

Hernán Ibarra

REFUNDAR AL ESTADO

Procesos Constituyentes en América Latina

CENTRO ANDINO DE ACCIÓN POPULAR

Marzo 2010

INDICE

1. Introducción
2. Trayectoria de las Constituciones en América Latina
3. Las Reformas Constitucionales de los años noventa
4. Procesos constituyentes y reformas constitucionales en Venezuela y Bolivia
 - A. El caso venezolano
 - B. El caso boliviano
5. Los cambios constitucionales en el Ecuador
6. El intento de reforma constitucional de Durán Ballén
7. La Asamblea Constituyente de 1997-1998
8. El Gobierno de Correa y la demanda por una Asamblea Constituyente
9. Algunos proyectos constitucionales
10. La Constituyente de Montecristi
11. Una visión de la Constitución de 2008
12. Final

BIBLIOGRAFÍA

1. Introducción

Una constitución es un texto que surge como componente fundamental de la juridicidad del Estado. Como tal establece la soberanía del Estado nación frente a otros Estados nacionales, define la conformación del poder político como forma de Estado o régimen; y, los derechos y deberes de los ciudadanos. Al considerar las condiciones o circunstancias que dieron lugar a una carta constitucional, ésta puede ser producto de un pacto entre elites tras intensas luchas políticas, o provenir de eventos revolucionarios. Una referencia ineludible es el hecho de que existe un poder constituyente surgido de la tradición de la revolución francesa, cuando se liquidó el poder del Rey y el Estado absolutista y surgieron los poderes de la Asamblea Constituyente que ejerció sus plenos poderes y estableció de modo soberano una constitución. Con esto, el poder se dividía y se produjo el reparto entre varios poderes considerando los derechos fundamentales y garantías ciudadanos.

Sin duda son las fuerzas políticas las que moldean y definen un ordenamiento constitucional y se recurre a elaboraciones de naturaleza jurídica en torno a los derechos civiles y políticos que son fundamentales en las construcciones constitucionales.

En el pensamiento liberal del siglo XVIII se había discutido sobre el tema de las relaciones de los individuos con el poder del Estado. A Montesquieu se debe el argumento de la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Tal separación de poderes era una condición para la libertad de los individuos. Planteaba que una constitución con poderes legales separados restringía la autoridad centralizada y establecía frenos y equilibrios a la concentración del poder.¹

Una constitución tiene algunas funciones generales. La primera es una de tipo constitutiva ante el régimen internacional de Estados, que define un sujeto con su propia autoridad y soberanía estatal. Una segunda es la de estabilización y racionalización de un orden político buscando su permanencia y continuidad en el tiempo. Una tercera función es la de legitimar cambios políticos que han dado como

¹ David Held, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 2001, p. 107.

resultado cambios de gobiernos originados en situaciones revolucionarias o golpes de Estado. Una cuarta es la de promover ideologías y ser instrumento de educación política. Todas estas funciones generales en mayor o menor medida están dadas en los textos constitucionales, pero solo alguna de ellas puede alcanzar preeminencia en determinadas circunstancias políticas.²

Se puede también establecer un carácter general a las constituciones desde la perspectiva de las ideologías políticas que tienen como supuesto en su configuración. Por un lado están las constituciones “balance” y por otra, las constituciones “programa”. Las primeras, serían las que ajustan cuentas con el pasado y establecen determinadas adaptaciones a las trayectorias constitucionales previas. Las segundas, en cambio tienen un conjunto de directivas para el mediano y largo plazo relativas a disposiciones de tipo económico y social.³

La teoría de Ferdinand Lasalle sobre el significado de una constitución, establecía que esta era el producto de los factores reales de poder. Tales factores (el ejército, aristocracias, burocracia, grupos económicos) daban una expresión a sus intereses en un texto escrito de manera jurídica. Sin embargo, una constitución real debía diferenciarse de una constitución de papel. La primera podía haberse desarrollado en conflicto con la de papel y haberla superado, precisamente por el peso de los factores reales de poder. Un texto constitucional podía sucumbir ante la presencia de ese tipo de factores.

“Los problemas constitucionales no son, primariamente problemas *de derecho*, sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son verdaderas más que cuando dan *expresión* fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social...”⁴

2 Giuseppe de Vergottini, “Constitución”, en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México D.F., 2000, 12ª ed., p. 324.

3 Giuseppe de Vergottini, “Constitución”, p. 325.

4 Ferdinand Lasalle, *¿Que es una Constitución?*, Ariel, Barcelona, 2002, 2ª. ed., p. 119.

En los alcances de la capacidad de cambios constitucionales, están aquellos de simple revisión que pueden reformar un texto constitucional siguiendo procedimientos ya establecidos, en función de determinado juego político. O también alterando el juego político con el cuestionamiento del anterior sistema jurídico mediante un poder constituyente. “Y lo que caracteriza, en efecto, al poder constituyente es no sentirse ligado, en sus determinaciones, por un sistema jurídico preexistente: es completamente libre en la elección de sus propias finalidades.”⁵ Tanto la revolución americana de 1776 y la revolución francesa de 1789, con sus prácticas pusieron los fundamentos del poder constituyente. En el caso francés se trataba de la destrucción de las instituciones del antiguo régimen y la generación de una nueva forma política.⁶

Mientras el monarca absoluto se legitimaba por la teoría del origen divino del poder, el Estado liberal y constitucional se basa en la teoría de la soberanía nacional puesto que sólo la nación, entendida como conjunto de ciudadanos con derecho a voto, puede establecer la forma de gobierno que estime preferible. “La Constitución elaborada por una Asamblea Constituyente o Convención, elegida, establece esa forma de gobierno; todas las instituciones derivan sus poderes de la Constitución y actúan conforme a sus mandatos.”⁷

En la evolución de las Constituciones europeas, una primera época va desde la revolución francesa hasta mediados del siglo XIX. En este periodo, fueron importantes sobre todo el desarrollo de los derechos individuales y las instituciones estatales que tenían que ver con la división de poderes. Esta fue la época de predominio de las Constituciones de naturaleza liberal. Las grandes manifestaciones de descontento social que se expresaron en las revoluciones de 1848 dieron lugar a fuertes impulsos de cambio constitucional que principalmente pugnaban por derechos políticos para las clases trabajadoras y se plantearon los problemas de las nacionalidades subordinadas.

5 Giuseppe de Vergottini, “Constitución”, pp.326-327.

6 Maurizio Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2007, 1ª reimp., p. 103.

7 Eliseo Aja, “Introducción al actual concepto de Constitución”, en Ferdinand Lasalle, *¿Que es una Constitución?*, Ariel, Barcelona, 2002, 2ª. ed., p.15.

En la segunda mitad del siglo XIX se produjo el apareamiento de doctrinas constitucionales que buscaban asimilar los cambios desde enfoques que ponían mucha atención a los aspectos jurídicos de naturaleza formal. De este modo, con el predominio del positivismo jurídico, las teorías constitucionales se volvieron patrimonio de juristas especializados.

En las constituciones donde predominaron los fundamentos liberales se daba preponderancia a la separación entre Estado y sociedad; así, los ciudadanos eran portadores de derechos y el Estado no podía intervenir en la esfera privada. Esto se hallaba fundamentado en que la sociedad se autorregulaba y debía haber la menor interferencia posible del Estado.⁸

Desde fines del siglo XIX hasta la década del veinte del siglo XX, en las Constituciones europeas se apreció el surgimiento de derechos políticos tales como el sufragio universal masculino, el apareamiento de tribunales constitucionales y la limitada incorporación de derechos sociales. De hecho al ser las constituciones la expresión de parlamentos con diversas fuerzas políticas, terminaban por establecer transacciones entre izquierda y derecha.

La celebre Constitución alemana de Weimar (1919) es un importante hito en la medida que significó una transición del Estado liberal al Estado social de derecho. Fue una expresión de las relaciones fácticas de poder. Esta coexistencia de los más disímiles principios que cada actor social o político a su modo insertó sus concepciones en el texto constitucional ha sido mencionada por Herman Heller: “No se necesita ciertamente ser un teórico agudo del Estado para descubrir las contradicciones en la segunda parte de la Constitución imperial, en los derechos y los deberes fundamentales. Cualquiera puede descubrir allí principios capitalistas y socialistas, garantías para la clase media, para los empresarios y los obreros, así como también diversas contradicciones político-culturales.”⁹

8 Eliseo Aja, pp. 27-28.

9 Herman Heller, *El sentido de la política y otros ensayos*, Pre-textos, Valencia, 1996, p. 64.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se acentuó aún más el imperativo por establecer principios de consenso entre las variadas fuerzas políticas. En tanto, habían avanzado notablemente los derechos sociales, el sufragio femenino y el reconocimiento a la intervención del Estado en la economía. En efecto, los desarrollos constitucionales posteriores a la segunda mitad del siglo XX fueron coadyuvantes al desarrollo del Estado de bienestar, cuyos rasgos iniciales ya habían sido establecidos en la década de 1930. Había emergido con fuerza la idea de que era necesaria la intervención del Estado para frenar los abusos de los grandes grupos económicos y sociales. Aunque también los textos constitucionales al ser la expresión de disímiles fuerzas políticas con orientaciones ideológicas divergentes, tienen contradicciones y principios ambiguos.¹⁰

2. Trayectoria de las Constituciones en América Latina

Las primeras concepciones constitucionales que operaron en América Latina fueron aquellas originadas en la Constitución de Cádiz de 1812. Esta fue el producto de una deliberación de representantes de todo el Imperio español que se encontraba en una situación de crisis con los primeros conatos independentistas de las colonias. Se establecía por primera vez principios de ciudadanía y representación que tenían una parcial influencia de la revolución francesa. El acceso a la ciudadanía mantenía restricciones puesto que no podían ejercerla los siervos domésticos, los vagos, los deudores, los desempleados y los analfabetos.¹¹ Sin embargo, la situación prevaleciente tanto en España como en América era la de la supremacía de órdenes estamentales. Al ser producto de un vacío de poder, los diputados fueron elegidos entre los miembros más destacados del antiguo régimen. De allí que un tercio de los representantes provino de los clérigos y otro tercio de los funcionarios del Estado.¹²

¹⁰ Eliseo Aja, “Introducción al actual concepto de Constitución”, p. 43 y p.57.

¹¹ Claudio Lomnitz, “La construcción de la ciudadanía en México”, *Metapolítica*, Vol. IV, No. 15, México D.F., p. 133.

¹² José Álvarez Junco, “Todo por el pueblo. El déficit de individualismo en la cultura política española”, *Claves de Razón Práctica*, No. 143, junio 2004, Madrid, p. 4.

El impacto de la Constitución de Cádiz fue el de permitir el acceso limitado a la ciudadanía a la población indígena que podía participar como electorado. En las Cortes de Cádiz (1810-1812) también se suprimieron la mita y el tributo indígena. Esto suponía un medio para otorgar la ciudadanía a la población indígena. Por otra parte, la aplicación de la Constitución gaditana permitió la realización de eventos electorales y dio importancia a la esfera de los poderes municipales y su representación.

Los procesos de independencia en América Latina, tuvieron como consecuencia la creación de Estados nacionales. En las primeras constituciones expedidas después de 1820 se impuso un régimen restrictivo a la ciudadanía. De modo que en 1828 se restableció el tributo indígena para los territorios de la llamada Gran Colombia, lo que significó el mantenimiento modificado del esquema de las autoridades y sociedades indígenas con el acceso a tierras de comunidad.

El proceso de formación de los Estados nacionales en América Latina tiene su punto de partida tras las guerras de independencia cuando se establecieron fronteras internacionales siguiendo de modo aproximado las divisiones administrativas de tipo colonial. Durante el siglo XIX, los Estados latinoamericanos adoptaron la forma federal o la forma unitaria, dependiendo de la naturaleza de los poderes regionales en pugna.

Las constituciones son indudablemente pactos fundacionales que en algunos casos han implicado procesos políticos de larga duración en la conformación de los Estados nacionales. Estos fueron los casos de México y Argentina. En Argentina, la Constitución de 1853 estableció un ordenamiento federal del Estado. En México se aprobó una Constitución en 1857, la cual estableció un Estado federal, separó el Estado y la iglesia y afectó la vida de las comunidades indígenas. En los dos países, se trató de pactos de las elites regionales que tuvieron una larga continuidad.

En los países andinos se conformaron Estados fundamentados en la dominación étnica y la exclusión de las poblaciones indígenas. Así fue que se produjeron desarrollos nacionales sustentados en una proclamación de la ciudadanía censitaria que terminaba por excluir no solo a la población indígena, sino a amplios contingentes populares. En los hechos, la vigencia del tributo indígena hasta mediados del siglo XIX en Ecuador, Perú y Bolivia, implicó una clara prolongación de la situación colonial. Una evidencia de

la exclusión a la población indígena y popular es el hecho de que en el Ecuador durante el siglo XIX apenas participaron en elecciones entre el 1 al 3 % de la población. En Bolivia, en ese mismo siglo, apenas entre el 4 al 8% de la población intervino en elecciones.

Los temas fundamentales de las constituciones de América Latina en el siglo XIX fueron la secularización, la relación poder central/poder local y la propiedad. La secularización tenía que ver con las relaciones entre el Estado y la iglesia lo que implicaba también el asunto de las creencias religiosas. En tanto que la relación poder central/poder local, atravesó las discusiones sobre la conformación de Estados unitarios o Estados federales. La cuestión de la propiedad, estaba signada por la primacía de la propiedad privada como forma predominante.

Las diversas concepciones que estuvieron vigentes en gran parte del siglo XIX, fueron aquellas que definían las luchas entre conservadores y liberales. Por eso, se afirmó siempre que existieron en América Latina Constituciones liberales y Constituciones conservadoras, que respondían a dichas concepciones políticas. Pero esto ha sido replanteado por Roberto Gargarella en su estudio sobre la historia constitucional de América que incluye referencias a Estados Unidos.

Su principal aporte es el de rescatar el pensamiento constitucional radical o populista como el también lo denomina. Aunque las ideas radicales no tuvieron una real implantación, si fueron un contrapunto o una amenaza. Se trata de la adaptación de teorías llegadas de los espacios francés y anglosajón que afirmaban el principio igualitario de que todos los individuos nacían libres e iguales, un principio que servía para sustentar el autogobierno y la defensa de la voluntad popular. Los radicales también defendían la descentralización del Estado y aspiraban a formas de gobierno de tipo federal.¹³

13 Roberto Gargarella, *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, Siglo XXI, Madrid, 2005, p. 26 y 36.

Un aspecto importante de los idearios radicales era el de la distribución de la riqueza combatiendo los privilegios. Esto implicaba tratar de redistribuir los bienes, principalmente la propiedad agraria, ya que con ello era posible una república de pequeños propietarios, lo que suponía también una oposición al desarrollo manufacturero pensado como un generador de desigualdad.¹⁴ En cuanto a la organización del poder, pensaban que era mejor uno que tuviera predominio del Congreso, con separación de poderes y un Ejecutivo limitado en sus funciones puesto que evocaba al poder monárquico. Esto también se hacía extensivo a la Iglesia y el ejército como poderes. Particularmente, la Iglesia tenía además un inmenso poder económico dado generalmente por su presencia en la propiedad rural.¹⁵ Los idearios radicales también daban mucho énfasis en la participación electoral igualitaria así como en la posibilidad de otras formas de participación que podían incluir los mandatos cortos, la rotación y la revocatoria del mandato.¹⁶ No obstante, las corrientes radicales fueron muy fugaces y débiles:

“La Constitución venezolana de 1811 –juzgada en su tiempo como una Constitución radical a partir de su disposición a fortalecer al Congreso, su fraseología rousseauiana, su federalismo- fue dejada de lado a los pocos meses de su dictado, para ser reemplazada por un gobierno dictatorial. En la Banda Oriental, el artiguismo, como experiencia democrática y federalista, desapareció prontamente con el alejamiento de Artigas de la política -a los pocos años de la independencia- sin que pudieran tomar cuerpo real sus políticas ni sus doctrinas, combatidas con ferocidad por los países vecinos. En México, Hidalgo y Morelos, líderes de los primeros movimientos independentistas, encontraron muertes tempranas y violentas que pusieron pronto término a las experiencias revolucionarias extremas que encabezaban.”¹⁷

14 Ibid, p. 38

15 Ibid, p. 48.

16 Ibid, p. 254.

17 Ibid, p. 255.

El constitucionalismo conservador tiene como rasgos básicos el elitismo político y el perfeccionamiento moral. El elitismo político se refiere al privilegio dado al estamento ilustrado de la sociedad que coincidía frecuentemente con el de los grandes propietarios. Las ideas básicas del pensamiento constitucional conservador eran la de una fuerte centralización del poder, amplias atribuciones al ejecutivo, posibilidad de reelección, capacidad para dictar estado de sitio, posibilidad de intervenir en los poderes locales, “los amplios poderes de veto y, en ocasiones, la capacidad de intervenir sobre el Congreso, disolviéndolo; la posibilidad de recibir una delegación de facultades legislativas, desde el Congreso; la facultad judicial de otorgar perdones, conmutar penas y conceder amnistías; el rol decisivo en la elección de los principales funcionarios públicos (jueces, embajadores), y en las relaciones exteriores; la facultad discrecional para nombrar y cambiar a sus ministros; sus poderes sobre el ejército y su capacidad para dictar la guerra o la paz fueron algunos de los atributos que se depositaron en el presidente, dando forma a una autoridad extraordinariamente poderosa.”¹⁸

Un ejemplo de este tipo de constituciones es la Constitución chilena de 1833 que fue muy influyente en América Latina. Estuvo vigente hasta 1925. Tenía un modelo presidencialista con un lugar prominente sobre los poderes legislativo y judicial, también con las llamadas “facultades extraordinarias” que permitían cercenar derechos y libertades personales. García Moreno siguió como modelo ese texto constitucional y se expresó en la Constitución de 1869, con la afirmación de un poder ejecutivo poderoso con la capacidad de reelección indefinida.¹⁹

Las propuestas conservadoras le daban mucha importancia al senado en la conformación del poder legislativo. Los senadores eran electos de modo indirecto, con menor número de representantes que los diputados y tenían un mandato más largo que el de estos. Aparecía como una garantía ante la posibilidad de que la cámara de diputados produjera normas inapropiadas. Los senadores provenían frecuentemente de la cúspide de las elites económicas y políticas. También en los documentos

18 Ibid, p.113.

19 Ibid, pp. 114-115.

constitucionales producidos desde la perspectiva conservadora, había la clara determinación de ordenar “la vida moral de la nación”. Uno de los casos más patentes fue el de García Moreno en el Ecuador, con su proyecto de modernización conservadora. Todo esto suponía la regeneración moral del país como objetivo a alcanzar.²⁰ Se daba mucha importancia al derecho de propiedad en el sentido de salvaguardar los derechos de la gran propiedad y se daba poco valor a la participación política popular.

