Juan J. Paz y Miño Cepeda
editor

Asamblea Constituyente y Economía

Constituciones en Ecuador

TALLER DE HISTORIA ECONÓMICA TALLER DE HISTORIA ECONÓMICA TALLER DE HISTORIA ECONÓMICA

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Pablo Dávalos Aguilar
Carlos De la Torre Muñoz

ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y ECONOMÍA

Constituciones en Ecuador

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Editor

ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y ECONOMÍA

Constituciones en Ecuador

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Pablo Dávalos Aguilar
Carlos de la Torre Muñoz

ASAMBLEA CONSITUYENTE Y ECONOMÍA
Constituciones en Ecuador
Juan J. Paz y Miño Cepeda, Editor
Pablo Dávalos Aguilar
Carlos de la Torre Muñoz

1ra. Edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Telf. 2 506-247 / 2 506-251
Fax: 2 506-267 / 2 506-255
e-mail: editorial@abyayala.org
diagramacion@abyayala.org
admin-info@abyayala.org
www.abyayala.org
Quito- Ecuador

Taller de Historia Económica - THE
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Autoedición: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

ISBN: 978-9978-22-675-9

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, 2007

ÍNDICE GENERAL

Presentación vii

Primera Parte

Constituyentes, constituciones y economía 17
Juan J. Paz y Miño Cepeda

Las Constituciones ecuatorianas 17
Constituyentes y constitucionalismo 18
El Constitucionalismo de la República oligárquico-terrateniente 20
1. El privilegio de riqueza como fundamento del poder político 21
2. El Estado: garante del dominio oligárquico-terrateniente 22
3. La defensa de la propiedad privada 26
El Constitucionalismo Juliano 27
El avance del constitucionalismo económico 31
1. Constitución de 1945 33
2. Constitución de 1946 35
3. Constitución de 1967 36
4. Constitución de 1979 38
5. Constitución de 1998 41
Nueva Constituyente para una nueva Constitución 45
Los mitos económicos a derrotar 47

Segunda Parte

Economía, política de la Asamblea Constituyente 57
Pablo Dávalos Aguilar

Introducción 57
Elecciones y Asamblea Constituyente 59

La moralización de la política 64
El agotamiento del sistema político 66
Políticas de ajuste y crisis económica: los dilemas de la economía y la democracia 68
Del Banco Mundial a los grupos financieros 73
Los grupos financieros y el modelo neoliberal 75
Crisis financiera y nuevo mapa del poder 77
Dolarización y quiebra bancaria de 1999 80
El surgimiento de las clases medias como actores políticos 83

Tercera Parte

Los fundamentos económicos en la nueva Constitución 95
Carlos de la Torre Muñoz

La inclusión de la temática económica en las constituciones ecuatorianas 97
El primer momento: la inexistencia de temática económica 98
El segundo momento: las disposiciones sobre el manejo de la caja fiscal 100
El tercer momento: la nueva visión social y económica 103
El cuarto momento: el "modelo económico" 106

Notas sobre los autores 119
Publicaciones del Taller de Historia Económica 121

PRESENTACIÓN

En la consulta popular del 15 de abril de 2007, convocada para decidir la futura reunión de una Asamblea Constituyente, los resultados oficiales finales, según el Tribunal Supremo Electoral (*www.tse.gov.ec*), fueron: 81.72% de votos por el SI, es decir, a favor de dicha Asamblea (5´354.349 votantes); 12.43% por el NO; 5.07% de votos NULOS y 0.78% de votos en BLANCO.

Tres son los procesos en los que se inscribe ese triunfo. En primer lugar se ubica la reacción nacional contra un *modelo empresarial de desarrollo* afirmado en el país durante los últimos 25 años. Durante este tiempo, predominó en Ecuador la idea de construir una economía sustentada en el mercado libre absoluto y la empresa privada absoluta. Se cuestionó el papel del Estado en la economía y los sucesivos gobiernos abonaron a la consolidación de un modelo que se vendió como panacea de modernidad y globalización, con exclusión de cualquier otra alternativa. De este modo, se afirmó en el país un tipo de economía excluyente, que benefició a una elite social.

Quienes han defendido ese desarrollo económico ponderaron las ventajas de una economía abierta, los equilibrios macroeconómicos supuestamente logrados, el fortalecimiento de la empresa privada y la estabilidad general del sistema. Pero esa misma economía tuvo repercusiones sociales diferentes. El gasto social disminuyó sistemáticamente en cerca de tres décadas, a tal punto que Ecuador destinó a ello un monto equivalente a la cuarta parte del promedio del gasto social latinoamericano. Los principales servicios públicos se deterioraron. La seguridad social nacional fue asfixiada. Se agravó la pobreza y la miseria rurales, si bien durante el último lustro se redujo ese problema en el sector urbano. Se incrementó el desempleo y el subempleo, aunque la

tendencia revirtió durante el último lustro. Pero estos últimos índices tienen por base y contraparte la imparable emigración de compatriotas, que se afirmó como un fenómeno absolutamente nuevo en la historia social ecuatoriana. Se agravó la concentración de la riqueza, haciendo del Ecuador uno de los países más inequitativos del mundo. Y se precarizó el trabajo, a consecuencia de las tesis sobre flexibilidad laboral, la prepotencia y arrogancia de los sectores del poder económico comprometidos con las tesis flexibilizadoras y la idea de mayor competitividad frente al exterior, pero a base de mantener y aún fomentar la mano de obra barata.

Como ocurre siempre en la historia, las reacciones no se produjeron de un día para otro, sino que se fueron acumulando en los últimos años. Y como esa situación no pudo expresarse a través de las instituciones nacionales, como teóricamente sería de desear en una democracia consolidada, se expresó en la movilización social y la protesta de los sectores medios y populares, frecuentemente frustrada. El proceso electoral que condujo al triunfo de Rafael Correa, así como la consulta popular y las perspectivas de cambio a través de una Asamblea Constituyente y de una nueva Constitución, han capitalizado las reacciones contenidas de la población ecuatoriana contra el *modelo empresarial* de desarrollo.

El triunfo del SI en la consulta popular, se inscribe, en segundo lugar, en la *des-institucionalización* de las instituciones del Estado. Precisamente por la apología del mercado libre y de la empresa privada absoluta, tal como se entendió en Ecuador, tomaron fuerza las ideas sobre privatización, retiro y descentralización del Estado. Pero ello se tradujo en una verdadera "esclerosis política" a la que llegaron las instituciones del Estado: Ejecutivo deslegitimado, Legislativo inoperante, Judicial politizado. Igual fue la politización, la deslegitimación, la inoperancia y hasta la corrupción en que paulatinamente cayeron los otros aparatos estatales y la administración pública general. Sólo adquirieron relevancia algunos gobiernos seccionales que lograron efectividad, por el manejo local de distintas competencias.

La *des-institucionalización del Estado* adquirió tales proporciones que en los últimos 11 años se han sucedido en Ecuador 8 gobiernos, con una efímera dictadura de por medio y con los únicos tres

presidentes electos (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez) derrocados por la amplia movilización ciudadana. Incluso son innumerables las inobservancias constitucionales y hasta las manipulaciones de la Constitución y de las leyes, a tal punto que el *ilegalismo* llegó a convertirse en un fenómeno de práctica usual en la vida política, de manera que la ciudadanía no puede contar con seguridad absoluta sobre el cumplimiento de las leyes ni sobre la administración de justicia conforme a ellas. El triunfo del SI en la consulta popular fue un contundente mensaje a favor de que el Estado retome su posición de expresar los intereses nacionales y no los intereses particulares, así como a favor de que se supere la desinstitucionalización y el ilegalismo evidentes en el país.

Hay un tercer elemento que merece explicación. La democracia que Ecuador inauguró en 1979 tras una década de dictaduras militares y sobre la cual hubo enormes esperanzas nacionales, derivó en un sistema dominado por una *clase política* articulada a una multiplicidad de partidos, que edificó su propio poder, reproduciéndose en las diferentes instancias del Estado. Esa clase política no ha sido consecuente con las aspiraciones nacionales, secundó el modelo empresarial de desarrollo fomentado desde la visión neoliberal y es la principal responsable de la desinstitucionalización de las funciones del Estado. Destacan, en este cuadro general, los partidos de la derecha política nacional.

La reacción contra la "partidocracia" también se acumuló en forma progresiva y estalló en la última década como movimiento ciudadano que ha reivindicado la transformación del país y hasta su "refundación", concepto expresivo del nivel de deslegitimación social al que ha llegado la clase política tradicional. En definitiva, al pronunciarse por el SI, la ciudadanía quiso un cambio, que supere la mera democracia electoral y afirme una verdadera *democracia social*.

En el contexto histórico descrito, tanto el triunfo de Rafael Correa en la segunda vuelta electoral, como el masivo pronunciamiento a favor de la asamblea constituyente han expresado la derrota no solo de la oposición, sino de las capas ricas y también de la derecha política del Ecuador. En el proceso contemporáneo, las cámaras de la producción, altos dirigentes de la empresa privada, políticos ligados a sus intereses y los partidos de la derecha nacional y del populismo de derecha han

coincidido en tres frentes: cuestionar al gobierno de Correa, defender el modelo económico vigente y oponerse a las propuestas de cambio provenientes de los diversos movimientos sociales, las organizaciones populares y la amplia movilización ciudadana.

Bajo el clima de polarización política entre las fuerzas que representan el pasado y las que anhelan un cambio definitivo de rumbos para el país, se emplearon los más variados instrumentos para evitar el triunfo del SI en la consulta popular e incluso para lograr que todo el proceso se derrumbe, sin descartar la conspiración contra el gobierno. Se conoce bien que hubo empresarios y empresas que no solo amenazaron a sus trabajadores, sino que los presionaron para que voten negativamente en la consulta. Se empleó la campaña del miedo y del terror para hacer creer que el "comunismo" se vendría, que había el peligro de un autoritarismo totalitario, que el país caería bajo el control de "Chávez" y de "Castro", que era necesario un cambio, pero sin "caos" ni "violencia", ni "populismo". Se sostuvo que estaban reviviendo las viejas teorías cepalinas, que el estatismo acabaría con la economía, que estaba en riesgo la dolarización, que se ahuyentaba al capital extranjero y que el "socialismo del siglo XXI" liquidaría la propiedad privada, la empresa, el trabajo y las inversiones. Se habló de violaciones a la Constitución y las leyes, así como de persecución a los 57 diputados destituidos. La Unión Demócrata Cristiana se abanderó abiertamente por el NO, realizando su campaña en el más viejo estilo macartista y convirtiéndose, de hecho y en forma inmediata, en el vocero ideológico de los partidos de oposición, las fuerzas sociales resistentes y los grupos oligárquicos.

Pero la derrota 8 a 1 demostró que la población no se engañó. Sin embargo, sería un error interpretar el triunfo del SI como un simple éxito del gobierno. Es mucho más que eso. Es una toma de posición nacional a favor de cambios radicales para el país, pues la ciudadanía está cansada de ser burlada y frustrada como en el pasado. Es un triunfo ciudadano que ahora tiene más riesgos y complicaciones que antes, pues tocará elegir a los asambleístas y luego aprobar, por referendo, una nueva Constitución. Y son estos pasos futuros los más difíciles, porque los partidos y las fuerzas derrotadas tratarán de movilizar sus intereses al interior de la nueva asamblea, volverán con sus

figuras políticas viejas o nuevas y librarán su lucha con nuevas armas. Al fin y al cabo el proceso que vive el Ecuador ha despertado otra resistencia: la de los sectores económicos más poderosos, que no están dispuestos a ceder sus privilegios.

Por consiguiente, este libro se publica en un momento oportuno. El 30 de septiembre de 2007 Ecuador elegirá a las personas que deben integrar la Asamblea Constituyente de plenos poderes, que se reunirá a partir del 31 de octubre para redactar una nueva Constitución y modificar la estructura del Estado. El 18 de junio terminó la inscripción de listas y candidaturas. Por tanto, este libro va a contribuir a las necesarias reflexiones en torno a la Constituyente y la economía.

La obra recoge tres trabajos centrales desarrollados por profesores universitarios, que anhelan movilizar conciencias, cuestionar las supuestas verdades inamovibles, remover las ideas comunes y, por supuesto, suscitar pasiones sociales. Porque lo peor que puede suceder a una sociedad es que se acostumbre a mirar el horizonte que tiene en el momento, pero que no se decida a mirar el nuevo horizonte que está detrás de las montañas. Y en Ecuador es eso lo que ha ocurrido en los últimos 25 años: el horizonte "neoliberal", los supuestos del "mercado libre", la idealización de la "empresa privada", el encantamiento con una "economía social de mercado" que nunca se construyó y que nunca se pensó en construir, han dominado el horizonte nacional, sirviendo como montañas inamovibles que pretenden impedir que los ecuatorianos y ecuatorianas avancen hacia nuevos horizontes.

El primer trabajo de este libro es de mi autoría y trata de aclarar el pasado constitucional para proyectar un nuevo horizonte. Realizo un corte entre las Constituciones del siglo XIX y las del XX para poder demostrar algunas cuestiones económicas derivadas del contenido de aquéllas. Sostengo que las Constituciones del "Siglo XIX histórico", que incluye a la de 1906, preservaron el mismo tipo de economía que construyó la república oligárquico-terrateniente. Planteo que solo a partir de la Constitución de 1929, que inaugura el "Siglo XX histórico" del Ecuador (distinto al meramente "cronológico"), se inicia un largo proceso de búsqueda y construcción de instituciones económicas que, desde el Estado, tratan de superar, de una parte, el viejo régimen oligárquico-terrateniente; y, de otra parte, promover el desarrollo que no había sido posible

al confiar exclusivamente en el sector privado y las "fuerzas" naturales del mercado. Apunto a sostener, con suficiente peso histórico, que, contrariamente a lo que se cree, la "lucha" contra el "estatismo" real o supuesto, ante todo tiene en los grupos de poder económico a sus mayores guerreros. Por ello sus reacciones vehementes y hasta violentas contra las Constituciones "estatistas" de 1929, de 1945 o de 1979. Y que, en cambio, la búsqueda del "paraíso" privado y de la vigencia contemporánea de un "modelo empresarial" de desarrollo, siempre condujo a mayores diferencias sociales, agravando las condiciones de vida y trabajo de la población. En ese trasfondo se ubica la Constitución de 1998 y su "aperturismo" antiestatista. La nueva Constituyente deberá operar sobre esas herencias que la historia ya ha caminado.

El segundo trabajo, de Pablo Dávalos, explica la Asamblea Constituyente como propuesta válida para un cambio de poder, pero no para convertirse en instrumento de respaldo político. Destaca las condiciones de la crisis política y de la crisis económica como espacios en los que emerge la clase media, sensible y afectada. Se detiene en el tratamiento de la quiebra bancaria de 1999 y de la dolarización, para escenificar un momento en el que el Estado perdió toda capacidad política para manejar la crisis bancaria y financiera, optando por transformarla en crisis monetaria. Pero la controversia que inaugura su análisis es sobre el papel cumplido por las "clases medias", convertidas en los principales actores políticos, por ser las directamente afectadas con los procesos vividos por el país. Ellas han asumido el "discurso de la ciudadanía" y la "moralización" de la política, pero desde la "demanda liberal", lo que les adscribe a los "fetiches" de la "estabilidad". En esa postura, siempre movible, la Asamblea Constituyente parece ser su espacio ganado para liquidar el pasado, pero sin que nada pase.

El artículo de Carlos de la Torre Muñoz, por su parte, discute la idea de buscar un "modelo económico" apropiado para la nueva Constitución. Examina algunas de las Constituciones ecuatorianas del último siglo para rastrear en ellas la definición de algún "modelo". Al mismo tiempo pone en evidencia que la economía ecuatoriana, como se ha desenvuelto en las últimas décadas, no fue "neoliberal" ni tampoco constituye un "modelo" en los términos de la teoría económica. A lo

más ha respondido a un conjunto de "recetas", que se tomaron en un país en el que casi cualquier mercado está inmerso en estructuras monopólicas u oligopólicas. Anota en su análisis que en economía se ha violado sistemáticamente la Constitución (tanto la de 1979 como la de 1998). Y, desafiando los criterios comunes, sostiene que la nueva Constitución precisamente lo que NO debe hacer es pretender definir un "modelo económico" bajo el cual se oriente el Ecuador. Solo basta con que se proclamen los principios rectores y los derechos y obligaciones económicas.

Los tres artículos de este libro abordan el tema de *la Asamblea Constituyente y la economía* desde una singular perspectiva: tratar de contextualizar los análisis sobre una base histórico-estructural, movida por actores sociales y por la política contemporánea. En este sentido rebasan la simple coyuntura, al propio tiempo que son testimonios de lo que ocurre en el Ecuador.

Además, los autores coinciden en una clara postura crítica frente a la construcción de la economía durante el actual período constitucional iniciado en 1979. Rompen con una serie de mitos y opiniones generados precisamente en el marco de la ideología "neoliberal" a la que tanto se acostumbró el Ecuador. Y ubican al gobierno del presidente Rafael Correa en el proceso, esto es, en un momento en el cual la sociedad nacional ha reaccionado no solo frente a esa construcción, sino además contra la política tal como la ha edificado la desprestigiada clase política tradicional.

Los autores esperamos que este libro no solo despierte interés, sino que contribuya a la reflexión social y al debate académico. El tema queda abierto.

Juan J. Paz y Miño Cepeda
Quito, Julio de 2007

Primera Parte

CONSTITUYENTES, CONSTITUCIONES Y ECONOMÍA[1]

Juan J. Paz y Miño Cepeda

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 17 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*.[2]

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 elite 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",[3] 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 conoce 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 ejecu-

tivo 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 diez-

mo. 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.[4]

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, costeada por fondos públicos. La de 1906 proclamó que la enseñanza oficial y la costeada 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.

Pero, sobre todo, la defensa de la propiedad privada era garantía al régimen oligárquico-terrateniente, que no impidió la sistemática pérdida de tierras de las comunidades indígenas, ni de pequeños o medianos propietarios campesinos, incapaces de defenderlas ante el avance de las haciendas bien sea en la Costa o en la Sierra ecuatorianas. Un concepto cada vez más avanzado sobre la propiedad solo se desarrollará en el siglo XX. La Constitución de 1979 llegó a reconocer la propiedad estatal, la mixta y aún la comunitaria o de autogestión, junto a la propiedad privada, que es lo que motivó la constante preocupación de las altas capas de propietarios concentradores de la riqueza.

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.[5]

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 Con-

traloría 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 12 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(primera vez en la historia); 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 Gene-

ral 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*,[6] 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. In-

corporó 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[7] (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 y 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 destapó 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 al Orden Constitucional" del último triunvirato militar, se aprobó la nueva Constitución de 1978-1979. El proceso para el referendo 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-Osvaldo 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 sí, 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, institu-

cionalizar 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 (gremios empresariales) 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. Dedica 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 géneris* 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 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.

