

*Proceso constiuyente, participación y un nuevo
diseño democrático en la constitución ecuatoriana
actual**

Marco Navas Alvear

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

ABSTRACT

This work explores the most recent Ecuadorian constitutional process as a participatory political space that incorporates the most important social demands generated in the recent past. In this context this article examines the most significant trends of innovation in the present Ecuadorian constitution of 2008 and its potentials to establish a new form of participatory democracy.

Keywords: constitution-making process Ecuador, constitutional innovation, participatory democracy.

Este artículo busca caracterizar al más reciente proceso constituyente ecuatoriano como un espacio participativo, de innovación política, que incorpora en la constitución las más importantes demandas sociales generadas en el pasado reciente. En ese contexto, se examinan además las tendencias de innovación de la nueva constitución del Ecuador de 2008 y su potencial para instituir una forma novedosa de democracia participativa

Palabras claves: proceso constituyente Ecuador, innovación constitucional, democracia participativa.

* Para este trabajo se han usado como insumos fundamentales algunas reflexiones y hallazgos producto de la investigación: *Los nuevos derechos de participación en la Constitución ecuatoriana, desarrollo normativo y exigibilidad*, financiada por el Fondo de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, desarrollada en el año 2014.

Antecedentes. Demandas de participación y proceso político en Ecuador.

En 1998 entraba en vigencia en Ecuador una nueva constitución, surgida como respuesta a la crisis de representatividad del modelo de democracia liberal basado en partidos políticos que había sido implantado a partir de la redemocratización de 1979. A esta crisis de representación se unían una serie de demandas sociales acumuladas en un contexto de una alta movilización popular. Estas demandas respondían por una parte, a reivindicaciones de tipo identitario como en el caso del movimiento indígena y por otra, al rechazo de varios sectores sociales a los ajustes neoliberales ensayados en el país andino desde la década de los 80s¹.

Al interior de la Asamblea Constituyente de 1997 que produjo esta Constitución de 1998, la preocupación fundamental de las elites de derechas políticamente dominantes en tal espacio giraba alrededor de la consecución de la estabilidad política y económica². Así, si bien como respuesta a las demandas sociales planteadas a través de los sectores de izquierda que hicieron minoría en la Constituyente, la Constitución de 1998 introdujo más derechos³ y fue culturalmente sensible (Andrade, 2009a, pp. 260 - 268), en el ámbito económico esta carta permitió refinar un modelo de distribución de los recursos sociales a cargo de las fuerzas del mercado, mientras que en el campo político preservó el sistema presidencialista y de partidos, con clara tendencia a proteger el estatus quo de los actores dominantes. Si bien en el plano político se incorpora algunos avances participativos, más que como auténticos derechos se los concibe como mecanismos accesorios al sistema representativo y bajo una estrategia de ampliación controlada de la participación con miras a contener las demandas sociales. Se añaden en ese contexto mecanismos como la revocatoria del mandato, la iniciativa popular y la consulta, así como algunos elementos de transparencia y referencias a la participación.

La Constitución de 1998 no traería consigo la ansiada estabilidad sino por el contrario regiría la etapa más inestable del último período democrático. Una etapa tan inestable a nivel institucional como fructífera a nivel de una sociedad civil que de manera informal crearía nuevas comprensiones y demandas acerca del modelo de democracia deseable, uno más plural, incluyente y participativo.

¹ Para profundizar en el estudio sobre el proceso democrático ecuatoriano a partir de 1979 y sus crisis, se recomienda en especial consultar Echeverría (2006) y Navas (2012a).

² Según muestra Pablo Andrade (2009a, pp. 175-193) en torno a la problematización de la reforma política en la Asamblea Constituyente de 1997 se habría producido una suerte de sinergia entre políticos defensores de una reinstitucionalización democrática que no afecte el estatus quo e intelectuales defensores del institucionalismo. El autor analiza por ejemplo el papel jugado por el proyecto "governabilidad" de la ONG CORDES liderada por el expresidente demócrata cristiano Osvaldo Hurtado.

