagraba un régimen de partidos políticos cuyas intenciones originales fueron acabar con el caudillismo y las empresas electorales, institucionalizar verdaderos partidos políticos y fundamentar una democracia político-social. Además, otorgó el voto a los analfabetos e introdujo la consulta popular. Pero, sobre todo, retomaba, en materia económica, una serie de conceptos y principios identificados con el nacionalismo, la soberanía del país y el “tercermundismo” que por aquellos años era una posición latinoamericanista, progresista y demócrata.

La Constitución de 1979 dedicó una amplia sección a la economía, partiendo de esta definición (Art. 45):

La organización y funcionamiento de la economía debe responder a los principios de eficiencia y justicia social a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.

Fue, además, la primera Constitución en acercarse a la definición de un sistema económico, aunque genérico, pues habla de “economía de mercado”. Pero, la piedra de toque fue, en aquella época, la definición de los cuatro sectores de la economía, que la Constitución consagró así: público, privado, mixto y comunitario o de autogestión (Art. 46). A diferencia de la sutil “flexibilización” introducida por la Constitución de 1967, la de 1979 retomó el ámbito estatal, consagrando como “áreas de explotación reservadas al Estado”: todos los recursos del subsuelo; los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y comunicaciones; las “empresas estratégicas”, añadiendo: “El Estado ejerce sus

actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia o magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social” y declarando, además, que el Estado, solo “excepcionalmente” podía delegar a la iniciativa privada las actividades económicas reservadas al sector público. La economía mixta sin duda integraba la participación estatal. Y, se agregaba a todo el sector comunitario, “integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas”.

Según los altos grupos del poder económico, acostumbrados a verse a sí mismos como los únicos capaces de generar el desarrollo, tradicionalmente defensores de la propiedad privada absoluta y creyentes fervorosos de la “iniciativa privada”, la Constitución instauraba el “estatismo” en Ecuador. Por eso su resistencia no solo duró al momento del referendo y luego durante el gobierno de Roldós y particularmente del de Hurtado, a quien las cámaras de la producción confrontaron permanentemente y de quien recelaron por su supuesto “filocomunismo”, sino que se prolongó durante toda la era constitucional, hasta que una asamblea constituyente, reunida bajo inspiración del nuevo espíritu “neoliberal” que ya rondaba aquellos tiempos, dictó la Constitución de 1998, con la que han demostrado estar complacidos.

La Constitución de 1979 trajo otras novedades. Definió a la propiedad, “inclusive la privada”, como un derecho “que el Estado reconoce y garantiza”, cuando cumpla su función social, que no es lo mismo que reconocerla como un simple derecho privado; proclamó que el Estado estimula “la propiedad y gestión de los trabajadores en las empresas”; reconoció la posibilidad de la enseñanza en quichua u otras lenguas aborígenes según la zona de población predominantemente indígena; afirmó la obligatoria planificación estatal, desde ahora en manos del Consejo Nacional de Desarrollo (reemplazó a la Junta de Planificación), presidido por el Vicepresidente de la República, quien, por primera vez en la historia del constitucionalismo ecuatoriano, tuvo a su cargo estas importantes funciones económicas.

La progresista Constitución de 1979 no evitó, en cambio, que las realidades mundiales y nacionales rebasaran sus principios económicos. En 1982 estalló en América Latina el problema de la deuda externa, que también involucró a Ecuador, y se generalizaron los principios del “neoliberalismo” y los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional. El presidente Hurtado ya tuvo que adoptar las primeras fórmulas de “liberación” económica. Pero en medio de los nuevos contextos, fue el gobierno del presidente León Febres Cordero (1984-1988) quien alteró los valores y conceptos sobre el Estado, ya que este gobernante, proveniente de la empresa privada, apoyado por el alto empresariado y definido abiertamente por el “mercado libre”, orientó sus acciones y políticas en orden a desmontar el otrora activo papel del Estado, para imponer un nuevo rumbo en el cual la empresa privada debía erigirse en el motor natural de la economía y en el gestor del crecimiento y del progreso del país.

A pesar del paréntesis “reformista” del gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), el presidente Sixto Durán Ballén (1992-1996), que en materia económica fue un continuador de Febres Cordero, afirmó el “retiro” del Estado, promovió definitivamente las “privatizaciones” y consolidó el *modelo empresarial* inaugurado en 1984, en una época definitivamente marcada por el derrumbe del socialismo, el auge de la “globalización”, la expansión de la ideología “neoliberal”, de los principios del

“Consenso de Washington” y la hegemonía internacional de los Estados Unidos. Todos los gobernantes posteriores a Durán Ballén, de una u otra manera, abonaron al *modelo empresarial de desarrollo*, a pesar de sus supuestas diferencias “ideológicas”. Y lo hicieron en un triple camino, pues progresivamente no solo que el Estado ecuatoriano ha sido desinstitucionalizado, sino que se agravaron las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de los ecuatorianos, mientras la sociedad cayó en un deterioro político que ha significado, a partir de 1996, la existencia en el país de 8 gobiernos en los últimos 11 años y con los únicos 3 presidentes electos pero derrocados.