Entre los significados del legado conservador en las Constituciones latinoamericanas, se encuentra a lo largo del siglo XIX el tema de la religión y el nombre de Dios en los textos así como en modos autoritarios de toma de decisiones. Esto implicaba plantear el privilegio de la religión católica, muchas veces declarada como religión oficial y portadora de los principios morales de la sociedad.²¹ En la toma de decisiones, estaba el recurso a los decretos de “necesidad y urgencia” y la capacidad de organizar los gabinetes sin intervención del Congreso. En suma, facultades discrecionales del poder ejecutivo.²²

Los fundamentos del pensamiento constitucional liberal estuvieron cimentados en la concepción del individuo y sus derechos frente al Estado. Este aparecía como una amenaza frente al individuo:

“Por el alcance de su poder, por su permanente presencia, por su contundencia, el Estado resultó siempre, desde entonces, el indisputable objeto de la preocupación liberal. Limitarlo, entonces, pasó a constituirse en la tarea prioritaria de los políticos liberales: un Estado con capacidad de acción restringida, sujeto a controles, representaba la mejor garantía de contar con individuos libres.”²³

²⁰ Ibid, pp. 122-127.

²¹ En el Art. 5 de la Constitución mexicana de 1857 se afirma: “La Religión Católica será la única, y no habrá tolerancia para ninguna otra.” citado en Claudio Lomnitz, “La construcción de la ciudadanía en México”, *Metapolítica*, Vol. IV, No. 15, México D.F., p. 132.

²² Roberto Gargarella, op.cit., pp. 139-140.

²³ Roberto Gargarella, Los fundamentos legales de la desigualdad, pp. 173-174.

Las iniciativas constitucionales liberales apuntaban a impedir que el poder pudiera ser acumulado en una sola persona, y también a que las mayorías pudieran ejercer su predominio sin ningún control. Esto se encontraba en contra tanto de conservadores como de radicales. Los liberales también promovían el respeto al derecho de los individuos, promover el federalismo, autonomizar a los representantes, limitar el poder de los órganos populares, restringir las facultades del presidente, fortalecer a los órganos de control, consagrar un sistema de pesos y contrapesos.²⁴ En las constituciones liberales se afirmaron derechos civiles, la tolerancia, la distinción entre la esfera pública y la privada y sobre todo un fuerte anti estatismo.

Tanto las concepciones liberales como conservadoras compartían el elitismo político en contra de las pretensiones radicales de dar privilegios a las masas en sus derechos. Y sobre todo la mayor convergencia entre liberales y conservadores estaba en la defensa de la propiedad privada que podía ponerse en primer plano ante otros fundamentos tales como el resguardo de la moral y la religión.

En el siglo XX se considera que la Constitución mexicana de 1917 es la primera que introduce derechos sociales y políticos para los trabajadores urbanos junto a derechos colectivos para las poblaciones rurales. Esta Constitución es la que inicialmente en América Latina fundamenta un Estado social de derecho. Se definieron derechos laborales tales como el salario mínimo, la prohibición del trabajo infantil, la duración máxima de la jornada de trabajo y la supresión del peonaje por deudas.²⁵ Se estableció también el principio del carácter de la propiedad como función social.²⁶ Allí quedó consignado el célebre artículo 27 según el cual las poblaciones y comunidades rurales podían demandar por tierras ya sean de los terratenientes o del Estado. Permitía también el fraccionamiento de los latifundios facilitando el desarrollo de la pequeña propiedad. Se establecían los ejidos como una forma de propiedad colectiva. Este artículo facultaba que las comunidades pudieran reclamar posesiones anteriores a

24 Ibid, p. 197-198.

25 Claudio Lomnitz, “La construcción de la ciudadanía en México”, p. 143.

26 Lucio Mendieta y Nuñez, *El problema agrario en México*, Porrúa, México D.F., 1974, pp. 124 y 197.

1856, año en el que la Ley de desamortización decidió que los bienes de la iglesia católica se pudieran transferir a sus arrendatarios y que también los bienes comunales de los indígenas pudieran ser fraccionados. Los principios constitucionales mexicanos y su legislación social y laboral ejercieron mucha influencia en América Latina.

Una disposición de protección jurídica a las poblaciones y comunidad indígenas se concretó en Perú en la Constitución de 1920. En el art. 58 se afirmó tajantemente: “El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.” En otro artículo (41), se estableció también una equiparación de los recursos de las comunidades indígenas a bienes públicos que tenían una propiedad imprescriptible junto a bienes del Estado y de instituciones públicas.²⁷

El caso chileno es junto al argentino el de la vigencia prolongada de sus constituciones por largos períodos de tiempo. La Constitución chilena de 1833 rigió casi un siglo hasta 1925, cuando se aprobó un nuevo texto constitucional que rigió hasta 1980. Con la Carta de 1925 donde constaban principios de derechos sociales y políticos junto a la capacidad de intervención del Estado se derivaron leyes laborales y sociales que sobre todo tuvieron su marco de realización durante el Frente Popular (1938-1952). La Constitución argentina de 1853 fue cambiada -un siglo más tarde- por otra en 1953 durante el peronismo. En esta constaban amplios derechos sociales y políticos. Pero fue derogada al concluir el gobierno de Perón en 1956. Un nuevo gobierno restableció la Constitución de 1853.

En el Ecuador, fue la Constitución de 1929 la primera que erigió los fundamentos de un Estado social. Se enunciaron derechos sociales para trabajadores urbanos, se reconoció la propiedad comunal de comunidades campesinas y el sufragio para la mujer. Con el establecimiento de la función social de la propiedad se permitió el apareamiento de una legislación limitada sobre expropiación de tierras urbanas y rurales. También se definió una representación funcional al parlamento para diversos

27 Moisés Sáenz, *Sobre el indio peruano y su incorporación al medio nacional*, SEP, México, 1933, pp. 206-207.

grupos sociales. Esta representación corporativa -con variaciones- estuvo vigente en las Constituciones de 1945, 1946 y 1967. Además, el voto femenino fue establecido en la Ley de elecciones de 1929.²⁸

En la Constitución boliviana de 1938 por primera vez se instauró la intervención del Estado en la economía, la propiedad estatal sobre los recursos naturales, el reconocimiento a los sindicatos y también la función social de la propiedad. En el debate sobre esta Constitución apareció con mucha intensidad el tema agrario e indígena, la cuestión de la ciudadanía y las regiones. Fue reconocida la comunidad indígena y la educación para el campesinado.²⁹

Las restricciones a la participación electoral de la población en América Latina cambiaron desde los años treinta del siglo XX con la lenta implantación del sufragio universal. Los años de instauración son estos:³⁰ Brasil, 1932; Venezuela 1946; Argentina 1947; Chile 1949; Bolivia 1952; Colombia 1957, Ecuador, 1978, Perú 1979.

3. Las Reformas Constitucionales de los años noventa

Los cambios impulsados por las políticas de ajuste estructural estaban dirigidos a la transformación del Estado desarrollista hacia otro tipo de institucionalidad estatal. Las políticas de ajuste estructural fueron las que más directamente incidieron en los cambios del papel del Estado. El ajuste estructural consistió en un drástico proceso de reforma económica que generaba las condiciones para una reinserción de los países dependientes en la economía mundial. Esta reforma económica tuvo como sus componentes: a) las políticas de estabilización macroeconómica y, b) las políticas de liberalización. Las políticas de estabilización macroeconómica, pusieron su acento en el control de la inflación mediante la reducción del gasto fiscal y la restricción de la

²⁸ El establecimiento del voto femenino (aunque para mujeres alfabetas) en el Ecuador en 1929, resulta relativamente temprano en relación a otros países. En Francia fue otorgado en 1944; en Bolivia en 1945 para elecciones municipales, en Chile en 1949 para elecciones municipales y en 1952 para las elecciones presidenciales. En México en 1957.

²⁹ Rossana Barragán, *Asambleas Constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*, Muela del Diablo, La Paz, 2006, pp. 160-161.

³⁰ Ibid, p.31.

demanda. Así mismo, se depreciaba el cambio real para dar competitividad al sector externo. Las políticas de liberalización, apuntaban al predominio del mercado y la disminución del control estatal sobre la economía. De este modo, se desregulaban los mercados de crédito, capital y trabajo; y se suprimían las normas restrictivas a la inversión externa en la economía. Por otra parte, se impulsaba la privatización de las empresas públicas y se promovía la disminución del tamaño del Estado. Una consecuencia esperada era el surgimiento de un Estado con capacidad de ejercer autoridad sobre la sociedad y garantizar condiciones de seguridad interna, tanto como las funciones básicas de salud y educación.

Las evaluaciones sobre los resultados de los programas de estabilización insistieron en el éxito alcanzado en el control de la inflación y el gasto fiscal, aunque con serios problemas en la reestructuración del aparato productivo. En este sentido, la recesión y desindustrialización, condujeron a la "reprimarización" de la economía, consistente en el predominio de los productos agrícolas tradicionales y no tradicionales, minería, servicios y comercio en la estructura productiva. Aunque no dejó de ser importante la presencia de un sector industrial más pequeño adaptado a las exigencias de competitividad en los mercados internacionales. Se produjo el empobrecimiento de las clases medias y el crecimiento del sector informal de la economía.

Las reformas institucionales que promovía la reforma de mercado era la de transformar las relaciones entre el mercado y el Estado. Se proponía un Estado de menor tamaño con una menor capacidad de intervención en la economía y la privatización de las empresas públicas. Junto a esto se emprendía en una ampliación de los derechos políticos y la inclusión de derechos que reconocían la pluriculturalidad. Emergieron también las propuestas de ampliar la participación con el impulso a la sociedad civil. Desde esta perspectiva, las reformas constitucionales se percibían como pactos que implicaban la política de la reforma de mercado. Surgieron las discusiones sobre el presidencialismo que aparecía como un tipo de régimen responsable de los problemas de gobernabilidad. Sin embargo, el eje de las propuestas de reformas constitucionales estaba siempre en el fortalecimiento del ejecutivo.

Pero con la reforma de mercado surgió un modo autoritario de promulgación de nuevas constituciones. Estos fueron los casos de Chile en 1980 y Perú en 1993. Efectivamente, Pinochet legitimó su gobierno con un referéndum que aprobó una nueva Constitución en 1980. Mientras que Fujimori lo hizo en 1993 tras un autogolpe que desmanteló la institucionalidad.

En Brasil en 1986 se realizó una Asamblea Nacional Constituyente en la que se debatió sobre el parlamentarismo o el presidencialismo como forma de gobierno. Finalmente se optó por la forma presidencial en la Constitución de 1988.³¹ Algunas enmiendas constitucionales de los años noventa, eliminaron restricciones al capital extranjero y la flexibilización de los monopolios estatales.

Un nuevo ciclo de reformas constitucionales ocurrió con la convocatoria a una Asamblea Constituyente (AC) en Colombia en 1991. En Perú, durante el gobierno de Fujimori, en medio de un ambiente autoritario, se realizó una AC en 1992, la misma que elaboró una nueva Constitución en 1993. En el Ecuador, una Asamblea Constitucional hizo, en 1998, una reforma a la Constitución de 1978. También en Argentina una Convención Nacional Constituyente promovió una reforma al régimen de gobierno que se realizó en 1994.³² En Venezuela, la AC produjo la Constitución de la República Bolivariana en 1999. Esta última Constitución sin embargo ya se encontraba fuera del marco predominante de las reformas constitucionales de la década de 1990.

Como hemos mencionado, fue en Colombia, país en el que regía una de las constituciones más antiguas del continente puesto que estaba vigente la de 1886 que había recibido importantes modificaciones donde se dio inicio a una nueva oleada constitucional. En la década de 1980 se apreciaba un proceso de profunda erosión de la política colombiana motivada por el crecimiento de la violencia y la acción de movimientos insurreccionales. Las negociaciones de paz con los principales grupos guerrilleros ocasionaron un primer acuerdo con el grupo M-19 en noviembre de 1989.

³¹ Marcelo Figueiredo, “La evolución político-constitucional dl Brasil”, *Estudios Constitucionales*, Año 6, No.2, 2008, Talca, pp. 209-246.

³² Jorge Lazarte, “La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No.1, julio 2008, Quito, p. 179, Nota 2.

Junto con las demandas de organizaciones étnicas y de otros sectores de la sociedad civil, surgió una corriente en favor de la reforma institucional que culminó en una Asamblea Constituyente.

En las elecciones constituyentes realizadas el 9 de diciembre de 1990 el Grupo M-19 obtuvo por encima del 30% de los votos en el marco de una alta tasa de abstención. Se creó además una circunscripción electoral para indígenas y afrocolombianos que permitió la presencia de sus representantes en la Asamblea Constituyente.

La Constitución colombiana de 1991, contiene algunos aspectos que inauguraron un nuevo enfoque en las discusiones constitucionales de América del Sur, en tanto se ampliaron derechos sociales, se incluyeron derechos colectivos para indígenas y afrocolombianos, se institucionalizó la descentralización y se incluyeron mecanismos de la democracia participativa, tales como el referéndum abrogatorio, el plebiscito, la iniciativa popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato. En su conjunto esta Constitución ha sido caracterizada como social-democrática en la que coexisten aspectos liberal intervencionistas junto a principios de corte más liberal como la autonomía asignada al Banco Central. Se trataba también de limitar el modelo presidencialista con una disminución de poderes del ejecutivo.³³

En el Perú, Fujimori gobernó de manera autoritaria legitimado por una nueva Constitución que fue elaborada en un Congreso Constituyente realizado en 1992 tras su autogolpe apoyado por las Fuerzas Armadas. El proyecto de Constitución fue aprobado en un referéndum que se llevó a cabo el 31 de octubre de 1993 con un 53,3 % de los votos válidos. Se fortalecía el presidencialismo y se daban curso a las reformas de mercado. Desaparecieron las referencias a la justicia y al interés social, se disminuía el papel del Estado y la planificación, se debilitó la función legislativa y se estableció la reelección presidencial inmediata por un período aunque la bancada fujimorista

33 Gabriel Murillo y Victoria Gómez, “Elementos de la reforma constitucional en Colombia y el nuevo marco institucional”, *Desafíos*, No. 12, 2005, Bogotá, pp. 242-264.

pretendió la reelección indefinida.³⁴ Fujimori fue reelecto en 1995 y el año 2000 de modo fraudulento.

4. Procesos constituyentes y reformas constitucionales en Venezuela y Bolivia

Cada uno de los países andinos tiene sus peculiaridades aunque son similares en los rasgos comunes de una crisis de representación y de lo que se diagnosticó como crisis de gobernabilidad. Bolivia y Ecuador comparten la condición de haber tenido vigorosos movimientos étnicos y otros movimientos sociales que promovían la necesidad de cambios radicales. Esta condición estuvo ausente en Venezuela dada la débil presencia de movimientos sociales y el bajo peso demográfico de la población indígena. Pero en todos los países se estaba produciendo una erosión de los partidos políticos como una condición general que dio lugar al surgimiento de nuevos liderazgos políticos. Esto abrió el cauce para que surja la crítica a la partidocracia. El caso ecuatoriano tiene una particularidad: la liquidación del anterior sistema de partidos con el ascenso de un nuevo liderazgo y la presencia predominante de las clases medias.

Los procesos constituyentes que se realizaron en los tres países se caracterizaron por la formación de amplias mayorías a favor de gobiernos progresistas con liderazgos consolidados y legitimados en elecciones. Sin embargo, la aprobación de las nuevas Constituciones fue el resultado de cómodas mayorías con débil oposición política en Ecuador y Venezuela, lo que no ocurrió en Bolivia donde las minorías poseyeron la capacidad de movilizarse a partir de la activación y politización del conflicto regional.

En los procesos de reforma política que se llevaron a cabo en los países andinos, hubo la intención de producir cambios institucionales que implicaban reformas de las constituciones. En los años noventa predominó la idea de que se podían realizar transformaciones graduales acordes con los cambios que ocurrían con la retracción del Estado. Pero estas reformas se agotaron y fue así que se fue perfilando en el horizonte

34 Henry Pease, *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*, Pontificia Universidad Católica del Perú/Fondo de Cultura Económica, Lima, 2003, pp. 240-250.

cada vez más lo que según Lazarte puede llamarse una “revolución constitucional”. En el caso boliviano, se trató de una situación de profunda crisis de sus instituciones, de los mecanismos de representación y de la gobernabilidad.³⁵

A. El caso venezolano

Después de la terminación de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1953-1958) se estableció el llamado pacto de Punto Fijo, el mismo que permitía a Acción Democrática (AD), Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y (Unión Republicana Democrática) URD como partidos políticos el mantener pautas de funcionamiento democrático de la política venezolana, permitiendo que los conflictos pudieran canalizarse dentro de lo institucional. La Constitución de 1961 fue una expresión del pacto de Punto Fijo, y dio estabilidad a la política venezolana hasta la década de 1990 cuando se agotaron las bases sociales e institucionales de ese acuerdo político. Esta Constitución establecía los clásicos poderes del Estado y las normas básicas para la estructuración territorial del Estado venezolano que se definía como federal, pero con fuertes tendencias centralistas y presidencialistas. Se incluían derechos sociales además de un importante rol asignado al Estado en relación con la regulación de la economía y normas generales para la participación política organizada. En una perspectiva ideológica implicó la coexistencia de ideologías de reformistas, radicales y conservadoras en su articulado.³⁶ Desde la primera Constitución venezolana de 1811, la de 1961 fue la que mayor vigencia mantuvo en la historia. Apenas tuvo dos enmiendas durante su permanencia.

La reforma a la Constitución venezolana de 1961, había sido promovida en varias ocasiones. En 1984, durante el gobierno de Lusinchi, se creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) cuya finalidad era transformar la administración pública y dotarle de eficiencia a la acción estatal. También en 1989 se designó una Comisión parlamentaria para una revisión de la Constitución que apuntaba a una

35 Jorge Lazarte, “La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No.1, julio 2008, Quito, p. 179.

36 Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 24-47.

revisión parcial del texto. Esta Comisión produjo un texto que fue discutido en el Senado en 1992. La misma COPRE quiso llevar adelante unas propuestas de reforma en los años noventa que tampoco prosperaron.³⁷ En el gobierno de Carlos Andrés Pérez se intentó en 1992 elaborar un proyecto de reforma constitucional y también durante el gobierno de Caldera. Una de las banderas de la campaña de Caldera fue precisamente la reforma de la Constitución. Pero en los años noventa, se venía profundizando el deterioro de los partidos tradicionales. Tanto AD como COPEI vivieron procesos de fraccionamiento. Esto también afectó a corrientes de izquierda como el MAS y Causa R. De modo que cuando Chávez desde 1995 propuso una Asamblea Constituyente, había ya un terreno fértil para su realización.³⁸

El ascenso de Chávez al poder fue una consecuencia del agotamiento del llamado pacto de “Punto Fijo” que se estableció en 1958 al concluir la dictadura de Pérez Jiménez. Los diversos signos de erosión de la política venezolana estaban también condicionados por la transformación del Estado venezolano en su papel de redistribuidor de los recursos públicos a favor de las elites por arriba y hacia abajo con los sectores populares mediante subsidios. De modo que cuando Carlos Andrés Pérez es electo en 1988 todavía con una amplia legitimidad, había señales de deterioro que llevaron a tomar decisiones de un ajuste según las reglas del FMI. Este ajuste tenía como su principal cometido la elevación de los precios de los combustibles para equipararlos a los precios del mercado mundial. Este fue el detonante para el descontento de la población que se irritó con la subida de los precios del transporte. El 27 de febrero de 1989, la población de los barrios populares de Caracas protagonizó una movilización conocida como el “Caracazo”, cuando durante dos días la ciudad fue conmocionada con una rebelión popular que dejó un saldo de más de 300 muertos.