³ En efecto, se amplió el catálogo de derechos económicos, sociales y culturales y se introdujeron los así llamados derechos colectivos de los pueblos indígenas, del ambiente y de los consumidores. Se consagraron además varios procedimientos de garantía, entre otros la *acción de amparo* frente a amenazas o violaciones de derechos constitucionales.

Aunque la mayoría de estas comprensiones y demandas se generaron de forma inorgánica y dispersa, es decir por fuera de mecanismos formales de relación con el Estado, también bajo el nuevo esquema institucional inaugurado en 1998 surgen algunas iniciativas de participación que es importante destacar. La expedición en 1997 de la *Ley de Descentralización y Participación Ciudadana* dotó a los procesos participativos de una primera aunque precaria base para ser incorporados en distintas instituciones. En ese contexto, surgen algunas iniciativas de participación que se desarrollaron por canales formales, con distintos niveles de efectividad, muchas a manera de experimentos. Entre otras, podemos mencionar:

- Mecanismos de deliberación y participación ciudadana aplicados a la democracia local. Entre ellos se destacan: el “Parlamento Indígena y Popular de Guamote”, el “Comité de Gestión del Desarrollo Local” en Cotacachi, o iniciativas tendentes a diseñar un “Plan Participativo de Desarrollo Cantonal” en Saquisilí o Cayambe (Castello, Muñoz y Ramírez, 2006, p. 13). Todas estas localidades tienen un alto porcentaje de población indígena. En este orden de cosas, un estudio de la ONG CEPLAES mostraba que en 2006 entre el 15% y el 20% de las municipalidades habían desarrollado experiencias de gestión local participativa, aunque con una escasa institucionalización. Estas experiencias se localizaban sobre todo en la región Sierra (66%) y en mucha menor medida (17% en ambos casos), en las regiones de la Costa y la Amazonia (CEPLAES 2006 en Ramírez, s/f).
- Una serie de foros temáticos y redes sectoriales promovidas por diversos actores de la sociedad civil en asociación con la cooperación internacional y en ocasiones, con segmentos de las burocracias estatales. Entre otros se destacan foros como el “de la niñez”, el “ambiental”, el de “la deuda externa”, el de “mujeres”, el de la “política fiscal”, el “contrato social por la educación”, el foro “debate educación” (Castello, Muñoz y Ramírez, 2006, p. 14) y la “Coalición Acceso” que promovía la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (Navas, 2004). Es importante destacar que estos foros dieron lugar “a redes sectoriales mixtas” como espacios de producción colectiva “de información e insumos técnicos para la elaboración de políticas, a la vez que controlan la acción estatal desde la óptica de los derechos ciudadanos” (Castello, Muñoz y Ramírez, 2006, p. 14).
- Espacios de institucionalización de políticas de protección ciudadana basadas en derechos, como el de elaboración del Plan Operativo de Derechos Humanos durante los años 1997 a 1999, donde participaron diversos actores sociales como organizaciones negras, pueblos indígenas, personas GLBTI, trabajadoras sexuales, jóvenes, ecologistas y jubilados, entre otros (*ibídem*).
- Se destaca también la creación de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (CCCC) “que nació -en gran medida por la presión ejercida

desde los movimientos sociales y la opinión pública como resultado de las marchas de febrero de 1997- mediante Decreto Ejecutivo en marzo de tal año” (*ibídem*). La CCCC fue luego institucionalizada en la Constitución de 1998 con participación mixta y competencias para investigar y prevenir el cometimiento de actos de corrupción.

- Espacios de deliberación como los “Parlamentos” o “Asambleas de los Pueblos” activados frente a coyunturas como la consulta impulsada por gobierno de Durán Ballén para implementar una reformas neoliberales en 1994, a la crisis provocada por la dolarización en el año 1999 y los meses previos a la caída del gobierno de Mahuad, o bien, en los años posteriores, frente a la apertura del Gutierrismo a las negociaciones para aprobar el TLC con los Estados Unidos en 2005 (Navas, 2012a, pp. 146-57, 176-216).