5. Constitución de 1998

En ese cuadro “empresarial” que sirve como telón de fondo histórico, se reunió una nueva asamblea constituyente que dictó la Constitución de 1998. Esta es la primera en desarrollar los *derechos de tercera generación*, esto es los colectivos y ambientales, así como en avanzar en una serie de nuevos principios en su parte dogmática o filosófica.

En efecto, la Constitución declara al Ecuador como país “pluricultural y multiétnico”, lo que ha significado una conquista teórica de enorme trascendencia para definir la identidad nacional. Dedicar un amplio capítulo a los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos verdaderamente innovador pues reconoce las tierras ancestrales, las formas tradicionales de organización y relaciones comunitarias, el patrimonio histórico, conocimientos, administración, educación y aún justicia propios, respetando la ley. Incorpora otra sección dedicada al medio ambiente, con el propósito de protegerlo incluso con participación de la comunidad y fijando responsabilidades e infracciones por su deterioro. Incorpora la defensa del consumidor, el habeas data, el amparo y la defensoría del pueblo.

De otra parte, la Constitución trata sobre unión libre, igualdad de género, atención a los “grupos vulnerables”, la participación democrática, la consulta popular, rendición de cuentas, revocatoria del mandato, iniciativa legal, etc., avanzando así en derechos, y garantías tanto individuales como políticos, junto con el reconocimiento del amplio espectro de derechos sociales y laborales. En la parte orgánica esta Carta Magna es detallista en cuanto al Ejecutivo, el Legislativo, la Función Judicial y los distintos órganos y aparatos de Estado.

Interesa resaltar el área económica. Y en esto la Constitución de 1998 merece algunas consideraciones:

Esta es la única Constitución que define un sistema económico específico, ya que proclama la “economía social de mercado”, lo cual no pasa de ser una simple abstracción, pues nunca el país ha desarrollado una economía social de mercado, ni la ha impulsado, ni la ha buscado en los hechos. A pretexto de tal economía, se ha instaurado en Ecuador un *sui generis* régimen fundamentado en los principios de empresa privada y mercado libre “absolutos”.

Como la piedra de toque de la anterior Constitución estuvo en el activo papel del Estado en la economía y el señalamiento de cuatro sectores económicos, la Constitución de 1998, aunque habla genéricamente de la concurrencia de los sectores público y privado en la economía e incluso reconoce las empresas y propiedad pública, privada, mixta y comunitaria o de autogestión (Art. 245 y 246), abandona el concepto de “áreas de

explotación reservadas al Estado” que hiciera la Constitución de 1979, con lo que introdujo abiertamente las ideas “privatizadoras” sobre los recursos del subsuelo, los servicios de agua potable, fuerza eléctrica, comunicaciones y empresas estratégicas.

Se dirá que la Constitución, en todo caso, señala que son de propiedad “inalienable e imprescriptible” del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y de las áreas cubiertas por el mar territorial (Art. 247), pero en una redacción jurídicamente sutil se añade que tales bienes “serán explotados en función de los intereses nacionales” y que su exploración y explotación “podrán ser llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas” de acuerdo con la ley; que será facultad exclusiva del Estado la “concesión” del uso de frecuencias electromagnéticas, y que incluso el aprovechamiento y uso de las aguas corresponderá al Estado “o a quienes obtengan estos derechos, de acuerdo con la ley”. Hasta el medio ambiente y su diversidad biológica puede involucrar no solo a las poblaciones, sino a la “iniciativa privada” (Art. 248). Además, los servicios públicos (agua potable y riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros), que están bajo responsabilidad del Estado, pueden ser “delegados” a empresas mixtas o privadas “mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual de acuerdo con la ley” (Art. 249). La seguridad social, proclamada “deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes”, también se abrió a la participación del sector privado (Art. 55).

De este modo, la Constitución de 1998 se puso a tono con la época: privatizaciones y retiro del Estado, quedando en leyes secundarias, por mandato de ella misma, la regulación de esas transferencias por concesión, delegación o cualquier otra fórmula similar. Esto es lo que explica que, a partir de 1998, los sucesivos Congresos ecuatorianos hayan expedido leyes que privilegiaron el papel del mercado y la empresa privada absolutas. Y también se explica la posición que asumió el sector privado representado por las cámaras de la producción (gremios empresariales) para demandar, con más fuerza que antes, ya no solo la transferencia de recursos estatales, sino la privatización de todo lo que pudo estar en manos estatales.