Como ocurriera en el siglo XIX nuevamente se ha presentado esa situación paradojal que antes señalamos: el "presidencialismo" como régimen político-jurídico, pero el "congresismo" en materia económica, lo que hizo del Legislativo ecuatoriano el instrumento de acción de los grupos de poder para hacer prevalecer sus intereses privados frente al interés nacional. Esta dualidad explica mucho de la conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo en Ecuador, conocida como "pugna de poderes". En los últimos 25 años las leyes con orientación "neoliberal" han pasado por el Congreso muy rápidamente, incluso porque los gobiernos de turno, creyendo "modernizar" al país, también las propusieron. Pero, además, porque los politizados gremios empresariales han crecido en influencia en el Estado, de manera que, si se estudia con atención, en las últimas décadas las propuestas de las cámaras de la pro-

ducción han sido determinantes en varias de las orientaciones que ha tenido la conducción económica nacional.

Hay un ejemplo de la actualidad que es por demás ilustrativo: gracias a la Ley de Instituciones Financieras del año 1994 bajo el gobierno del "neoliberal" Sixto Durán Ballén, los bancos privados fueron adquiriendo una serie de privilegios económicos inéditos, que llevaron a los abusos bancarios causantes de la crisis de 1999, que el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000) atendió con un escandaloso "salvataje bancario" con altos perjuicios para el Estado y los depositantes. Frente a esa experiencia, el presidente Rafael Correa propuso un proyecto de ley para regular las abusivas tasas de interés, aumentar controles y regulaciones a través de la Junta Bancaria y suprimir el cobro de "comisiones" bancarias injustificadas. El proyecto, que era vehementemente rechazado por la banca, fue tratado por el Congreso, que finalmente aprobó una ley absolutamente tibia, recibida con tranquilidad por la banca, pero definitivamente alejada de los planteamientos que procuró el Ejecutivo, que tuvo que vetar parcialmente la ley acordada por el Legislativo. Igual ocurrió con otra ley propuesta por el Ejecutivo para controlar el contrabando de combustibles y regular asuntos energéticos. La ley no fue aprobada en el Congreso, lo que dio razones al presidente Correa para que denuncie nuevamente a la "partidocracia" y hable incluso de la "compra" de diputados.

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 la Constitución de 1998 introduce los conceptos de "autonomía", "desconcentración" y "descentralización", así como el de regímenes especiales por consideraciones demográficas y ambientales (Título XI, 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 interesas 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 alguna "ciudad-estado".[8]

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 12% 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 no es lo político, sino que 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.

Los mitos económicos a derrotar

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 concurrencia 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.

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, co-

merciantes, 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.

Sin duda hay múltiples explicaciones investigadas y tratadas por los científicos sociales que dan cuenta de ese retraso y pobreza del Ecuador. Pero a menudo se descuida que, desde la perspectiva económica, los agentes 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.

Es posible ilustrar esa situación con la investigación que realizara la historiadora Camilla Townsend comparando Guayaquil y Baltimore.[9] Según ella, entre 1820 y 1835, período en el cual ambas ciudades estuvieron por primera vez libres de la dominación europea y en capacidad de tomar sus propias decisiones, las dos ciudades eran puertos mercantiles, rodeadas por amplias plantaciones en propiedad de pocas familias y con un comercio exportador en dinámico auge: cereales en Baltimore y cacao en Guayaquil. Tenían poblaciones aptas. En Guayaquil, las clases trabajadoras laboraban fuertemente, las capas medias lucían competentes y las capas ricas hacían fortunas, previendo una era moderna. Lo mismo ocurría en Baltimore. En Guayaquil, los trabajadores buscaban empleo confiando en su patriotismo y talento, mientras en Baltimore podían detectarse rasgos caritativos sobre el trabajo. Los ricos guayaquileños se proponían encumbrar la manufactura, mientras en Baltimore se encontraban propuestas contra la construcción de fábricas. En todo caso, las dos ciudades eran "culturalmente intercambiables" y partían de similares condiciones.

Según Townsend, la gran diferencia entre las dos ciudades estuvo en la actitud frente a los trabajadores y a la población. En ambas, contrastó la preferencia de las elites económicas por el trabajo coercitivo o por el trabajo libre; en el pago de salarios al que estuvieron dispuestas; en el acceso a la educación ofrecido a la parte de la población

pobre; en la generación de expectativas para el ascenso laboral; en el interés por suprimir la informalidad y la criminalidad. Las elites de Baltimore creyeron en la importancia de una amplia base de impuestos, como complemento a la expansión del mercado interno y el atractivo al capital foráneo. En Guayaquil, las elites económicas se veían afectadas en medio de una población cuya vida pobre les parecía como la de "una horda peligrosa". Los hombres de negocios guayaquileños consideraban a su trabajo como creador y proyectaban un nuevo mundo, pero sin necesidad de reformas sociales. La idea de construir caminos llegaba a considerarse demasiado costosa para la minoría rica. Y las escuelas no se expandieron para las mayorías. Las convicciones sobre las diferencias raciales y sociales actuaron solo contra una minoría en Baltimore, pero en contra de las grandes mayorías en Guayaquil. Concluye Townsend que la diferente visión económica sobre las relaciones de trabajo en Guayaquil y en Baltimore marcaron el futuro desarrollo de las dos ciudades.

En el *siglo XX histórico* y contrariando las opiniones y las creencias comunes, gracias al intervencionismo estatal el Ecuador pudo modernizarse y hasta progresar en ciclos temporales. La Revolución Juliana inauguró esos "intervencionismos" que se ampliaron y perfeccionaron durante el gobierno "desarrollista" de Galo Plaza (1948-1952) 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 condicio-

nes 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, pues el autoritarismo, la corrupción y las constantes violaciones a la Constitución de entonces llegaron a tal grado que hasta el Congreso Nacional tuvo que solicitar la renuncia del presidente, en una resolución inédita del 21 de enero de 1987.

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 la **institucionalidad estatal** 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 suficientes 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 géneris* "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 re-

parto 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 sido el más grande obstáculo para la construcción de una economía solidaria, equitativa, justa y modernizada. Por su parte, el Estado ecuatoriano ha demostrado ineficiencia, burocratización y sobre todo corrupción. Por ello también es necesario superar la concepción del Estado como agente central de los cambios sociales y económicos. No se requiere de un Estado *intervencionista*, pero si de un fuerte Estado *regulador*, porque en Ecuador, como en toda la América Latina (incluido Chile, a quien suele tomarse como ejemplo), tenemos suficiente demostración histórica de las nefastas consecuencias sociales que siempre ha traído el "mercado libre" absoluto.

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 so-

ciales 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, en las condiciones que exige hoy un mercado mundial abierto.

Notas:

1 NOTA INTRODUCTORIA. Este trabajo fue preparado originalmente como ponencia escrita para el Encuentro de Historia Económica realizado por el Banco Central del Ecuador el 7 de junio de 2007 en el auditorio sede de la Institución en Guayaquil. El BCE publicará un libro con las ponencias presentadas en Quito, Cuenca y Guayaquil. Para esta publicación del THE se ha ampliado el texto original con algunas reflexiones adicionales y se ha incorporado las citas y notas de pie de página. Agradezco al economista Miguel Acosta, Director de Investigaciones Económicas del BCE por permitir la publicación del texto original con las modificaciones introducidas para este libro.

2 Si se examina lo fundamental de las diversas obras de la historiografía latinoamericana se encontrará que hablar de república, de Estado o de modelo "oligárquico-terrateniente", es definir una realidad ampliamente aceptada y tratada por los investigadores.

3 Constitución de 1830. Art. 12. Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, ó ejercer alguna profesión, ó industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico o jornalero; 3. Saber leer y escribir.

4 En 1830 el Ecuador tenía 7 provincias; en la Constituyente de 1861 participan representantes de 9 provincias. Al comenzar el siglo XX el país cuenta con 11 provincias y enseguida subirán a 16. Hoy el país tiene 22 provincias. Esta realidad histórica, debida a las necesidades administrativas del Estado por el incremento de la población, los recursos, las comunicaciones, etc., contradice ciertos criterios actuales según los cuales la creación de nuevas provincias "divide" al Ecuador o "divide" a provincias ya consolidadas, afectando la "unidad" o la "identidad nacional", lo cual no significa que el país tiene que multiplicar, de manera inconsulta, la creación de gobiernos seccionales.

5 CONFER. Juan J. Paz y Miño Cepeda, ***Revolución Juliana: Nación, Ejército y bancocracia***, Quito, Editorial Abya Yala, 2002 (y ediciones posteriores).

6 La Constitución de 1929 estableció un congreso bicameral, con Cámara del Senado y Cámara de Diputados. Los senadores funcionales eran 15: 1 por las Universidades, 1 del Profesorado Secundario y Especial, 2 del Profesorado Primario y Normal, 1 del Periodismo y Academias y Sociedades Científicas, 2 de la Agricultura, 2 del Comercio, 1 de la Industria, 2 del Obrerismo, 2 de los Campesinos, y 1 de la Institución Militar. Se añadió 1 más "para la tutela y defensa de la raza india".

7 Es la época en que la "integración regional" pasa a ser un principio de orientación internacional en las relaciones entre los países de América Latina, con miras a crear una zona de libre comercio. Si bien en 1960 se había creado la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) fue la suscripción del Pacto Andino en 1969 la que inició el proceso integracionista más importante en el que participó Ecuador.

8 Varios alcaldes del Guayas, liderados por el de Guayaquil, han propuesto una consulta popular provincial para el mismo 30 de septiembre en el que se elegirán los asambleístas. Las preguntas esenciales quieren inducir a que la ciudadanía guayasense vote por la "economía social de mercado", mantenga el dólar como moneda nacional "única y permanente", se oponga a la creación de más impuestos o a su incremento y que se garantice la "autonomía" provincial y cantonal. Por debajo de todo también están los intereses socialcristianos y de los grupos de poder regionales que quieren preservarse de posibles decisiones nacionales que eventualmente adopte la Asamblea Constituyente y que pueden afectarlos. Algo así como "una república con dos sistemas".

9 Camilla Townsend, ***Tales of Two Cities: Race and Economic Culture in Early Republican North and South America***, Austin, University of Texas Press, 2000.

Segunda Parte

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Pablo Dávalos Aguilar

Introducción

Tiempos contradictorios: equívocos: ambiguos. Hay una densa bruma que cubre los discursos políticos, la praxis social, el pensamiento crítico. En Ecuador de ahora, apenas a varios meses de las movilizaciones indígenas en contra del Tratado de Libre Comercio con EEUU, y la salida de la empresa norteamericana Oxy, y una vez resuelto el enigma electoral con el triunfo de Alianza País y su candidato, Rafael Correa, el debate sobre la Asamblea Constituyente copa los espacios de la política.

Ahora bien, se trata de un debate encarnizado en los "cómo", pero no en los "porqué" y "para qué". Una discusión centrada en los procedimientos y en las formas; y un olvido casi absoluto sobre contenidos y propuestas de fondo, sobre todo de aquellos que hacen referencia al modelo económico. La sociedad entera se disfraza de simulacros y la política se convierte en un juego de manos.

¿Cómo se llegó a este escenario? ¿Qué procesos políticos, económicos y sociales son inherentes a la Asamblea Constituyente del 2007? ¿Cuáles son los sujetos históricos de esta coyuntura? De entrada, hay que situar y comprender el contexto de esta Asamblea Constituyente, y ese contexto se refiere al agotamiento del modelo neoliberal y del sistema político que procesó ese modelo, y al desgaste político de la clase obrera ecuatoriana y del movimiento indígena; pero también hay que resaltar la emergencia de una poderosa clase media surgida al tenor de la dolarización de la economía, y de las remesas de los emigrantes, una clase media que, por vez primera, se convierte en sujeto político y gracias a ello, le otorga coherencia y racionalidad a este proceso de la Asamblea Constituyente.

Cada sujeto histórico moldea las resistencias, las movilizaciones, el ejercicio del poder o del contrapoder, desde sus posibilidades histó-

ricas y desde su capacidad de criticar y proponer alternativas. La clase obrera, quizá el sujeto político más importante del capitalismo, tuvo un proceso de constitución relativamente largo, y planteó su crítica al sistema capitalista desde la explotación del trabajo, y a partir de esa crítica propuso la emancipación del trabajo en la sociedad socialista, en la que los obreros puedan poseer las condiciones de la producción y se elimine la explotación al trabajo. El trabajo se convertía en la parusía de la libertad. La emancipación al trabajo era la emancipación humana.

El movimiento indígena, de su parte, y que insurge como sujeto político en los años noventa, y en pleno auge neoliberal, plantea una crítica al modelo civilizatorio del cual es parte el capitalismo, este modelo es la modernidad. Le acusa de borrar las diferencias y construir un modelo de Estado y sociedad que discrimina a la diferencia y que se sustenta en la violencia y la supresión a la diferencia. La modernidad, para sobrevivir, tiene que metabolizar dentro de sus propios contenidos al mundo y homogenizarlo desde sus propios patrones de medida. La modernidad no puede verse en el espejo de la diferencia, de ahí su apuesta permanente por destruirla incorporándola a sus propias matrices epistémicas. De ahí su violencia. Para salir de la modernidad se requiere de otro tipo de Estado, en el cual la contractualidad no se asiente sobre los contenidos básicos del liberalismo y la modernidad, sino que los supere y pueda abrirse a la diferencia. Si se quiere ver desde una perspectiva más amplia, la propuesta de Estado Plurinacional de los movimientos indígenas, tendría el mismo espesor ideológico, político y emancipatorio que aquella del socialismo de la clase obrera.

Sin embargo, esos tiempos en los que la discusión tenía espesura ideológica, al parecer, están por concluir. Ahora el debate sobre la Asamblea Constituyente, viene de la mano de los denominados movimientos ciudadanos, que critican al sistema político pero no por explotador o discriminatorio, sino por corrupto e inmoral! Una crítica, válida por supuesto, a condición que retome aquel camino recorrido en su tiempo por la clase obrera y por el movimiento indígena, en el que la crítica al sistema era condición necesaria para el cambio social.

Empero de ello, el movimiento ciudadano que ahora presiona por la Asamblea Constituyente tiene la pretensión de considerarse un movimiento fundacional de la política. Para ello anula el pasado para

perpetuar el presente. Su apuesta está más en la reconstitución del orden y del poder, que en la superación de éste. El movimiento ciudadano, como se autodenomina, al hacer tabula rasa de la rica tradición de movilización y resistencia en el Ecuador, y al situar sus propuestas dentro del esquema del liberalismo clásico, en realidad, cierra el campo de posibles históricos y se constituye, a la larga, en un movimiento reaccionario y conservador.

El presente trabajo intenta explorar aquellos caminos que han conducido a la emergencia de los autodenominados movimientos ciudadanos y su propuesta de Asamblea Constituyente. El telón de fondo sobre el cual se sitúa la lucha política en el Ecuador, está constituido por la matriz teórica, normativa y epistemológica del liberalismo.

De ahí que las principales propuestas de estos movimientos ciudadanos, nada tengan que ver con las demandas del socialismo y el fin de la explotación laboral de la clase obrera, ni tampoco con aquellas del Estado Plurinacional y el fin de la violencia y discriminación a la alteridad, propuesta por el movimiento indígena, sino con la reformulación del Estado liberal clásico a través de la consolidación del "Estado social de derecho" y la "economía social de mercado". Una vuelta de tuerca a un modelo que fracasó pero que bien puede recomponerse desde la dinámica de los movimientos ciudadanos.

Elecciones y Asamblea Constituyente

La Asamblea Constituyente de 2007, a diferencia de aquella de 1998, se origina más como la legitimación y punto de llegada de una estrategia electoral del partido político que ganó las elecciones: Alianza País, que como un proceso de lucha y resistencia social como fueron los casos de la Asamblea Constituyente de 1998, o el proceso de la Asamblea Constituyente de Bolivia. Se trata, entonces, de un proceso mediatizado por las estrategias electorales e inmerso en el marco del liberalismo clásico.

Si bien es cierto que existe un enorme apoyo social a este proceso que se expresó con un soporte en el referéndum con más del ochenta por ciento, también es cierto que fue Alianza País el partido político que inscribió a la Asamblea Constituyente como propuesta política en

pleno proceso electoral y obligó a cambiar los ejes de la agenda política en elecciones. Fue tal el compromiso de este partido con esta propuesta, que incluso llegó a negarse a inscribir candidatos a diputados, aduciendo que el sistema político estaba moralmente caduco y ameritaba una reforma radical.

Se trató, a no dudarlo, de una estrategia inteligente y audaz. En pleno proceso electoral, negarse a inscribir candidatos a diputados implicaba una ruptura con una tradición electoral en virtud de la cual los candidatos a diputados se convertían en correas de transmisión y cajas de resonancia de los candidatos a la presidencia en sus espacios locales. Esos candidatos son aliados fundamentales a la hora electoral. Desprenderse de ellos era un hecho inédito en la historia reciente de la democracia ecuatoriana. Una apuesta que significaba un salto al vacío en pleno proceso electoral. En las elecciones de 2006, el Ecuador al optar por Alianza País dio ese salto al vacío y la Asamblea Constituyente es justamente aquella base de sustentación para salir de ese vacío.

Ahora bien, en las elecciones de 2006 los finalistas fueron, de una parte, Alianza País y su crítica radical al sistema político ecuatoriano al que acusaba de ser el causante de la crisis social, económica y política; y, de otra, el magnate bananero Álvaro Noboa, del Partido de Renovación Institucional, PRIAN, y cuya campaña se centró en el paternalismo y asistencialismo hacia los sectores más pobres.

Esa final electoral representaba, en realidad, dos realidades que desgarran al Ecuador del posliberalismo. De una parte, una pujante clase media que reclama estatus político y presencia histórica. Y, de otra, los sectores castigados por el modelo neoliberal: campesinos pobres, subproletariado urbano, desempleados, vale decir, utilizando una categoría de Marx, los sectores más empobrecidos del "ejército industrial de reserva", que utilizan estratégicamente las elecciones dando su voto al mejor postor. Entre esas dos realidades no existen ni confluencias, ni convergencias. Un abismo las separa. Los unos fueron los beneficiarios del modelo neoliberal y la dolarización; los otros, sus víctimas.

Las clases medias fueron receptivas al discurso moralizante de Alianza País. Los sectores proletarios, subproletarios, desempleados, y campesinos pobres, faltos de organizaciones políticas que los representen, se aferraron a las esperanzas que les ofrecía el magnate del banano.

En las estadísticas de desarrollo humano, los quintiles más pobres (un quintil es el 20% del total de la población), se sumaron a las propuestas populistas y clientelares del PRIAN (y en menor medida del partido de extrema derecha "Sociedad Patriótica"); mientras que los quintiles con mayores ingresos adscribieron a las propuestas electorales de Alianza País (y, en menor medida, al candidato León Roldós, de Red Ética y Democracia).