Como acertadamente subrayan Castello, Muñoz y Ramírez con referencia a algunas de las experiencias que hemos señalado:

Este conjunto de casos evidencia que el trabajo *instituyente* de los diversos componentes de la sociedad civil no ocurre siempre al margen y/o en contra de la esfera institucional de la política, como puro ejercicio de resistencia o expresión de una potencia colectiva, sino que apunta precisamente a su reforma o transformación por la vía de la crítica y la inclusión de nuevos principios, instituciones y actores sociales en su seno (2006, p. 15).

Empero, si bien muchas expresiones participativas fueron canalizadas institucionalmente, sea gracias al renovado esquema constitucional o a la iniciativa de ciertos actores que vieron en ellas oportunidades para profundizar la democracia, especialmente a nivel comunitario; no se puede desconocer que desde finales de los noventa hasta mediados de la década pasada la inestabilidad política en lugar de aliviarse se acentuó. La situación se agravó, llegando a una irreversible erosión y crisis constante. Es en este marco que ocurren las caídas presidenciales de Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005, luego de fuertes movilizaciones.

Así, a mediados de la década pasada, al irresponsable manejo del problema político por parte de las elites dominantes –con la complicidad de ciertos medios de comunicación- parece imponerse otra forma de entender y construir lo político, no necesariamente novedosa sino forjada históricamente. En este contexto, la así llamada Revuelta de los Forajidos, que surge como expresión del hartazgo de la clase media quiteña frente al manejo oscuro y elitista de la crisis institucional y que acaba con la cesación del mandato del presidente Gutiérrez en abril de 2005, parece ser el punto de partida de algunos cambios en las dinámicas políticas (Ramírez 2005; Navas, 2012a):

- Se consolida una forma radical de comprender la necesidad de cambio político, que valoriza la participación fuerte e informal por sobre el

reformismo institucional. Esta nueva manera podría sintetizarse en un marco comprensivo que hemos denominado *demanda refundacional*⁴.

- Aunque por contradicciones de su propia dinámica los movimientos sociales – y sobre todo el movimiento indígena – declinaron su protagonismo y fueron arrastrados en la crisis de representación; estos actores dejaron no obstante instaladas variadas *demandas de participación* en la forma de reclamos de justicia, por redistribución o reconocimiento e iniciativas de construcción de un sentido compartido. En 2005 estas demandas son recuperadas y repotenciadas por los ciudadanos movilizados.
- Estas demandas fueron apropiadas por segmentos sociales más amplios, los mismos que se fueron politizando en el proceso. Esto pudo apreciarse ya en la campaña presidencial de 2006 y sobre todo durante el proceso constituyente de 2007. Es así que el *potencial de movilización* se amplificó, implicando no solo a los movimientos sociales sino a otros sectores como los ciudadanos de clases medias, quienes justamente cumplieron un rol protagónico en la Revuelta de los Forajidos de 2005.
- En suma, la última gran crisis política de 2005 en Ecuador expresa el tránsito de un ciclo político abierto en la última década del Siglo XX en donde predominó la participación contenciosa e informal, a otro momento de articulación de propuestas y de institucionalización de otro modo de participación en clave emancipadora, que inspira el proceso constituyente de 2007.

Lo que habría incitado en definitiva la movilización de 2005 es una puesta en público de la indignación, pero en el curso de los acontecimientos esta se transformaría en una suerte de *estado de ánimo* favorable al cambio (Navas 2012a, pp. 405, 420 y 472). Este potencial sería capitalizado luego por el candidato Rafael Correa a su favor. Así, la victoria de Correa en 2006, bajo este *estado de ánimo* parece condensar dos elementos. Por una parte, las demandas producto como se dijo, tanto de las luchas emprendidas por los movimientos sociales como de la recuperación de la conciencia política de los sectores medios. Por otra, una serie de interpretaciones sobre la realidad política distintas a las tradicionales de corte liberal institucionalista, centradas en el ideal de una “democracia participativa”⁵. Todo esto se expresaría en una terminante apuesta porque estas renovadas fuerzas entren a transformar el proceso político ecuatoriano.