Pero hay otro aspecto que merece considerarse y es el relativo a los cambios en la organización administrativa y territorial. Por primera vez en la historia constitucional se introduce los conceptos de “autonomía”, “desconcentración” y “descentralización”, así como el de regímenes especiales por consideraciones demográficas y ambientales (véase el Título XI de la Constitución, desde el art. 224 hasta el art. 241). Esto altera el tradicional centralismo estatal, pero además, la usual organización de la economía pública, pues la transferencia de competencias a los gobiernos seccionales tiene que hacerse con igual transferencia de recursos y, además, las autonomías generarán sus propios recursos y participarán de las rentas estatales.

A partir de estos nuevos conceptos nada raro ha sido que distintos gobiernos seccionales demanden competencias, descentralizaciones y hasta autonomías, en una época en la que el centralismo estatal sin duda es indefendible e insostenible. Varios han demostrado responsabilidad y eficacia en asumir tales competencias al servicio de los habitantes locales y regionales en las provincias o cantones. Pero también los nuevos conceptos, en el marco de las luchas políticas, han servido para que se infiltren demandas por “descentralización” y “autonomías”, que movilizan intereses privados y hasta personales de los caciques lugareños, o también intereses oligárquicos

regionalistas, con afanes por construir dominios basados en supuestas identidades históricas y hasta por establecer “ciudades-estado”.

De manera que por todas las vías expuestas se ha visto afectada la institucionalidad estatal. La idea del “paraíso” privado y del mercado libre, que en Ecuador se ha venido afirmando en las décadas de los 80 y 90 y al comenzar el siglo XXI incluso por sobre las normas constitucionales (es sintomático que la “dolarización” violó la Constitución de 1998, sin que ello escandalice), ha derivado en la consolidación de un *modelo oligárquico-empresarial de desarrollo*. En el país la “competencia”, la “eficiencia” y la “modernización” en la órbita justificadora de la “globalización” se han levantado sobre la base de la maximización de las rentabilidades privadas, el beneficio directo de sectores empresariales monopolistas y rentistas, el deterioro de los servicios públicos, el derrumbe de la seguridad social, la crisis de la educación a todo nivel, la depredación masiva del medio ambiente, la baratura de la mano de obra (considerada como “ventaja comparativa”), la imparable migración de ecuatorianos al exterior, el mantenimiento de una población desocupada y subocupada que no baja del 50%, la extensión de la pobreza y la miseria rurales y, últimamente, la precarización creciente del trabajo, pues hasta las leyes y principios laborales, conquistados históricamente para avanzar en el bienestar de todos los trabajadores, profesionales y empleados dependientes, son sistemáticamente violados y han sido “flexibilizados” (por ejemplo el trabajo por horas y el tercerizado), a fin de complacer a los poderosos grupos del dominio económico nacional.

Nueva constituyente para una nueva Constitución

Los gobiernos de Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio (2005-2007) tuvieron el propósito de realizar una nueva asamblea constituyente. Pero el único que ha conseguido llevar adelante esa propuesta es el actual gobierno presidido por Rafael Correa (2007-2011), aunque en condiciones distintas a las del pasado inmediato.

Durante la campaña electoral Correa, sus compañeros políticos, los movimientos sociales y partidos que lo apoyaron, impulsaron la idea de asamblea constituyente, que tuvo como ejes centrales: realizar la reforma integral del Estado (reforma política) y poner las bases para un nuevo modelo de desarrollo (reforma económica) que supere el modelo “neoliberal” construido en el Ecuador durante los últimos 25 años.

Además de las propuestas ofrecidas, la consigna de asamblea constituyente levantó el apoyo nacional mayoritario a Correa, quien triunfó en la segunda vuelta en medio de un país polarizado entre los sectores de poder tradicional, movilizados para detener el posible triunfo de un candidato cuestionador de su hegemonía, y una amplia gama de sectores sociales esperanzados en cambios profundos y radicales para el país. Así, el triunfo de Rafael Correa ha representado, en principio, la apertura de un proceso nacional distinto al que se impuso en el Ecuador durante cerca de tres décadas.