La virtud del candidato de Alianza País, en la segunda vuelta electoral, fue el cambio de estrategia electoral sintonizando su discurso con esos sectores que habían votado por el candidato del PRIAN. Por ello, su temprana adscripción al populismo y su comprensión de que la política real necesita dosis de pragmatismo que implican utilizar las redes clientelares existentes, se convertirán luego en políticas de gobierno.

Lo que se convirtió en una excelente propuesta electoral, esto es, negarse a inscribir diputados y presionar por una Asamblea Constituyente, una vez ganadas las elecciones, se transformó en la necesidad de una permanente fuga hacia delante. En esa fuga la confrontación se torna ineludible e imprescindible, porque lo que está en disputa son los ámbitos de la legitimidad y la legalidad dentro del esquema del liberalismo clásico y sus esquemas de representación política en el Estado moderno.

En efecto, la audaz apuesta electoral de Alianza País tensionó y fracturó los límites de la legalidad y la legitimidad dentro de los parámetros del liberalismo clásico. Era un gobierno que emergía ganador de las elecciones pero sin un solo diputado en el Congreso, es decir, sin un mínimo de gobernabilidad, mientras que el Congreso, de su parte, sufría el desgaste de las críticas sociales que se amplificaron en los tiempos electorales.

El gobierno de Alianza País no tenía ni un milímetro de espacio en el territorio de la legalidad institucional, esto es, el Congreso Nacional. Empero, el Congreso Nacional, de su parte, no tenía un ápice de legitimidad social. El liberalismo se vio rebasado en sus esquemas teóricos de base. La legitimidad, en el sentido weberiano del reconocimiento, se reveló a la larga, más importante que la legalidad. El gobierno reclamó para sí los anhelos sociales de cambio. Los partidos políticos que controlaban el Congreso Nacional, no pudieron quitarse el estigma de

la corrupción política, cuya representación simbólica más elocuente está en la denominación de "partidocracia".

Por ello, los primeros días del gobierno de Alianza País estuvieron marcados por la confrontación contra el sistema político. Para Alianza País era fundamental la convocatoria a la Asamblea Constituyente, porque era su única posibilidad de reconstruir sus espacios de legalidad resignados durante la campaña electoral; mientras que para el sistema político, era fundamental cerrar el espacio de la Asamblea Constituyente porque implicaba las rupturas de sus mecanismos tradicionales de poder, vale decir, su virtual eliminación.

En esa confrontación, el sistema político tenía las de perder. En efecto, la percepción de la "ciudadanía", era que el sistema político era el causante de la crisis y que por vez primera existía un gobierno que se atrevía a enfrentar a los partidos políticos tradicionales. No solo eso, sino que el gobierno de Alianza País, sintoniza su retórica con los vientos de cambio que recorren América Latina, y de la misma manera que en campaña electoral utilizó todos los recursos a su disposición para convencer y disuadir, ahora proclama su pertenencia al "socialismo del siglo XXI", aunque jamás haya sustentado qué entiende realmente por esta consigna, y todo su equipo de gobierno pertenezca a sectores de la derecha política; empero el piso simbólico que genera esta noción del socialismo del siglo XXI es fuerte porque, de alguna manera, significa el rechazo y la distancia con el modelo neoliberal.

Es desde esta dinámica que se va posicionando, emergiendo y consolidando la propuesta de Asamblea Constituyente. En su discusión no existen organizaciones sociales, ni agendas programáticas o ideológicas, sino estrategias electorales y luchas de poder. Es por ello que no se la debe comprender como el punto de llegada de un proceso de movilización social, sino más bien como el punto de partida de la necesidad de recomposición política de un gobierno.

Es por ello, que no importan los contenidos que se pueda dar a esta Asamblea, sino las relaciones de poder que puedan configurarse con su elección. Para el gobierno de Alianza País, el control de la Asamblea es fundamental, no para cambiar al país sino para sostenerse, y si la buena suerte lo acompaña, incluso pensar en su reelección.

Alianza País lo apuesta todo a la Asamblea Constituyente. De la misma manera que se negó a presentar candidatos a diputados, ahora está dispuesta a entregar su victoria electoral de la presidencia de la república y del control del gobierno, a esta Asamblea Constituyente. Su acto de renuncia anticipada, que convierte a su gobierno en uno de transición, convierte a la Asamblea en un fenómeno político de carácter fundacional porque liquida de manera definitiva los reductos de legalidad que aún pueda mantener el sistema político, y traslada las palancas del poder al nuevo partido de gobierno.

Es un escenario novedoso y cuyos contornos se parecen bastante a aquel proceso de 1979, en el cual se dio una transición ordenada hacia la democracia, cambiando las reglas de juego del sistema político, para liquidar de manera definitiva a los caudillos políticos que habían manejado al Ecuador desde las haciendas, o, retrocediendo en el tiempo, al proceso también fundacional de la revolución juliana.

De la misma manera, este proceso que está emergiendo con la Asamblea Constituyente, liquida a las elites de la democracia del ajuste neoliberal. Los grandes partidos políticos, y la clase política, identificados con la reforma neoliberal, al parecer, tendrían los días contados.

Hay un contexto que explica esa transición y es la dolarización de la economía y las remesas de los emigrantes. El modelo neoliberal concentró el ingreso y destruyó al sector agropecuario y al sector industrial, pero permitió la consolidación del sector financiero, y el comercio. Las remesas de migrantes generan hábitos de consumo que rompen las dinámicas comunitarias y generan individualismos, y competencias mercantiles, en una sociedad atravesada de relaciones sociales comunitarias y tradicionales. El contexto en el que se procesan estos fenómenos es el modelo neoliberal. Este modelo cambió también el mapa del poder.

En ese nuevo mapa del poder, la derecha se mimetiza con el momento histórico, apela al centro político, y cambia de nombres. El modelo neoliberal transformó profundamente al Ecuador, y también transformó a las elites, a sus discursos, a sus prioridades, a sus proyectos. La Asamblea Constituyente, es el final del camino de ese modelo neoliberal. Si bien nace desde una coyuntura sui géneris, representa

una necesidad de cambio real tanto de sectores emergentes, cuanto de las nuevas formas que asume la acumulación del capital.

Para comprender estos procesos, quizá sea necesario realizar un recorrido por el sistema político ecuatoriano y los procesos de acumulación de capital, definidos ambos por la presencia de grupos financieros, predominio del capital financiero, un modelo económico de crecimiento primario y regresivo, y la constitución de un nuevo sujeto político, sustentado en las clases medias, que se incorpora a la política desde la noción liberal del "ciudadano".

Las clases medias son las responsables de la "ciudadanización" de la política. Esto es, al vaciamiento de la historia en función de nuevos esquemas de poder que se asientan sobre los tradicionales esquemas del liberalismo clásico. Por ello, la Asamblea Constituyente, quizá sea la apuesta por reconfigurar el mapa del poder, un mapa en el cual el capital financiero sigue teniendo la primacía, y el modelo neoliberal se consolida bajo otros esquemas.

La moralización de la política

La forma por la cual los "ciudadanos" terminaron por alinearse a las tesis del gobierno de Alianza País, fue a través de la ciudadanización de la política. Esto significó la anulación de la historia de resistencia y movilización social que había tenido en la clase obrera y en el movimiento indígena a sus sujetos históricos más importantes. Ni el nuevo gobierno de Alianza País, ni sus bases sociales que se reconocen como "ciudadanos" quieren ningún tipo de identificación con estos sujetos sociales e históricos.

La "ciudadanización de la política" significa la clausura de los horizontes emancipatorios que habían sido propuestos, a su tiempo, por la clase obrera y por el movimiento indígena. El discurso del socialismo y la plurinacionalidad desaparecen del escenario de discusión teórica y normativa. Aquello que existe es el discurso del "ciudadano" que busca nuevos contenidos a la política desde el discurso liberal. Esta clausura no solo es teórica sino también política. En la actual coyuntura, ni los obreros ni los indios tienen ningún espacio, ninguna oportunidad. Si quieren inscribirse en la dinámica política actual tienen que

hacerlo como ciudadanos. Es, si se quiere, la puesta en escena de aquello que Fukuyama denominaba "el fin de la historia". La ciudadanización de la política implica el fin de una historia de luchas, resistencias y movilizaciones.

Y esto no solo que es comprensible, sino también necesario, porque estos sectores medios que se auto reconocen como "ciudadanos" necesitan un espacio propio sin contaminaciones de otros sectores. En ese espacio propio, ellos han construido los elementos que los identifican y unen políticamente, y de todos esos elementos, hay uno que constituye su eje fundacional, que permite su confluencia y posibilita las convergencias de movilización y reconocimiento: es la moralización de la política.

Mientras que los obreros hacen del concepto de lucha de clases un operador epistemológico para comprender la dinámica de la historia y de las relaciones de poder, y los indígenas luchan en contra de toda forma de discriminación y modernidad, los ciudadanos, en cambio, hacen de la moral el centro de sus críticas al sistema político y también al sistema económico.

Si el Ecuador ha vivido un proceso de profunda inestabilidad social, se debe a una crisis de valores. Se debe a que los partidos políticos se convirtieron en maquinarias corruptas. Se debe a que la política obedeció más a intereses personales que a intereses "ciudadanos". La moralización de la política que hacen las clases medias es el resultado de la percepción que ellas tienen del fracaso del modelo neoliberal, pero como consumidores.

No le acusan al modelo neoliberal de haber cambiado las relaciones de poder en función del capital financiero, sino de haber generado pobreza, como si la pobreza fuese un residuo de una mala práctica gubernamental que puede solucionarse con algo de voluntad y de subsidios focalizados. No le acusan al modelo neoliberal de haber subordinado la economía nacional a las injustas relaciones del centro y la periferia, sino de haber provocado daños ambientales que bien pueden ser corregidos con desarrollo sustentable, obras de mitigación y buena voluntad.

En vez de relaciones de poder sustentadas en la violencia, la explotación y la discriminación del capitalismo, los ciudadanos en su ho-

rizonte de la política, visualizan solamente las formas y los símbolos de la política, por ello son tan susceptibles a las formalidades y una forma de entender al mundo desde una manera políticamente correcta.

Ahora bien, su forma de comprender y criticar al sistema político parte del desgaste de ese sistema político que no pudo ofrecer a esos sectores medios un mínimo de estabilidad, sobre todo en el momento culminante de la crisis financiera y monetaria de 1999-2000.

De ahí que la moral sea el territorio que le permite a la clase media crear una distancia con el actual sistema político pero no con los marcos teóricos, epistemológicos e institucionales que sostienen a este sistema político. La moral es el horizonte de posibilidades de la clase media y al mismo tiempo marca el límite de su proyecto histórico.

El centro de sus expectativas políticas está en la moralización del sistema político que puede darse con algunos cambios institucionales, como por ejemplo, la despartidización de las cortes de justicia, o del tribunal constitucional, o de los tribunales electorales. Quizá algunos cambios sustentados en la reforma política que hagan más coherente al liberalismo, pero fuera de estas propuestas el discurso político de la clase media se agota. No quieren saber nada de eliminar la dolarización. No quieren saber nada de eliminar la flexibilización laboral. No quieren comprometerse en declarar un estatus de plurinacionalidad para el Estado. Y no quieren saber nada de plurinacionalidad o socialismo.

El agotamiento del sistema político

Uno de los *leit motiv* para la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente por parte de estos movimientos ciudadanos, hace referencia al desgaste y agotamiento, al parecer definitivo, del sistema político y su institucionalidad. Efectivamente, el contexto en el Ecuador da cuenta de que el sistema político que se diseñó y se puso en ejecución en 1979, finalmente caducó y es necesario reemplazarlo.

Ahora bien, no se reemplaza a un sistema político si no existen los grupos de poder que asuman las tareas políticas de la renovación de los discursos, las prácticas y las nuevas instituciones que reemplacen a las anteriores. Ese sujeto existe, y es la clase media ecuatoriana. Una clase media emergente, y que no se diferencia en mucho de las clases me-

dias de otros países, salvo por el hecho de que en el Ecuador se ha convertido en un real sujeto político y cree que la condición de ciudadano, con la cual se autoidentifica en los meandros de la política, es casi ontológica.

Ecuador parece haber llegado a ese punto en el que lo viejo no termina de morir y lo nuevo de nacer, y emergen también los nuevos actores políticos que reclaman un sitio en la historia. Sin embargo, las estructuras de poder que de una u otra manera se procesan en el sistema político, en lo fundamental no han cambiado. Es decir, existen nuevas elites económicas y políticas que reclaman más poder político, pero el sustrato de explotación, discriminación y violencia pervive.

Desde el retorno de la democracia, el sistema político ha sido el responsable de procesar las reformas neoliberales, cerrando el sistema político a la presión social a través del fortalecimiento del régimen político presidencialista, en el que la figura del Presidente de la República se convierte en jefe de Estado y jefe de gobierno al mismo tiempo, y con amplios poderes discrecionales. El presidencialismo permitió que muchas de las reformas neoliberales, como por ejemplo las políticas de shock, las privatizaciones, el aperturismo comercial, la desregulación, etc., se procesen directamente desde el ejecutivo.

El presidencialismo bloqueó de manera eficaz las presiones sociales y las resistencias populares a toda reforma política que impida o retarde la aplicación del modelo neoliberal. Este compromiso por el neoliberalismo terminó desgastando a la institucionalidad, al Estado, e incluso a la democracia.

Fue ese desgaste, el que provocó la presión para que se convoque a una Asamblea Constituyente en 1997-98. Cuando finalmente se convocó, se produjo la paradoja de haber aprobado uno de los textos constitucionales más neoliberales en un contexto de amplia movilización social.

En efecto, en 1998 el Ecuador aprobó su 19ª. Constitución Política, previo a un proceso de convocatoria y elección de una Asamblea Constituyente. Es precisamente esta última Carta Constitucional la que por vez primera en toda la historia republicana reconoce la ciudadanía a los analfabetos, que en el Ecuador son mayoritariamente indígenas, además de reconocer los derechos colectivos, y, al mismo tiempo, consolida una serie de disposiciones que facilitan la privatización y la des-

regulación estatal, y consolidan el esquema neoliberal bajo la figura de la "economía social de mercado", como contraparte y correlato del "Estado social de derecho" liberal.

El diseño jurídico, político, económico, social e institucional de esta Constitución apenas aprobado se agotó, porque mantuvo intacto al sistema político y a la institucionalidad que le es correlativa. En ese momento, las elites aprovecharon su control del sistema político para confiscar la movilización social en beneficio propio y radicalizar las reformas neoliberales.

Esa estrategia de las elites tuvo como pivote de sustentación al discurso de la gobernabilidad, que generó un consenso social sobre la necesidad de otorgar mayor margen de maniobra al ejecutivo ante la necesidad de imponer la reforma estructural de carácter neoliberal.

Apenas a meses de aprobada esta nueva Carta Constitucional, estalla la crisis bancaria y la clase media es golpeada de manera directa por un feriado bancario. Para la clase media este será uno de sus peores momentos y jamás perdonará a los partidos políticos que la llevaron a esa crisis. El sistema político había colapsado conjuntamente con los bancos y con la moneda nacional, pero habrían de pasar algunos años hasta que se compruebe de manera definitiva el colapso de ese sistema político.

Mas, ¿cómo se llegó a la crisis financiera y monetaria de 1999? ¿Qué relación existe entre esa crisis y el sistema político?¿Tienen razón las clases medias para acusar al sistema político de la peor crisis de su historia? Para comprender ese agotamiento del sistema político y su relación con la crisis de 1999, es necesario comprender la dinámica del modelo neoliberal, expresado en las políticas de ajuste y estabilización, porque sobre ese modelo se sitúan las condiciones de posibilidad de las clases medias que ahora reclaman un nuevo diseño político.

Políticas de ajuste y crisis económica: los dilemas de la economía y la democracia

Por contradicciones de la historia, el sistema político que fue creado por la dictadura de 1979, tuvo que procesar, apenas tres años después de constituido, la reforma neoliberal y el desmantelamiento de

la institucionalidad pública que sostenía un modelo de crecimiento y desarrollo centrado en el Estado, en la planificación social y en la inversión pública.

Vale decir que el Ecuador empieza a transitar en la ruta neoliberal en el momento preciso en el que había resuelto los problemas de la modernización política, generando un sistema político coherente con la emergencia de las nuevas elites políticas, que pudiesen llevar adelante las tareas de la industrialización, la inversión pública y la planificación estatal.

En efecto, el mes de marzo de 1983, el Ecuador firma su primera Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en virtud de la cual se compromete a un esquema de devaluación de la moneda nacional, de incremento de los precios de los combustibles, de incrementos en la tributación indirecta, de disminución del gasto público y del inicio de un programa de privatizaciones. Esa carta de intención con el FMI era la partida de defunción de un modelo de industrialización y crecimiento endógeno.

Efectivamente, las políticas de ajuste impuestas por el FMI clausuran el ámbito de una política económica en función de intereses de una burguesía nacionalizante, y adscriben las definiciones en el ámbito de la política económica a las decisiones de la banca multilateral.

A partir de ese año, la presencia del FMI y del Banco Mundial será constante. El Ecuador, durante la "larga noche neoliberal", ha suscrito once Cartas de Intención con el FMI y dos Acuerdos de Asistencia Estratégica al País con el Banco Mundial. El Ecuador, gracias a las reformas impuestas por las condicionalidades del FMI y del Banco Mundial, se convirtió en exportador neto de capitales, reforzando su economía primario-exportadora, limitando la actividad estatal y provocando pobreza y fragmentación social.

El FMI y el Banco Mundial, provocan cambios fuertes en la orientación de la política económica, que afectan directamente a la capacidad adquisitiva de los hogares, al empleo de los trabajadores, a las posibilidades de intervención pública en los ámbitos de salud, educación y bienestar social. Toda la política económica gira alrededor del pago de la deuda externa y en el desmantelamiento del Estado. El sistema político, es decir, los partidos políticos que lo conforman y que in-

cluyen hasta partidos de centro izquierda, como la Izquierda Democrática, asumen la responsabilidad de procesar esas reformas neoliberales y asumen el costo político que ello implica.

El endeudamiento externo se convierte no solo en un fenómeno económico sino en un problema político. La deuda externa es el pivote de las nuevas relaciones de subordinación al sistema mundo capitalista. Gracias al mecanismo de la deuda se transmiten los costos de la acumulación mundial del centro a la periferia. Esa transferencia se procesa al interior de los países de la periferia, precisamente, desde el sistema político y por medio de las políticas de ajuste estructural.

Es por ello que el sistema político se empeña en construir consensos y administrar disensos alrededor de la idea de la necesidad del ajuste y de la reforma estructural, que garanticen el pago de la deuda externa, el desmantelamiento del Estado, y la consolidación del poder financiero.