37 Ibid, pp. 77-78.

38 Medófilo Medina, *El elegido Chávez: un nuevo sistema político*, Ed. Aurora, Bogotá, 2005, 2ª ed., p. 105.

Como sostiene Coronil, el Caracazo fue la crisis del proyecto político que había definido la relación entre pueblo y Estado desde 1936.³⁹

El 4 de febrero de 1992, el Coronel Hugo Chávez dirigió una sublevación militar que quiso derrocar al gobierno de Carlos Andrés Pérez. Chávez era el líder del Movimiento Bolivariano Revolucionario-200 (MBR-200) que proclamaba guiarse por los idearios de Simón Bolívar, criticaba agudamente a la corrupción de las elites y rechazaba el papel que se había asignado al ejército en su papel de represión de las movilizaciones populares. También proponía convocar a una Asamblea Constituyente. Chávez fue encarcelado, lo que no hizo más que acrecentar su popularidad. Salió de prisión el 26 de marzo de 1994.

Hacia 1993 se gestaba una nueva circunstancia que evidenciaba el agotamiento del esquema bipartidista que había permitido la alternancia del poder entre AD y COPEI. En las elecciones legislativas de ese año, tuvieron buenos resultados el Movimiento al Socialismo (MAS) y Causa R, además que se producían nuevos liderazgos locales como resultado de las reformas que facultaban elecciones de gobernadores y alcaldes desde 1989. Cuando Caldera fue electo presidente en 1993, ya el escenario de la competencia electoral era más complejo con numerosos candidatos presidenciales y un debilitamiento de los viejos partidos. Todo esto ocurría además con el incremento de la abstención y la opinión contraria a los partidos políticos. La tasa de abstención llegó al 40% en las elecciones nacionales y al 60% en las locales.⁴⁰

Chávez fundó luego el Movimiento Quinta República (MVR) en 1997 con el objeto de iniciar su carrera hacia la presidencia. El MVR estaba conformado por el MBR-200 y diversos apoyos provenientes de personalidades y grupos de izquierda. Para las elecciones de 1998, se conformó el Polo Patriótico, una alianza de izquierda más amplia que patrocinó la candidatura de Chávez.

39 Fernando Coronil, *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002, pp.416-418.

40 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2001, pp. 110-111.

Los componentes ideológicos del programa de Chávez, fueron el antineoliberalismo que ponía énfasis en la oposición a la apertura petrolera y las privatizaciones, la convocatoria a una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución, el ataque a la corrupción y el sistema de partidos y la oposición al sindicalismo manejado por AD.⁴¹ Durante la campaña electoral, Chávez utilizó un lenguaje confrontacional contra las “cúpulas podridas”, los “cogollos”, la “partidocracia”.⁴² El 6 de diciembre de 1998 con la coalición Polo Patriótico Chávez fue electo Presidente de la República con el 56,30% de los votos. Su contrincante Salas Romer obtuvo el 39,97%.

En el referéndum de abril de 1999 para la aprobación de la convocatoria a la Asamblea Constituyente, más del 80% de los electores se pronunciaron a favor, aunque hubo una alta abstención. En las elecciones de la Asamblea Constituyente de julio de ese mismo año, los candidatos que apoyaban a Chávez, sea a través del Polo Patriótico u otras corrientes afines obtuvieron 122 de los 131 puestos de asambleístas, aunque la abstención también fue alta (54%).

La Asamblea Constituyente se instaló el 3 de agosto de 1999. En términos de su capacidad de actuar como poder originario limitó algunos poderes constituidos, pero no fueron disueltos ni el Congreso ni la Corte Suprema de Justicia.⁴³ La Asamblea Constituyente atravesó por debates que ocurrían principalmente dentro de los mismos integrantes del Polo Patriótico. Entre los debates de mayor resonancia pública se encontraron los del aborto y la bicameralidad. Finalmente, la Constitución definió la unicameralidad. Esto implicaba eliminar el senado como Cámara de representación territorial tal como constaba en la Constitución de 1961.⁴⁴

La Constitución de 1999 tiene 350 artículos. Se ha observado que la nueva Carta constitucional “es difícil de entender, excesivamente minuciosa, en muchos aspectos

41 Medina, p. 112.

42 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2001, pp. 38-39, citan un texto Nelson Maica Carvajal (*Democracia y partidocracia en Venezuela*, Caracas, 1982, p.21) donde se muestra que el término “partidocracia” ya estaba en el léxico político de Venezuela desde los años ochenta.

43 Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2001, p. 179.

44 Ibid, p. 204.

redundante, y con importantes contradicciones y declaraciones de intenciones inejecutables.”⁴⁵ En el preámbulo se afirma que el propósito principal es conseguir “una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural.” En tanto que el Art. 2 indica que “Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.”⁴⁶

La Constitución define cinco poderes: a los clásicos tres poderes constitucionales Legislativo, Ejecutivo y Judicial se suman el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. El Poder Ciudadano, por su parte, se ejerce mediante el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República. Su función es la de prevención de hechos que atenten contra la moral pública, velar por una buena gestión pública y promover la educación ciudadana. Para su elección se requieren dos tercios de los votos de la Asamblea Nacional. Los candidatos provienen de un Comité de Evaluación de Postulaciones en el que están representados distintos sectores de la sociedad.⁴⁷

Se establecen estas características al Presidente: La duración del período presidencial se extiende a seis años, con posibilidades de reelección inmediata por una sola vez para un período adicional. Otras atribuciones del Jefe de Estado son las de dirigir la acción del gobierno con la colaboración del vicepresidente y también dictar decretos con fuerza de ley, previa autorización por una Ley habilitante aprobada por la Asamblea Nacional; el presidente puede nombrar y remover al vicepresidente, nombrar y remover los ministros, reglamentar las leyes, administrar la hacienda pública, etc. Como órganos del ejecutivo se crea la vicepresidencia ejecutiva para ayudar al presidente en la dirección de la acción de gobierno. Entre sus funciones

45 Ibid, p. 198.

46 Citado por Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2001, p. 213.

47 Antonio de Cabo, “Institucionalidad y extrainstitucionalidad en el desarrollo de la Constitución Bolivariana de 1999”, *Ágora*, No. 13, 2005, Valencia, p. 72.

están las de coordinar las relaciones con el legislativo y los demás entes de la administración pública y reemplazar al presidente en todas las funciones que éste le delegue. El vicepresidente no es elegido directamente por el pueblo sino que lo designa el presidente y es susceptible del voto de censura de la Asamblea Nacional (poder ejecutivo), al igual que cualquier ministro.⁴⁸

En la conformación del poder legislativo se adoptó la modalidad unicameral. “El nuevo Congreso (Asamblea Nacional) es un cuerpo con menor número de miembros y también con menos atribuciones sobre todo en el ámbito militar. Sus integrantes, de mandato revocable, tienen menos prerrogativas de las que antes gozaban. Se introdujeron limitaciones a la amplia inmunidad de la que anteriormente disfrutaban. La primera razón a favor de una sola Cámara fue la reducción de la burocracia, para hacer más eficaz la actividad legislativa.”⁴⁹

En la cuestión del régimen económico se encontraba la discusión de la autonomía del Banco Central y la empresa estatal de petróleo PDVSA. Se definió que el Banco Central debía estar regido por el principio de “responsabilidad pública” que debe dar cuenta de las actuaciones, metas y resultados de sus políticas ante la Asamblea Nacional. Mientras que en el caso de PDVSA el Estado conserva la totalidad de las acciones de la empresa, aunque las filiales de la empresa tienen la posibilidad de tener capital mixto y realizar asociaciones estratégicas.⁵⁰

En las Constituciones de 1947 y 1961 constaban referencias a los indígenas, que se remitían sobre todo al papel integrador del Estado. Así, la Constitución de 1961 dice: *“la ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación”*.⁵¹ Este fue el marco con el cual el Estado venezolano dio un trato asimilacionista a sus

48 Medina, p. 129.

49 Medina, pp. 129 y 131.

50 Medina, pp. 131-132.

51 Fernando Flores Giménez, “Los pueblos indígenas en la Constitución de 1999”, *Ágora*, N° 14, 2006, Valencia, p.156.

poblaciones indígenas con un alcance parecido al de otros países de América Latina. La población indígena de Venezuela es de 300.000 personas que representan el 1.5 % de la población.

Los derechos indígenas en la Constitución venezolana de 1999 se encuentran encuadrados en la perspectiva multicultural dentro del espacio del Estado nación:

“Los pueblos indígenas...forman parte de la nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible...el término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que le da el derecho internacional” (art. 126).

Se determina al Estado el reconocer “la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida...” (art.119)

La Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas fue aprobada el 8 de diciembre de 2005. Es una ley que desarrolla los derechos enunciados en la Constitución y coordina la jurisdicción ordinaria con la jurisdicción indígena.⁵²

B. El caso boliviano

El proceso inicial de identificación étnica en Bolivia es un momento comprendido entre 1973-1985 que corresponde a la irrupción de la etnicidad todavía bajo el molde sindical. Fue este el momento del katarismo como una corriente principal que se expresó en la CSUTCB. Después de 1985, las políticas de ajuste que generaron un desplazamiento de la clase obrera y las clases medias como actores centrales pusieron en un plano principal la etnicidad, también con una diversificación de los sujetos que se hacían presentes en la acción política. Todo este período relacionado con el auge de la identificación étnica pero en medio de una diversificación de los canales de expresión y reivindicación, estuvo condicionado al monopolio de la representación por parte de los partidos políticos.

⁵²Ibid, p.156.

En los años noventa en toda América Latina se estaban produciendo cambios constitucionales que incorporaban de un modo u otro los derechos de las poblaciones indígenas. Las reformas constitucionales de Colombia (1991), Perú (1993) y Bolivia (1994) fueron las primeras en el llamado paradigma multicultural que sobre todo se centraba en los derechos culturales y parcialmente en otros como los de la justicia indígena. Este arribo de un multiculturalismo constitucional era un aspecto crucial de lo que estaba en juego junto a la reforma de mercado que alteraba las relaciones entre Estado y mercado.

Pero lo constitucional era solo una parte de los factores constitutivos de la transformación institucional, ya que la tendencia general estaba dada por la reducción del Estado y las reformas neoliberales. Junto a las reformas constitucionales estaba un nuevo marco normativo boliviano dado por la Ley de capitalización (1994) que permitía la privatización de las empresas públicas.

Cuando se produce la alianza MNR-Katarismo en las figuras de Gonzalo Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas (1993-1997), lo liberal y lo étnico se funden en una fórmula de gobierno. El esquema económico neoliberal y la democracia representativa, aparecían articuladas en una nueva fase de institucionalización de la reforma neoliberal.

Uno de los aspectos del discurso de Cárdenas, relaciona la etnicidad con el desarrollo nacional, dejando de lado el tema confrontacional que había caracterizado al katarismo:

“el desarrollo indígena es desarrollo nacional. Cada vez quedan más marginalizadas las críticas de que los indígenas no sólo quieren fundar sus propios Estados y desmembrar los países sino que, además, aspiran a un “desarrollo aparte”, ciertamente utópico y regresivo. Debemos reconocer que, más allá de algunos discursos radicales, los pueblos indígenas comprenden su propio desarrollo como un componente del desarrollo nacional, vinculado a los grandes objetivos de los países, incorporado a las

dinámicas del mercado y, sobre todo, basado en la voluntad de poner su propio esfuerzo para lograrlo”⁵³.

De este modo, Cárdenas procedía a elaborar un argumento sobre la incorporación institucional de los indígenas. También recalcaba en el papel positivo que se le atribuía a la cooperación internacional.

Un factor radical de alteración de las relaciones entre el Estado y la sociedad en Bolivia, fue la expedición de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, durante el gobierno de Sánchez de Lozada. Esta ley fue una decisión tomada de modo sorpresivo, cambiando los ejes del conflicto político en Bolivia. Por una parte, afectaba la centralidad del conflicto entre el sindicalismo y el Estado, y por otra, dejaba a un lado las demandas regionalistas que habían en el pasado inmediato tratado de impulsar una ley de descentralización que tenía como su actor a los departamentos. La LPP, establecía una nueva relación entre el Estado central y los municipios, con la transferencia de competencias en salud, educación e infraestructura, además de recursos que permitían darle un impulso a los municipios. Fue una reforma vertical que alteraba los escenarios rurales y urbanos, debido a que en la práctica se establecía una institucionalidad municipal en muchas áreas donde esta no existía, ya que fueron definidas las secciones de provincia como el ámbito de los municipios. La LPP, además definió la participación organizada de la población, reconociendo o incitando a la organización, con la figura de las Organizaciones Territoriales de Base. Se trataba de un masivo proceso de municipalización que partía de una debilidad institucional del Estado a nivel territorial ⁵⁴. Hay que tener en cuenta que en Bolivia sólo hay elecciones municipales desde 1985, y que en las primeras elecciones municipales (1995) con la

53 V.H. Cárdenas, “Cambios en la relación entre los pueblos indígenas y los Estados en América Latina”, en Virginia Alta, D. Iturralde. M.A. López-Bassols (comps.), *Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, Abya-Yala, Quito, 1998, pp. 34-35 (subr. nuestro).

54 José Blanes, “La participación popular en Bolivia: avances y retos actuales”, *Síntesis*, N° 33/34, 2001, Madrid, pp.131-149. En la división político administrativa de Bolivia, existían los siguientes niveles: Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones. En los Departamentos la autoridad es el Prefecto, designado por el Presidente de la República. El Prefecto dirige a los Subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones. El Prefecto es también el Comandante General del Departamento y tiene capacidad de designar a las autoridades administrativas departamentales (Ibid, p, 147).

vigencia de la LPP, se eligieron cargos para 311 municipios, ampliando de una manera inusitada la presentación de candidatos a concejales y alcaldes.

La LPP era parte de una reforma institucional que corresponde a lo que se concibió como las reformas de segunda generación en las políticas de ajuste. Es decir la redefinición del Estado tras la primera fase con la aplicación de políticas de estabilización y la realización de las privatizaciones. En este proceso de descentralización estuvieron comprometidos no solo el Estado, sino fundamentalmente la cooperación internacional que volcó ingentes recursos a la aplicación de la ley. La Secretaria Nacional de Participación Popular (SNPP) fue el modo en el que el ejecutivo se involucró en la reforma municipal.

La participación de la población fue definida por los Comités de Vigilancia, a partir de las estructuras organizadas de la población. Las OTB's fueron la figura para legalizar y crear organizaciones populares urbanas y rurales. Estas debían tramitar personerías jurídicas en las Prefecturas Departamentales. De este modo se produjo una explosión organizativa en las áreas rurales. Una figura creada en la LPP fue el distrito indígena y el vicealcalde indígena. Todo ello con una fuerte retórica participacionista que promovió la discusión de lo indígena, la multiétnicidad y la pluriculturalidad.⁵⁵

Como efecto de la municipalización, se estableció una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas a partir de una nueva institucionalidad que tenía como su eje al municipio. Con la legalización de comunidades y pueblos indígenas, estos salían del anonimato y podían ingresar en la planificación del desarrollo económico y social, a más de establecer vínculos con entes externos. La distritación indígena y los vicealcaldes indígenas, aparecían como un nexo entre los centros urbanos y las zonas rurales indígenas, incluso con el derecho a seguir los usos y costumbres, nombrando directamente al vicealcalde. Pero se producía una sobreposición de los límites entre ayllus y la división política administrativa.⁵⁶

55 Ricardo Calla, "Indígenas, Ley de Participación Popular y cambios de gobierno en Bolivia (1994-1998), en W. Assies, G. van der Haar y A. Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, Zamora Mich., 1999, pp. 152-153

56 Ibid, pp. 158-161.

Los diversos eventos que ocurrieron a comienzos de la década del noventa dieron un creciente protagonismo a movimientos campesinos e indígenas. Surgió la idea de la creación de un “instrumento político” que articulara a los movimientos sociales. Esto tenía como objeto promover “una participación directa de los militantes sindicales mediante una adhesión colectiva de sus organizaciones sin crear una estructura partidaria”. Esto partía de una evaluación negativa de lo que había significado la participación en organizaciones y movimientos políticos.

Con la participación de las organizaciones indígenas y campesinas más representativas, se fundó en marzo de 1995 la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP). Este fue el Instrumento Político inicial que fue dirigido por Alejo Véliz, dirigente campesino de Cochabamba. Esta conexión directa entre Organizaciones sociales y organización partidaria, hizo que en los hechos el instrumento sea una federación de organizaciones sociales.⁵⁷

A partir de 1996 cuando se había consolidado el liderazgo de Evo Morales dentro del movimiento cocalero, surgió una fuerte disputa por el liderazgo de la ASP con Alejo Véliz. La corriente de Morales creó en 1998 el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP). El MAS, Movimiento al Socialismo, era una pequeña agrupación de izquierda en la cual se cobijó Morales para participar electoralmente. En enero de 1999 aparece el MAS-IPSP que en ese mismo año gana nueve alcaldías en las elecciones, mientras se consolidaba el movimiento cocalero.

En las elecciones generales de junio de 2002, Evo Morales quedó a poca distancia de Gonzalo Sánchez de Losada. Esto era producto de una ola de movilizaciones que empezó con la guerra del agua del 2000 en Cochabamba, junto a las movilizaciones indígenas en el altiplano y otras de los cocaleros. “Elaborando, asimismo, una doctrina esencialmente nacionalista, teñida de indianismo y de marxismo, el discurso del MAS-IPSP reconstruye exitosamente una figura clásica en el discurso político

57 Hervé Do Alto, “El MAS-IPSP boliviano, entre la protesta callejera y la política institucional”, en Karin Monasterios, Pablo Stefanoni y Hervé Do Alto (eds.), *Reinventando la nación en Bolivia*, CLACSO/Plural, La Paz, 2007, p.75-76.

latinoamericano: el “pueblo”, cuyos mejores representantes ya no son los mineros y obreros, o la clase media, sino los indígenas.”⁵⁸

En octubre de 2003, una rebelión popular en La Paz derrocó al gobierno de Sánchez de Losada. La llamada “guerra del gas” articuló una demanda nacionalista junto a la exigencia de realizar una Asamblea Constituyente que se consideró estaba dirigida a refundar el país. En torno a la AC de Bolivia se situaron dos posiciones: una que debía ser declarada originaria, plenipotenciaria y con poderes ilimitados. Otra posición concebía una AC “derivada” de una ley de convocatoria sustentada en la Constitución vigente. Sus poderes serían limitados por el orden existente mientras no se aprobaba una nueva Constitución. Estas dos posiciones evidenciaban los conflictos políticos que se hicieron reales durante toda la realización de la AC.