⁴ Como hemos podido mostrar con un análisis de los marcos interpretativos manejados por actores que protagonizaron la Revuelta de los Forajidos, en ese espacio se articuló lo que hemos denominado una demanda por refundar la República o “refundacional” que logra tras esta crisis política colocarse en el centro del debate público y cuyo rastro puede seguirse hasta el proceso constituyente de 2007 (Navas, 2012a, pp. 461-464).

⁵ Andrade habla así, de que desde fines de la década de los noventa se había articulado una serie de interpretaciones distintas a las institucionalistas de corte liberal tradicionales sobre la realidad política, esto en torno a la idea fuerte de “democracia participativa” (Andrade 2009b, p. 83).

Y es que, como anotaron en su momento los intelectuales de El Colectivo:

Reparar la crisis de la representación tampoco implicaría, de modo automático, otorgar un lugar adecuado a la voz ciudadana en el proceso político (sí se podría, sin embargo, afirmar lo contrario: si no se resuelve esto último, muy difícilmente podrá superarse la crisis de la representación política (Castello, Muñoz y Ramírez 2006, p. 16).

Apoyado por un movimiento político nuevo, *Alianza País* (AP), Correa triunfa el 2006 sobre el populista de derechas Álvaro Noboa, recuperando la propuesta de organizar una Asamblea Constituyente, como espacio en el que se rediseñen profundamente las bases del Estado. En la dimensión política, la alternativa pasaba por institucionalizar un nuevo régimen de acceso al poder.

Para lograr canalizar la fuerza de ese *estado de ánimo*, rompiendo las rutinas de la vieja política, Correa optó en campaña por no proponer candidatos al Congreso Nacional y en su lugar prometió convocar a la Constituyente (Navas, 2008, pp. 154 y ss.). El decreto con la convocatoria lo suscribía el mismo día de su posesión (No. 002 del 15 de enero de 2007). Se trató así de lo que hemos llamado una “apuesta maximalista”, alta y no exenta de riesgos, pero que permitió al nuevo régimen pasarse por encima de los grupos de poder tradicional representados en un Congreso que quedaría neutralizado en sus intentos de limitar los alcances del cambio. A la vez, desde este maximalismo el gobierno consolidaba un espacio comunicativo que le había permitido ganar las elecciones presidenciales y le aseguraría una sintonía directa con la mayoría de la sociedad en torno a la promesa del cambio (*ibídem*).

En este contexto, el cada vez más ascendente discurso de transformación radical que había sido impulsado por intelectuales “movimientistas” urbanos vinculados al activismo y a los movimientos sociales (Andrade, 2009a, p. 275) y catapultado por una indignación ciudadana que lo resemantiza (Navas, 2012a, p. 447 y ss.) se apuntalaba como la alternativa a los intentos de reforma ensayados a lo largo de esta última etapa del período democrático hasta aquí caracterizada a grandes rasgos. A través de una alianza política amplia que Alianza País consolidaba con el nombre de “Acuerdo País”, estos sectores intelectuales obtendrían “representación política –en el futuro organismo legislativo”⁶.

Bajo el exaltado epígrafe de *Revolución Ciudadana* acuñado por el nuevo régimen, este discurso se iría estructurando en torno a un proyecto de transformación, que como acertadamente ha señalado Andrade, “puede ser

⁶ Pablo Andrade muestra cuidadosamente en este sentido como fue la participación de los intelectuales movimientistas y activistas (a quienes llama “cierto tipo de profesionales de la creación de imágenes políticas”) que en condiciones especiales y en una serie de ejercicios experimentales, alimentarían el proyecto de transformación (Andrade, 2012, pp. 35 – 48).

entendido como republicano”⁷. Seguidamente vamos a describir este proyecto a grandes rasgos (Andrade, 2012; R. Ramírez, 2012; Navas, 2012b).

Se parte de la identificación de una tensión entre dominación y soberanía, reivindicando esta última en sus dimensiones individual y sobre todo colectiva. La meta es construir una comunidad política, una *patria*, un Estado plurinacional, intercultural y no patriarcal en palabras de René Ramírez⁸ (2012, p. 23), libre de condicionamientos de actores internos y de presiones externas.