Sometida la propuesta de asamblea constituyente a la consulta popular realizada el 15 de abril de 2007, obtuvo un rotundo triunfo, con prácticamente el 82% de votos válidos frente al 10% de votos en contra. De manera que, tanto el triunfo de Rafael Correa como luego el de la asamblea constituyente se explican por la reacción nacional contra la desinstitucionalización del Estado, el desprestigio de la clase política, el deterioro social

y laboral, pero, sobre todo, la construcción de una economía excluyente e inequitativa, que privilegió los intereses de las altas capas sociales del país.

En el clima de confrontaciones políticas que ha vivido el Ecuador durante los últimos meses, no hay duda que los sectores dominantes del poder económico advierten que corre peligro el modelo de desarrollo que garantizó su concentración de riqueza y su hegemonía nacional. Por eso, en el debate sobre la asamblea constituyente, son estos sectores los que han tratado de privilegiar exclusivamente la *reforma política*, argumentando que corre peligro la “estabilidad” económica lograda en el último lustro, la dolarización y la modernización del país en armonía con los principios del mercado libre mundial y del respeto a la empresa privada. Abogaron siempre y exclusivamente por una reforma de la Constitución de 1998 que, a lo más, “despolitice” una serie de instancias estatales y propicie la gobernabilidad en términos de reinstitucionalización orgánica y administrativa. Todo lo demás podía y hasta debía quedar intacto. Incluso no hubo problema en coincidir con sectores populares que han sostenido la necesidad de conservar la parte dogmática de la Constitución de 1998, especialmente en lo relativo a derechos y garantías individuales y sociales, bien avanzados por dicha Constitución.

Así es que el tema de fondo para la futura asamblea constituyente está en el campo económico. Y existe en la historia ecuatoriana un cúmulo de experiencias que se imponen sobre los mitos forjados en las últimas décadas.

Tras la Independencia, el país partía de situaciones socioeconómicas parecidas a las de cualquier otra nación latinoamericana. Durante el *siglo XIX histórico* no hubo intervencionismo económico estatal, el sistema funcionó al servicio de las elites del poder y rigieron los principios del mercado libre, incluso con garantías y proteccionismos para los sectores privados. Además, la propiedad privada no fue cuestionada, sino preservada por todas las Constituciones. Tampoco hubo cuestionamientos a las actividades que desempeñaban hacendados, comerciantes, banqueros e incipientes industriales. La preocupación estatal, en materia económica, orbitó en torno a la *hacienda pública*, sobre cuyo manejo se establecieron las atribuciones del Ejecutivo y del Legislativo. Internacionalmente no existía otro referente más que el sistema capitalista de libre competencia y la dependencia de Ecuador fundamentalmente con Europa. En tales circunstancias se podría decir que Ecuador contaba, incluso por su geografía y sus recursos, con las condiciones propicias para generar el desarrollo económico. Y, sin embargo, al comenzar el siglo XX, el país era uno de los más atrasados en el continente.

Sin duda hay múltiples explicaciones investigadas y tratadas por los científicos sociales que dan cuenta de ese retraso y pobreza del Ecuador. Pero a veces se descuida que, desde la perspectiva económica, el agente del cambio, en ausencia de un Estado intervencionista, era esa oligarquía dominante que hemos descrito. Pero sus valores, su actitud rentista y, sobre todo, el mantenimiento de relaciones económicas absolutamente inequitativas e injustas sobre la mayoritaria población de trabajadores, campesinos e indios, estranguló el mercado interno, impidió la industrialización del Ecuador, lo condenó al rango de país primario-exportador y dividió la sociedad entre una minoría rica y una amplia población pobre, atrasada y miserable.

La época del gran auge cacaotero que se extendió entre 1880 y 1920, generó una riqueza abundante, capaz de modernizar al Ecuador. Pero ella se concentró en los “gran cacao”,

una elite de hacendados, comerciantes, banqueros y manufactureros costeños, cuyo poder incluso contrastaba con el rentismo de sus pares serranos. Durante la “época plutocrática” rigió la absoluta libertad de empresa y de mercado y, sin embargo, el Ecuador tampoco progresó.

En el *siglo XX histórico* y contrariando las opiniones y las creencias comunes, gracias al intervencionismo estatal el Ecuador pudo modernizarse y hasta progresar por oleadas. La Revolución Juliana inauguró esos “intervencionismos” que se ampliaron y perfeccionaron en los años 40, cuando despegó el auge bananero, y bajo el “desarrollismo” creciente de las décadas de los 60 y 70. El *modelo estatal-desarrollista* ha acompañado la afirmación del capitalismo ecuatoriano, por la carencia de lo que sociólogos e historiadores llaman una *burguesía* dinamizadora y pujante en el país. Pero ni bajo el auge bananero ni en la época del espectacular auge petrolero que, sin embargo, en algo mejoró la situación social general, se lograron revertir los términos de las profundas diferenciaciones entre ricos y pobres.