La profundidad de la crisis de la estructura tradicional de poder y de la política como espacio de pactos fue muy evidente con la caída de dos gobiernos en octubre de 2003 y junio de 2005 mostrando la inviabilidad de salidas pactadas. Esto se hallaba dado por el conflicto entre las fuerzas políticas que se encontraban cobijadas por el MAS frente a las corrientes de tipo regionalista. Cuando se realizaron las elecciones presidenciales, Evo Morales el candidato del MAS obtuvo el 53.7 % de los votos válidos en las elecciones de diciembre de 2005. Su elección era una manifestación de rechazo a las políticas económicas neoliberales y a las elites que condujeron esas políticas. Esto significó una derrota a la democracia pactada ya que solo la mayoría parlamentaria podía elegir al presidente, dando lugar a que desde 1985 se produzca una homogeneidad de partidos en el gobierno. Una de las principales banderas de lucha de Morales fue la realización de una AC. Desde 1967 cuando se realizó una Asamblea Constituyente y se expidió una Carta Constitucional no se había realizado un evento similar. Las reformas constitucionales de 1994 siguieron los procedimientos establecidos en la Constitución de 1967.⁵⁹

58 Hervé Do Alto, p. 81.

59 Jorge Lazarte, “La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No.1, julio 2008, Quito, p. 183.

La convocatoria a la AC, tuvo asimismo que asumir la demanda regionalista que exigía que además en las elecciones de representantes a la AC también se elijan prefectos y se defina el referendo por las autonomías.

Las elecciones para la AC se realizaron el 2 de julio de 2006. El MAS obtuvo el 51 % de los votos. De los 255 elegidos, el MAS alcanzó la mayoría absoluta con 137 constituyentes (53.7%), en tanto que PODEMOS se constituyó en la segunda fuerza con 60 constituyentes (23.5%). Desde la perspectiva étnica, se producía por primera vez en la historia de una constituyente una composición de predominio étnico: el 56 % de los constituyentes se identificó como quechua (32%), aymará (17%), de otros pueblos indígenas (7%).⁶⁰

Uno de los conflictos más fuertes de la AC fue la cuestión del traslado de la capital de Bolivia a Sucre, una demanda de sectores sociales de esa ciudad. Esto implicaba trasladar los poderes del Estado de La Paz a Sucre. El debate sobre la capitalía hizo que la AC se enfrentara a una fuerte movilización que puso en riesgo la aprobación de la Constitución.

La Asamblea Constituyente de Bolivia se realizó en la ciudad de Sucre durante 18 meses entre el 6 de agosto de 2006 y el 15 de diciembre de 2007. El tiempo tan considerable que llevó realizar la AC boliviana era el resultado de notables bloqueos de la oposición al MAS y la dificultad por arribar a consensos.

Entre los conflictos más importantes estuvieron inicialmente los procedimientos reglamentarios que empantanaron las deliberaciones. Después, la disputa por la capitalidad de Bolivia y el cuestionamiento proveniente de los departamentos de la “media luna” que plantearon la aprobación de sus propios estatutos autonómicos a fines de 2007. Los departamentos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando propusieron llevar adelante referéndums para la aprobación de sus estatutos de autonomía. Esto era una abierta oposición al proyecto de Constitución que se había aprobado en Oruro. El vicepresidente de Bolivia Álvaro García Linera sostenía que la demanda de autonomía era legítima, pero sostenía que al interior de los departamentos

60 Xavier Albó, “El perfil de los constituyentes”, *Tinkazos*, No. 23-24, marzo 2008, La Paz, p.55.

discrepantes también debía reconocerse a la autonomía indígena. Y que así mismo, las autonomías indígenas y las departamentales no debían cuestionar la unidad nacional: “tanto las autonomías departamentales como las indígenas no pueden cuestionar la base material de la unidad general. No se puede cuestionar, como hacen algunos, la base de la unidad: fuerzas armadas y policía nacional, moneda, relaciones internacionales, y recursos naturales, incluyendo tierra y energía. Son temas que no deberían entrar en el ámbito de competencia de los departamentos ni de los pueblos indígenas.”⁶¹

El 21 de octubre de 2008 tras largas negociaciones que implicaron el cambio de más de 100 artículos, el Congreso de Bolivia aprobó el proyecto de CPE que finalmente se aprobó en referéndum.

El proyecto de texto constitucional que en enero del 2009 fue aprobado en referéndum define el ingreso de Bolivia a la era de un Estado plurinacional, comunitario y con autonomías. El art. 1 de la Constitución boliviana dice: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

El Gobierno y los parlamentarios de la oposición llegaron a un acuerdo tras un largo conflicto sobre el texto constitucional que fuera aprobado en Sucre. El núcleo central del conflicto era el que se dio entre los departamentos de la media luna (Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni) que cuestionaban la definición plurinacional del Estado y defendían su conformación como autonomías regionales.

61 José Natanson, “El Vice analiza el proceso boliviano”, *Pulso*, 4 de Junio 2007.

Uno de los principales cambios es el ingreso a las autonomías, con tres modelos con competencias plenas (departamental, municipal e indígena) y un cuarto, el regional, con capacidad deliberativa, normativo-administrativa y fiscalizadora. El proyecto de texto constitucional define que en los departamentos donde la población aprobó las autonomías en julio del 2006, ésta se aplicará automáticamente.

En el caso del Estado plurinacional, existe un reconocimiento de las 36 nacionalidades indígenas y sus idiomas, para los que se plantea un reconocimiento oficial, en la misma condición del castellano. Incluso, el Gobierno central y los gobiernos autonómicos deberán manejar dos idiomas, uno de ellos indígena. El texto también define nuevos derechos para los bolivianos, como el acceso a la vivienda, y más obligaciones para el Estado, como la de garantizar el acceso de todos los habitantes del país al sistema de salud, al agua potable y al alcantarillado, estos dos últimos considerados en la categoría de derechos humanos.

Además, plantea la recuperación del órgano electoral como cuarto poder del Estado y la elección por voto directo de las autoridades del Poder Judicial, aunque no sujetas al mecanismo de revocatoria de mandato, como había definido la Asamblea.

El nuevo texto constitucional también marca las pautas para una mayor presencia del Estado en la economía y define la segunda vuelta electoral y la reelección presidencial y vicepresidencial continua, por una única oportunidad.

5. Los cambios constitucionales en el Ecuador

La Constitución de 1830 con la que surgió el Estado nación ecuatoriano repetía en muchos sentidos el texto constitucional de Colombia de 1822. Los diputados electos en 1830 representaban a las elites regionales que buscaron establecer un pacto que permitiera ciertos grados de autonomía regional en un marco de derechos civiles y una división de poderes de un Estado unitario. Durante un mes, un reducido grupo de legisladores provenientes de las elites terratenientes que habían sido electos de modo indirecto, produjeron una Constitución que tenía un carácter censitario tanto para la definición de los derechos de ciudadanía y como para la capacidad para ser representante político. El texto fundacional del Estado nación ecuatoriano tenía una

naturaleza excluyente. En el único sitio donde se menciona a los indígenas es para afirmar que estarán bajo la tutela de los curas párrocos: “Este congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable” (art. 68 de la Constitución de 1830).

En la práctica, persistió el tributo indígena reimplantado desde 1828 y que se mantuvo hasta 1857 como una fuente de ingresos del presupuesto del Estado. La amplia exclusión de la población en los actos electorales quedaba evidenciada en que solo entre el uno y el tres por ciento de la población durante el siglo XIX ejercía el sufragio.

En el proceso de institucionalización de la revolución liberal, se produjo la Constitución de 1906 que introdujo una ampliación de los derechos civiles y políticos y se incluyeron declaraciones de protección a la población indígena. Sin embargo, lo principal fue la definición del Estado laico y la separación del Estado y la iglesia.

Al concluir el ciclo liberal con la “Revolución juliana” en 1925 se inició una nueva época de modernización del Estado que tendió a definir principios de intervención en la economía, el reconocimiento de derechos sociales y políticos y la representación corporativa de la sociedad con la Constitución de 1929. Este marco se mantuvo vigente hasta la Constitución de 1945 que fue producto de la Asamblea Constituyente de 1944. Se profundizaron temas de la Carta de 1929 y se amplió la esfera de los derechos sociales y su ámbito de vigencia a través de la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales. Esta Constitución tuvo una breve duración hasta 1946, cuando se expide otra. La Constitución de 1946 sobre todo limitó las atribuciones del Congreso y estableció principios de representación que facilitaban la participación de los partidos tradicionales. Esta Constitución se mantuvo vigente hasta la Asamblea Constituyente de 1967 que expidió una nueva que incorporó el Plebiscito o consulta popular, dio rango constitucional a la reforma agraria y también amplió las funciones de la Junta Nacional de Planificación creada en 1954. Esta Constitución solo rigió hasta 1972, cuando el gobierno militar de Rodríguez Lara puso en vigencia la Constitución de 1945 que había sido insistentemente proclamada por la izquierda ecuatoriana como la única que mantenía principios democráticos y progresistas.

Evidentemente fue la Constitución de 1929 la primera que erigió los fundamentos de un Estado social. Allí se establecieron derechos sociales para trabajadores urbanos, se reconoció la vigencia de las comunidades campesinas. Además se estableció la función social de la propiedad que permitió el apareamiento de una legislación limitada sobre expropiación de tierras urbanas y rurales. También se definió una representación funcional al Senado para diversos grupos sociales.⁶² Esta representación corporativa se mantuvo hasta la Constitución de 1967. Los senadores funcionales eran electos de modo indirecto con colegios electorales y tenían cuatro años de duración en sus funciones. Primero se elegían representantes provinciales que luego elegían al senador funcional respectivo. Los representantes funcionales de trabajadores y maestros fueron frecuentemente dirigentes políticos o gremiales identificados con la izquierda.

El marco de la política ecuatoriana de las últimas décadas se halla dado por la reforma política de 1978, cuando se aprobó una nueva Constitución del Estado junto a una Ley de partidos. Entre 1976 y 1978 se produjo una pugna dentro de las fuerzas armadas de cómo instaurar nuevamente el régimen democrático. Una posición dominante en las fuerzas de derecha era la de recurrir a la vía conocida de convocar a una Asamblea Constituyente. El gobierno militar impulsó el llamado Plan de Reestructuración Jurídico del Estado que concluyó en la formación de tres comisiones para preparar una reforma política. Una comisión preparó un proyecto constitucional que reformaba la Constitución de 1945. La preparación de un proyecto de nueva Constitución estuvo a cargo de otra comisión. Así mismo, una comisión diferente preparó una Ley de partidos y una nueva institucionalidad electoral. El conjunto de debates sobre los proyectos constitucionales mostraron el predominio de opiniones del centro político con un apoyo parcial de la izquierda, aunque el Partido Comunista defendió el proyecto de Constitución de 1945 reformada.⁶³

⁶² Según la Constitución de 1929, en el senado, junto a una representación territorial por provincias, había una representación funcional constituida por 15 senadores: 2 por la agricultura, 2 por el comercio, 1 por la industria, 1 por el obrerismo, 2 por los campesinos, 1 por los militares, y por las universidades, y por los profesores secundarios, 2 por los profesores primarios y normalistas, 1 por el periodismo y academias, 1 para “la tutela y defensa de la raza india”.

⁶³ Vicente Martínez, “Análisis de la coyuntura político-electoral 1976-1979”, en: *Elecciones en Ecuador 1978-1980*, Flacso-Fundación Friedrich Naumann-Oveja Negra, Quito, s.f., pp. 37-58.

El nuevo proyecto de Constitución triunfó ampliamente en un referéndum. La Constitución de 1978 fijó la elección del Presidente de la República en dos vueltas electorales, junto con un parlamento unicameral basado en la representación proporcional. Este podía ser renovado en elecciones de medio período que frecuentemente terminaban en la representación minoritaria del partido o la coalición gobernante. Al otorgarse la ciudadanía a los mayores de 18 años y los analfabetos, se levantaron las últimas restricciones a la participación electoral, dando lugar a una tardía incorporación del voto rural a indígena, algo que coincidía también con el cierre de las políticas agrarias dirigidas a la reestructuración de la propiedad. La función de planificación fue asignada al Vicepresidente de la República.

La Constitución de 1978 reconoció el papel rector e interventor del Estado, tal como había sido consolidado por los gobiernos militares de los años setenta. Se definieron como áreas de explotación económica reservadas al Estado a los recursos naturales, los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones y las empresas estratégicas definidas por la ley. Se definía que estas actividades se podrían delegar de manera excepcional a la iniciativa privada. De modo que ya en esa Constitución se hallaban los fundamentos para desarrollar procesos de privatización. Esto se encontraba enmarcado en las definiciones de la propiedad que comprendían, la pública, privada, mixta y el sector comunitario o de autogestión.

El régimen de partidos, que acompañó a este diseño constitucional, buscaba limitar la intervención de los gremios en la política, así como también reducir el espacio de acción de los liderazgos populistas.

Las elecciones de 1979 se realizaron en el marco de una nueva Ley de partidos que estableció el monopolio de representación en los partidos, buscando eliminar a aquellos minoritarios, debilitar las opciones de derecha y fortalecer los partidos de centro. Aunque en principio esta ley tuvo un efecto positivo de racionalización, pronto se mostraría que debajo de un andamiaje moderno se hallaban contenidos tradicionales. Como ha dicho Conaghan, aunque la intención de racionalización del

sistema de partidos era algo positivo, persistía una débil estructura partidaria con liderazgos poco ideológicos:

"Esta falta de vínculos ideológicos sentó las bases para lo que dio en llamarse "cambio de camisetas": la deserción de los parlamentarios de sus partidos y su afiliación a otros partidos o su asunción de un estatus "independiente".⁶⁴

En el fragmentado espectro de los partidos políticos ecuatorianos predominaba una base regional o local desde la que estos se organizaban. Conaghan anotó que la polarización ideológica era débil y que los partidos carecían de nexos con una base social específica, a excepción de los partidos de izquierda.

En 1979 Roldós fue electo en la segunda vuelta electoral, tras derrotar contundentemente a Sixto Durán Ballen con el 64.8% de los votos contra el 31.5% de su contendor. El reestreno de la democracia ecuatoriana, reimplantaba un personaje populista, que sin embargo se hallaba condicionado por un marco de alianzas políticas de naturaleza tecnocrática. Esto obviamente entró rápidamente en colisión con el líder histórico del CFP, Assad Bucaram, quien controlaba el Parlamento.⁶⁵ La muerte de Jaime Roldós en 1981, permitió el acceso al poder de Osvaldo Hurtado, quien era el vicepresidente de la república. A Hurtado le correspondió administrar una severa crisis económica e impulsar los primeros planes de estabilización que vinieron con la crisis de la deuda externa en 1982.

64 Catherine Conaghan, "Partidos débiles, políticos "indecisos" y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, Alianza Universidad, Madrid, 1998, p. 268.

65 De acuerdo con Linz, en el acto electoral de elegir un presidente y legisladores simultáneamente, se halla uno de los problemas centrales del presidencialismo, puesto que se da al ejecutivo atribuciones para gobernar en exclusividad, mientras se produce un parlamento en el que el partido de gobierno se halla en minoría. En esta "legitimidad dual", se halla la cuestión de "que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio." Cfr. Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", en J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, vol. 1., Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 35. Más en el caso que nos ocupa, Jaime Roldós y Assad Bucaram eran del mismo partido. Adicionalmente parientes políticos, ya que Roldós estaba casado con una sobrina de Bucaram. Esta confrontación entre la coalición gobernante y el partido mayoritario en el Parlamento, respondía también a la presencia de una generación de relevo en el CFP junto a la autoridad patriarcal de Assad Bucaram.

Se preveía que los partidos de centro se fortalecerían, o el menos mantendrían su influencia en la política ecuatoriana. Pero la crisis abrió el cauce para el regreso de la derecha. Así es como León Febres Cordero llegó al poder en 1984 tras derrotar a Rodrigo Borja el candidato de la Izquierda Democrática. Es en ese año que Abdalá Bucaram (cuñado del fallecido Roldós) es electo Alcalde de Guayaquil con un nuevo partido, el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), surgido parcialmente de un desprendimiento del CFP, aunque centrado en la recuperación de la figura de Roldós.

No obstante, también la derecha política se impregnó de un discurso populista. Así, León Febres Cordero hizo su campaña electoral con una oferta condensada en la fórmula "Pan, Techo y Empleo". Ya en el gobierno, Febres Cordero intentó también llevar adelante políticas de ajuste que sin embargo terminaron por incrementar el empleo estatal y generaron un alto proceso inflacionario a consecuencia de emisiones monetarias para sostener el gasto público. Durante su gestión que proclamó inicialmente la pretensión de llevar adelante una reforma neoliberal, ocurrió que los grupos empresariales que le apoyaban se incrustaron de diversas maneras en el Estado, produciéndose un efecto contrario, la estatización del neoliberalismo.⁶⁶

6. El intento de reforma constitucional de Durán Ballén

El gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996) pretendió seguir con las políticas de ajuste, dio pasos importantes en la desregulación de la intervención del Estado y se creó un andamiaje legal para una parcial reforma de mercado. Una consulta a la población realizada en agosto de 1994 definió un mandato imperativo para realizar una reforma constitucional que consolidara el ajuste desde la perspectiva de limitar las funciones del Congreso y fortalecer las atribuciones del Ejecutivo, tal como estaba ocurriendo en las reformas constitucionales de Perú y Colombia. La necesidad de fortalecer el Ejecutivo estuvo bastante explícita en la intención de una fallida reforma constitucional que propuso Oswaldo Hurtado en 1983.

66 César Montúfar, *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*, Abya-Yala/ Universidad Andina, Quito, 2000.

La reforma constitucional que propuso una comisión de notables nominada por Durán Ballén en 1994 tenía como finalidad consolidar un marco institucional que concluya la reforma económica. En efecto, la institucionalidad definida por la Constitución de 1978 se encontraba altamente vulnerada por el avance de una nueva legislación que se dirigía a una retracción de la intervención del Estado. Algunas leyes procesadas entre 1992 y 1994 apuntaban justamente a cambiar aspectos de intervención estatal. En este sentido, las reformas al Código del Trabajo, la Ley de Instituciones Financieras, la Ley de Modernización del Estado y la Ley de Desarrollo Agrario, eran leyes específicas que habían “sitiado” a la Constitución.

En el proyecto de reforma constitucional de Durán Ballén su eje fundamental era la redefinición del rol del Estado y el fortalecimiento del poder ejecutivo. En la sección de Economía, se establecía el concepto de Estado subsidiario, se limitaba la propiedad estatal a lo excepcional, se incorporaban los conceptos de delegación o concesión para la explotación de recursos naturales y servicios públicos. También se proponía la coexistencia de un régimen privado, público y mixto de seguridad social. Esta disminución de la intervención del Estado en la economía estaba también articulada a un recorte de atribuciones al legislativo en su capacidad de fiscalización.