Para hacerlo, el sistema político cuenta con un gran aliado: los medios de comunicación. Esa connivencia entre medios de comunicación, sistema político y elites económicas y financieras, conjuntamente con el FMI y el Banco Mundial, fueron configurando un escenario de beligerancia política en la que se clausuró toda posibilidad de criticar al sistema (Ramonet de Le Monde Diplomatique lo llamará "el pensamiento único"); criminalizó la resistencia social al neoliberalismo; fracturó las solidaridades sociales, pero también significó el desgaste institucional, el debilitamiento de los partidos políticos y, finalmente, la pérdida de referentes sociales con respecto a la democracia, a las elecciones y los partidos políticos.

En efecto, la población a nivel electoral era, y es, muy susceptible a los discursos críticos con el neoliberalismo, pero al mismo tiempo, es muy sensible con el discurso de la crisis. Los medios de comunicación, a través de la manipulación del discurso de la crisis, se encargaron de generar una tensa situación social en la que el miedo se convertía en recurso político de desmovilización y control social: miedo a la crisis, miedo al desempleo, miedo a la pobreza, miedo al futuro. Un temor que paralizaba la capacidad social de movilización y resistencia. Que vulneraba las solidaridades y que adscribía los consensos alrededor de la necesidad del ajuste fondomonetarista como única opción de salida.

El ajuste fodomonetarista se sustentó en el miedo y en una especie de terrorismo económico. Si no se aplicaban las duras recetas que imponía el FMI la situación podría ser peor. La crisis se naturalizó, es decir, el miedo se convirtió en cohesionador de la democracia del ajuste económico.

Al mismo tiempo que los medios de comunicación generaban ese miedo, procesaban las respuestas reforzando el modelo neoliberal; creando consensos alrededor del sistema político que asumía los costos de la administración del modelo neoliberal como naturales y necesarios. En otras palabras, naturalizaban la crisis y amenazaban con crisis peores si no se adoptaba el recetario neoliberal.

Uno de los recursos utilizados en esta estrategia del miedo fue la inflación. Si bien la inflación se manifiesta como un fenómeno económico y vinculado a la capacidad adquisitiva del salario, en la estrategia de control y dominación, la inflación se convirtió en realidad en un recurso político del poder financiero. Gracias a ese recurso el capital financiero pudo cambiar la geometría del poder y desarticular las resistencias sociales. La inflación, además, permitía la transferencia de los costos de la crisis desde el centro del sistema mundo hacia la periferia. Recurso perfecto que naturalizaba las intervenciones del FMI, como propuestas necesarias. Pero eran precisamente esas intervenciones, esas medidas económicas que el FMI imponía, las que generaban inflación.

El ajuste macroeconómico, con las medidas de shock que significaron la pérdida de empleos, ingresos y la concentración del poder, transformó de manera definitiva a la democracia y al sistema político. Demostró que la democracia liberal puede convertirse en un dispositivo político eficaz cuando la institucionalidad política se encarga de gravitar alrededor de la necesidad de la estabilización y el control de la inflación.

En poco tiempo, desapareció del horizonte de posibilidades las prioridades del empleo, del bienestar, del sentido de lo público. La necesidad de controlar la inflación fue destrozando la institucionalidad del Estado, porque se transfirió a lo público la responsabilidad de la inflación. Se dijo que era la irresponsabilidad del gasto estatal la que provocaba la inflación, de tal manera que los procesos políticos fueron encubiertos por un discurso vacío de contenidos políticos, vale decir, el discurso de la economía.

La estabilidad fiscal fue, entonces, el nuevo deber-ser de las políticas económicas. Para lograr esa estabilidad, condición previa para evitar la crisis, el Estado tenía que disciplinarse. En pocos años, se desmanteló la capacidad institucional del Estado para definir y defender los intereses públicos.

En todo este proceso, el rol del sistema político, es decir, los partidos políticos, la clase política, las elecciones, las instituciones electorales, etc., fueron determinantes. Sin su apoyo cómplice la demolición del Estado y de lo público, habría sido imposible. Pero en un ejercicio de una razón cínica, el sistema político para legitimar y cumplir con las tareas del modelo neoliberal, no dudaba en criticar y cuestionar al neoliberalismo, sobre todo en los tiempos electorales.

Los candidatos en época electoral, se revelaban duros e implacables con el modelo neoliberal y con las oligarquías que se beneficiaban de ese modelo neoliberal, y prometían al mismo tiempo la modernización social y la redención de los pobres. Ahora bien, una vez ganadas las elecciones y ser gobierno, aprovechaban de su popularidad para administrar políticas de shock que incluían disminuciones de los salarios, elevaciones de los impuestos, supresión de subsidios, eliminación de empleos, mayores costos para los servicios públicos, etc. El discurso de la crisis se reveló eficaz para administrar los disensos y para crear la ilusión de que las medidas neoliberales eran por el bien social.

Esto creó varias respuestas, para los sectores más pobres, las elecciones significaban a futuro un empeoramiento de su situación. Por ello generaron un comportamiento estratégico y cotizaron su voto. Su relación con la democracia se convirtió en instrumental y estratégica. Esa relación implicó el fortalecimiento del clientelismo político. Las clases medias, en cambio, se desencantaron con las elecciones y buscaban mecanismos de coherencia entre lo que los candidatos decían en campaña y hacían en el gobierno. En ese sentido, su percepción de la democracia era más ideológica.

Esto fue marcando distancias con el discurso político, sobre todo aquel discurso electoral, las instituciones políticas, los partidos políticos y el sistema democrático. En el Ecuador, ningún partido que ha ganado las elecciones para la presidencia de la república, ha sido reelecto[1].

Del Banco Mundial a los grupos financieros

La democracia del ajuste creo fenómenos políticos que fueron procesados al interior de los propios marcos teóricos del neoliberalismo. El clientelismo político y la corrupción política fueron apoyados y consolidados desde las estructuras del poder y con el apoyo de aliados estratégicos, uno de esos aliados fue la banca multilateral. Mientras el FMI se encargaba de diseñar los planes de gobierno a través de las Cartas de Intención, el Banco Mundial hacía un trabajo más fino en las organizaciones sociales, desactivando los elementos que pudieran poner en peligro la democracia del ajuste. Es precisamente el Banco Mundial la institución encargada de romper las resistencias sociales, fracturar las solidaridades comunitarias, destruir la institucionalidad estatal.

El ajuste creaba damnificados que se convertían luego en objetos de intervención social desde el Banco Mundial. Las víctimas del neoliberalismo se convertían en pobres, y la pobreza se transformaba en un fenómeno económico, limando sus aristas de explotación y discriminación. Si la pobreza es un fenómeno económico entonces las vías de su resolución deberían ser también económicas. Los pobres necesitaban oportunidades para salir de la pobreza, y el Banco Mundial estaba presto para ayudar a crear esas oportunidades a través de programas de eficiencia, competitividad, pequeñas empresas, microfinanzas, focalización, en fin, una panoplia extensa de recursos técnicos para evitar que los pobres adquieran conciencia política que pueda alterar las relaciones de poder de la democracia del ajuste y que se altere el rumbo y el sentido de la reforma neoliberal.

El Banco Mundial, se convierte en uno de los actores políticos más importantes en esta coyuntura. Crea discursos movilizadores, como aquel de la pobreza, o aquel de la lucha en contra de la corrupción, crea proyectos específicos que apuntan a neutralizar las capacidades de movilización y gestión política de los actores sociales emergentes, por ejemplo, las mujeres (programa Progenial), los campesinos (programa Prolocal), los indígenas (programa Prodepine). El Banco Mundial, asume el rol de diseñador de las políticas públicas, desplaza al Estado y al gobierno en la creación de los nuevos marcos institucionales para una reforma jurídica del estado que procese de manera definitiva la reforma neoliberal, por ejemplo el programa projusticia.

También contribuyó a crear una densa red de asistencialismo y clientelismo político a través de los programas de focalización de la pobreza. Su rol político es de primer orden y enmascara su intervencionismo político desde la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza.

El Banco Mundial permite que la reforma neoliberal tenga contenidos concretos que luego serán procesados, aprobados y administrados por el sistema político. En ese sentido, el sistema político fue una especie de extensión de las propuestas del Banco Mundial. Pueden citarse, como ejemplos, los compromisos del Banco Mundial para reformas en el sector agrario, en el sector educativo, en el sector salud, en el sector de la infraestructura vial, en la seguridad social, en el sector eléctrico, en el sector financiero, en el sector de los recursos naturales, en el sector del agua y del saneamiento ambiental, etc. En todos estos sectores, el Banco Mundial debilitaba la institucionalidad pública, reforzaba los mecanismos de flexibilización y sobreexplotación laboral, apoyaba la privatización de las políticas públicas, presionaba por la desregulación de los mercados y fortalecía la corrupción y las connivencias entre grupos financieros y manejo del Estado.

Todas estas reformas fueron finalmente procesadas por el sistema político. Sin embargo, al tenor de esas reformas, iba cambiando de manera profunda las relaciones de poder oligárquicas al interior del Ecuador con la conformación y consolidación del actor oculto de la reforma neoliberal, pero a la sazón el más importante y centro de gravedad del nuevo modelo neoliberal: los grupos financieros. En la variable geometría del poder, los grupos financieros son los que toman la posta de los caciques de las haciendas agroexportadoras y las tradicionales oligarquías, y confieren una racionalidad diferente a la acumulación del capital, a la política y al sistema político.

No se puede entender al sistema político ecuatoriano sin entender a los grupos financieros. Remitirse a su lógica, a sus requerimientos, a sus disputas, es comprender el sentido de la política y la episteme del neoliberalismo. La economía política reconoce a los grupos financieros como el proceso de convergencia entre el control monopólico de las industrias, el comercio y la banca, por una sola estructura de poder que define, controla y administra varios monopolios integrados por la estructura jurídica de propiedad.

Lo que diferencia a los grupos financieros del Ecuador, de aquellos definidos por la economía política clásica, es el uso patrimonial y corporativo del Estado por parte de los grupos financieros. Mientras que en términos clásicos los grupos financieros se constituyen a través de la concentración y centralización del capital, administrando los mercados de manera colusoria, en el Ecuador se constituyen desde una matriz estatal. Los grupos financieros ecuatorianos se inscriben dentro de aquellas dinámicas que Paul Baran denominaba capitalismo monopolista de Estado. De ahí que para entender la lógica de poder de los grupos financieros sea necesario también comprender su relacionamiento con el Estado.

En efecto, por ejemplo, para entender la sucretización de la deuda externa ecuatoriana de 1982-1983, hay que comprender la dinámica de los grupos financieros de esa época, en especial del grupo PROINCO, o el grupo MORISAENZ, o el grupo NOBOA-NARANJO. De la misma manera, para comprender la crisis financiera y monetaria de 1999-2000, hay que referirse de manera obligatoria a los grupos financieros, como por ejemplo el grupo ISAIAS, el grupo MASPONS-BIGAS, etc.

Los grupos financieros y el modelo neoliberal

Durante la década de los ochenta se van consolidando y configurando una serie de grupos financieros que controlan posiciones monopólicas de mercado y que disputan al mismo tiempo posiciones de poder en el Estado. Las políticas de ajuste reducen el ámbito de la intervención del Estado y al mismo tiempo amplían las posibilidades del sector privado, desregulando precios, controles, impuestos, seguridad social, leyes laborales, etc. Gracias a este proceso de desregulación, los nuevos grupos financieros pueden consolidar y ampliar su poder en el mercado interno.

Son las políticas de ajuste del FMI las que permiten la constitución de estos grupos financieros como los nuevos núcleos desde los cuales se tomarán las principales decisiones económicas para el conjunto de la sociedad. El poder que pierden los estados gracias a las políticas neoliberales lo ganan los grupos financieros.

Pero se trata de grupos financieros vinculados siempre, de una u otra manera, al Estado; por cuanto ha sido desde el Estado que se generan los marcos jurídicos y la orientación de recursos al sector privado. En el Ecuador, Estado y mercado han sido una sola realidad para la acumulación del capital de los grupos financieros.

De ahí que para estos grupos financieros el acceso al control del Estado constituya una de sus tareas fundamentales para su propia consolidación y para sus planes de expansión. Sin embargo, para acceder al Estado era necesario pasar por las aduanas del sistema político. En virtud de que el sistema político se había transformado desde el proceso de "reestructuración jurídica del Estado" de 1978-79, cambiando la composición de las tradicionales élites por nuevas élites políticas, los grupos financieros pudieron incorporar a miembros de esas nuevas élites políticas como parte de su estrategia de consolidación empresarial y financiera.

Es por ello que en la década de los ochenta, los nuevos partidos políticos se convierten en objetivos de asimilación a la lógica de los grupos financieros. De allí tenemos que las familias de origen libanés y vinculadas a la producción textil, de plásticos, a la agroexportación, a la hotelería y turismo, a las industrias de medios de comunicación masivos, entre otros sectores, convergen estratégicamente hacia el Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, heredero directo de lo que fue el partido CFP.

Las familias más tradicionales de la ciudad de Guayaquil, vinculadas a la agroexportación, a los negocios petroleros, a la comercialización masiva de productos, entre otros, en cambio, convergen hacia el Partido Social Cristiano. En la serranía ecuatoriana, los procesos de industrialización apoyados desde el Estado generaron importantes núcleos empresariales que fueron luego centralizados en grupos financieros, uno de los más importantes es el denominado en la década de los ochenta como grupo financiero Proinco (o también grupo Paz), que convergió hacia la Democracia Cristiana; en el caso de la socialdemocracia, se presentan también algunos banqueros y representantes del ámbito de las finanzas como importantes cuadros políticos.

La presión de estos grupos financieros por liberalizar la economía eliminando las regulaciones estatales armonizaba con las propuestas de ajuste estructural del FMI, de ahí que a lo largo de la década de los ochenta y los noventa, haya existido una especie de continuidad en

el manejo de la política económica independientemente del régimen político imperante. Se puede constatar, por ejemplo, cómo en el gobierno del PSC (1984-1988), la política económica haya estado estrechamente vinculada con el FMI, y que al igual que su sucesor, quien aparentemente estaba al otro lado del espectro político, Rodrigo Borja, en su gobierno (1988-1992), las políticas de ajuste macroeconómico se haya consolidando sobre todo en el ámbito laboral.

En efecto, durante el gobierno de la socialdemocracia, fue evidente la participación de miembros del grupo financiero Proinco en el manejo económico, que significó la aprobación de la Ley de Maquilas, entre otras.

Los grupos financieros como locus del poder le otorgan a la democracia y al ajuste un sentido histórico, por ello vemos que a pesar de los recambios en el gobierno, el sentido de las políticas de ajuste se mantiene. Pero los grupos financieros son también los responsables de esas disputas ocultas en la trama electoral. Son ellos los que apuestan a determinado candidato de sus preferencias. Son ellos los que abren los canales de comunicación a la clase política. Son ellos los que disputan el poder a dentelladas y convierten a la sociedad en rehén de sus propias necesidades. Son ellos los que generan la inestabilidad, la incertidumbre. Son ellos los responsables directos de la crisis.

El ejemplo más claro de esas disputas entre grupos financieros y de la utilización corporativa del Estado, está en la crisis financiera de 1999, a la sazón, la crisis más fuerte y que implicó la adopción del tipo de cambio fijo sustentado en la dolarización de la economía.

Crisis financiera y nuevo mapa del poder

Para entender la necesidad de estabilidad que reclaman las clases medias, es necesario entender las razones de la mayor crisis financiera del Ecuador y que golpeó de manera directa a los sectores medios. Esa crisis, que se produjo en 1999, en realidad se originó en 1994, y tuvo como responsables directos al Banco Mundial y a la necesidad de los grupos financieros por especular con la economía.

La radicalización del modelo de liberalización económica se produce en el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996). Durante este gobierno, y con el apoyo de la mayoría de partidos políticos, el

Congreso Ecuatoriano aprueba la Ley de Modernización del Estado, que contempla una política de desinstitucionalización y privatización total del Estado. Una de las leyes más importantes, por sus repercusiones ulteriores, que se aprobó en ese gobierno fue la Ley de Instituciones del Sector Financiero, que desreguló el control bancario y financiero y que otorgó validez institucional y jurídica a los grupos financieros. Una vez aprobada esta ley y en apenas pocos años se multiplican los bancos y sociedades financieras, de un promedio de 25 bancos nacionales que existían antes de la ley a más de ochenta en apenas tres años.

La liberalización financiera aprobada por el gobierno de Durán Ballén significaba el anuncio de partida de una competencia de los grupos financieros por apoderarse de la producción nacional desde el control del Estado. Política y economía convergen en un contexto de privatización y liberalización económica, auspiciada por el FMI y el Banco Mundial. Una vez aprobada la Ley de Modernización que posibilita las privatizaciones, los grupos financieros pugnan por entrar en este proceso en condiciones ventajosas, y muchos de ellos llegan a acuerdos con empresas transnacionales para consolidar sus posiciones de negociación interna.

Al mismo tiempo, la segmentación del mercado en función de las empresas manejadas por grupos financieros concentra las principales ramas productivas en monopolios y holding controlados por estos grupos financieros. Investigaciones de la época nos indican que la mayoría de sectores productivos nacionales están ya en manos de uno o varios grupos financieros.

Estos grupos financieros tratan de consolidar el poder de sus empresas mediante acuerdos colusorios de mercado, o mediante la segmentación de los mercados en beneficio propio, para el efecto, utilizan los recursos que se depositan en sus bancos o sociedades financieras para trasladarlos hacia las empresas de su propiedad con créditos blandos, sin garantías y con amplias facilidades. Esto generó una práctica de vincular los créditos a empresas propias del grupo financiero perjudicando a productores que estaban por fuera del grupo financiero.

Para atraer esos recursos hacia sus empresas, los bancos utilizaban las tasas de interés con el apoyo del FMI y de quienes a su momento ejercían la autoridad económica. Pero el incremento de las tasas de

interés producía recesión económica porque castigaba a los productores al encarecer sus créditos, y los obligaban a incrementar sus tasas de rentabilidad interna para compensar a aquellas tasas de interés que los bancos estaban pagando por la colocación de nuevos ahorros.

Se trataba de un proceso que se retroalimentaba generando efectos perversos: un banco aumentaba las tasas de interés para colocación de ahorros, atrayendo recursos frescos que luego los redistribuía en condiciones ventajosas entre las empresas de su propiedad; para evitar perder posiciones en el mercado, otros bancos respondían incrementando nuevamente la tasa de interés, captando de igual manera recursos frescos que procedían a redistribuir a sus propias empresas, y así sucesivamente.

La aprobación de la Ley de Instituciones del Sector Financiero de 1994, no establecía controles a este juego financiero, y, de su parte, el FMI apoyaba la política de incrementar las tasas de interés porque aducía que ese incremento iba a reforzar la capacidad de ahorro del país y por tanto su capacidad de pago de la deuda externa. Al no existir ningún tipo de control, la economía ecuatoriana se convirtió en una economía netamente especulativa. Para 1996 y 1997, las tasas de interés que los bancos pagaban por colocación de ahorros superaban el 50%, e incluso había bancos y sociedades financieras que pagaban hasta un 80% por colocación de ahorros en instrumentos de plazo fijo.