Para la construcción de esta *patria* se requiere que la relación entre ciudadanos y Estado sea además intensa, cuidadosamente construida e impregnada por libertades negativas pero también por libertades positivas (aquellas para cuyo ejercicio hay que crear condiciones y eventualmente hay que otorgar prestaciones).

No es extraña en este marco, la necesidad de un gobierno que represente la *res pública* y de un Estado fuerte como estructura que soporte este proceso (re)constructivo de la *patria*.

El proceso constituyente y la participación

El 27 de abril de 2007 Acuerdo País gana el plebiscito que aprueba la Constituyente con el 81% de los votos. En septiembre de ese año, se realizan las elecciones de asambleístas obteniendo este movimiento la mayoría absoluta de escaños (80 de 130 en total) con lo cual se convierte sin duda en el actor político central de la constituyente. Como referimos, este actor llegaba a este proceso ya fortalecido con una serie de alianzas con sectores de las izquierdas que se habían integrado en él⁹ y otros que actuando de forma separada se aliarían a él para respaldar cuestiones puntuales¹⁰. Ese fue el caso también de muchos movimientos sociales.

Este actor político y sus aliados conformaron un espacio donde como se mencionó, se recupera gran parte de las demandas sociales generadas en las

⁷ Precisa Andrade que: “En el plano simbólico, entonces, el proyecto político republicano sirvió para generar una amplia coalición de fuerzas de izquierda, sectores organizados de clase media disidente y una gran variedad de otros grupos sociales, que a partir de 2006 impulsan la ‘Revolución ciudadana’” (*ivi*, p. 37).

⁸ Destacado intelectual que ha ocupado altos puestos de responsabilidad en el gobierno del presidente Rafael Correa, entre otros la titularidad de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENESCYT).

⁹ Diversos actores se congregaron al rededor este reforzado actor político, entre otros: el movimiento *Nuevo País*, el movimiento *Ruptura de los 25*, quienes se integrarían momentáneamente con intelectuales y líderes barriales de clase media urbana vinculados largamente con el *movimiento indígena* en la así llamada *Alianza Democrática*, además de “caciques barriales” antiguamente cercanos al *Partido Roldosista* (liderado por el expresidente Bucaram), académicos y miembros de ONG cercanas a movimientos sociales de mujeres, campesinos, jóvenes, etc. (Andrade, 2012, p. 38).

¹⁰ Otras fuerzas de las izquierdas como el *Partido Socialista Frente Amplio* quien en alianza con *Pachakutik* obtienen 4 escaños, el *Movimiento Popular Democrático* con una cantidad igual de 4 y la *Red Ética y Democracia* con 3.

pasadas décadas por los distintos sectores que respaldaban la idea de la Constituyente. De esta manera, estos actores respondían -desde su perspectiva- a la gran demanda global y dispersa de *refundación del país*. En la labor de sistematización de demandas y su conversión en propuestas constitucionales influyeron también intelectuales nacionales -integrados o no dentro de la alianza dominante- y extranjeros que participaron en los debates, como expositores o asesores¹¹.

El proceso constituyente de 2008 en comparación con anteriores fue altamente participativo. Al complejo de Ciudad Alfaro (en Montecristi), sede de la Asamblea Constituyente, llegaron más de mil delegaciones de una gran diversidad de organizaciones sociales. Durante este proceso se implementaron una variedad de mecanismos de deliberación e información como foros, talleres, mesas itinerantes, recepción de propuestas, mecanismos virtuales, cuyo impacto alcanzó a más de cien mil personas (Muñoz, 2008; Navas, 2012b, p. 98).

A efectos de lo que buscamos mostrar, es importante distinguir dos fases de desarrollo de la Constituyente (Andrade, 2012, pp. 38 - 40). Una primera etapa en la cual en efecto se produjo una amplia participación generándose un escenario dialógico. Las discusiones fueron organizadas en 10 mesas temáticas¹² y tres ejes: profundización de la democracia: hacia una democracia participativa; un modelo de desarrollo ecológicamente sólido y la noción de complementariedad entre Estado, naturaleza y sociedad, lo cual se recogería finalmente en la nueva Constitución bajo la categoría de buen vivir. La siguiente fase, llamada "decisional", se caracterizó tanto por un fuerte liderazgo del presidente Correa como por el pragmatismo y trabajo de un más pequeño grupo de allegados al ejecutivo y expertos, en particular juristas (*ibídem*). En esta fase se produjo el total del articulado de la Constitución, así como del régimen que permitiría la transición entre la institucionalidad existente y la nueva.