Para la estructuración del parlamento, se proponía la introducción de dos Cámaras: una de senadores y una de diputados, regresando a una conformación del Congreso anterior a 1970. Estas dos Cámaras serían electas en la primera vuelta electoral de la elección presidencial. Se proponía que los cargos locales serían electos en la segunda vuelta electoral facilitando un mayor peso a los triunfadores de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Este proyecto disminuía el rol de los partidos políticos al dar vía libre a la reelección y la participación de los independientes. Esto mantenía continuidad con una propuesta de Febres Cordero en 1986 cuando realizó un plebiscito sobre la participación de los independientes en elecciones. En esa ocasión la población se pronunció negando esa medida, lo que fue interpretado como una aceptación del régimen de partidos.

Una redefinición de los derechos sociales y aquellos de tipo individual emergía en este proyecto. Mientras se proponía limitar el derecho de sindicalización y el derecho de

huelga para los empleados públicos, surgía la propuesta de la capacidad de acción de los individuos frente al Estado con una nueva institución, la Defensoría del Pueblo. Así mismo, se prohibía la discriminación social y étnica.

El proyecto también daba una parcial respuesta a las demandas étnicas por la redefinición del Estado. Se proponía la noción de Estado unitario, pluricultural y multiétnico (art. 1). Era una respuesta a la demanda de la CONAIE sobre un Estado plurinacional. Se reconocía las lenguas indígenas en sus áreas de uso y la educación bilingüe. Esta incorporación del componente multiétnico y pluricultural implicaba una nueva dimensión ideológica a la identidad nacional que reemplazaba parcialmente a la nación mestiza como referente cultural. Otra noción que se hizo presente fue la de “Desarrollo humano sustentable” como la incorporación de indígenas y afroecuatorianos al desarrollo vinculado a la preservación del medio ambiente y los derechos humanos.

Surgió en el debate público una propuesta de reforma constitucional de la CONAIE que proponía cambiar el carácter del Estado unitario por el de un Estado plurinacional y una nueva forma de definir la representación política. Se formulaba que “El Ecuador es un país plurinacional, pluricultural y plurilingüe, que reconoce, protege, respeta y desarrolla su diversidad cultural”. Se indicaba que también las lenguas indígenas debían ser consideradas lenguas oficiales del Estado. Los cambios en la representación manifestaban que en las jurisdicciones indígenas se debían elegir a sus representantes ante el Congreso Nacional y los gobiernos locales siguiendo sus procesos electorarios internos. Con esto se aspiraba a potenciar una mayor representación de las colectividades étnicas. Se quería garantizar una representación indígena directa equivalente al 30% en todos los cargos de representación.⁶⁷

La cuestión de la autonomía étnica en términos del ejercicio de la autoridad y un poder jurisdiccional fue también incluida en la propuesta de la CONAIE. De acuerdo con esto, las comunidades indígenas se concebían como autónomas y sus autoridades podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución

67 CONAIE, *Proyecto de reformas a la Constitución política del Ecuador*, 1994.

alternativa de conflictos en conformidad con sus costumbres y procedimientos. Esto implicaba el reconocimiento del derecho consuetudinario aplicado a una administración étnica autónoma.

El proyecto de reforma constitucional de Durán Ballén tenía como eje fundamental la redefinición del rol del Estado y el fortalecimiento del poder ejecutivo con un reconocimiento parcial de las demandas étnicas. Las propuestas antagónicas buscaban mantener el rol del Estado en la economía y la ampliación de los derechos sociales y colectivos. El punto de mayor controversia fue la plurinacionalidad y la representación de los pueblos indígenas.

La consulta popular de noviembre de 1995 fue la última tentativa que realizó el gobierno de Durán Ballén para procurar una reforma institucional. Se trató de un plebiscito que contenía once preguntas que propugnaban una reforma al sistema de seguridad social, la desregulación laboral en el sector público, iniciar procesos de descentralización, disolver el parlamento y la elección de diputados distritales. Con esto se esperaba procesar una reforma constitucional. El gobierno fue derrotado contundentemente con el 58% de votos por el no. Esto fue un claro punto de quiebre a las propuestas que esperaban consolidar la reforma de mercado.

7. La Asamblea Constituyente de 1997-1998

En mayo de 1997 después del derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram, se introdujo una pregunta sobre la convocatoria a una Asamblea Constituyente en una consulta popular durante el gobierno interino de Alarcón. Los movimientos sociales y los partidos de izquierda pensaban que una nueva Constitución permitiría obtener nuevas conquistas sociales. Las fuerzas de centro derecha y derecha obtuvieron la mayoría de los asambleístas elegidos. Tales fuerzas asumieron la conducción y la hegemonía de la Asamblea de 1997, puesto que tenían 37 representantes de un total de 70 y además controlaban el ejecutivo.⁶⁸

⁶⁸ Enrique Ayala, “Asamblea Constituyente: Antecedentes históricos y bases programáticas para su realización”, et.al., *Asamblea Constituyente. Retos y oportunidades*, La Tierra, Quito, 2007, pp. 84-86.

Esta Asamblea funcionó paralelamente al Congreso y su representación implicó la llegada todavía predominante de los partidos políticos aunque ya era notoria una tendencia antipartidos entre el electorado. De manera alternativa, las organizaciones étnicas y laborales realizaron la “Asamblea Constituyente del Pueblo” en octubre de 1997 como un evento catalizador de demandas sociales y étnicas conducido por la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales. En esta Asamblea Popular se evidenció la presencia mayoritaria de organizaciones indígenas serranas donde confluían el tema de la plurinacionalidad, la defensa del seguro campesino y las empresas estatales; el no pago de la deuda externa. Se invocaba la unidad de indios, negros y mestizos. Al reivindicarse a culturas étnicas específicas, también se esperaba mayores recursos para los gobiernos locales bajo dirección indígena.⁶⁹ Esta Asamblea promovió públicamente el proyecto constitucional de la CONAIE.

Una de las fuerzas dominantes de la Asamblea Constituyente de 1997-1998 fue la Democracia Popular encabezada por Osvaldo Hurtado quien ejerció la Presidencia y además se ha insistido en el papel de CORDES como un think tank que venía procesando un proyecto de reforma política cuyo núcleo central era el cambio en la intervención del Estado y un régimen con el fortalecimiento del ejecutivo. Esta corriente que propugnaba la gobernabilidad aceptó parcialmente las propuestas de la CONAIE y Pachakutik, lo que terminó en la definición de derechos de los pueblos indígenas en la Constitución.⁷⁰

La Constitución de 1998 puede definirse como una de derechos que ampliaba los existentes e introducía otros nuevos. Pero era un marco de transacción que dejaba abiertas las puertas a los procesos de privatización y reducción de la intervención del Estado. Por eso es que esta Constitución ha sido caracterizada como neoliberal. El mismo hecho de que se definiera el principio de la “economía social de mercado”, abona en esa dirección. Era indudablemente un marco institucional que permitía

⁶⁹ Ibarra, Hernán, “Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad”, *Ecuador Debate*, No. 42, diciembre 1997, p. 19.

⁷⁰ Pablo Andrade, *Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*, Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, pp. 160-168.

consolidar el ajuste estructural. Fue una transacción entre las fuerzas hegemónicas de centro derecha y los nuevos actores sociales, principalmente el movimiento indígena. Dos grandes tendencias que se evidenciaron en los años noventa, la plurinacionalidad y la gobernabilidad como idearios que se procesaron en los debates de la Asamblea Constitucional, se expresaron en el texto constitucional.⁷¹ Junto al desmonte de la intervención del Estado emergían nuevos derechos que podían también adquirir un sentido corporativo como fue el caso del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) surgido en 1998.

Las organizaciones indígenas utilizaron la denominación de nacionalidades indígenas para referirse al conjunto de los pueblos indígenas agrupados en la CONAIE. Con el levantamiento indígena de junio de 1990, hablar de nacionalidades indígenas se tornó algo corriente, pero combinado con demandas sociales y agrarias. La conceptualización que realizó la CONAIE en 1994, afirma que el Estado ecuatoriano es uno constituido por las nacionalidades indígenas, la nacionalidad hispana y la nacionalidad afroecuatoriana.⁷² Por tanto el futuro Estado resultante de un cambio constitucional debería reconocer territorios, lenguas y formas de administración política y jurídica. En las versiones más radicales de este planteamiento, se proponía suprimir la división político administrativa.

En la tradición occidental, el término nacionalidad alude a algún grupo humano unido por vínculos de lengua, cultura y territorio. En los procesos históricos de formación de los Estados nacionales europeos después de fines del siglo XVIII, se tiene el supuesto de que una nacionalidad constituye el fundamento de un Estado-nación.⁷³ Claro que todo ello tuvo como contrapartida la existencia de minorías nacionales subyugadas por una nacionalidad dominante.⁷⁴ De allí que mediante luchas nacionales, algunas

⁷¹ Ibid, pp. 176-185.

⁷² Consejo de Gobierno de la CONAIE, *Proyecto político de la CONAIE*, Quito, 1994.

⁷³ Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1991.

⁷⁴ El tema de las nacionalidades indígenas, estuvo presente en los planteamientos de la izquierda. Por ejemplo, en los años treinta, el Partido Comunista del Perú propuso la reivindicación de las nacionalidades quechua y aymara apoyándose en la idea staliniana de la autodeterminación de las nacionalidades.

nacionalidades terminaron convirtiéndose en Estados nacionales. Sin embargo, las condiciones para que ello ocurra, han tenido que ver con la formación de movimientos nacionales de liberación que se han opuesto al Estado nacional del que formaban parte. Una condición fundamental para el real desarrollo de una nacionalidad, es la de un fuerte desarrollo económico.

La invocación de las organizaciones étnicas a su identidad como nacionalidades indígenas, ha sido generalmente interpretada como un camino hacia la formación de otros Estados. Esta incomprensión ha proseguido en vista de que el término nacionalidad evoca el de un territorio que puede ser fragmentado desde otro con la creación de fronteras territoriales.

En realidad, la estructura de los grupos indígenas y afroecuatorianos es muy variada. Hay una gran diferencia entre los pueblos indígenas en cuanto a su importancia demográfica, así como por sus tensiones internas y externas.⁷⁵ El tema del territorio, muy visible, e incluso ya reconocido por el Estado -aunque no con un estatuto étnico- de las etnias amazónicas y costeñas, no ha podido ser adecuadamente definido en la sierra. Por otra parte, muchas organizaciones locales, se involucraron en la disputa del poder local, lo que implicó el acceso a tenencias políticas y Concejos Municipales. En esta práctica de ejercicio del poder local no había formulaciones sustentadas en la idea de nacionalidad, sino que se privilegiaba la búsqueda de recursos del Estado para efectuar una administración local. No debe tampoco ignorarse el nivel de desarrollo económico de los pueblos indígenas, que tiene grandes limitaciones en el acceso a los recursos y las desiguales capacidades de potencializarlos.

Los aspectos más problemáticos eran las tensiones organizacionales entre los niveles locales, regionales y nacionales de la organización étnica, así como los conflictos interétnicos a nivel local, que deberían ser interpretados adecuadamente. De aquí, también se deriva el gran tema de las identidades étnicas locales, sus construcciones y cambios que tienen muchos factores dinámicos, entre otros, las migraciones internas e internacionales y la relación con la cultura de masas moderna.

75 Carlos Viteri, "Un país ficticio", *Íconos*, No.2, mayo-julio 1997, pp. 51-58.

La Constitución Política del Ecuador de 1998, introdujo el reconocimiento del tema de las nacionalidades indígenas de un modo parcial. El art. 1, contempló que el Estado es "pluricultural y pluriétnico", mientras que el art. 83, reconocía ambiguamente el término nacionalidad: "Los pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible." Otros artículos (84 y 85), complementaban esto, situando la territorialidad en un nivel comunitario.⁷⁶

En el desarrollo de los movimientos étnicos y sus organizaciones existían tensiones que hacían difícil situar el tema de los territorios y las nacionalidades. Aún más, una parte considerable de las organizaciones de primer y segundo grado habían sido constituidas siguiendo los espacios de la división político administrativa. Así fue que se arribó a la definición de pueblos indígenas, tomando como referencia denominaciones de naturaleza histórica tales como señoríos étnicos desaparecidos o denominaciones precoloniales. En el año 2001 Pachakutik presentó un proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas que incluía nacionalidades y pueblos. En este proyecto se ponía mucha atención a la aspiración de autonomía: "Cada pueblo y nacionalidad tendrá una autoridad indígena nombrada según los usos y costumbres de cada uno de ellos. Estas autoridades deberán autorizar toda transferencia de propiedad dentro de los territorios bajo su jurisdicción".⁷⁷ Además se incluían otras atribuciones tales como la de ser consultados sobre obras o explotación de recursos, la administración de agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental; la administración de bienes de patrimonio histórico, el cobro del impuesto predial en las jurisdicciones indígenas.

Después de 1990 también los afroecuatorianos se volvieron visibles en la esfera pública con sus demandas que oscilaron entre la defensa de una inserción corporativa y representación política junto a la búsqueda de formas ancestrales de organización.

⁷⁶ Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

⁷⁷ Fernando Guerrero y Pablo Ospina, *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, CLACSO, Buenos Aires, 2003, p. 190.

Los afroecuatorianos son el grupo más discriminado de la sociedad ecuatoriana que tiene además fuertes rasgos de racismo en la vida cotidiana.⁷⁸

La Constitución de 1998 tenía una rigidez que impedía realizar reformas constitucionales. Cualquier proyecto de reformas que pudiera someterse a discusión requería ser primero aprobado en primer debate por el Congreso Nacional y luego esperar un año para ser aprobado definitivamente en segundo debate con los dos tercios de la votación.⁷⁹ La dificultad por conformar mayorías debido a la fragmentación del Congreso tornaba inviable cualquier propuesta de reforma constitucional.

8. El Gobierno de Correa y la demanda por una Asamblea Constituyente

Desde 1996, se inició una persistente inestabilidad política originada en la erosión de los partidos políticos que carecían de mayorías sólidas para gobernar. Así, el presidente populista Abdalá Bucaram fue destituido por el Congreso en febrero de 1997 tras una movilización de elites y sectores populares e indígenas. El protagonismo indígena fue aún más evidente en el derrocamiento de Jamil Mahuad en enero de 2000, cuando una coalición indígena militar tuvo un efímero paso por el gobierno. El gobierno del Coronel Lucio Gutiérrez, electo en 2002, y apoyado por una alianza indígena-militar, perdió pronto el apoyo indígena, cuando el movimiento Pachakutik se retiró del gobierno. Sus intenciones autoritarias originaron una oposición proveniente de las elites y clases medias y concluyó en su caída en abril de 2005. El llamado movimiento de los “forajidos”, denominación que adoptó la movilización masiva que derrocó a Gutiérrez, mostró además un rechazo a la intervención de los partidos políticos y reivindicó al ciudadano desde las clases medias. Surgió una demanda por realizar una asamblea constituyente que realice una reforma política que reordene la institucionalidad y la representación. Como sucesor de Gutiérrez, fue nominado Alfredo Palacio, quien era el vicepresidente en funciones.

78 Carlos de la Torre, *Afroquiteños: ciudadanía y racismo*, CAAP, Quito, 2002.

79 Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de derecho constitucional*, UASB/CEN, Quito, 2004, p. 141.

El breve gobierno de Palacio, careció de la capacidad de realizar una reforma política que respondiera a las demandas de los “forajidos”. Pero simultáneamente, se encontraba pendiente la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos como la culminación del proceso de apertura económica iniciado durante el gobierno de Gutiérrez. Sobre todo surgió desde las organizaciones campesinas y de pequeños productores un rechazo fundado en los impactos que tendría en la producción y el empleo agrícola.

El débil gobierno de Palacio, después de la caída de Gutiérrez, trató de acoger la demanda de una Asamblea Constituyente que emergió del llamado movimiento de los forajidos. Era una amenaza que no se llevó a la práctica. Esto además coincidía con las negociaciones de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En general los gremios empresariales y fuertes corrientes de opinión canalizadas por los medios promovían el TLC, en tanto que la CONAIE y sectores rurales amenazados impulsaron acciones contestatarias. En 2006, las movilizaciones anti TLC, coincidieron con un giro en el manejo de la política petrolera del gobierno. El conflicto del Estado con la petrolera norteamericana Oxy, concluyó con la decisión estatal de la caducidad del contrato y eso dejó sin sustento a la continuación de la negociación del TLC. El gobierno de Estados Unidos decidió suspender las negociaciones puesto que consideró el caso Oxy como una expropiación. Paralelamente, las reformas a la Ley de Hidrocarburos, mejoraron los ingresos estatales provenientes de la renta petrolera.

Todo esto, posicionó con fuerza actitudes nacionalistas que ponían en escena la cuestión de la soberanía y las críticas a la apertura comercial. Este regreso de políticas nacionalistas y del fortalecimiento de la intervención estatal, tuvo como personajes decisivos a los economistas de una corriente progresista que ganó protagonismo durante el gobierno de Palacio. Justamente Rafael Correa, tuvo un efímero paso por el Ministerio de Economía donde se tomaron las primeras medidas de manejo de los excedentes de los recursos petroleros.

La condición básica de la nueva situación ecuatoriana producida con la llegada del gobierno de Rafael Correa puede ser asumida como el regreso del Estado bajo el signo de una identidad de izquierda. La propuesta de asamblea nacional constituyente de

plenos poderes fue el eje de su campaña. Correa logró dar sentido político y condensar las críticas a los políticos fortaleciendo el clima antipolítico que ya se había instalado desde mediados de los años noventa.⁸⁰ Electo en noviembre de 2006, derrotó a Álvaro Noboa, propietario de un conglomerado de 117 empresas, que proponía radicalizar el rol del mercado. Mientras que Correa, un joven profesor universitario de economía, representaba a un frente de agrupaciones de izquierda denominado Alianza País, un movimiento político surgido de corrientes de la antigua izquierda radical, asociaciones civiles y políticas de diverso signo ideológico. Su eje central es la reivindicación de la ciudadanía. Ha sido una forma de capitalización del llamado movimiento de los “forajidos” que promovió el derrocamiento del gobierno de Gutiérrez.

Desde la década de 1920, con mayor o menor intensidad, las capas medias han participado en la vida política, como el núcleo básico de la ciudadanía urbana y la opinión pública. En la corriente progresista de las capas medias que se expresó históricamente en las agrupaciones de izquierda, lo característico fue elaborar las demandas de los de abajo y aspirar a representarlos. El segmento asalariado de las clases medias, conformado por maestros, empleados públicos y militares, creció notablemente después de 1970, pero se deterioraron sus condiciones de vida con los ajustes de los años noventa. En las movilizaciones de febrero y abril del 2005, y el surgimiento del “forajidismo” los grupos medios se tornaron visibles, aunque poco se hable de ellos.