La consolidación de un *modelo empresarial de desarrollo* durante las décadas de los años 80 y 90, condicionado por la ideología internacional sobre el retiro del Estado y la promoción de los valores económicos del libre mercado y de la empresa privada, ha vuelto a demostrar que las regulaciones “naturales” y “espontáneas” de la economía apenas lograron algún crecimiento económico, pero agudizaron la concentración de la riqueza y deterioraron los principios laborales y las condiciones de vida para amplias capas de la población. Incluso en la actual época constitucional un gobierno absolutamente empresarial como el de León Febres Cordero puede demostrar los límites en la confianza ciega sobre las “fuerzas” del mercado y las consecuencias de ello sobre la gobernabilidad democrática y la situación social.

A diferencia del constitucionalismo del siglo XIX, a partir de la Constitución de 1929 en el Ecuador ha habido un esfuerzo doble: de una parte, conquistar, garantizar y proclamar mejores derechos para la sociedad en su conjunto y particularmente para establecer relaciones más justas y equitativas para los trabajadores ecuatorianos; y, de otra parte, un consciente proceso de construcción de responsabilidades **estatales** para alentar el desarrollo económico, pero, sobre todo, para también constituir “desde arriba” (es decir, desde el Estado) una sociedad justa e igualitaria. Es este “intervencionismo” estatal el que siempre ha disgustado a las poderosas elites económicas ecuatorianas, de manera que es una constante histórica su reacción ante cualquier acción o política gubernamental que consideran “estatista”.

Durante los últimos 25 años se trató de edificar en Ecuador un “modelo” de economía privada, pero sin responsabilidades estatales ni sociales. Por ello y con el pretexto de construir una economía “moderna”, se ha procurado apartar al Estado de toda regulación del *sui generis* “mercado libre” ecuatoriano y se han acumulado las demandas sobre “flexibilización” laboral. En un cuadro apenas aproximado, se argumenta contra los subsidios estatales, contra los impuestos redistributivos del ingreso como el de la renta, se alientan los impuestos generales como el IVA, se cuestiona el “excesivo” gasto público, se demanda la privatización de bienes y servicios estatales, se defiende la dolarización, se reacciona contra los controles a las actividades privadas, se alienta la suscripción de un TLC (tratado de libre comercio) con los Estados Unidos, se habla de competencia, clientes, “calidad total”, equilibrios macroeconómicos, “seguridad jurídica”, etc., y al mismo tiempo se argumenta a favor de extender la

jornada de trabajo, suprimir el reparto de utilidades en las empresas, limitar la organización sindical, revertir algunos de los derechos laborales, reducir las indemnizaciones, sustentar el trabajo por horas y el “tercerizado”, desconocer el pago de horas extras y, en definitiva, sujetar las relaciones entre patronos y trabajadores a la simple libertad y voluntad de las partes, sin intervención del Estado. Paradójicamente en estos puntos no se habla de “seguridad jurídica”. Un cuadro que resulta ideal solo para el “éxito” de las ganancias y la promoción del trabajo a manos privadas, pero con trabajadores precarizados.

Son las reacciones contra ese modelo económico las que contribuyen a explicar el triunfo de la tesis por una nueva constituyente y por una nueva Constitución.

Naturalmente, sobre la base de las experiencias históricas ecuatorianas, el debate sobre “más mercado o más Estado” es absolutamente incorrecto. Ni se trata de acabar con el mercado o la empresa privada, ni es posible sustentar el desarrollo nacional sólo en estas “fuerzas”, sin la participación activa del Estado. Además, como también lo ha demostrado la historia, son necesarias explícitas políticas sociales para que el crecimiento económico sea acompañado del bienestar general. Pero en Ecuador este enfoque es difícil de ser aceptado por los grupos de poder económico. En cambio ha sido permanente en toda la historia nacional su resistencia a perder privilegios, posición social y, sobre todo, riqueza. Es esto lo que ha constituido el más grande obstáculo para la construcción de una economía solidaria, equitativa, justa y modernizada.

Una nueva constituyente, por tanto, es solo un espacio a ganar para que la nueva Constitución fije los parámetros en el que la economía ha de desarrollarse, estableciendo responsabilidades estatales y sociales para el sector privado, reconociendo que en el país hay una verdadera *heterogeneidad económica*, regional y social, pero también ajustando el Estado a las necesidades del progreso nacional. Un Estado **regulador**, como existe en otras naciones con bienestar humano (Europa, Canadá), que también se inserta en las condiciones que exige hoy un mercado mundial abierto.