A pesar de su intensidad, la participación desarrollada por las diversas organizaciones sociales acusó una tendencia a la dispersión. Esta se orientó fundamentalmente a la formulación de propuestas puntuales, relacionadas particularmente con el ámbito de acción de cada organización (Muñoz, 2008; Navas 2012b, p. 98) por ejemplo: el derecho a la educación fue objeto de interés de estudiantes y educadores; los derechos de la naturaleza y ambientales fueron reclamados sobre todo por ONG ambientalistas; los derechos de los discapacitados por organizaciones de discapacitados; las autonomías y la participación local llegaron de la mano de asambleas y comités de desarrollo

¹¹ Entre los intelectuales extranjeros se puede mencionar a François Houtart, Boaventura Souza Santos, entre otros teóricos participacionistas, además del equipo de constitucionalistas de tendencia garantista, de la ONG española CEPS, encabezado por Roberto Viciano (*ivi*, p. 43).

¹² Las mesas fueron: 1. Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, 2. Organización, Participación Social y Ciudadana, 3. Estructura e Instituciones del Estado, 4. Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, 5. Recursos Naturales y Biodiversidad, 6. Trabajo, Producción e Inclusión Social, 7. Régimen de Desarrollo, 8. Justicia y Lucha contra la Corrupción, 9. Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración y 10. Legislación y Fiscalización.

local, los derechos de la diversidad sexual fueron reclamados por colectivos GLBTI, etc.

Como hemos expresado anteriormente, se habría esperado que se produjese una suerte de convergencia entre la participación de los movimientos y demás organizaciones sociales y esta mayoría política que compartía gran parte de sus demandas (Navas, *ibídem*). En muchos aspectos, estas demandas si fueron acogidas e incorporadas en el texto constitucional, pero en el contexto de la mencionada segunda fase, esta incorporación se produjo de forma subordinada al sentido global de un proyecto nacional de corte republicano que se terminó de articular en el buró político de Acuerdo País, bajo el liderazgo del presidente Correa.

En este sentido, como señala Muñoz (2008):

Si bien desde la campaña electoral de 2006, Rafael Correa recogió varias de las principales tesis de los movimientos sociales, ha sido evidente la ausencia de acuerdos políticos entre estos actores y su gobierno. Desde la lógica política del gobierno, la ‘intermediación’ de los movimientos sociales es -al parecer- no valorada. Más aún, en el discurso oficial es frecuente la calificación de corporativismo, enfatizando con ello una de las posibles debilidades de las organizaciones sociales, sin reconocer sus fortalezas y potencialidades para favorecer una *governabilidad democrática*¹³ (la cursiva es nuestra).

Lo que trajo entonces la dinámica de la Constituyente, en especial en su segunda fase, fue una suerte de absorción de las demandas sociales, las que se articularon en torno al referido proyecto nacional republicano que se cristalizaría en la Constitución de 2008. Así, si bien resulta plausible afirmar que las grandes novedades plasmadas en esta Constitución se deben a la incidencia de movimientos y organizaciones sociales en determinados momentos y temas, como lo explicaremos más adelante, la lógica general de la Constitución está fuertemente influida por la visión de los altos dirigentes de la fuerza política dominante en ese momento (AP) y en menor medida por ciertas influencias de aliados políticos e intelectuales involucrados en el proceso de discusión y negociación.

No obstante, esta fuerza política dominante no enunciaba tampoco un pensamiento unívoco sino que, como mostramos, ella misma era expresión de varios grupos (aliados incluidos) con comprensiones convergentes pero también en algunos casos disímiles. De allí que la forma en cómo este actor dominante condensó las demandas y materializó el diseño constitucional no fue necesariamente uniforme.