Visto en perspectiva, el proceso de construcción nacional empezado en 1830 transitó desde los intentos por establecer un sentido nacional en el siglo XIX hasta la consolidación de un Estado centralizado después de 1930. Este ciclo de construcción estatal nacional llegó hasta 1980, cuando son redefinidas las relaciones entre Estado y

80 Una fuente primordial en la crítica a la partidocracia fueron algunos voceros de opinión de la prensa escrita y la televisión. “Apoyándose en las denuncias de periodistas como Alfredo Pinargote sobre la partidocracia como la causa de la inestabilidad política, del secuestro de las funciones del Estado para usos privados y de la corrupción, Correa logró dar sentido político y aglutinar las críticas, el resentimiento y el odio a los políticos.” Ver. Carlos de la Torre, “La constituyente de Correa”, *Hoy*, 9 de diciembre 2006.

sociedad en el marco del ajuste estructural. A fines del siglo XX, se produjo una nueva situación dada por lo que se llamó lo posnacional con cambios en los imaginarios nacionales y las funciones clásicas de los Estados, cuando irrumpieron simultáneamente las presiones de la globalización y otras de tipo local y regional que erosionaban las bases del Estado nacional. Con el ascenso del gobierno de Rafael Correa en 2007, se produce una circunstancia de regreso del Estado junto a idearios nacionalistas que evocan los años setenta del siglo pasado. La figura dominante del Estado expresa una posición de autonomía nacional en el marco de una diversidad cultural que ya no puede estar representada por las antiguas nociones de cultura nacional que caracterizaron las construcciones simbólicas de la cultura ecuatoriana.

Sin embargo, una nueva circunstancia política de regreso del Estado después de un período de retracción estatal y la parcial ejecución de las políticas neoliberales, trae también una nueva apelación a los imaginarios nacionalistas en una reedición de antiguas imágenes y símbolos. Emerge entonces nuevamente una ideología nacionalista acompañada de un fortalecimiento de la soberanía nacional tras un período de declinación de imaginarios nacionalistas.

A mediados de la década del noventa, la idea de sociedad civil servía para convocar a ONGs, asociaciones de derechos humanos y grupos sociales que se asumían como portavoces de las demandas de la sociedad. Después, la sociedad civil apareció ya reivindicada por actores empresariales y sectores de las capas medias y altas. Así, la sociedad civil dejó de ser monopolio de actores sociales progresistas.

El redescubrimiento de la ciudadanía, da por supuesto que hay una sociedad civil que mal que bien se expresaría en gremios y corporaciones del más diverso tipo. Se reivindica una ciudadanía política opuesta a los partidos políticos y los políticos. En esto coinciden corrientes conservadoras, liberales y radicales. Pero una atmósfera antipolítica se consolidó como condición de la acción política. La antipolítica está enraizada en la tradición histórica ecuatoriana, y en los años recientes se ha desarrollado una creciente desconfianza hacia los políticos y el Estado. Y surgió sobre todo la expresión “partidocracia”, para referirse al dominio de los partidos políticos en la vida política.

En la evolución de los movimientos y actores sociales después de 1980, es posible encontrar inicialmente el papel opositor del sindicalismo a la aplicación de las políticas de estabilización en los años ochenta. El sindicalismo se hallaba limitado por su peso real en una sociedad profundamente heterogénea desde el punto de vista social y étnico. En los años noventa toma relevancia el movimiento indígena desde el levantamiento de junio de 1990. De su sorpresiva irrupción vino durante toda esa década un alto protagonismo que definió un conflicto por el reconocimiento de la plurinacionalidad y la oposición a las políticas de ajuste. La fundación del movimiento Pachakutik en 1996 como un actor político que pasó a disputar la representación política en el parlamento y los gobiernos locales, supuso la vinculación de las demandas étnicas con las demandas por reformas sociales, mediante la participación electoral. Un momento culminante de la intervención indígena fue cuando la CONAIE, organizaciones sociales y una facción de militares produjeron el derrocamiento del presidente Mahuad en enero del 2000.

Después del 2000, la CONAIE y Pachakutik consolidaron su presencia pública y una representación en el Estado mediante el CODENPE (Consejo de los Pueblos Indígenas del Ecuador). En el año 2002, Pachakutik fue parte de la coalición que llevó al poder al coronel Lucio Gutiérrez; pero esta alianza fue de corta duración y tuvo amplios impactos en las organizaciones indígenas que sufrieron procesos de fragmentación. Por eso es que la oposición al gobierno de Gutiérrez y su derrocamiento ya poco tuvo que ver con la participación indígena. Con la reivindicación de la sociedad civil y la ciudadanía, irrumpieron las clases medias en un clima de erosión de los partidos políticos.

Este debilitamiento del movimiento indígena en una situación de retorno del Estado, corresponde a un momento de desgaste profundo de la representación política con el agotamiento de los partidos políticos. Emergía un escenario de proliferación de movimientos políticos que buscan definir identidades y representaciones sociales.

Aunque el ajuste estructural no se llevó adelante con la radicalidad que ocurrió en otros países, sí tuvo impactos en la desregulación de la intervención del Estado en áreas tales como el petróleo, la energía eléctrica, el agua y otros recursos naturales.

Desde los años noventa se vienen produciendo conflictos que tienen por objeto los recursos naturales y el medio ambiente. Este tipo de conflictos que se están tornando más visibles, tienen como actores a gobiernos locales, poblaciones urbanas y rurales y empresas por el manejo de los recursos naturales y el control de los impactos ambientales.

En la amazonia, las poblaciones afectadas por la actividad petrolera demandan indemnizaciones, mientras que organizaciones indígenas se oponen a la expansión de las operaciones petroleras en sus territorios. En diversos lugares del país, los usuarios del agua de riego cuestionan la gestión y el acaparamiento del recurso. Así mismo, la actividad extractiva de los bosques costeros y amazónicos genera conflictos entre comunidades y empresas madereras. Las actividades de exploración, previas a la instalación de minería en gran escala conducida por empresas transnacionales, ha producido la oposición de poblaciones rurales.

Se trata de una conflictividad dispersa a lo largo del país, con rasgos locales pero que muestran en diversos grados la presencia de ONGs y grupos ambientalistas que presionan por la adopción de políticas públicas que tomen en cuenta las opiniones de las poblaciones donde están localizados los recursos, o abiertamente, la oposición a que se instalen empresas en los territorios como es el caso de las empresas mineras.

Con un perfil más bajo, se encuentra la demanda por la reforma agraria. Aunque ya se ejecutó una reforma agraria que realizó una parcial redistribución de la tierra entre los años setenta y ochenta, persiste la concentración de la propiedad rural. Entre 1974 y 2000, el índice gini de concentración de la propiedad apenas bajó del 0.85 al 0.80. Y aunque esta demanda se encuentra enunciada en el plan de gobierno de Correa, no existen organizaciones rurales con la suficiente capacidad de impulsar una demanda que en si sería muy compleja de resolver dada la consolidación de formas de organización productivas empresariales y un considerable segmento de medianos propietarios.

En el período de declinación del Estado, la cuestión central era la realización del ajuste estructural, que no pudo ejecutarse sino de modo parcial. Y esto fue así, tanto por la ausencia de acuerdos entre las elites políticas como por las resistencias sociales que

principalmente se expresaron en movilizaciones conducidas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) desde los años noventa.

El retorno del Estado, ha significado dar énfasis a las políticas sociales, una mayor importancia a la gestión pública y una diversificación de funciones con nuevos aparatos estatales, incluyendo una renovada importancia a la planificación. Las políticas sociales, tienen como sus aspectos centrales, los subsidios hacia los pobres urbanos y rurales, y el mejoramiento de ingresos a los sectores asalariados. Se trata de la definición de un Estado con capacidad de intervención en la economía y la sociedad.

El proceso que permitió llegar a la constituyente transitó por tres momentos: primero, la descomposición del sistema político cuando se derrumbó el Congreso que obstruía la convocatoria a la Asamblea. Esto significó la parálisis de los partidos políticos y la incapacidad de constituirse como oposición. Un segundo momento cuando la población decide mayoritariamente en referéndum aprobar la convocatoria a la AC. Un tercer momento cuando Alianza País obtiene una cómoda mayoría y gana la mayor proporción de asambleístas.

9. Algunos proyectos constitucionales

El proyecto de Constitución elaborado por una Comisión del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (CONESUP), pretendía ser el que sintetizaba amplias corrientes de opinión y que estaría en el centro de las discusiones en Montecristi. Fue procesado considerando múltiples contribuciones de sectores sociales y políticos. En sus aspectos medulares mantenía disposiciones de la Constitución de 1998. Esto estaba claro en la relación entre Estado y mercado, la cuestión pluricultural y la esfera de los derechos sociales y políticos. Se proponía mejorar la representación y la democratización del sistema de partidos. Sostenía un fuerte presidencialismo aunque daba atribuciones de fiscalización al Congreso.⁸¹

Los argumentos que la CONAIE promovió para ser incorporados en la nueva Constitución estaban fijados en la definición del Estado plurinacional reconociendo la

81 Ramiro Ávila Santamaría, Angélica Porras Velasco y Edwar Vargas Araujo, “Crítica a la propuesta de Constitución del CONESUP”, en *la Tendencia*, No. 6, noviembre 2007, pp.83-89.

existencia de un Estado unitario. Se definían gobiernos indígenas para los territorios de pueblos y nacionalidades. El escollo de la territorialidad adoptaba más un sentido de administración política ya que implicaba la supresión de la división político administrativa en las zonas de predominio indígena. El silencio de la CONAIE sobre la regionalización permite suponer que se mantendría el esquema político administrativo en las zonas de baja densidad indígena. Se promovía también la ampliación de los derechos colectivos incluidos en la Constitución de 1998 y reformas de tipo económico social de naturaleza redistributiva como la universalización de la seguridad social fundadas en la intervención predominante del Estado. Los fundamentos ideológicos el buen vivir y la necesidad de impulsar la interculturalidad emergen en los planteamientos de la CONAIE junto a la necesidad de controlar los recursos naturales en los territorios indígenas. Así mismo, se proponían múltiples medidas para favorecer a la pequeña y mediana producción rural concebida en el marco de la noción de soberanía alimentaria.⁸² Ante el riesgo de que la propuesta fuera concebida dentro de los términos de las autonomías propuestas desde el PSC, señalaban su desacuerdo con esa concepción de descentralización del Estado.

La Constitución Ciudadana

La Constitución Ciudadana fue una iniciativa de representantes de la derecha en la Asamblea Constituyente que fue mostrada a fines de agosto del 2008 cuando ya concluyeron las labores de la Asamblea. La figura principal que promovió esta propuesta fue Pablo Lucio Paredes. El texto tiene varias características. Fue presentado como uno de menos artículos (154), por lo tanto más breve. Sus gestores buscaban con esto también movilizar la votación por el no al nuevo proyecto constitucional con una argumentación que condensaba planteamientos de las minorías de la Constituyente. Es interesante constatar en la Constitución Ciudadana un conjunto de aspectos que ilustran hasta donde la derecha puede ir en los temas constitucionales.⁸³

⁸² *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente*, s.e., Quito, 2007.

⁸³ *Constitución ciudadana*, 2008 (documento digital).

En la propaganda de este proyecto constitucional se afirmaba que este implicaba la defensa del dólar y la vida desde la concepción. De hecho, al haberse trazado una cancha nueva sobre los debates constitucionales, parece obvio que debían ser aceptados algunos aspectos en torno a la intervención del Estado, la descentralización, derechos colectivos. Sin embargo, lo que predomina es un enfoque que reitera en los aspectos más destacados de la Constitución de 1998. Esto quiere decir que se le da importancia al mercado y los derechos de propiedad con una visión más cercana a la libre empresa y la economía social de mercado en la versión neoliberal. Aunque predomina una visión antiestatista, no pueden dejar de aceptarse temas de regulación y control. Así es como también se acepta la planificación. Esta propuesta constitucional puede considerarse como un intento de poner principios liberales con una aceptación parcial de aspectos multiculturales y derechos colectivos junto a un débil papel regulador del Estado y un énfasis en la empresa privada.

10. La Constituyente de Montecristi

En las elecciones del 30 septiembre de 2007 el movimiento Acuerdo País consiguió 80 de los 130 escaños en la Asamblea consolidándose como fuerza mayoritaria en 21 provincias. Pero ya se había configurado un nuevo escenario con una radical disminución de la representación de la derecha política al quedar el Partido Socialcristiano reducido a su mínima expresión, al igual que representantes independientes de derecha. El centro político (Red e Izquierda Democrática) tuvieron también una baja representación al igual que otras corrientes de izquierda y Pachakutik. La novedad era que el Partido Sociedad Patriótica tenía un bloque minoritario importante y podía asumir un papel catalizador de la derecha.

Las primeras acciones de la Asamblea de Montecristi se tradujeron en introducir modificaciones en el cuadro institucional. Después se empezó a trabajar en la elaboración del texto constitucional. Se produjeron mandatos constitucionales y leyes que apuntaban a transformar temas prioritarios de regulación del mercado de trabajo y las concesiones mineras.

Una de las fuentes de oposición a la Asamblea Constituyente fue la actitud del Alcalde de Guayaquil. En una concentración pública el 24 enero de 2008, Jaime Nebot

desafiaba al gobierno y cuestionaba el papel de la Asamblea Constituyente. Fue una movilización con un amplio apoyo de la población y los medios.

Promovido por el Alcalde Jaime Nebot gremios y corporaciones de Guayaquil plantearon el 15 de febrero de 2008 el Mandato de Guayaquil que proponía a la Asamblea Constituyente la defensa de la autonomía municipal guayaquileña y limitar la intervención del Estado central. Esta clara manera de posicionar la autonomía municipal como bandera, esperaba aglutinar una posición de cuestionamiento a las posiciones predominantes de la Asamblea. Las bases de apoyo buscaban trascender los tradicionales mecanismos de aglutinación de la guayaquileñidad con la incorporación de gremios, estudiantes, universidades y organizaciones sociales de diverso tipo.⁸⁴

Una controversia importante acerca de la plurinacionalidad se procesó en la Asamblea. La propuesta de la CONAIE que ponía énfasis en la autonomía política, la territorialidad y el control de los recursos naturales, fue rechazada por Rafael Correa, puesto que consideraba que era un proyecto separatista. Opuestas a la CONAIE, la FENOCIN y la FEINE proponían la interculturalidad como alternativa.⁸⁵ La incorporación de la interculturalidad y la plurinacionalidad en el texto constitucional sigue manteniendo la ambigüedad de la cuestión territorial.

La realización del referéndum constitucional se presentaba como una prolongación de la aprobación o desaprobación del gobierno. No es que no se discutieran aspectos de la nueva Constitución, sino que el debate público no reveló controversias distintas a las que ya habían sido procesadas en Montecristi. La campaña por el Sí estuvo liderada por el gobierno, movimientos y grupos de opinión afines a este. El Si a la nueva Constitución era el Si al gobierno de Correa y la revolución ciudadana. Entre las fuerzas

84“Advertencias en siete puntos del Mandato de Guayaquil”, *El Universo*, 16 de febrero 2008. Se mencionaba que “Hay evidencias claras que la actitud gubernamental es menoscabar los gobiernos locales mediante la drástica reducción de competencias transferibles; la centralización de competencias descentralizadas; la disminución de recursos; la supresión de las preasignaciones; el entorpecimiento del funcionamiento del modelo de gestión local; la desmembración territorial, entre otros mecanismos atentatorios. Rechazamos esta posición centralista que lesiona la autonomía de los gobiernos seccionales y perjudica al pueblo.”

85 Floresmilo Simbaña, “La plurinacionalidad en la nueva Constitución”, et.al., *Análisis. La nueva Constitución*, ILDIS, Quito, 2008, pp. 102-117.

electorales que apoyaron la aprobación de la nueva Constitución estaba el apoyo logrado por Correa directamente con los Alcaldes y Prefectos. Ciento siete alcaldes y veinte y tres prefectos se alinearon con el proyecto de nueva Constitución. Había surgido el Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional. Este giro político de la mayoría de alcaldes y prefectos en favor del Sí, para el referéndum del proyecto de nueva Constitución, consolidó las aspiraciones electorales del Gobierno y debilitó a la oposición. Numerosos alcaldes y prefectos que habían pertenecido al PRE, PSC y PRIAN se alinearon con Correa.⁸⁶ De modo lateral surgió un Si crítico o condicional que fue sostenido principalmente por Pachakutik y la CONAIE. Diferenciaban su aceptación a la Carta Constitucional de su apoyo al gobierno.

Las posiciones que se articularon por el No a la Constitución, reunió a corrientes políticas de derecha lideradas por Jaime Nebot, el PSC y movimientos afines, gremios empresariales y Antonio Arregui, Arzobispo de Guayaquil. Sorpresivamente Auki Tituaña, alcalde indígena de Cotacachi, también apoyó el No. Sobre todo desde la perspectiva de sectores conservadores de la iglesia católica, se puso énfasis en los temas del aborto, la familia y la pareja homosexual. De modo que la campaña por el No adquirió sobre todo un giro moral que ya se evidenció en las opiniones de la iglesia en la Asamblea Constituyente.⁸⁷ En este sentido, la propuesta de Constitución Ciudadana liderada por Pablo Lucio Paredes que buscaba aglutinar posiciones de crítica desde una perspectiva antiestatista y neoliberal, no tuvo la resonancia que se esperaba en los opositores a la nueva Constitución.

La opción de voto nulo cubrió a todo el espectro ideológico. Desde corrientes de izquierda radical aglutinadas principalmente en el Polo Democrático, la RED de centro, sectores de ecologistas radicales y organizaciones indígenas de Cotopaxi y Chimborazo, hasta personalidades y círculos de derecha.

⁸⁶ “Mayoría de seccionales van por el SÍ”, *El Universo*, 15 de septiembre 2008.

⁸⁷ Adrián López y Paula Cubillos, “Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador”, *Íconos*, No. 33, enero 2009, p.16; Paula Castello Starkoff, “Despenalización del aborto y nuevo proyecto constitucional: un tema polémico”, *Íconos*, No. 32, septiembre 2008, pp. 19-23.

En el referéndum del 28 de septiembre de 2008, el Sí obtuvo el 63,93% de los votos; el No recibió el 28,10%, y los votos nulos el 7,23%. La única ciudad donde ganó el No fue Guayaquil con el 46,97% de la votación, mientras que el Sí alcanzó el 45,68%. Así, no es sorprendente que en la parroquia Samborondón, donde residen la clase media y la elite económica porteña, el No obtuvo el 84,26% de los votos.⁸⁸ En la única provincia donde triunfó el No fue Napo con el 55,43%. Esta última provincia es un bastión de Lucio Gutiérrez y Sociedad Patriótica pero poco significativa en términos demográficos.

11. Una visión de la Constitución de 2008

La Constitución ecuatoriana del 2008 en su alcance más general puede ser definida como un marco normativo que determina la primacía del Estado sobre el mercado en la medida que asume un papel de intervención y regulación sobre la economía y la sociedad retomando el papel de la planificación. Pero esta preponderancia está condicionada por el Buen Vivir como un principio ético que estructura las relaciones entre la sociedad, la naturaleza y el Estado. La economía solidaria apunta a una definición potencial de aglutinación de formas económicas y sociales de propiedad y producción. Las concepciones adicionales de plurinacionalidad, interculturalidad, solidaridad y descentralización, aluden a los distintos componentes de las estructuras étnicas del Estado nación, las diversas racionalidades económicas y los distintos niveles de organización territorial del Estado.