Las empresas vinculadas a los grupos financieros empezaron a tener problemas de pago de créditos por la recesión económica. A pesar de que estas empresas recibían créditos blandos y sin garantías por pertenecer precisamente a un grupo financiero, empezaron a sentir los efectos de la recesión económica provocada por la disminución de los ingresos y las altas tasas de interés, a ello deben añadirse dos fenómenos económicos de carácter exógeno que provocaron una fuerte recesión en el sector productivo: el descenso persistente de los precios del petróleo que implicaron una debilidad fiscal y por tanto una reducción del gasto estatal; y el fenómeno del Niño de 1996 que destruyó infraestructura vial, y perjudicó básicamente a la producción agrícola.

Sin embargo, ni el FMI, ni las autoridades económicas establecieron un mínimo de mecanismos que regulen al sector financiero y que protejan de alguna manera al sector productivo. La economía esta-

ba entrando en un proceso de especulación justo en el momento en el que el sector productivo entraba en recesión. La crisis era, entonces, inevitable. De hecho, la crisis se produce en el año de 1999, en el gobierno de Jamil Mahuad de la Democracia Cristiana.

Desde que se aprueba la desregulación del sistema financiero ecuatoriano la expansión bancaria había enmascarado las distorsiones existentes, pero el número de bancos que quebraron desde la aprobación de esta ley de instituciones financieras, excedía a los promedios históricos. Los grupos financieros tuvieron la percepción de que la crisis estaba por desencadenarse y propusieron el año de 1998 al sistema político la aprobación de una ley de resguardo para sus activos.

Esa ley creó la Agencia de Garantía de Depósitos a fines de ese año, y en virtud de ella se garantizaban los pasivos de los bancos privados con recursos del Estado y sin lesionar los activos de los grupos financieros. Una vez aprobada esta Ley, los grupos financieros procedieron a desconectar la propiedad del banco o sociedad financiera del conjunto de las empresas e industrias manejadas por el holding. Su intención era la de que al momento de suscitarse una quiebra bancaria, ésta no arrastre al conjunto de empresas del grupo financiero. Una vez que lograron esa desconexión entraron en proceso de quiebras masivas.

Dolarización y quiebra bancaria de 1999

En efecto, en el primer trimestre de 1999, la crisis aparece como un ataque especulativo a la moneda nacional, que presiona a los bancos por mayores recursos en dólares para solventar sus pasivos. Luego del ataque especulativo y cuando el Estado había entregado una parte de sus reservas internacionales a los bancos, al momento el banco más grande del país, el Filanbanco, entra en un proceso de liquidación y quiebra. A este banco se suman otros bancos en el lapso de pocas semanas. El gobierno, para evitar un corrimiento bancario que presione a todo el sistema bancario decreta una suspensión de actividades bancarias, o feriado bancario.

Para sostener a los bancos la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), recibe recursos estatales que se financian por emisión de moneda. El Estado llega a emitir los Bonos de Estabilización Monetaria a

una tasa inclusive del 1% diario. Esta emisión monetaria presiona a la inflación y esa presión se traslada al tipo de cambio, que a su vez se traslada a los bancos, de éstos al sector productivo y finalmente al conjunto de la sociedad.

A medida que se incrementa la inflación producida por la necesidad del gobierno de sostener los pasivos de los bancos privados con recursos estatales, la mayoría de actores económicos se desprenden de la moneda nacional y se refugian en los dólares como moneda de reserva de valor. Mientras tanto, los bancos incluso los que habían quebrado habían acumulado una fuerte cantidad de dólares como resultado de su ataque especulativo a la moneda nacional. Esto implicó una fuerte presión sobre el tipo de cambio. En efecto, mientras en enero de 1999 el tipo de cambio entre la moneda nacional y el dólar americano era de 5 mil sucres promedio por cada dólar, para diciembre de ese mismo año el tipo de cambio se había incrementado en más del 350%.

No solo ello, sino que el descenso de los precios del petróleo a su mínimo histórico de 8 dólares por barril de petróleo, acotaron cualquier disponibilidad de recursos incluso para el pago del servicio de la deuda externa que todos los gobiernos, sin excepción, habían considerado como prioritario. El gobierno de Mahuad no tiene otra opción que declararse en moratoria de pagos de los bonos de la deuda que para ese entonces estaban designados en Bonos Brady.

Para salir de la crisis, el FMI propone una radicalización de las medidas de ajuste: una contracción de la capacidad de consumo vía incremento de impuestos indirectos, una reducción radical del gasto público eliminando los subsidios, un incremento de los precios de los combustibles y una flotación libre del tipo de cambio. Empero de ello, las circunstancias políticas impidieron que el gobierno de Mahuad pueda llevar adelante las recomendaciones del FMI; y por tanto, no obtenga los recursos que el FMI había prometido al gobierno. En efecto, tres levantamientos indígenas redujeron el espacio de maniobra política del gobierno de Mahuad, que tuvo que dar marcha atrás en su programa de ajuste estructural. Estaba claro, entonces, que esta reducción de los espacios políticos provocada por el aparecimiento de un nuevo actor político, en este caso el movimiento indígena, restaban la capacidad de maniobra del gobierno y por tanto su capacidad de manejo de la crisis financiera.

El gobierno, habida cuenta que no tenía capacidad política para manejar la crisis bancaria y financiera, opta por transformar esta crisis bancaria y financiera en crisis monetaria, y lo hace con una expansión de la emisión monetaria que liquida el tipo de cambio, genera inflación y reduce la capacidad adquisitiva de la población. Este proceso tiene su culminación a inicios del año 2000 cuando el gobierno decide dolarizar la economía como un recurso de última instancia para sostenerse políticamente. Para entrar a la dolarización se decreta una macrodevaluación. En enero de 1999 la cotización del dólar estaba en alrededor de 6 mil sucres, para entrar a la dolarización se incrementó ese valor en 25 mil sucres por cada dólar y con esa equivalencia se entró al esquema de dolarización. En el mes de enero del año 2000, un levantamiento indígena decide la suerte del gobierno. Mahuad es destituido por el Congreso Nacional por abandono del cargo.

La crisis financiera y monetaria de 1999-2000, además provocó un cambio en el centro de gravedad de la economía ecuatoriana. Los bancos que quebraron pertenecían a los grupos financieros de la cosa y vinculados a la agroexportación. La crisis financiera significó el fin del grupo Isaías (Filanbanco), el grupo Aspiazu (Banco del Progreso), el grupo Guerrero Farber (Banco La Previsora), el grupo Maspons Bigas (Banco del Pacífico), entre otros, y todos ellos centrados en la provincia de Guayas y la costa ecuatoriana.

La dolarización y la salida de la crisis financiera-monetaria cambiaron la arquitectura del poder financiero en el Ecuador y abrieron el espacio para la emergencia de nuevos grupos económicos, esta vez, sustentados en la sierra y vinculados a la globalización de la economía. Por vez primera desde la constitución de la república en 1830, el poder económico y el poder político coincidían en una sola ciudad: Quito.

En efecto, la ciudad de Quito concentra, por ser la capital de la república, importantes espacios de decisión y maniobra política, y luego de la crisis, se convierte en capital económica. Esto hace que las decisiones políticas que se adopten en la ciudad de Quito se conviertan en decisiones nacionales sin necesidad de consenso y negociación con las estructuras de poder de otras ciudades, en especial, de las elites de Guayaquil.

El surgimiento de las clases medias como actores políticos

Antes de la crisis monetaria y financiera de 1999-2000, el flujo migratorio era marginal. Luego de la crisis se convierte en estructural. Las remesas de emigrantes se incrementan de aproximadamente 900 millones de dólares en el año 1999, a cerca de 3.000 millones en el año 2006. Estas remesas implican una alteración en la relación ingreso-consumo que enmascara la situación real de la economía ecuatoriana y provocan cambios sociales, y uno de ellos será el aparecimiento de une fuerte clase media que se vincula a los procesos de dolarización de manera directa.

Sin embargo, la economía ecuatoriana no resuelve con la dolarización sus problemas estructurales sino que los esconde y los posterga. El sector productivo acusa el golpe de la dolarización y cede las prioridades del desarrollo al comercio y a las finanzas. El sector agropecuario experimenta un estancamiento fuerte. La economía empieza a gravitar en el sector primario exportador en su necesidad de dólares para financiar su circulante. La coyuntura internacional es favorable con el incremento de los precios del petróleo, y el Ecuador posterga todas las tareas de la modernización y el desarrollo para otro momento. La dolarización, por el instante, es financiada gracias a las remesas de emigrantes y al incremento de los precios del petróleo.

La dolarización produce fenómenos perversos: distorsiona el sistema de precios y convierte al sector rural en garante del consumo y la renta de las grandes ciudades gracias a un proceso de intercambio desigual entre el campo y la ciudad. El sector industrial no puede competir con los precios establecidos por la dolarización. Su crisis significa desempleo, que a su vez incrementa la presión por la migración.

Es este panorama de pérdida creciente de oportunidades, de empleos y de ingresos, el que motiva a una reacción de la ciudadanía en contra de la democracia, de la clase política y de los partidos políticos. En las elecciones del año 2002, contra todo pronóstico, la alianza de un grupo de militares jóvenes que se presentan como herederos de las jornadas que destituyeron al ex Presidente Mahuad, conjuntamente con el movimiento indígena, ganan las elecciones con una agenda nacionalista y antiimperialista, y con una propuesta de reactivación económica y equidad social. Su discurso fue siempre en contra de la clase política y

en contra del ajuste y reforma estructural del FMI y del Banco Mundial.

Empero de ello, una vez posesionado el nuevo Presidente, Lucio Gutiérrez, nombra como ministro de economía a un representante de los grupos financieros de la sierra, y partidario de la estabilidad y de las políticas de reforma estructural. Este cambio de prioridades hizo que el movimiento indígena dé por terminada su alianza política-electoral y que pase a la oposición al gobierno. De su parte, el gobierno para mantener su estabilidad política decide utilizar toda la estructura del Estado para debilitar al movimiento indígena.

El gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005), que continúa e intenta radicalizar la reforma estructural del Banco Mundial, entra en serios conflictos con el sistema político, que a la postre debilitan su margen de maniobra. Una sui géneris movilización social que se da básicamente en la capital de la república, autodenominada los "Forajidos", genera un nuevo tipo de movilización y protesta popular que obliga al sistema político a destituir a Lucio Gutiérrez, al igual que Mahuad, por abandono del cargo.

Este fenómeno social del "movimiento forajido" marca el acceso a la política de las clases medias quiteñas. Sus distancias con el sistema político proceden del hecho de que sus procesos de diferenciación social no coinciden con las propuestas, dinámicas, discursos y estrategias del sistema político.

Las clases medias han rebasado a ese sistema político. Lo constatan como un sistema anacrónico. Las clases medias no se reconocen en partidos políticos como el Partido Social Cristiano, cuya base electoral está en el subproletariado urbano de Guayaquil, o en el Partido Roldosista, que disputa la misma base electoral al PSC. Sus afinidades están cerca de la democracia cristiana, pero no pueden perdonarle a la democracia cristiana la crisis financiera de 1999 y su evidente colusión con la banca y la finanza. Tampoco adscriben al partido Izquierda Democrática, que tiene sus bases en sectores de clase media baja y que luchan por mayor ascenso social. Tampoco se reconocen en los partidos políticos de izquierda, y menos aún en el partido indígena Pachakutik.

Estas clases medias demostraron su capacidad de movilización durante el gobierno de Lucio Gutiérrez y cuando logran la destitución de Gutiérrez adquieren proyección y conciencia de su rol político. El es-

pacio que las convoca y converge es aquel de la crítica desde la moral al sistema político.

Como son un sector que ha surgido al calor de la dolarización y de la crisis financiera de 1999-2000, su mayor anhelo es la estabilidad. Acusan a la falta de ética y moral al sistema político y al sistema de partidos las recurrentes crisis institucionales. Se trata de sectores con capacidad de demanda económica y que se insertan al mercado en un proceso de recuperación económica.

La dolarización de la economía es su base de sustentación y desde la cual se producen los procesos de diferenciación social que le son inherentes. Estas clases medias son el correlato de aquel proceso en virtud del cual los grupos financieros de la costa ecuatoriana perdieron su peso estratégico en la crisis de 1999-2000. La quiebra de los bancos de la ciudad de Guayaquil y de la costa ecuatoriana, significó el fortalecimiento de los grupos financieros de la sierra. Es a la sombra de esos grupos y de las nuevas élites de poder, que se cobija este proceso de diferenciación social que producen estas clases medias.

Pero este proceso de diferenciación económica se convierte en proceso político. Las clases medias acusan al sistema político de generar inestabilidad en virtud de su falta absoluta de ética en el manejo de lo público. No significa que las clases medias hagan una crítica de los mecanismos patrimoniales, clientelares y corporativos de la política, que son característicos de los grupos financieros ecuatorianos, no llegan a tanto. Tampoco critican al modelo económico neoliberal como un mecanismo que altera las relaciones de manera radical entre el trabajo y el capital. Su crítica siempre y en todo momento está permeada por la moralización de la política y por las demandas de estabilidad.

Si critican a los partidos políticos, y si se movilizaron políticamente en contra de Lucio Gutiérrez, fue en función de su anhelo de garantizar la estabilidad que les otorga la dolarización y el mantenimiento de las relaciones de poder que les permiten crecer a la sombra de los nuevos grupos financieros.

Son estos sectores los que le dan sustento y proyección a algo que en el Ecuador era más un discurso legitimante que una realidad: el discurso de la ciudadanía. Las clases medias logran la transición a la polí-

tica justamente cuando identifican sus demandas particulares como demandas ciudadanas.

Estas clases medias tienen un locus específico que es la ciudad de Quito. Una ciudad que concentra poder político y económico. Las decisiones políticas que se toman en esta ciudad se convierten en decisiones nacionales. El discurso de la ciudadanía copa los espacios mediáticos y altera los discursos del sistema político. En efecto, en las elecciones del año 2006, el discurso electoral de los partidos políticos está en desfase con este sector emergente.

De ahí que los dos finalistas electorales de 2006, Alvaro Noboa y Rafael Correa, expresen las dos realidades más importantes del Ecuador: la profunda pobreza e iniquidad provocadas por el modelo neoliberal, y que se tradujo en el apoyo electoral a las propuestas mesiánicas del magnate bananero Alvaro Noboa, y, al otro lado del espectro político, la radicalidad de la moralización del sistema político de las emergentes clases medias, que apoyaron a Rafael Correa. Curiosamente, ambos candidatos se declararon antipolíticos. El primero acudía a responder las necesidades de vastos sectores de la población que ven en la dolarización una amenaza, mientras que el segundo los instaba a la moralización total de la política.

Estas elecciones demostraron las profundas grietas que atraviesan al Ecuador y la pérdida de horizontes reales al largo plazo. Porque el hecho de que haya ganado la segunda vuelta electoral el candidato Rafael Correa, no se debió a un cambio en la percepción de los ecuatorianos de la moralización del sistema político, sino a un cambio de estrategia del candidato Correa que asumió el discurso de su oponente.

Pero este candidato, que logró el apoyo de las clases medias con un discurso radical de moralización de la política a través de una Asamblea Constituyente, una vez electo, asume un principio de realidad y sabe que en su disputa con el sistema político tendrá que provocar una permanente fuga hacia delante. En efecto, se trata de una coyuntura especial porque el gobierno que triunfa en las urnas no tiene un solo diputado, habida cuenta de su decisión de no presentar listas electorales para diputados porque consideraba que el Congreso Nacional era una institución desprestigiada y que representaba los intereses de la "partidocracia".

La sintonía del presidente electo con las clases medias es total. Si es necesario cambiar el modelo económico neoliberal, según la lógica de la clase media emergente, no es tanto porque este modelo ha cambiado las relaciones de poder en función del capital financiero, sino porque ha provocado pobreza y ha destruido los vínculos familiares por la migración. Si es necesario cambiar al sistema político, no es tanto porque este sistema procesó la reforma neoliberal, sino por su corrupción y su falta de ética.

Se trata de un discurso que provoca un vaciamiento de los contenidos políticos de los discursos de los sujetos políticos que se opusieron y se movilizaron en contra del neoliberalismo, como los obreros y los indígenas, pero que, en cambio, es altamente funcional y receptivo para las clases medias.

Es un discurso que tamiza desde la moralización a la política y desde ahí provoca adhesiones instantáneas y al mismo tiempo permite trazar una línea entre amigos y enemigos. La democracia se fetichiza y se convierte en un objeto político en sí mismo. Es decir, cuando la clase media moraliza a la política, convierte a la democracia en un deber-ser desligado del contexto de correlaciones de fuerza y de poder de la cual es parte; así, al convertirla en objeto se la despolitiza y al hacerlo se entrega un valioso territorio al poder.

Para las clases medias emergentes, la democracia como objeto en sí mismo, se constituye en una especie de limbo político en el cual se resolverían por sí solos los problemas de clase y de discriminación. Para superar al modelo neoliberal, y siempre según la lógica de la clase media, haría falta más democracia. Pero en el fondo esa democracia que se demanda y que se exige, no es más que pura representación electoral. Incluso aquellas demandas de "democracia radical" no pueden superar el formato epistemológico del liberalismo.

La clase media que reclama democracia no ha problematizado el concepto de democracia, porque no tiene posibilidades históricas de superar los contenidos de la democracia liberal. En otras palabras, mientras que los obreros podían superar el discurso y la práctica de la democracia liberal con su propuesta emancipatoria del trabajo y del socialismo, y los movimientos indígenas podían ver a la democracia liberal como su enemigo, las clases medias se sienten cómodas al interior

de este concepto porque su realidad como consumidores y como sujetos individualistas y altamente racionales en función de las preferencias del consumidor y los mercados competitivos y eficientes, está justamente condicionada por los límites del liberalismo.

Sus demandas de más democracia son demandas liberales. Es como tratar de superar el control de los grupos financieros sobre la economía pidiendo más mercado. Decir "más democracia", tiene tanto sentido como pedir "más mercados". Las clases medias, no pueden superarse históricamente. La fetichización del concepto de democracia es correlativa a su deseo de fetichizar las condiciones de posibilidad como clase.

De ahí su adscripción a la estabilidad como un operador político desde el cual posicionarse en los nuevos escenarios. De la misma forma por la cual la clase media congeló el concepto de democracia, lo descontextualizó de las relaciones de poder, y finalmente lo despolitizó convirtiéndolo en un objeto de discurso y estrategia, también lo hizo consigo misma cuando se auto identifica como "movimiento ciudadano". Esta categoría de movimiento ciudadano a la cual apelan las clases medias, le permite crear un espacio aséptico en la política, y que es correlativo a su visión moralista del mundo.