¹³ El autor asume por tal gobernabilidad democrática: “la capacidad de gobernar sobre la base de la participación social y de la generación de acuerdos programáticos; no se refiere únicamente a la visión liberal de la gobernabilidad entendida como equilibrio entre las funciones o poderes del Estado”, (Muñoz, 2008).

Tendencias de innovación constitucional y potenciales

Presentar un análisis profundo acerca de cómo algunas comprensiones dominantes sobre la constitución, los derechos y el diseño del Estado, pudieron intervenir en la estructuración de la actual Carta ecuatoriana, supone una tarea de más largo aliento. No obstante, nos interesa al menos mostrar de manera sintética aquellas tendencias que consideramos, influenciaron más fuertemente el proceso constituyente y que se reflejaron en los textos que finalmente conformaron la así oficialmente llamada *Constitución de la República del Ecuador* (CRE), a manera de tres grandes ámbitos o componentes básicos de esta carta. Estas tendencias las caracterizamos a continuación:

Tendencia garantista

La primera tendencia fuertemente reflejada en la CRE, se asocia con las corrientes denominadas *garantistas* del constitucionalismo contemporáneo, por lo que usaremos ese término para denominarla.

En el caso ecuatoriano la *tendencia garantista* procuró construir un modelo de *democracia constitucional* a través de una Carta donde los derechos estuviesen claramente situados sobre el ordenamiento estatal. Este protagonismo de los derechos se refleja desde el inicio del texto constitucional, en el artículo primero cuyo texto como hemos advertido con anterioridad:

No debe ser entendido como una mera declaración, sino como una norma que al definir el Estado como “constitucional de derechos”, está configurando su principal finalidad y que justifica su organización y existencia en la protección de los derechos. Así, tanto la parte dogmática como la orgánica de la Constitución deben ser interpretadas según esta primordial finalidad [...] (Storini y Navas, 2013, p. 41).

Esta tendencia supone un claro cambio del paradigma social¹⁴, el mismo que se expresa por una parte en el conjunto de valores y principios presentes en la propia definición del Estado que hemos referido (Título I Elementos Constitutivos del Estado, Capítulo primero, principios fundamentales), y por otra, más concretamente en tres tipos de instituciones fundamentales:

En primer lugar, un amplio catálogo de derechos que abarca la diversidad de ámbitos y subjetividades de la vida humana, articulados bajo el concepto transversal de buen vivir¹⁵, acompañados de fuertes principios de aplicación

¹⁴ Para profundizar en este cambio paradigmático introducido por la CRE véanse los trabajos de Ramiro Ávila (2008; 2011). El citado autor realiza con claridad una descripción de estas transformaciones la adopción de un modelo de *Estado constitucional de derechos y justicia*.

¹⁵ La Constitución ecuatoriana divide los derechos en siete grupos (Título II, capítulos segundo al octavo) que son: 1. derechos del Buen Vivir (fórmula que redimensiona a los tradicionales DESC y los sitúa como una parte protagónica del catálogo de derechos); 2. derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; 3. derechos de los grupos de atención prioritaria; 4.

orientados a maximizar su ejercicio¹⁶. Estos derechos de la Constitución ecuatoriana son todos fundamentales, determinan la creación normativa y jurisprudencial, y su aplicación vincula directamente a las autoridades del Estado, posicionándose como una suerte de núcleo duro –no disponible– de la organización social, o bien lo que Ferrajoli ha referido con su clásica formulación de la “esfera de lo indecible” (Ferrajoli, 2001, p. 36). Lo descrito supone cláusulas de rigidez constitucional en relación a cambios en este catálogo de derechos, así como límites al legislador y su facultad normativa y en general a todo representante democrático sobre sus decisiones¹⁷.

En segundo lugar, un igualmente amplio y fuerte sistema de garantías normativas, jurisdiccionales, institucionales y de política pública (Storini, 2009, 287-312), orientadas a materializar el nuevo *Estado constitucional de los derechos*, así como a prevenir y juzgar violaciones a los derechos.