La estructuración de los derechos, supone que hay derechos individuales y colectivos, el marco en el que se desenvuelve la ciudadanía. En tanto estos se han ampliado hacia nuevos grupos sociales y pretenden la universalización de los derechos sociales como la seguridad social, salud y educación. La esfera de la participación se encuentra expandida hacia la democracia directa y mecanismos de participación recogidos en el cuarto poder del Estado. Se trata pues de una Constitución que radicaliza el otorgamiento de derechos y su realización, también con las garantías de un Estado Constitucional. La introducción de los derechos de la naturaleza constituye una de las

⁸⁸ Rafael Guerrero, “Correa y Nebot: identidad y diferencia”, *La Tendencia*, No. 8, octubre/noviembre 2008, p. 29.

mayores innovaciones que abre un campo de disputa sobre los factores ambientales en el desarrollo económico.

Una diferencia muy notable con las constituciones anteriores es que las fuentes de las definiciones constitucionales provinieron de puntos de vista y orientaciones de movimientos sociales, Ongs, colectivos identitarios, segmentos del aparato de Estado, universidades e iglesias con una menor incidencia de juristas o especialistas en temas constitucionales. Las propuestas e idearios del ecologismo, feminismo y organizaciones sociales e indígenas, tuvieron una alta gravitación en las Mesas y en los debates del articulado de la Constitución. De allí que conceptos de índole sociológica o antropológica junto a demandas sociales y formulaciones de políticas públicas se hallan traducidos como normas jurídicas. Estos es lo que ocurre con las concepciones de Buen Vivir, interculturalidad, nacionalidades y pueblos, derechos de la naturaleza, soberanía alimentaria, economía popular y solidaria. La misma formulación del Estado de derechos (en plural), no deja de ser solo algo diferenciado al Estado de derecho.

Se puede argumentar que esta primacía del Estado sobre el mercado no es nueva, ya que se encontraba definida en la Constitución de 1978 sobre todo en lo relativo al control estatal de las áreas estratégicas de la economía.⁸⁹ Así, se estaría retornando a concepciones de los años setenta del pasado siglo propias del Estado desarrollista. Quedaban así de lado las disposiciones para la retracción del Estado estipuladas en la Constitución de 1998, lo que correspondía también al disminuido papel de la planificación.

El Buen Vivir como una concepción de tipo político cultural es un principio que está presente a lo largo del texto constitucional. Es un tipo de pensamiento que toma las ideas producidas en el mundo indígena bajo la noción del *sumak kawsay*. Se parte de la idea de que las sociedades indígenas viven en armonía con la naturaleza bajo reglas

89 En las discusiones sobre la Constitución surgieron opiniones que argumentaban sobre la posibilidad de sea afectado del rol de la empresa y la propiedad privada. Según Alfredo Pinargote la nueva Constitución sería una expresión de comunismo: “No obstante, y aquí viene la fineza del Gran Hermano, sería una estupidez monumental poner de inmediato en práctica estos principios que científicamente son socialismo de estado, comunismo puro, algo que ni siquiera está constitucionalizado en la Venezuela de Chávez.” (Alfredo Pinargote, “Chantaje”, *Vistazo*, 18 de septiembre 2008, p.7).

de vida y acción comunitarias. Trasladadas a la Constitución corresponden a la expansión de principios de bienestar, solidaridad, libertad y equidad. Según sostiene Alberto Acosta, se trata de una utopía por construir. “Una utopía que, al ser un proyecto de vida en común, nos dice lo que debe ser...alternativa imaginaria políticamente conquistada, a ser ejecutada por la acción de la ciudadanía”.⁹⁰

La definición de interculturalidad tiene una antigua presencia en las políticas educativas promovidas en la educación bilingüe, ya adquiere vigencia en la Constitución de 1998 y se incorpora a las políticas de salud y los debates culturales. La interculturalidad se halla vinculada al debate internacional de cultura y desarrollo. Ha sido la búsqueda de definiciones que consideren la diversidad cultural junto a nociones de tipo universal.

Cuando se establece al sistema económico como parte del régimen de desarrollo y es caracterizado como social y solidario, que reconoce al ser humano como su sujeto y como su fin, propendiendo a una relación dinámica entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. Se define además que las formas de organización serán pública, privada, mixta, popular y solidaria. Se han incluido en la economía popular y solidaria a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios (art. 283). Este alcance del sistema económico es un desplazamiento de la economía social de mercado que se había establecido en la Constitución de 1998, donde además se había definido al sector público, mixto y comunitario, con una posibilidad de intervención privada en las áreas públicas de servicios.

Esta es una nueva definición que tiene en realidad muchas fuentes de origen. Algunos planteamientos han surgido de la experiencia de emprendimientos asociativos como respuesta a la crisis en países como Argentina y Brasil donde ya se han desarrollado políticas públicas y redes. Sin embargo, la economía social y solidaria emerge como

⁹⁰ Alberto Acosta, “El Buen Vivir, una oportunidad por construir”, *Ecuador Debate*, No.75, diciembre 2008, p. 42. En La Constitución boliviana, se define el *suma qamaña* (vivir bien), cuyo contenido es análogo al de la Constitución ecuatoriana. “El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, *para vivir bien*” (art. 8, II. Subr. nuestro).

una hipótesis para la conformación de una economía sustentada en la recuperación de principios de reciprocidad que no ignoran el mercado pero suponen una nueva trama social que se vincula a movimientos sociales y alternativas contrahegemónicas.⁹¹ La definición de “popular y solidaria” en el texto constitucional permitiría que formas de producción en pequeña escala junto a cooperativas y comunidades tengan un espacio de reconocimiento y desarrollo institucional.

La incorporación de la soberanía alimentaria, promueve un modelo de desarrollo rural que pone énfasis en la pequeña y mediana producción agropecuaria, las redes asociativas de producción y comercialización que ponen énfasis en el mercado interno. Se define la posibilidad de procesos de redistribución de la tierra con la noción de función social y ambiental de la propiedad y se estipula que se creará un fondo nacional de tierras para el acceso de campesinos y campesinas a la tierra y también se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra (art.282). La soberanía alimentaria se presenta opuesta a la seguridad alimentaria como opción que estaba representada por las cadenas agroindustriales y agroexportadoras.⁹²

La concepción del Estado plurinacional, se halla sustentada en los derechos colectivos que corresponden a nacionalidades y pueblos con una ampliación a los afroecuatorianos y montubios. “Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible” (art.56). La novedad del pueblo montubio, corresponde a la recuperación de una identidad que había sido promovida desde organizaciones que aspiraban a canalizar una representación distinta de campesinos costeños. En tanto que las comunas, afirman una territorialidad diferente a la de las comunidades indígenas serranas. Los derechos colectivos son un elenco de atribuciones que incluyen la consulta en lo relativo a la explotación de recursos en sus territorios, el ejercicio de la autoridad y las prácticas de derecho consuetudinario; el

⁹¹ José Luis Coraggio, “Los caminos de la economía social y solidaria”, *Íconos*, No. 33, enero 2009, pp. 30-31.

⁹² Fernando Rosero Garcés, “El nuevo debate sobre soberanía alimentaria”, *la Tendencia*, No. 8, oct/nov 2008, Quito, pp. 73-76.

mantenimiento de modos culturales y simbólicos. Queda abierta la factibilidad de conformar circunscripciones territoriales para indígenas, afroecuatorianos, montubios y comunas (art. 60). Sigue pendiente la cuestión de cómo conformar estas circunscripciones, tanto por la dificultad de articulación o conflicto con la división político administrativa, los niveles de autoridad política, el ejercicio de la justicia indígena y la complejidad de territorios en la sierra ecuatoriana.⁹³

Mientras la descentralización del poder era un componente del disminuido rol del Estado central en la Constitución de 1998. En cambio en la nueva Constitución el rol de los municipios en términos de sus competencias asignadas es de mayor amplitud, junto con el papel dado a las juntas parroquiales, mientras que el Consejo Provincial cambia de naturaleza al responder a un modo indirecto de elección y representación. Esto en la medida que se asigna un lugar central a la conformación de regiones, un objetivo fundamental en el rediseño del ordenamiento territorial. Pero está instalado un conflicto por la relación de los organismos de poder seccional con las circunscripciones territoriales indígenas en términos de competencias y niveles de autonomía.⁹⁴

La ampliación que se ha dado al concepto de ciudadanía, exige que se recuerde el origen de la definición, sintetizada por Marshall: “La ciudadanía es un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos lo que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica”.⁹⁵ De acuerdo con esto, la ciudadanía es en principio una relación de igualdad desde el derecho. Mientras la ciudadanía se fundamenta en la igualdad, la clase social se asienta en la desigualdad.

⁹³ Agustín Grijalva, “El Estado plurinacional e intercultural en la Constitución ecuatoriana del 2008”, *Ecuador Debate*, No. 75, diciembre 2008, pp. 60-62.

⁹⁴ Jorge León, “Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008”, *Ecuador Debate*, No. 75, diciembre 2008, pp. 97-106.

⁹⁵ T.H. Marshall, “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 79, julio-septiembre 1997, Madrid, p. 312.

En el desarrollo histórico de los derechos en los países europeos se tiene la aparición de tres tipos de derechos. Los derechos civiles en el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX; y, los derechos sociales en el siglo XX. Cada tipo de derechos tiene un marco de instituciones que permiten que adquieran realización. Estos distintos tipos de derechos se desarrollaron entre el Estado liberal del siglo XIX y el Estado de bienestar después de la década de 1930.

Inicialmente, los derechos civiles no tienen un conflicto con las desigualdades de la sociedad capitalista porque justamente esos derechos mantienen la desigualdad.

El ejercicio de los derechos civiles y sociales muchas veces requiere de la acción colectiva para que puedan realizarse. Cuando se observa el desarrollo histórico del sindicalismo, existieron derechos individuales de los trabajadores que requirieron de un marco colectivo de realización. Solo así pudieron operar los derechos de huelga, asociación y contratación colectiva.

Entre los movimientos laborales y el Estado se desarrolló en Europa una relación conflictiva que sin embargo tendió al reconocimiento de derechos a los trabajadores. En el siglo XIX se produjo un reconocimiento progresivo de los derechos laborales colectivos y el derecho al sufragio. Todo esto ocurrió además con el surgimiento de partidos obreros que incorporaban a las clases trabajadoras a la acción política y asumían su representación.

El horizonte trazado por la Constitución de 1929 fue el que permitió el apareamiento de las leyes sociales tales como La Ley de Comunas en 1937 y el Código del Trabajo en 1938. El surgimiento de derechos y políticas sociales después de 1940 fue impulsado por la izquierda y sectores liberales.

Pero se trató de un acceso limitado a una forma de ciudadanía social para segmentos de la clase media y clases populares. Esto estaba acompañado por una versión instrumental de la democracia. En las propuestas de la izquierda no había invocaciones a la ciudadanía ni a los derechos de ciudadanía. Lo que sí existía es una práctica que ponía énfasis en los derechos sociales que solo podían ser ejercidos desde la participación en organizaciones de naturaleza reivindicativa.

Emerge como un problema la cuestión de la ciudadanía en este contexto de vigencia de lo estamental, lo comunal y las jerarquías étnicas. La ciudadanía como la construcción del individuo que porta un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales, pasa por un proceso de incorporación de las clases bajas a los derechos ciudadanos como una condición fundamental de una comunidad política.⁹⁶

Pero en condiciones de persistencia de desigualdades sociales y étnicas que operaban restringiendo el ámbito de lo ciudadano, las poblaciones indígenas y otros grupos excluidos, solo tenían como opción una lenta incorporación por el camino de la asimilación. Y esta solo podía hacerse efectiva mediante la extensión del sistema escolar. En estas condiciones, la ciudadanización supone un conflicto cultural con las pautas comunitarias que están centradas en un corporativismo y localismo que define identidades específicas.

De modo que la existencia de la comunidad campesino/indígena era la de un cuerpo social que tenía alcances que iban hacia su configuración jurídica, su relación con las instituciones estatales y la existencia particular de los grupos étnicos.

El relativo crecimiento del electorado a mediados del siglo XX se evidenciaba en una mayor participación electoral. Sin embargo, en una apreciación expuesta por Manuel María Borrero, ex Presidente del Ecuador, identificaba la existencia de ciudadanos informados de las leyes y la política que optaban por posiciones ideológicas para el sufragio electoral frente a otro tipo de población, menos instruida o analfabeta que era atraída por caudillos y demagogos. La ampliación de la participación a sectores de la población con poca ilustración, “si tal puede llamarse, de las mayorías ignorantes, incultas, irreflexivas, irresponsables, inconscientes, sugestionables y cotizables (...) es acanallar la elección y establecer la dictadura del cuasi analfabetismo y la estulticia dando derecho a opinar y elegir a quienes no saben ni pueden opinar y elegir”.⁹⁷ Para

96 Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, pp. 83-104.

97 Manuel María Borrero. “Los vicios del sufragio” (III), *La Calle*, No. 27, 21 de septiembre de 1957, p. 24. Borrero fue presidente interino del Ecuador en 1938.

entonces el 40% de la población era analfabeta y cerca del 20% de la población participaba en elecciones.

Desde esta perspectiva, las definiciones formales de ciudadanía resultaban inconvenientes para la incorporación de los sectores populares si no estaban acompañadas de un acceso a la opinión ilustrada. Pero el problema de fondo y no dicho era la sobrevivencia de rasgos estamentales en la sociedad y la diferenciación étnica que excluía a amplios sectores de la participación política. Estaba instituida y persistía desde el siglo XIX lo que Andrés Guerrero llama una ciudadanía de sentido común como prácticas que delimitaban fronteras entre la población blanca y mestiza con la población indígena.⁹⁸

Con los procesos de reforma agraria de los años sesenta y setenta, se produjo una conversión de indios en campesinos y una extensión parcial de derechos sociales hacia el agro con la expansión de la intervención estatal y la decadencia de poderes locales despóticos.

Como ya hemos mencionado, recién en 1978 se levantaron las últimas barreras para la participación electoral cuando se facultó el voto a los analfabetos. Esto fue lo que permitió una llegada de nuevos vientos de participación política.

En la Constitución de 1978 se encuentra la coexistencia de derechos civiles, políticos y sociales que articulaban la ciudadanía desde las prácticas organizativas gremiales y la vinculación a la democracia representativa. Las políticas de ajuste erosionaron los derechos sociales y pusieron en su reemplazo la ampliación y el ejercicio de los derechos políticos.

Por otro lado, la confluencia de los movimientos étnicos, acciones feministas y presiones transnacionales abrieron un espacio para las demandas multiculturales y de género en la sociedad ecuatoriana. Y esto es lo que se concretó parcialmente en la Constitución de 1998 con el surgimiento de derechos colectivos para las poblaciones indígenas y derechos para las mujeres.

⁹⁸ Andrés Guerrero, “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transcritura”, en *Etnicidades*, Flacso, Quito, 2000, pp. 22-24.

Las transformaciones en la participación ciudadana tienen que ver con la concepción del poder ciudadano y las instituciones que harían viable ese nuevo poder. Después de 1998, se produjeron nuevos procesos que evidenciaban modalidades de participación en los escenarios locales con la planificación local y los presupuestos participativos en el marco de los procesos de descentralización. Por otra parte, los derechos específicos tenían que efectivizarse en Consejos de derechos.

Con la Constitución de 2008 se extienden los derechos de participación ya constantes en 1998 pero se amplían y articulan con la institucionalidad estatal. La participación queda vinculada a los esquemas de planificación local y el cuarto poder de control social. Esto coexiste con la democracia representativa concebida como la participación y representación mediante actos electorales. La presencia de colectivos organizados, pueblos indígenas a los que se reconoce sus mecanismos de representación, se especifican derechos políticos a escalas locales y circunscripciones específicas. Se amplía y facilita el uso de los mecanismos de la democracia directa tales como la consulta popular, el referéndum, la iniciativa legal y la revocatoria de mandato.⁹⁹ Algunos de estos mecanismos ya estaban incorporados en la Constitución de 1998.

La nueva Constitución contiene principios, derechos y garantías; organización del poder; organización territorial del poder (Estado); y, sistema económico (régimen de desarrollo). Recupera los principios, derechos y garantías establecidos en la Constitución Política de 1998, reclasificándolos e incluyendo algunas innovaciones.¹⁰⁰

La titularidad y exigibilidad de los derechos. En este campo se materializa la idea de que los derechos tienen manifestaciones individuales y colectivas, en consecuencia, su ejercicio y exigibilidad puede ser realizado de estas dos formas. Es así que el art. 11, numeral 1, dice: "Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual y colectiva..."

99 Santiago Ortiz, "Participación ciudadana: la constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional", *Íconos*, No. 32, sept. 2008, pp. 15-16.

100 Esta parte del texto recoge un análisis de Edwar Vargas, "Una visión general de la Constitución", 2008.

Jerarquía de los derechos. Se materializa explícitamente la igual jerarquía de los derechos humanos. En este sentido el art. 11, numeral 6 establece: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”.

Reclasificación de derechos. La Constitución de 1998 estableció una clasificación en cuatro grupos: derechos civiles, derechos políticos, derechos económicos sociales y culturales (DESC), y derechos colectivos. La nueva Constitución procede a una reclasificación de los derechos en siete categorías: los derechos del buen vivir (parte de los DESC), derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (derechos colectivos), derechos de participación (derechos políticos y formas de democracia directa); derechos de libertad (derechos civiles y algunos DESC), derechos de protección (debido proceso); los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria y los derechos de la naturaleza.

Estas dos últimas categorías pueden ser consideradas como innovaciones ya que por un lado, se establece como una categoría específica de la carta de derechos a los grupos de atención prioritaria, en los que se incluyen a las personas adultas mayores, jóvenes, movilidad humana, mujeres embarazadas, niños/as adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, personas privadas de libertad, personas usuarias y consumidoras. Por otro lado, la inclusión de los derechos de la naturaleza rompe con la lógica antropocéntrica del derecho al ambiente y ubica a la naturaleza como sujeto de derechos (arts. 71 al 74).

Así mismo, en la categoría de derechos del buen vivir se materializan como nuevos derechos de las personas, los derechos al agua, a la alimentación y a la soberanía alimentaria.

Esta Constitución, positiviza el derecho a la resistencia,¹⁰¹ en el sentido de que las personas y colectivos pueden ejercerlo frente a las acciones u omisiones del poder

101 Este derecho no es materializado en el Título correspondiente a los derechos humanos, sino, en el Art. 98 que corresponde al Título de la Organización del Poder.

público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales.

De acuerdo con la tradición constitucional ecuatoriana, se ha persistido en el régimen presidencialista, significando que el diseño institucional dará una preeminencia del ejecutivo sobre los otros actores e instituciones del sistema político.

A las funciones clásicas del Estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, la nueva Constitución incorpora las funciones Electoral y de Transparencia y Control Social.