Es decir, la clase media se fetichiza políticamente en sus formas de hacer política a través del concepto de ciudadanía porque no quiere asumir los contenidos de poder que implica toda participación política. Las clases medias no quieren arrebatar el poder a los grupos financieros. No quieren una sociedad socialista ni un Estado Plurinacional. Con un sistema político despolitizado están más que contentas de haber cumplido su rol histórico.

Por ello, la ciudadanía es otro concepto congelado en las posibilidades críticas y radicales de la política, por decirlo de alguna manera. La ciudadanía es otro deber-ser universalista que se legitima por sí misma y que no implica problematizaciones demasiado complejas.

Pero al estar por fuera de las relaciones de poder, la ciudadanía se convierte más en maquillaje de una forma de participación política en un determinado contexto electoral, que legitima las relaciones de poder de los grupos financieros y del modelo liberal, que en un cambio de esas relaciones de poder.

La apelación y la adscripción a la ciudadanía como identificador político de las clases medias da cuenta de los límites de su discurso, y de sus posibilidades históricas. La ciudadanía que la clase media reclama a un nivel epistémico es el correlato de la figura del consumidor. La clase media quiere sentirse tan ciudadana de la misma manera en la que se ve a sí misma como consumidora. Como consumidor, el ciudadano sabe que puede maximizar sus preferencias individuales en un juego libre de opciones al que identifica como mercado. Como ciudadano, el consumidor sabe que puede maximizar sus posibilidades políticas en un juego de libertad de elección.

Se trata de una percepción del mundo que es consustancial a las clases medias en esta hora que sienten el llamado de la historia. No son parte de las elites del poder, y tampoco son parte de los sectores más pobres y discriminados de la sociedad. Pero ahora, a diferencia de otros contextos, reclaman poder político y nociones de sentido desde sus propias particularidades.

Es esta clase media, surgida al calor de la dolarización de la economía, las remesas de emigrantes, el modelo neoliberal, la que sustenta al gobierno de Alianza País, y la que demanda la nueva Asamblea Constituyente. En esa demanda de Asamblea Constituyente, las clases medias hacen tabula rasa de los procesos de movilización y resistencia social y quieren convertirse en momentos fundacionales.

Para estas clases medias, la Asamblea Constituyente puede ser el espacio ideal para, al fin, moralizar al sistema político, aunque las relaciones de poder oligárquicas de los grupos financieros permanezcan luego de la Asamblea, intactas.

La Asamblea Constituyente se convierte en otro fetiche de las clases medias, de la misma forma que se fetichizó a la democracia y a la ciudadanía. Para fetichizar este espacio de resolución política la clase media pasa por anular la herencia de resistencias sobre las cuales sustentó sus propuestas electorales.

Anular el pasado es su condición de perpetuar el presente. Solo anulando el pasado puede pensarse en una estabilidad que se prolongue en el largo plazo. Anular el pasado es romper amarras con la clase obrera y con el movimiento indígena. En la coyuntura de la Asamblea Constituyente, las demandas de los obreros y de los indígenas, sobran.

Puede ser que se conviertan en aliados estratégicos a la hora de moralizar al sistema político, pero los contenidos de sus propuestas políticas rebasan el marco del liberalismo en el cual se sienten muy cómodas las clases medias, de ahí la indiferencia de esta clase media hacia los obreros y hacia los indígenas.

Quieta non movere, lo que está tranquilo no hay que desestabilizarlo, parece ser la divisa de la clase media: no mover la dolarización, no mover la estabilidad macroeconómica, no mover las relaciones de poder. Para ello hay que congelar el presente histórico. Y el discurso de la moral es uno de los discursos que contribuyen a que todo se mueva pero nada cambie.

La Asamblea Constituyente nace con el estigma de sus propios creadores: las clases medias. Una Asamblea en la que todo se mueve pero que en el fondo nada se cambiará. Sin embargo, hay un hecho político que es necesario establecer, y es que mientras para las clases medias la Asamblea Constituyente es la posibilidad de moralizar al sistema político y apostar a la estabilidad, para el gobierno de Alianza País es un recurso de sobrevivencia política.

Alianza País necesita de la Asamblea para recomponer sus posibilidades de poder a mediano y largo plazo. En virtud de su estrategia electoral de no presentar candidatos a diputados, Alianza País no tiene otro camino que la fuga hacia delante, y la Asamblea Constituyente es el espacio para ello.

Afortunadamente para Alianza País, el sistema político está agonizando, de ahí que no tenga interlocutores, porque sus interlocutores y contradictores están en un espacio que políticamente ha sido superado. La Asamblea Constituyente, para el gobierno de Alianza País, es el espacio de disputa con ese sistema político. En ese sentido, el gobierno de Alianza País, tiene las mejores opciones para imponer condiciones y asegurarse una hegemonía en la Asamblea Constituyente.

Pero hay otro aspecto en la Asamblea Constituyente y es que a pesar de la intención de las clases medias de convertir a la Asamblea en un espacio neutro de la política, y que tenga por objetivo modernizar al Estado y moralizar a la política, se está creando un espacio político que es aprovechado por el poder oligárquico de los grupos financieros.

Como un trasfondo silente pero presente, la dialéctica del poder

de los grupos financieros también se inscriben en las dinámicas de la Asamblea Constituyente, y en las propuestas de los movimientos ciudadanos. Se empieza a perfilar nuevamente la disputa entre los grupos financieros de la costa ecuatoriana, y en especial el grupo Isaías, contra los grupos financieros de la sierra, sobre todo el grupo Diners de Fidel Egas.

El autodenominado movimiento ciudadano, está más empeñado en fragmentar sus posibilidades electorales que en pensar en los complejos escenarios que se están abriendo desde sus dinámicas. Los grupos financieros saben que esta es una oportunidad de oro para reposicionarse. Para los grupos oligárquicos de la costa ecuatoriana, las discusiones de la Asamblea Constituyente son el espacio ideal para posicionar con fuerza el debate de las autonomías y fortalecer al modelo neoliberal.

Se trata de aquellas paradojas de las que alguna vez escribía con respecto al Ecuador, Leopoldo Benítez. En efecto, drama y paradoja parecen ser las coordenadas en las que la próxima Asamblea Constituyente refunde, una vez más, al Ecuador.

Notas:

1 Puede decirse que el caso de la democracia cristiana que estuvo dos veces en el poder sea una excepción (1981-1984 y 1999-2000), pero la primera vez llegó al gobierno por la vía de la sucesión presidencial.

Tercera Parte

LOS FUNDAMENTOS ECONÓMICOS EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Carlos de la Torre Muñoz

A puertas de que en el Ecuador se redacte una nueva constitución, el natural debate sobre su contenido ha enfatizado en la incorporación del tema económico de manera explícita en la futura carta magna, particularmente en lo que refiere a la definición del "modelo económico" a implementarse. Esta particularidad resulta novedosa en cuanto a que su único antecedente está en la constitución vigente teniendo en cuenta que los aspectos económicos, en mayor o menor medida, si bien se han incorporado en muchas de las constituciones que ha tenido el Ecuador, estos no han alcanzado la arrogancia de pretender condicionar bajo el marco jurídico fundamental todo el esquema teórico práctico en que tendría que sujetarse el manejo económico en el país.

Esta definición de un "modelo económico" en la Constitución de 1998, establecida literalmente como "sistema de economía social de mercado", casi desapercibida en la retina política y hasta desacatada en la praxis durante casi diez años, como se verá, últimamente ha ganado tal importancia que, desde ciertos sectores hasta se le ha planteado como la piedra angular de la nueva constitución a redactarse, junto con la -ahora indispensable para algunos- especificación del dólar como única moneda de curso legal.

La urgente traída a la memoria de las definiciones económicas constitucionales vigentes, un tanto forzada y a todas luces acomodaticia a la coyuntura política actual, viene a develar tanto los primeros indicios de un proceso de redefinición de las fuerzas políticas y de recomposición del poder fáctico, como la creciente preocupación de quienes históricamente –al menos en los últimos treinta años— lo han deten-

tado. En última instancia, en estos primeros encuentros en el debate alrededor de lo que debería ser la nueva constitución, particularmente en lo relativo al tema económico, está claro que las posiciones evidentemente contrapuestas apuntan a defender o rechazar el status-quo del manejo económico-político, simplificando el conflicto al espacio relativo a la inclusión del "modelo económico" apoyado en la sacramentación de la dolarización al nivel constitucional.

En última instancia, las presiones para la inclusión de una definición de "modelo económico" y otras especificidades en la nueva constitución chocan con la esencia de una carta magna, que no es otra cosa que la demarcación de los espacios fundamentales en los que se inscribe un proyecto nacional sobre la base de los derechos esenciales del pueblo, y no en puntualizaciones específicas que más bien competen al ámbito de leyes y normas subordinadas. Por ello, una malhadada introducción de temas económicos en la nueva constitución, si bien puede perpetuar uno u otro esquema de conducción de la economía nacional, ya resultando en una restricción efectiva de largo plazo o el característico fundamento politiquero para proteger constitucionalmente "los intereses de la Patria", consiste más en un direccionamiento particular de los preceptos que regirán la institucionalidad y juridicidad nacional, y de las acciones del Estado hacia determinados intereses que no necesariamente corresponden con el amplio interés nacional.

Cabe recordar asimismo, que una constitución es en resumidas la configuración de un pacto social en que los diversos grupos que conforman una nación convergen en los principios básicos de convivencia que garanticen el bien común. Esto implica necesariamente la cesión de posiciones inconsistentes con el bienestar general y, una definición de "modelo económico" en la pluralidad propia de una democracia y en la diversidad de opciones económicas que puedan adoptarse en función de sus características particulares y las cambiantes necesidades del país, resulta en un condicionante que, desde una forma de pensar y de mirar la realidad, orientará el destino colectivo sin la flexibilidad que puedan exigir los nuevos tiempos, ni la eficiencia que puedan demandar los siempre presentes imprevistos.

La inclusión de la temática económica en las constituciones ecuatorianas

La inclusión de la temática económica en las constituciones ecuatorianas, más que a una especificación de principios generales en una visión de largo plazo, ha correspondido en su forma y su fondo, tanto a las características sociales, políticas y económicas muy puntuales y coyunturales de cada época y, principalmente, a los intereses de los grupos de poder que terminaron condicionando su redacción, como a su visión particular de la economía y su manejo de acuerdo a sus propias necesidades. Desde esta perspectiva, es posible evidenciar un proceso evolutivo no lineal de la inclusión de la temática económica en las constituciones ecuatorianas, sujeto a su vez a un proceso histórico de maduración de intereses y de confrontación de fuerzas, en donde también hay pasajes involutivos que precisamente reflejan los vaivenes de la política nacional sin que sean otra cosa que las señales visibles de una sociedad en que persisten conflictos e inequidades todavía no resueltos.

En este sentido, es posible identificar cuatro momentos bien diferenciados. El primero, correspondiente a las constituciones redactadas a lo largo de los quince primeros años de la República (1830-1845), en que la temática económica simplemente no existe. Un segundo momento, que inicia con la Constitución de 1845 llegando a la de 1906 que rigió hasta la Revolución Juliana de 1925 en que la especificación económica corresponde a acciones de manejo práctico de la caja fiscal. El tercero, marcado por la Constitución de 1929 que dio un salto conceptual en el tratamiento político, económico y fundamentalmente social. Este momento dura lo que la vigencia de esta carta magna hasta su defenestración en 1938. De ahí hasta la Constitución de 1998 resulta difícil la conciliación de características que permitan a las constituciones intermedias agruparlas bajo algún criterio común en lo que al tratamiento de la economía se refiere. Son la de 1945 y la de 1967 las más relevantes, aunque bastante retrasadas respecto a los avances de la de 1929, y más bien redactadas desde perspectivas un tanto eclécticas desde la vorágine de los intereses y fuerzas que se han impuesto en los convulsionados años previos y posteriores al famoso período de estabilidad política 1948-1960. El cuarto momento inicia hace una década con la Constituyente de Sangolquí que, en un acto de suprema sabidu-

ría, o más bien de solapada intencionalidad, incluye en la Constitución de 1998 esta definición de "sistema de economía social de mercado". Y hoy, a puertas de una nueva, parece que a este momento le queda todavía tiempo de largo.

El primer momento: la inexistencia de temática económica

A la declaración del Ecuador como república independiente de Colombia en 1830, la preocupación evidente de las clases dominantes serranas y costeñas apuntaba de manera exclusiva hacia espacios puramente políticos. Es así que la primera Constitución sencillamente no tocó ni de lejos al tema económico. Esto puede entenderse y hasta justificarse desde el imaginario político y económico de los grupos de poder que rigieron en estas tierras en el primer tercio del siglo XIX.

Los procesos independentistas en varios puntos de América Latina que inician con el levantamiento de Quito en 1809 coinciden con la desestabilización del régimen monárquico español por la invasión francesa de Napoleón Bonaparte. Evidentemente esta coyuntura política de alguna manera azuza a los criollos de los estratos sociales más altos a hacerse del control político local cortando el molesto cordón umbilical con la Madre Patria. Definitivamente que el conducto económico de las consecuentes acciones dirigidas a conseguir la independencia estaba más enfocado hacia el recorte del drenaje de recursos que significaba la dependencia colonial, que al cambio de sistema económico.

El antecedente inmediato que de alguna manera condicionó a los incipientes incentivos económicos de la independencia está en las Reformas Borbónicas, conjunto de políticas dirigidas al manejo económico colonial emanadas desde inicios del siglo XVIII por iniciativa de los monarcas de la nueva dinastía que se hizo del trono español en 1700. Estas reformas se orientaron a perfeccionar los mecanismos de control y de explotación económicos en unas colonias de extensión continental, ya agotado el modelo "bullionista" de extracción de metales preciosos. Como consecuencia, los territorios del actual Ecuador enfrentaron dos realidades: la región de la Sierra Centro Norte, desarticulada ya de una dinámica comercial intra-colonial que le permitió desarrollar su economía desde la producción manufacturera textil dirigida hacia la gran de-

manda de los centros mineros del Alto Perú durante la segunda mitad del siglo XVI y las primeras décadas del XVII, se enclaustró en un modelo fundamentado en la producción agrícola para el autoconsumo a partir de la hacienda. Mientras que el puerto de Guayaquil y sus zonas aledañas aprovecharon de ciertas libertades para su inserción a los emergentes flujos comerciales con algunas metrópolis europeas. Es así que la dinámica económica serrana se fundamentó en un esquema de explotación de la mano de obra para la producción agrícola en un entorno de interrelaciones comerciales de baja escala y a nivel local en los entornos inmediatos de las ciudades. Por su parte, la economía de Guayaquil y la cuenca del Guayas principian con las exportaciones cacaoteras y en contrapartida con un comercio importador de manufacturas derivado de los recursos obtenidos de las primeras.

Al iniciar el Ecuador su vida republicana, las estructuras económicas vigentes no sufrieron alteraciones ya que los grupos dominantes en la Costa y Sierra con la independencia procuraron una mayor participación de sus réditos de los que antes también fue partícipe España sobre la base de los mismos modelos económicos existentes. Entonces, no había necesidad para definiciones a nivel constitucional en este sentido.

Por otra parte, la propia conciencia de quienes redactaron las primeras constituciones estaba lejos de una comprensión elemental respecto a la inclusión de la temática económica. Esto, en virtud de que la comprensión del manejo de la hacienda pública, principal espacio de la acción estatal en la materia, también estaba condicionada a la práctica colonial en que las disposiciones de política económica emanadas desde la Metrópoli iban dispersándose a lo largo de las extensas cadenas burocráticas hasta su aplicación, muchas veces sin la fuerza establecida en su concepción gracias al tradicional precepto de que "la ley se acata pero no se cumple"; mientras que el manejo más que económico, financiero, de los recursos locales quedaba en manos de los cabildos y su administración estaba sujeta al buen juicio de la autoridad de turno y no necesariamente a disposiciones expresas para tal efecto. Con ello, la percepción de lo que debería ser un buen manejo económico, y más aún elevar algunos de estos preceptos al espacio de las definiciones constitucionales, simplemente quedaba fuera de toda posibilidad de reflexión de quienes condujeron los destinos nacionales en esa época.

Tan es así, que la concentración de los esfuerzos en los aspectos políticos tanto en las acciones que llevaron a la independencia y luego nacimiento del Ecuador como república, como a su definición jurídica e institucional, derivó por ejemplo en hechos tan insólitos como la soberbia despreocupación del gobierno de Flores en la temática económica como cuando se hizo la repartición de la deuda de la independencia entre las tres repúblicas que antes conformaron la Gran Colombia sin que el país siquiera negocie, o el recurso extremo de la perforación de la moneda circulante –todavía española- para reducir su valor intrínseco ante los problemas monetarios de esos primeros años.

El segundo momento: las disposiciones sobre el manejo de la caja fiscal

Ya conformada la República, la segunda preocupación luego de la política en la que el régimen floreano puso todas sus fuerzas para su consolidación en un entorno inestable y hasta hostil, fue el tema económico desde la perspectiva de la necesidad de recursos para sostener la permanente secuencia de acciones bélicas de las que requería para su supervivencia. En un primer momento, los aportes de los grupos partidarios y la práctica usual de los ejércitos de ese entonces que suplían su aprovisionamiento a su paso por las haciendas y propiedades, en su propio desorden como fuentes de recursos para las fuerzas gubernamentales, alejaban la preocupación de los principales actores políticos de la necesidad de definir e institucionalizar el manejo económico estatal.

Pero el natural proceso de maduración republicano y la evolución política que derivó en la Revolución Marcista de 1845, ya exigían de definiciones más claras en este sentido. Es así que la Constitución de ese año, nacida al fragor de circunstancias políticas complejas y de condicionamientos económicos más propios de un Estado, que de las campañas caudillistas de los años anteriores, llevó a la inclusión de breves disposiciones relativas a la aprobación del gasto público por parte del Congreso.

Con ello, las primeras disposiciones constitucionales en materia económica aparecen como condicionantes puntuales al gasto de los gobiernos a regularse a través de la participación del Congreso, que apa-

recía como un nuevo actor en el balance de los poderes estatales que en un principio se concentraban desproporcionadamente en la figura presidencial. Esta intencionalidad reguladora, más que orientada hacia las buenas prácticas que deberían regir al gasto estatal en función de los más altos intereses nacionales, apuntaba a controlar la capacidad de gasto del ejecutivo precisamente dirigido a sustentar sus intereses políticos a través de la utilización de la fuerza militar. La fórmula era simple: en el control en la capacidad de gasto del gobierno por parte del Congreso resultaría en el control de su capacidad bélica como recurso para la imposición de intereses particulares.

Pero esto definitivamente no garantizaba tampoco que se abran espacios para el beneficio común, sino la posibilidad de imposición de otros intereses, también particulares que no coincidan con los del Ejecutivo.

De manera específica, cabe resaltar ciertas características de las constituciones de 1851, 52 y 1861. En las dos primeras, en lo que corresponde a las atribuciones del Ejecutivo se establece su obligación de cuidar la "exacta recaudación y legal inversión de las rentas públicas", mientras que en la de 1861 se expresa la de "cuidar de que la administración e inversión de las rentas nacionales sean conforme a las leyes".

Estas sutiles diferencias reflejan claramente la medida de las circunstancias en que las respectivas constituciones fueron redactadas. En las de 1851 y 1852, se hace referencia específica a los ingresos fiscales en cuanto a su recaudación "exacta" mientras que en la de 1861 no hay alusión expresa a los ingresos pero si a los gastos, al igual que en las anteriores, solo hay relación con la administración de las rentas conforme a las leyes.

Si bien las situaciones política y económica del país entre 1851 y 1852 enfrentaron episodios de gran vulnerabilidad, la Constitución de 1861 redactada luego de la gravísima crisis de 1859 que amenazó la propia existencia de la República del Ecuador, requirió dejar los espacios suficientes para que el Estado pueda condicionar los ingresos de la caja fiscal a instancias inferiores a la constitucional dada la precariedad de estos en aquellos años de redefinición política.

Un avance conceptual se produce con la Constitución de 1906 en que el manejo de la caja fiscal se define ya a partir de la utilización del

"Presupuesto Nacional" como instrumento para su planificación y ejecución, y se establece expresamente la imposibilidad por parte del Ejecutivo consignar egresos para los cuales no existan los ingresos que permitan cubrirlos. También consta de manera explícita la imposibilidad de incluir como ingresos fiscales a los "empréstitos".

Estas particularidades obedecen precisamente a una época de transición en la sociedad y economía ecuatorianas. Cabe recordar que esta Constitución redactada para el segundo período presidencial de Eloy Alfaro coincidió con una realidad cambiante en lo económico. La modernización del Estado, y del país en general requerían de un mayor dinamismo en el manejo de las finanzas públicas, principalmente por las necesidades generadas por una política de inversión estatal importantísima en la construcción de grandes obras de infraestructura como fue el caso del ferrocarril. Asimismo, las necesidades financieras también ampliadas ya habían embarcado al Ecuador en los años próximos anteriores en una dinámica hoy común: el endeudamiento público externo e interno. Hasta la Revolución Liberal de 1895, la principal obligación con el exterior constituía la propia Deuda de la Independencia cuya amortización a lo largo de los primeros años de la República había tenido sus vaivenes y los medios coercitivos de los países acreedores iban, como era lo usual, hasta amenazas de intervenciones militares. Pero con las necesidades de recursos para el ferrocarril, los procedimientos de endeudamiento se equipararon al estado de situación de las finanzas internacionales, a la vez que el Ecuador de a poco se iba incorporando a una dinámica de relaciones internacionales de la que antes había estado al margen.

Por otra parte, la dinámica comercial guayaquileña había generado la situación propicia para el aparecimiento de la banca privada desde la segunda mitad del siglo XIX, mientras que en Quito y Cuenca, para fines de siglo estaban ya apareciendo estas instituciones en apoyo a cierta flexibilización de las estructuras económicas en estas ciudades. Este avance en que la intermediación financiera aparece como un elemento dinamizador de la economía nacional, también permite al Estado el acceso a una nueva fuente de recursos: el endeudamiento interno.

Es por ello que la Constitución de 1906 recoge estas características en lo que se refiere al manejo de la caja fiscal, siendo este último es-

pacio, el del endeudamiento estatal con la banca privada el que a la larga terminaría subyugando el Poder al control del capital bancario guayaquileño durante el denominado período plutocrático que terminaría violentamente en 1925 con la Revolución Juliana.

El tercer momento: la nueva visión social y económica

La suma de varias situaciones internas y externas en lo político e ideológico convergen en un momento clave de la historia ecuatoriana: la Revolución Juliana.

El ya explicado condicionamiento político del Estado ecuatoriano al capital financiero de la banca privada guayaquileña, así como una secuencia de medidas económicas que fueron minando el bolsillo ciudadano desde años antes, encendieron la chispa revolucionaria que alteraría el curso político y económico de la nación desde 1925. La crisis económica que reventaría ese año puede rastrearse hasta una década atrás cuando en coincidencia con las crisis de las economías europeas beligerantes en la Primera Guerra Mundial y consecuencia de ellas, se decretó la inconvertibilidad en oro del sucre provocando su devaluación progresiva y el consecuente empobrecimiento de la población, resultado a su vez de un deterioro progresivo de las cuentas fiscales por la reducción de las recaudaciones por las exportaciones de cacao hacia esos mercados.

Estos elementos, contextualizados en un entorno internacional en que el romanticismo de la Revolución de Octubre de 1917 estaba todavía fresco con sus fundamentos socialistas, contribuyeron al caldo de cultivo del cual surgirían las reformas julianas que a su vez se nutrirían de un ejemplo más cercano que constituía la Revolución Mexicana iniciada en 1911 y consolidada en el mismo año de la rusa.

Por otra parte, la oficialidad al interior de las Fuerzas Armadas nacionales, para esa época ya profesionalizada y bien formada gracias a los esfuerzos del propio Alfaro, dos décadas atrás, con sus ideas reformistas y surgidas como estos oficiales, de una clase media que iba consolidándose en las urbes ecuatorianas, completaron el cuadro explosivo que dio fin al poder plutocrático que había regido al Ecuador en un proceso de consolidación desde los propios días de la Revolución Liberal.

Con la Revolución Juliana y la reconfiguración política del Estado y la economía, la redacción y promulgación de una nueva constitución era esencial. Esta nueva carta magna vio la luz en 1929 marcando un hito en lo que a las disposiciones económicas, políticas y sociales se refiere, al establecer por primera vez elementos de definición conceptual e institucional en el manejo económico en el Ecuador

En lo concerniente al manejo de los recursos fiscales, la Constitución de 1929 extiende mucho más los alcances de los elementos ya planteados en la de 1906 en que se establecía como premisa un presupuesto equilibrado en sus ingresos y gastos. Asimismo, circunscribe los aspectos fundamentales del manejo económico fiscal a su regulación legal.

En la parte social, esta Constitución introduce aspectos puntuales respecto a la protección del trabajo y su libertad, definiciones sobre la contratación laboral y salarios, especialmente en lo que a su justicia se refiere. Como elementos fundamentales se plantean también los principios de la seguridad social por primera vez en la historia republicana, así como las garantías y protección a la maternidad, entre otros.

En cuanto al tema institucional, configura también por primera vez en la instancia constitucional los elementos en los que se asentarían las instituciones de control como son la Procuraduría y la Contraloría, el propio poder judicial a través de la Corte Suprema de Justicia, y principalmente las instituciones dirigidas al manejo monetario y control bancario como son el Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos, ya fundados en 1927.

Con el agotamiento de las reformas julianas y la reconfiguración de los distintos intereses económicos particulares, para 1932 la situación política y económica del Ecuador llegó a otro punto de quiebre que se prolongaría por más de una década en un largo ínterin caracterizado por una secuencia infinita de pugnas políticas y manejos económicos a la medida de las fuerzas ostentadoras del poder real en cada corta coyuntura en la que podían mantenerse en esa posición. Salvo un relativo receso en la discontinuidad de los huéspedes de Carondelet, desde 1940 a 1944, correspondiente a la administración de Arroyo del Río, caracterizada por otros gravísimos problemas en los que se cir-

cunscribió la gran pérdida territorial producto del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, las aguas no volverían a su cauce hasta la inauguración del muy referido período de continuidad democrática que desde 1948 se prolongaría por 12 años.

En este ínterin, cabe destacarse que la inclusión de la temática económica en las diversas constituciones aparecidas durante ese período, sufrió reveses frente a los avances logrados en la de 1906 y, principalmente en la de 1929. Los aspectos económicos referidos en las constituciones surgidas desde esta última, es decir las de 1945 y 1946, más encajan en una lógica ecléctica de inclusión de elementos dirigidos a favorecer determinadas necesidades (particularmente la de 1946 respecto a la previa más evolucionada). En este sentido, la Constitución de 1945 incluye una sección denominada "de la economía", incorporando disposiciones generales respecto a la propiedad, los principios de justicia económica, aspectos de planificación económica y otros elementos de carácter general compatibles con el sentido de lo que debe ser una carta magna. La de 1946 enfatiza la temática económica en la sección denominada "Contraloría General y Superintendencia de Bancos" al reforzamiento del papel de los organismos de control en los ámbitos fiscal, financiero y empresarial.

Por otra parte, sin que se pueda definir algún elemento muy concreto de similitud en las constituciones posteriores a la de 1929 a efectos de clasificarlas en un momento particular, cabe también mencionar algunos aspectos interesantes de aquellas surgidas en un nuevo ínterin de inestabilidad surgido en los años sesenta.

Con los esfuerzos para retomar la senda democrática, luego de que en 1966 la Junta Militar que asumió el Poder en 1963, encargara la Presidencia al ex ministro placista Yerovi Indaburo, la Constitución promulgada en 1967 amplia el tratamiento de los temas económicos bajo el "Título V. De la Economía" compuesto de cuatro capítulos que, partiendo de las disposiciones generales características en que el Estado queda comprometido a garantizar niveles adecuados de bienestar para la sociedad, tratan como elementos sustanciales, la planificación económica estatal, y los regímenes tributario, monetario y bancario, estableciéndose explícitamente la participación del Banco Central en estos dos últimos.

En una situación con algunos paralelismos, una década más tarde en un nuevo esfuerzo para volver a la democracia, el gobierno militar instaurado en 1976, para 1978 convocó al pueblo ecuatoriano a un referéndum para la adopción de una nueva constitución redactada por una comisión ad-hoc el año anterior. Esta, la Constitución de 1978, ganadora de este proceso de consulta popular y en vigencia desde el 10 de agosto de 1979, no presenta novedades importantes respecto a la de 1967 en lo que al ámbito económico se refiere, reproduciendo las definiciones institucionales básicas y los elementos generales orientados a garantizar el bienestar material de los ecuatorianos.

El cuarto momento: el "modelo económico"

Luego de los avatares políticos de mediados de los años noventa, resultado de las fricciones propias de una sociedad que no puede resolver adecuadamente los problemas de injusticia económica y en que la conflictividad alcanza las más altas esferas del manejo político, es convocada en 1997 una Asamblea Constituyente a un recinto militar en Sangolquí para la redacción de una nueva carta magna que guíe los destinos nacionales hacia el siglo XXI.

En lo económico, la Constitución promulgada en 1998 el nivel máximo de definiciones que llegan a la arrogancia de establecer de manera explícita y detallada en los artículos 242, 243 y 244, el "sistema de economía social de mercado" como el modelo fundamental a implementarse.

La inclusión en la constitución vigente de la temática económica al nivel de la definición del "modelo" y especificidades tales como la determinación de la moneda nacional y funciones operativas de ciertas entidades, como es el caso del Banco Central, más allá del establecimiento de principios fundamentales, resulta hasta sui géneris por cuanto el propio sentido de una constitución, como la definición normativa de los elementos sustanciales en los que se deberá asentar la estructuración subsiguiente de la totalidad del marco jurídico de una nación, no compatibiliza con la especificación puntual de modelos, estructuras, competencias e instrumentos económicos a aplicarse desde una perspectiva operativa. Pero más allá de una posible inconsistencia

entre los espacios en que operan los lineamientos de una carta constitucional y el manejo de la economía en un país, la praxis propia de este último, su dinámica y cadencia no pueden condicionarse de ninguna manera a conceptos dogmáticos que están dirigidos a configurar el basamento elemental en que se sustenta un sistema político-jurídico de una nación.

En este sentido, tanto en el Ecuador con la constitución vigente, como en otras partes en las que se ha violentado esta independencia natural de ambos espacios al incorporar al "modelo económico" y otros aspectos operativos en las cartas fundamentales, las rigideces artificialmente configuradas tal vez con algún sentido práctico, han terminado siendo camisas de fuerza que al momento en que las coyunturas han exigido de golpes de timón o de acciones económicas emergentes, solo han generado debates jurídicos infructuosos y hasta interferencias que han puesto en riesgo las posibles soluciones adoptadas.

Uno de los casos notorios en este sentido fue la Argentina en el tiempo de la "convertibilidad", sistema monetario y cambiario que para su implementación exitosa a través de la generación de confianza en el público, llevó a principios de los noventa al establecimiento de la paridad cambiaria al nivel de mandato constitucional. Una década más tarde, esto resultó en una complicación enorme cuando la economía de este país colapsó precisamente por el agotamiento del propio esquema de "convertibilidad" que sin una modificación constitucional no podría reverse, que por otra parte, no es algo fácil de hacerse con la premura necesaria, con el consecuente agravamiento de la situación.

En el caso del Ecuador, la adopción del dólar como moneda de curso legal en 2000, marcó también una contravención a la definición constitucional del sucre como moneda nacional, salvándose precariamente esta situación con la emisión local de moneda fraccionaria ambigua en su denominación (no se sabe si son fracciones de sucre o dólar), así como con las funciones del Banco Central del Ecuador que perdió su condición de Instituto emisor.

De esto, queda claro que lo más grave está en implantar en una constitución una definición de "modelo económico" a seguirse. Primeramente, porque el concepto de modelo económico, todavía no bien entendido por los economistas y cientistas sociales locales, no corres-

ponde de manera adecuada a una categorización de todo un universo de acciones prácticas que en materia económica se desarrollan en una nación. El propio concepto de lo que es un modelo, es decir, su condición de instrumento analítico de simplificación estructurada de la realidad para el estudio o interpretación de cierta fenomenología, distancia completamente su utilización como un mandato constitucional.

Pero entonces, cuál fue el sentido de incluir en la constitución la definición explícita de un sistema de economía social de mercado. No será la cura en sano, o al menos su mímica aparente frente a los avances de eso que los latinos llamamos neoliberalismo.

Ante el peligro de que el calor del debate respecto a la nueva constitución a redactarse, lleve a repetir la inconveniencia de especificar el modelo o sistema económico a implantarse en el Ecuador, más allá o en vez de los principios sustanciales y necesarios, es importante analizar a qué corresponde desde una perspectiva técnica dicha definición y su viabilidad práctica de constituirse en un elemento normativo fundamental en un país.

En lo que concierne a la especificación establecida en la Constitución de 1998 en su artículo 244 en que se establecen las obligaciones del Estado ecuatoriano "dentro del sistema de economía social de mercado", se hace alusión a este concepto que viene a enmarcarse en las categorizaciones modernas que identifican prácticas económicas regidas bajo ciertas líneas particulares. Algunas fundamentadas en determinados marcos teóricos constitutivos de la economía como ciencia, y otras derivadas de la no muy santa injerencia de organismos internacionales y sujetas a proyectos e intereses de ciertos grupos dominantes locales y extranjeros, más bien identificadas en un discurso político que busca asociarlas a la denominación de una línea del pensamiento económico.

En ese sentido, el concepto técnico de modelo se ha ampliado para identificar, agrupar y clasificar prácticas comunes en el manejo económico de los países, pero siempre supeditado al espacio más amplio de las relaciones económicas reales que pueden atravesar más de un sistema o modo de producción (en el Ecuador claramente conviven una economía capitalista moderna en los espacios urbanos con formas más próximas a un capitalismo precario sustentado en actividades agropecuarias en el campo). En ese sentido, la interpretación de lo que

es un modelo corresponde más bien a una supeditación particular enfocada hacia objetivos específicos en el marco del sistema capitalista predominante.

De todas formas, esta apreciación de modelo no podría contaminarse con elementos distintos a su ortodoxia para serlo tal. Pero la práctica efectiva obliga precisamente a dificultar la utilización del término "modelo" para identificar, agrupar y clasificar las acciones desarrolladas. En términos más específicos, en el caso ecuatoriano queda claro que la determinación del "sistema de economía social de mercado" en la actual constitución viene a ser la cura en sano frente al lugar común que atribuye la implantación del denominado "modelo neoliberal" en las últimas décadas, que de modelo y de neoliberal no tiene nada, y más bien es la forma de referirse a la implementación de ciertas "recetas" resultando talvez un mejor término, que apenas se aproximaron a los lineamientos teóricos del libre mercado establecidos en la corriente neoliberal del pensamiento económico.

Frente a ello, cabe profundizar en la concepción equivocada que se tiene de estos denominados "modelos" precisamente para alertar sobre su también equivocada posible inclusión en la nueva constitución. Este denominado "modelo neoliberal" al que se le atribuye de ser instaurado desde principios de los ochenta y vigente en la práctica hasta este nuevo siglo (entonces en flagrante desacato constitucional), debería entonces basarse en los principios teóricos neoliberales. Estos principios, sin santificarlos obviamente, y también sujetos a muchas críticas, favorecen al mercado por sobre el estado como el principal mecanismo para la correcta asignación de recursos en la economía. Pero no es cualquier mercado, es el libre mercado y aproximado a la competencia perfecta. Esto es, el mercado en que existen muchos compradores y vendedores sin que individualmente tengan el suficiente poder para poder condicionar los precios y/o las cantidades, al contrario de lo que sucede en los monopolios, oligopolios y monopsonios.

Este "modelo neoliberal" al que constitucionalmente ya se lo quiso exorcizar, en la práctica se ha caracterizado por esfuerzos importantes en la privatización de muchos espacios que fueron de exclusividad estatal, pero con fallas precisamente corregidas bajo la apreciación teórica. Por ejemplo, desde la perspectiva "neoliberal" es

consistente la privatización de las empresas estatales para que adquieran eficiencia en el sector privado; eso, claro, si entran en un mercado en que existe competencia. Si no, la propia doctrina "neoliberal" plantea la incorporación de correctivos que eviten que de un monopolio estatal ineficiente se pase a uno privado explotador. Eso puede lograrse en la práctica a través de leyes de competencia (antimonopolios), que precisamente en el Ecuador no han logrado promulgarse. En la misma línea, desde el neoliberalismo teórico cualquier injerencia estatal relativa a controles de precios en los mercados resultaría casi en sacrilegio contra las bondades de la interacción de oferta y demanda. Pero nuevamente, en competencia perfecta. En lo que concierne al Ecuador, casi cualquier mercado resulta estar inmerso bajo estructuras monopólicas u oligopólicas. Basta hacer cuentas del número de empresas que producen desde los bienes de primera necesidad. Con los dedos de una mano se pueden contar el número de ingenios azucareros, fábricas de aceites y jabones, grandes piladoras de arroz, productoras avícolas de escala nacional, etc; no se diga, la importación de trigo controlada por una sola empresa o las importaciones del país concentradas en apenas tres o cuatro grupos. Otro claro ejemplo de estas inconsistencias entre la práctica y lo que debería ser un "modelo" neoliberal si verdaderamente existe o lo que sea que se esté implementando está en los esfuerzos privatizadores de la telefonía fija en el Ecuador. Cuando en 1994 se pretendió privatizar el antiguo EMETEL, bajo la supuesta lógica de la competencia requerida en el mercado, se la escindió en las actuales Andinatel y Pacifictel, sustentando esta decisión en el argumento de que así se evitaría trasladar el monopolio del Estado al sector privado. Pero la naturaleza propia del servicio de telefonía fija por la que ambas empresas a privatizarse operarían en áreas geográficas distintas, solo las volvía en monopolios más pequeños y más fáciles de venderse a inversionistas con menores recursos y en condiciones de ventaja (tal vez nacionales por sobre las grandes telefónicas transnacionales que se interesan por mercados mucho más grandes). Asimismo, lo que sucedió con la telefonía móvil. Las reformas a las leyes de telecomunicaciones, en aras de favorecer la competencia en el mercado apoyaron a la conformación de un duopolio con concesiones y seguridades por 15 años, que cuando

apareció un tercer competidor estatal, casi no pudo ingresar al mercado ya controlado, dividido y explotado.