Ahora bien, para saber cuáles son las instituciones o los actores que tomarán las decisiones en el sistema político, resulta necesario visualizar aunque sea de manera panorámica, las atribuciones no sólo de las funciones Ejecutiva y Legislativa, sino de la Función de Transparencia y Control Social y de la Corte Constitucional, pues estas últimas serán las que designen autoridades públicas o las que permitan el ejercicio de ciertas atribuciones del legislativo.

a) Atribuciones del ejecutivo (art. 147). Se mantienen las mismas atribuciones de la Constitución de 1998 y son ampliadas indirectamente al establecer, que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, procederá a la designación del Procurador General del Estado y de los Superintendentes de las ternas enviadas por el ejecutivo (art. 208, numeral, 10). Esto difiere de lo establecido en la Constitución vigente, que dispone que la designación de estas autoridades es una de las facultades del Congreso Nacional (art. 130, numeral 11).

b) Atribuciones de la Asamblea Nacional (arts.120, 129 y 130). Las atribuciones del Legislativo se encuentran disminuidas, ya sea por que ciertas competencias son transferidas a la Función de Transparencia y Control Social; o porque, para el ejercicio de ciertas facultades el Legislativo necesita del dictamen previo de la Corte Constitucional.

En el primer caso, el art. 130, numeral 11 de la Constitución de 1998 dispone como facultad exclusiva del Congreso: “Nombrar al procurador General del Estado, al Ministro Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a los superintendentes; a los vocales del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral y a los miembros del

directorio del Banco Central; conocer sus excusas o renunciaciones y designar sus reemplazos.” Esta atribución en el Proyecto de Constitución ha sido transferida a la Función de Transparencia y Control Social y específicamente, al Consejo de Participación Ciudadana y Control social.¹⁰²

En el segundo caso, el art. 129 establece que la Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente de la República, pero para el inicio de dicho juicio, se requiere necesariamente el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional. El mismo requerimiento se exige, cuando la Asamblea pretenda destituir al Presidente de la República por arrogación de funciones (art. 130, numeral 1).

El art.1 de la nueva Constitución caracteriza entre otras cosas, al Estado como unitario, intercultural, plurinacional y de administración descentralizada. Es decir, reconoce que el Ecuador no es un Estado uninacional sino conformado por varias nacionalidades, en el marco de la unidad territorial. Además establece que la administración del Estado se la realizará de manera descentralizada, esto es, que el gobierno central, así como los gobiernos seccionales autónomos están dotados una serie de competencias.

a) Autonomía (arts. 238-240). Se establece que los gobiernos autónomos, gozarán de autonomía política, económica y financiera y tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y en sus respectivas jurisdicciones territoriales, salvo las juntas parroquiales que tendrán potestad reglamentaria.

b) Organización del territorio (art. 242). Se mantiene la división político-administrativa de la Constitución de 1998, es decir ratifica las tres entidades territoriales que tradicionalmente han existido en el país (juntas parroquiales, cantones y provincias) e

¹⁰² Art. 208, numerales 10, 11 y 12 disponen:

10. “Designar la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República [...]

11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego del proceso de selección correspondiente.

12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.”

incluye como una innovación, la posibilidad de que las provincias se unan y conformen regiones.

Además establece que por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o demográficas podrán constituirse regímenes especiales. En el ámbito ambiental se encontraría la provincia de Galápagos y las provincias amazónicas; por razones étnico-culturales, las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales; y, por razones demográficas los distritos metropolitanos autónomos.

c) Composición de los Consejos de los Gobiernos autónomos (arts. 251 al 255). Se insta una nueva conformación de los consejos en los niveles de gobierno regional, provincial y municipal. La región tendrá un consejo que estará compuesto por representantes elegidos por votación popular de forma proporcional a la población urbana y rural; las provincias tendrán un consejo conformado por los representantes de los municipios y de las juntas parroquiales; y, los cantones tendrán un consejo también conformado por representantes elegidos por votación popular de forma proporcional a la población urbana y rural.

d) Sistema de competencias (arts. 269 al 269). A diferencia de lo establecido en la Constitución de 1998, con la nueva Constitución se dispone un sistema de competencias exclusivo para cada nivel de gobierno autónomo, es decir, cuáles son las competencias del gobierno central, de las regiones, de las provincias, de los cantones, de los distritos metropolitanos y de las juntas parroquiales. Estas competencias son de carácter obligatorio y se dará la transferencia de manera progresiva.

El modelo económico, propone articular la planificación y los sectores estratégicos de la economía, servicios públicos y su gestión.

a) La Planificación. Al recuperar la planificación como instrumento de intervención del Estado en la economía se postula la no duplicación de esfuerzos en los distintos niveles de gobierno, ordenar las políticas públicas, la programación y ejecución del presupuesto general del Estado, la inversión y asignación de recursos públicos, todo esto a través del Plan Nacional de Desarrollo (art. 280).

El órgano rector de la planificación es el Consejo Nacional de Planificación, que de acuerdo al diseño institucional, su conformación sería participativa, pues lo integrarían representantes de los distintos niveles de gobierno y de la ciudadanía (art. 279). La planificación es obligatoria para el sector público (para todos los niveles de gobierno) e indicativa para los demás sectores.

b) Sectores estratégicos, servicios públicos y su gestión. Se dispone como sectores estratégicos de la economía: la energía en todas sus formas, los recursos naturales no renovables, el transporte y refinación de hidrocarburos, la biodiversidad, el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los demás que determinará la ley (Art. 313). En estos sectores el Estado se reserva el derecho de gestión, administración, regulación y control.

En cuanto a los servicios públicos fija al Estado como responsable de la provisión de servicios públicos de agua potable y riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias y las demás que determine la ley (Art. 314).

En lo referente a la gestión, se prevé un cambio, al establecer que será el Estado a través de empresas públicas o mixtas las que exploten los recursos naturales no renovables y sólo de manera excepcional y mediante ley, se podrá delegar a la iniciativa privada (arts. 315 y 316).

Lo mismo ocurre con los servicios públicos, aunque para el caso de la gestión del agua, ésta solo puede ser pública o comunitaria (art. 318).

12. Final

Este análisis del proceso constituyente ecuatoriano, deseaba precisar las dinámicas sociales y políticas que culminaron en la Constitución de 2008. Para ello fue necesario hacer una revisión de los fundamentos conceptuales que han marcado las constituciones en su trayectoria histórica. Se trataba no solo de entender el significado de las normas constitucionales, sino la trama social y política que las había condicionado.

La evolución de las constituciones en Europa y América Latina mostraba que se había arribado al Estado social de derecho con el fundamento de la separación de poderes, el reconocimiento de derechos sociales y políticos en el curso del siglo XIX y XX. En América Latina había predominado la tradición liberal y conservadora en las formulaciones constitucionales del siglo XIX, con la menor presencia de una tradición radical.

Los desarrollos constitucionales posteriores a la segunda mitad del siglo XX fueron coadyuvantes al desarrollo del Estado de bienestar, cuyos rasgos inicialmente ya habían sido establecidos en la década de 1930. Había emergido con fuerza la idea de que era necesaria la intervención del Estado para frenar los abusos de los grandes grupos económicos y sociales. Aunque también los textos constitucionales al ser la expresión de disímiles fuerzas políticas con orientaciones ideológicas divergentes, revelan contradicciones y principios ambiguos.

Al poner atención en los casos de Venezuela y Bolivia se buscó poner en perspectiva el caso ecuatoriano. Cada uno de los países andinos tiene sus peculiaridades aunque son similares en los rasgos comunes de una crisis de representación y de lo que se diagnosticó como crisis de gobernabilidad. Bolivia y Ecuador comparten la condición de haber tenido vigorosos movimientos étnicos y otros movimientos sociales que promovían la necesidad de cambios radicales. Esta condición estuvo ausente en Venezuela dada la débil presencia de movimientos sociales y el bajo peso demográfico de la población indígena. La erosión de los partidos políticos fue una condición general que dio lugar al surgimiento de nuevos liderazgos políticos. El caso ecuatoriano tiene una particularidad: la liquidación del anterior sistema de partidos con el ascenso de un nuevo liderazgo y la presencia predominante de las clases medias.

Los procesos constituyentes que se realizaron en los tres países se caracterizaron por la formación de amplias mayorías a favor de gobiernos progresistas con liderazgos consolidados y legitimados en elecciones. Sin embargo, la aprobación de las nuevas Constituciones fue el resultado de cómodas mayorías con débil oposición política en Ecuador y Venezuela, lo que no ocurrió en Bolivia donde las minorías poseyeron la capacidad de movilizarse a partir de la activación y politización del conflicto regional.

Se ha observado que las tres constituciones se caracterizan por una intencionalidad de inclusión social con una ampliación de derechos junto a un fuerte presidencialismo y participación.¹⁰³

La trayectoria constitucional ecuatoriana desde 1978 hasta el 2008, ha respondido a una configuración cambiante de fuerzas políticas lo que se ha expresado en los cambios constitucionales. La Constitución de 1978 estableció un marco que recogía el legado de las transformaciones políticas posteriores a los años setenta, sobre todo en el papel regulador e interventor del Estado recogiendo un amplio elenco de derechos sociales. La Constitución de 1998, fue una transacción que dejaba abiertas las puertas a los procesos de privatización y reducción de la intervención del Estado. Por eso es que esta Constitución ha sido calificada como neoliberal. El mismo hecho de que se definiera el principio de la “economía social de mercado”, abona en esa dirección. Era indudablemente un marco institucional que permitía consolidar el ajuste estructural. Fue una transacción entre las fuerzas hegemónicas de centro derecha y los nuevos actores sociales, principalmente el movimiento indígena que incorporó parcialmente sus demandas.

La Constitución ecuatoriana del 2008 situada en un horizonte de regreso del Estado determina la primacía del Estado sobre el mercado en la medida que asume un papel de intervención y regulación sobre la economía y la sociedad retomando el papel de la planificación. Preponderancia condicionada por el Buen Vivir como un principio ético que estructura las relaciones entre la sociedad, la naturaleza y el Estado. La economía solidaria es una definición potencial de aglutinación de formas económicas y sociales de propiedad y producción alternativas a la economía capitalista. Las concepciones adicionales de plurinacionalidad, interculturalidad, solidaridad y descentralización, aluden a los distintos componentes de las estructuras étnicas del Estado nación, las diversas racionalidades económicas y los distintos niveles de organización territorial del Estado.

¹⁰³ Roberto Gargarella, “Cambiar la letra, cambiar el mundo”, *Ecuador Debate*, No. 75, diciembre 2008, pp. 93-96.

La especificación y reclasificación de los derechos se han ampliado hacia nuevos grupos sociales y pretenden la universalización de los derechos sociales como la seguridad social, salud y educación. Mientras que la esfera de la participación se encuentra expandida hacia la democracia directa y mecanismos de participación recogidos en el cuarto poder del Estado. Se trata pues de una Constitución que radicaliza el otorgamiento de derechos y su realización, también con las garantías de un Estado Constitucional. La introducción de los derechos de la naturaleza, constituye una de las mayores innovaciones que abre un campo de disputa sobre el medio ambiente y el desarrollo económico.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, Alberto, "El Buen Vivir, una oportunidad por construir", *Ecuador Debate*, No.75, diciembre 2008.

Aja, Eliseo, "Introducción al actual concepto de Constitución", en Ferdinand Lasalle, *¿Que es una Constitución?*, Ariel, Barcelona, 2002, 2ª. ed.

Albó, Xavier, "El perfil de los constituyentes", *Tinkazos*, No. 23-24, marzo 2008, La Paz.

Albuja Martínez, Marco, *Proyecto de Constitución política de la República del Ecuador*, s.e., 2007.

Álvarez Junco, José, "Todo por el pueblo. El déficit de individualismo en la cultura política española", *Claves de Razón Práctica*, No. 143, junio 2004.

Andrade, Pablo, "Negociando el cambio: fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 1998", et.al., *La estructura constitucional del Estado ecuatoriano*, CEPS/UASB/CEN, Quito, 2004.

Ávila Santamaría, Ramiro, Angélica Porras Velasco y Edwar Vargas Araujo, "Crítica a la propuesta de Constitución del CONESUP", en *la Tendencia*, No. 6, noviembre 2007.

Ayala, Enrique, "Asamblea Constituyente: Antecedentes históricos y bases programáticas para su realización", et.al., *Asamblea Constituyente. Retos y oportunidades*, La Tierra, Quito, 2007

Barragán, Rossana, *Asambleas Constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*, Muela del Diablo, La Paz, 2006.

Bendix Reinhard, *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

Blanes, José, "La participación popular en Bolivia: avances y retos actuales", *Síntesis*, N° 33/34, 2001, Madrid.

Cabo, Antonio de, "Institucionalidad y extrainstitucionalidad en el desarrollo de la Constitución Bolivariana de 1999", *Ágora*, No. 13, 2005, Valencia.

Calla, Ricardo, "Indígenas, Ley de Participación Popular y cambios de gobierno en Bolivia (1994-1998)", en W. Assies, G. van der Haar y A. Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 1999.

Cárdenas, V.H., "Cambios en la relación entre los pueblos indígenas y los Estados en América Latina", en Virginia Alta, D. Iturralde. M.A. López-Bassols (comps.), *Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, Abya-Yala, Quito, 1998.

Castello Starkoff, Paula, "Despenalización del aborto y nuevo proyecto constitucional: un tema polémico", *Íconos*, No. 32, septiembre 2008.

Conaghan, Catherine, "Partidos débiles, políticos "indecisos" y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo 2. El caso de Latinoamérica*, Alianza Universidad, Madrid, 1998.

CONAIE, *Proyecto de reformas a la Constitución política del Ecuador*, 1994.

Consejo de Gobierno de la CONAIE, *Proyecto político de la CONAIE*, Quito, 1994.

Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

Coraggio, José Luis, "Los caminos de la economía social y solidaria", *Íconos*, No. 33, enero 2009.

Coronil, Fernando, *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

De la Torre, Carlos, *Afroquiteños: ciudadanía y racismo*, CAAP, Quito, 2002.

Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional, Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, pp. 160-168.

Do Alto, Hervé, “El MAS-IPSP boliviano, entre la protesta callejera y la política institucional”, en Karin Monasterios, Pablo Stefanoni y Hervé Do Alto (eds.), *Reinventando la nación en Bolivia*, CLACSO/Plural, La Paz, 2007.

Figueiredo, Marcelo, “La evolución político-constitucional dl Brasil”, *Estudios Constitucionales*, Año 6, No.2, 2008, Talca

Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2007, 1ª reimp.

Flores Giménez, Fernando, “Los pueblos indígenas en la Constitución de 1999”, *Ágora*, Nº 14, 2006, Valencia.

Foro Democrático, *Propuesta de Reformas Constitucionales*, 1994.

Gargarella, Roberto, “Cambiar la letra, cambiar el mundo”, *Ecuador Debate*, No. 75, diciembre 2008.

Gargarella, Roberto, *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*, Siglo XXI, Madrid, 2005.

Grijalva, Agustín, “El Estado plurinacional e intercultural en la Constitución ecuatoriana del 2008”, *Ecuador Debate*, No. 75, diciembre 2008, pp. 60-62.

Guerrero, Fernando y Pablo Ospina, *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

Guerrero, Andrés, “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transcritura”, en *Etnicidades*, Flacso, Quito, 2000.

Guerrero, Rafael, “Correa y Nebot: identidad y diferencia”, *la Tendencia*, No. 8, octubre/noviembre 2008

Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 2001.

Heller, Herman, *El sentido de la política y otros ensayos*, Pre-textos, Valencia, 1996.

Hobsbawm, Eric, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica, Barcelona, 1991.

Ibarra, Hernán, “Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad”, *Ecuador Debate*, No. 42, diciembre 1997.

Jorge León, “Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008”, *Ecuador Debate*, No. 75, diciembre 2008.

Larrea Holguín, Juan, *Derecho constitucional ecuatoriano*, 2 vol., Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2000.

- Lasalle, Ferdinand, *¿Que es una Constitución?*, Ariel, Barcelona, 2002, 2ª. ed.
- Lazarte, Jorge, "La Asamblea Constituyente de Bolivia: de la oportunidad a la amenaza", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, No.1, julio 2008, Quito.
- Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria:¿Qué diferencia implica?", en J.Linz y A.Valenzuela (eds.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, vol. 1., Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Lomnitz, Claudio, "La construcción de la ciudadanía en México", *Metapolítica*, Vol. IV, No. 15, México D.F.
- López, Adrián y Paula Cubillos, "Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador", *Íconos*, No. 33, enero 2009.
- Lucio Paredes, Pablo, "El Estado no puede resolver todos los problemas. Es un engaño", *Gestión*, No. 171, septiembre 2008, Quito.
- Lucio-Paredes, Pablo, *En busca de la Constitución perdida*, Trama, Quito, 2008.
- María Borrero. Manuel, "Los vicios del sufragio" (III), *La Calle*, No. 27, 21 de septiembre de 1957, Quito.
- Marroquín Grijalba, Fernando, *Constitución federal del Ecuador*, s.l., s.f.
- Marshall, T.H., "Ciudadanía y clase social", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No. 79, julio-septiembre 1997, Madrid.
- Martínez, Vicente, "Análisis de la coyuntura político-electoral 1976-1979", en: *Elecciones en Ecuador 1978-1980*, Flacso-Fundación Friedrich Naumann-Oveja Negra, Quito, s.f.
- Medina, Medófilo, *El elegido Chávez: un nuevo sistema político*, Ed. Aurora, Bogotá, 2005, 2ª ed.
- Mendieta y Nuñez, Lucio, *El problema agrario en México*, Porrúa, México D.F., 1974.
- Montúfar César, *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*, Abya-Yala/ Universidad Andina, Quito, 2000.
- Murillo, Gabriel y Victoria Gómez, "Elementos de la reforma constitucional en Colombia y el nuevo marco institucional", *Desafíos*, No. 12, 2005, Bogotá.
- Ortiz, Santiago, "Participación ciudadana: la constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional", *Íconos*, No. 32, sept. 2008.
- Pease, Henry, *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*, Pontificia Universidad Católica del Perú/Fondo de Cultura Económica, Lima, 2003.

- Pinargote, Alfredo, "Chantaje", *Vistazo*, 18 de septiembre 2008, Guayaquil.
- Pozo Montesdeoca, Carlos, *Reforma constitucional para un Ecuador del siglo XXI*, Imprenta Don Bosco, Quito, 2007.
- Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente*, s.e., Quito, 2007.
- Rosero Garcés, Fernando, "El nuevo debate sobre soberanía alimentaria", *la Tendencia*, No. 8, oct/nov 2008, Quito.
- Sáenz, Moisés, *Sobre el indio peruano y su incorporación al medio nacional*, SEP, México, 1933.
- Simbaña, Floresmilo, "La plurinacionalidad en la nueva Constitución", et.al., *Análisis. La nueva Constitución*, ILDIS, Quito, 2008.
- Trujillo, Julio César, *Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de derecho constitucional*, UASB/CEN, Quito, 2004.
- Vargas, Edwar, *Una visión general de la Constitución*, 2008, Quito, (inédito).
- Vergottini, Giuseppe de, "Constitución", en N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México D.F., 2000, 12ª ed.
- Viciano Pastor, Roberto y Rubén Martínez Dalmau, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.
- Viteri, Carlos, "Un país ficticio", *Íconos*, No.2, mayo-julio 1997.