O la tamaña inconsistencia debida a la "apertura" a la competencia privada de la distribución y comercialización de los derivados del petróleo, resultado de las reformas a la Ley de Hidrocarburos de 1994. Mientras se le coartaba a Petrocomercial esta potestad y se obligaba a los centros de expendio particulares a incorporarse bajo franquicias o asociaciones con las grandes transnacionales petroleras que supuestamente "competirían" en precios (a partir de un precio fijo a nivel de centro de distribución) y en servicio (con gasolineras modernas que incluyen supermercados), se fijaba por otra parte un margen de utilidad (práctica contraria al libre mercado) adicional a la intermediación de estas transnacionales "de marca" que ahora nos obliga a todos a pagar más por cada galón de combustible para que estos agentes privados vivan bien.

Estos ejemplos confirman que eso que se denomina como "modelo neoliberal" y que la Constitución de 1998 quería apartar, no es ningún modelo por cuanto no existen ni consistencias con un marco teórico particular (el neoliberal) ni una organización clara ni sistematización en su praxis. Resulta entonces que este "modelo" solo es una secuencia de acciones económicas independientes respecto a una estructuración teórica o práctica que solo buscan favorecer a determinados intereses particulares.

En la misma línea se asienta la obligatoriedad constitucional actual de supeditar el manejo económico al "sistema de economía social de mercado" que vendría a ser otro "modelo" que hace referencia a la práctica económica que se ha desarrollado en algunos países europeos como es el caso de los nórdicos. Esta identificación corresponde a un manejo en que, sin descartar al mercado como principal mecanismo de asignación de recursos, el Estado adquiere particular importancia como actor ocupado de precautelar el bienestar de la sociedad con su participación en aquellos espacios en que el mercado no es eficiente y en los que pueden darse conflictos de intereses entre el beneficio económico y el social.

Entonces, con el afán de institucionalizar este nuevo enfoque, políticamente aceptable en un entorno en que la agitación social pro-

ducto de las inequidades, no debidas a ningún modelo, sino precisamente a la carencia de uno verdadero, la constitución vigente plantea:

> "Artículo 242.- La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios: y a la propiedad de los medios de producción.
>
> Artículo 243.- Serán objetivos permanentes de la economía:
> 1. El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.
> 2. La conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un crecimiento suficiente y sostenido.
> 3. El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.
> 4. La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la distribución equitativa de la riqueza.
> 5. La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.
>
> Artículo 244.- Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá:
> 1. Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. Las actividades empresariales pública y privada recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizarán l a inversión nacional y extranjera en iguales condiciones.
> 2. Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada.
> 3. Promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos. Impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen.
> 4. Vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley y Regularlas y controlarlas en defensa del bien común. Se prohíbe el anatocismo en el sistema crediticio.

5. Crear infraestructura física, científica y tecnológica; y dotar de los servicios básicos para el desarrollo.
6. Emprender actividades económicas cuando lo requiera el interés general.
7. Explotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con la participación del sector privado.
8. Proteger los derechos de los consumidores, sancionar la información fraudulenta, la publicidad engañosa, la adulteración de los productos, la alteración de pesos y medidas, y el incumplimiento de las normas de calidad.
9. Mantener una política fiscal disciplinada; fomentar el ahorro y la inversión; incrementar y diversificar las exportaciones y cuidar que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del país.
10. Incentivar el pleno empleo y el mejoramiento de los salarios reales, teniendo en cuenta el aumento de la productividad, y otorgar subsidios específicos a quienes los necesiten."[1]

Más allá de la infinidad de flagrantes violaciones a estos preceptos que pueden identificarse en la historia reciente del manejo económico en el Ecuador, desgraciadamente solo constituyen un listado de buenas intenciones supeditadas a una coyuntura particular o simplemente lógicos principios que deben guiar todo esfuerzo de las autoridades de turno en cualquier parte del mundo si su interés es el del beneficio común.

Esto implica que la definición de un "modelo" en la constitución no solo que es un yerro por cuanto no existe un "menú" de modelos para escoger el que más convenga, —de hecho no existen verdaderos modelos (aunque ahora hasta se menciona al "modelo venezolano", "boliviano", etc.)— sino que no garantiza en lo más mínimo que las autoridades de turno, y en general las instancias llamadas al manejo económico, se sujeten a todo un listado de lo que "debería ser" bajo el agravante de que esta lista puede extenderse ad infinitum a voluntad de la capacidad, juicio (o su falta) e intereses de los llamados a redactar la constitución. Asimismo, la temporalidad que supone la vigencia de una constitución, claro en sociedades bien organizadas y con altos niveles de institucionalidad, puede superar de largo la temporalidad de un "modelo" económico.

Asimismo, las disposiciones definidas en este supuesto "modelo" no necesariamente corresponden o resultan de la simple voluntad de autoridades y actores económicos, sino que deberían ser efectos de condiciones estructurales configuradas en el largo plazo. Por ejemplo, el numeral 9 del artículo 244 habla de la obligación del Estado de diversificar las exportaciones, cuando esto depende de la estructura productiva del país, de las ventajas comparativas y competitivas que se han configurado en el tiempo, de la capacidad empresarial y hasta de las condiciones naturales del país. Así que por más buena voluntad que se pueda tener en este sentido, existen condicionantes técnicos que impedirían el cumplimiento de la constitución.

Por ello, lo correcto, aún cuando en este caso haya que imitar a otros, la nueva constitución deberá limitarse a establecer disposiciones relativas a los derechos económicos fundamentales de los individuos y entidades a respetarse, como sería lo relativo a la propiedad privada, a la libertad del ejercicio económico, a la libertad de asociación, la institucionalidad en el ámbito económico, etc. Al contrario, pensar que en la nueva constitución ecuatoriana se deba introducir otra vez el modelo económico a seguirse, estaría en lo correcto si las constituciones de los Estados Unidos o de otros países de economías desarrolladas, por ejemplo, habrían incorporado disposiciones estableciendo que sus "modelos" serían capitalistas, imperialistas o pos imperialistas quizás, y que sus estados estarían en la obligación de garantizar la explotación de economías de menor desarrollo por parte de sus empresas transnacionales, restricción a los flujos de migrantes desde esos mismos países para proteger los niveles salariales locales o condicionar a estas mismas economías a sus propios intereses a través de la manipulación de los organismos multilaterales.

Así que hay que diferenciar entre la inclusión de elementos conceptuales de definición de derechos y obligaciones económicas fundamentales, y un "modelo" en la nueva constitución, que en el mejor de los casos terminaría siendo un "saludo a la bandera" inútil en su fin, o quizás en un limitante importante que aprovechado por las consuetudinarias "interpretaciones" que pueden adecuarse al interés del poderoso de turno, termine siendo una traba para el tan ansiado desarrollo económico y social del Ecuador.

Pero entonces, por qué hay ahora un interés muy particular de ciertos sectores del país para la inclusión expresa de la definición del "sistema de economía social de mercado" en la nueva constitución como precepto máximo para la regulación de la praxis económica estatal.

Luego de entender al menos la esencia de lo que significa en otras tierras este "modelo" si bien en el mejor de los casos, su determinación constitucional puede quedar como otro más de los folclorismos propios de nuestra realidad mágica, en el peor de los casos puede resultar no en una herramienta impulsora de ciertas prácticas económicas particulares, sino en una herramienta restrictiva de ciertas prácticas económicas que pueden no convenir a los intereses particulares que quizás lo que buscan con la definición de "economía de mercado" es solapar acciones que más bien pueden identificarse con hechos sucedidos en la ahora popular "larga noche neoliberal".

No es casualidad que sean grupos claramente identificados en términos regionales y económicos los que apoyen la inclusión de este "modelo" en la nueva constitución, precisamente en lo que a la palabra "mercado" se refiere. Es precisamente el concepto de mercado, elevado a disposición constitucional el elemento sustancial que puede condicionar el ejercicio económico del Estado ecuatoriano a favor de ciertos grupos de interés.

El espectro total del debate económico está limitado en sus extremos definidos como izquierda y derecha, precisamente por los dos agentes dinamizadores de las economías: el estado y el mercado. La izquierda extrema corresponde a la concepción del estado como el único asignador y distribuidor de recursos y productos en una economía, mientras que la derecha extrema atribuye exclusivamente estas acciones al mercado. En ambos casos extremos queda excluido el otro agente, y cualquier posición intermedia corresponde a combinaciones en que cada uno participa en proporciones complementarias.

En este sentido, la determinación de una "economía social de mercado" donde lo social no es relevante, es decir, una "economía de mercado" como precepto constitucional automáticamente se convierte en un medio de exclusión de cualquier tipo de participación estatal en la economía. Esto, claramente enmarcado en la línea "neoliberal" que en años anteriores favoreció al desplazamiento de muchas actividades

económicas de la égida del Estado a la de la empresa privada, de donde se pueden sacar muchos ejemplos clarificadores.

Una de las más graves falencias de la economía ecuatoriana está dada en la vulnerabilidad que tiene respecto a su base energética. La disponibilidad y acceso a la energía viene a ser el sostén de toda economía moderna y de su administración fundamentalmente estatal hasta principios de los noventa, bajo los argumentos de la ineficiencia del sector público para su manejo, se ha procedido a un sistemático proceso de privatización y desinstitucionalización que acabó con entidades como el INECEL en lo que a electricidad se refiere, o el debilitamiento de PETROECUADOR hasta su estado actual.

Solo mirando la situación actual en la que no existe planificación eléctrica al extremo de alcanzar una vulnerabilidad que no corresponde a estas épocas frente a la provisión de esta energía, sujeta a los vaivenes climáticos del austro ecuatoriano, o la desgracia nacional que resulta la distribución de la electricidad en Guayaquil con todos los sobresaltos desde el antiguo EMELEC a la actual CATEC que no es ni empresa, sino un híbrido administrador de recursos energéticos nacionales que terminan favoreciendo a unos pocos. O el tema petrolero, en que la empresa estatal ha sido desangrada por una ley de hidrocarburos que en 1994 ató la que debería ser una administración técnica a la dependencia política y económica de un Estado central cuyas habilidades no están estrictamente en el campo petrolero. Todo para qué. Simplemente para que esos espacios dejados por el Estado pasen a ser ocupados por la empresa privada que de eficiente no puede regodearse especialmente cuando se apropia de monopolios u opera bajo estructuras oligopólicas y manteniendo el control de sus intereses a través de un Estado subyugado a ellos. Es decir, el Estado, de administrador de estos recursos, se ha convertido en el empleado de los intereses privados precisamente en su acción directa sobre estos mismos recursos.

Esto puede explicar no solo los hechos últimos en que sectores identificados con determinados intereses económicos favorecen al famoso "sistema de economía social de mercado", sino también el rechazo por parte del Congreso del proyecto de Ley de Soberanía Energética enviado por el Ejecutivo, respecto al cual ningún ecuatoriano podría oponerse.

En resumen, la determinación de un "modelo", cualquiera que este sea, a nivel constitucional implica necesariamente un condicionamiento al manejo económico que puede utilizarse en función de intereses particulares en detrimento del bienestar general, y peor aún, una especificación particular, como es el caso del "sistema de economía social de mercado" puede ser el mejor ardid para el mantenimiento de un status quo que definitivamente no ha contribuido para la solución de los graves conflictos e inequidades en el ámbito económico.

Notas:

1 Constitución Política del Ecuador (1998).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Báez, René (et.al.),
1995 *Ecuador: pasado y presente*, Quito, Libresa.
Furtado, Celso,
s/f *Economic Development of Latin America. Historical Background and Contemporary Problems*, Second Edition. On line version.
Izurieta, Alejandro,
2000 *Crowding-Out or Bailing-Out? Fiscal deficits and Private Wealth in Ecuador, 1971-99*, Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands, June.
Constituciones Políticas del Ecuador,
1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1870, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946, 1967, 1978, 1998.

NOTAS SOBRE LOS AUTORES

JUAN JOSÉ PAZ Y MIÑO CEPEDA. Doctor en Historia. Profesor de Historia Económica del Ecuador y América Latina en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia. Vicepresidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe (ADHILAC). Representante en Ecuador de la Asociación Internacional de Historia Actual (AHA). Profesor invitado e investigador en diversas universidades de América y Europa. Autor de numerosas obras y artículos sobre la historia del Ecuador y América Latina.

PABLO DÁVALOS AGUILAR. Economista. Profesor de Macroeconomía del Desarrollo en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. ExViceministro de Economía. Coordinador latinoamericano del grupo de trabajo "Movimientos indígenas en América Latina", del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Miembro de la red Attac capítulo Ecuador. Ha publicado: Movimientos Indígenas. Estado y Democracia, CLACSO, Argentina, 2005; y artículos en varias revistas internacionales.

CARLOS DE LA TORRE MUÑOZ. Economista. Profesor de Microeconomía en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. ExNegociador por el Banco Central del Ecuador en ALCA, CAN y OMC. Consultor nacional e internacional. Miembro de CEQUIPUS. Autor de numerosos artículos y varias obras especializadas.

PUBLICACIONES DEL TALLER DE HISTORIA ECONÓMICA

EL THE

El Taller de Historia Económica de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador es un espacio académico ligado a la cátedra de Historia Económica del Ecuador y América Latina. El THE inició sus actividades durante el segundo semestre 1998-1999 (marzo) y mantiene una página web desde el año 2001. Desde noviembre de 2004 es un Taller asociado a la Asociación Internacional de Historia Actual (AHA).

Entre otras, son actividades al interior del THE: extensión universitaria, asesoría y consultoría, apoyo a organizaciones de la sociedad en materia de investigación socioeconómica, asesoría estudiantil universitaria, relaciones internacionales con profesores y universidades, publicación de documentos, materiales y artículos.

Actualmente la página web del THE está ubicada en la siguiente dirección:
http://the.pazymino.com
También se accede a través de *www.geocities.com/taller_the*

SERIE THEmas

Juan J. Paz y Miño Cepeda,
2000 *Cuando el oro era patrón. Artículos sobre historia monetaria y bancaria del Ecuador*, Quito, Ediciones del THE, THEmas 1, Marzo.

René Báez,
2001 *Mensajes de Tornasiglo*, Quito, Ediciones del THE, THEmas 2, Abril.

Juan J. Paz y Miño Cepeda,

2000 *Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*, Quito, Editorial Abya Yala, Primera Edición, (nuevas ediciones: 2002 hasta 2007).

Juan J. Paz y Miño Cepeda,

2000 *Golpe y Contragolpe. La "Rebelión de Quito" del 21 de enero de 2000*, Quito, Editorial Abya Yala, Primera Edición, (nuevas ediciones: 2002 hasta 2007).

Juan J. Paz y Miño Cepeda,

2004 *Deuda Histórica e Historia Inmediata en América Latina*, Quito Editorial Abya Yala, Primera Edición, 2004 (segunda edición con prólogo de Horacio Cerutti Guldberg, 2006; nueva edición, 2007).

Juan J. Paz y Miño Cepeda, editor,

2007 *Asamblea Constituyente y Economía. Constituciones en Ecuador*. Quito, Editorial Abya Yala, Primera edición 2007.

SERIE THE-Monografías

* Monografías colectivas de los estudiantes, elaboradas para el THE como trabajos del curso de Historia Económica.

THE.1-Monografías,

El sector productivo y el sector externo durante los gobiernos constitucionales del Ecuador: 1979-1998.

THE.2-Monografías,

Las finanzas públicas y el sector externo durante los gobiernos constitucionales del Ecuador: 1979-1998.

THE.3-Monografías,

La economía ecuatoriana y los gobiernos de la primera mitad del siglo XIX: 1830-1869.

THE.4-Monografías,

La economía ecuatoriana y los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX: 1869-1905.

THE.5-Monografías,

La economía ecuatoriana y los gobiernos de la primera mitad del siglo XX: 1906-1939.

THE.6-Monografías,

La economía ecuatoriana y los gobiernos del período 1931-1960.

En preparación: THE.7-Monografías y THE.8-Monografías.

Este libro incluye tres trabajos centrales desarrollados por profesores universitarios que anhelan movilizar conciencias, cuestionar las supuestas verdades inamovibles, remover las ideas comunes y, por supuesto, suscitar pasiones sociales, porque lo peor que puede suceder a una sociedad es que se acostumbre a mirar el horizonte, pero que no se decida a mirar el nuevo horizonte detrás de las montañas. Eso es lo que ha ocurrido en los últimos 25 años: el neoliberalismo, los supuestos del "mercado libre", la idealización de la "empresa privada", el encantamiento con una "economía social de mercado" que nunca se construyó y que nunca se pensó en construir, han dominado el horizonte nacional, sirviendo como montañas inamovibles que pretenden impedir que los ecuatorianos y ecuatorianas avancen hacia nuevos caminos.

Los tres artículos de esta obra abordan el tema de la Asamblea Constituyente y la economía desde una singular perspectiva: tratar de contextualizar los análisis sobre una base histórico-estructural, movida por actores sociales y por la política contemporánea. En este sentido rebasan la simple coyuntura, al propio tiempo que son testimonios de lo que ocurre en el Ecuador.

Además, los autores coinciden en una clara postura crítica frente a la construcción de la economía durante el actual período constitucional iniciado en 1979. Rompen con una serie de mitos y opiniones generados precisamente en el marco de la ideología "neoliberal" a la que tanto se acostumbró el Ecuador, y ubican las 18 Constituciones que ha tenido el país en el proceso de definiciones del papel que debían cumplir tanto el Estado como el mercado, el nacionalismo y la soberanía, como principios orientadores de las políticas públicas.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
SERIES MS TESTIGOS
THE TALLER DE HISTORIA ECONÓMICA
ABYA YALA
ADHILAC
ASOCIACIÓN DE HISTORIADORES LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE
ISBN: 978-9978-22-675-9
9 789978 226759