Como tercer elemento se instituye complementariamente un aparato judicial propio y poderoso en materia constitucional presidido por la Corte Constitucional, y conformado por un sistema de judicaturas de primera y segunda instancia que conocen los procedimientos por garantías jurisdiccionales y medidas cautelares¹⁸. La amplia serie de competencias que se otorga desde esta lógica a la Corte Constitucional la convertirían en un gran decisor político en situaciones de alta conflictividad¹⁹. Además, en este esquema garantista el

derechos de libertad; 5. derechos de participación; 6. de la naturaleza y 7. de protección. Sobre el concepto de *buen vivir* pueden consultarse, entre otros, varios trabajos en Bagni (Ed) (2013).

¹⁶ Entre los principios de aplicación de los derechos (Título II, Art. 11) se destacan el de directa aplicación de estos por parte de jueces y funcionarios; los de igual jerarquía e interdependencia de todos los derechos; los de aplicación favorable; no restricción por norma alguna, inalienabilidad, irrenunciabilidad, desarrollo progresivo mediante la legislación y políticas públicas; y la cláusula que deja abierto el reconocimiento de nuevos derechos. Para un análisis más amplio de estos principios consúltese R. Ávila (2008, pp. 39-72).

¹⁷ En efecto, se contemplan unos mecanismos rígidos y complejos de reforma constitucional (Título IX, Cap. tercero de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, Arts. 441 a 444), que aunque permiten la iniciativa popular normativa, establecen varios filtros: mayorías calificadas del legislativo para aprobar reformas parciales o para la iniciativa popular, el requisito del referéndum, la calificación de contenidos a consultar y procedimientos de consulta por parte de la Corte Constitucional y sobre todo, se excluye la posibilidad de reformar la parte de los derechos cuando no sea por convocatoria a una nueva asamblea constituyente. Con excepción de la convocatoria por parte del Presidente, también la convocatoria a nueva constituyente está sujeta a requisitos de número, sea por parte del legislativo o de la ciudadanía (v. Art. 444 CRE).

¹⁸ Con excepción de la acción extraordinaria de protección (contra decisiones judiciales) y la acción por incumplimiento (de decisiones e informes de organismos internacionales de derechos humanos) que son garantías que conoce directamente la Corte constitucional, los juzgados de primera y las cortes provinciales conocen las demandas que se presenten en casos de medidas cautelares, así como por acciones de protección (amparo), hábeas data, hábeas corpus y acceso a la información pública, todas ellas garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución ecuatoriana.

¹⁹ En el esquema constitucional ecuatoriano, la Corte Constitucional se hace cargo del *control concreto* atinente a la aplicación de disposiciones legales en procesos judiciales, de varios procedimientos de *control abstracto* cuyo objeto es asegurar la unidad y coherencia del orden jurídico, como por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad (Art 436 CRE), además de otras

órgano máximo de control constitucional está protegido por una serie de cláusulas que lo sitúan por sobre las funciones del Estado, no solamente debido a sus amplias atribuciones sino por el principio de independencia que protege sus actuaciones²⁰.

Tendencia participacionista

Esta segunda tendencia, que nos interesa destacar particularmente en el presente análisis, se relaciona con lo que Andrade ha referido como un “conjunto de visiones sobre lo que podría ser un orden político basado en la participación continua y activa de los ciudadanos en su autogobierno y lecciones aprendidas de experimentos de este tipo” (2012, p. 41). A pesar de que estas ideas que fueron promovidas según el referido autor, por cuadros políticos y académicos vinculados a ONG y movimientos sociales que actuaron en la Constituyente (*ivi*, p. 42), hay que precisar que en ese momento no formaron un cuerpo necesariamente coherente, sino más bien una amalgama de posturas propias de varias corrientes como el pensamiento republicano, el comunitarismo e igualitarismo, la democracia participativa y radical, y que sobre la marcha estas ayudaron a producir el componente participacionista.

En ese contexto y durante la preparación de una propuesta constitucional concreta sobre este ámbito²¹, cuatro consideraciones fueron sobresalientes como punto de partida. Primero, la constatación acerca de las limitaciones que el modelo de democracia representativa liberal y su sistema de partidos habían supuesto para el proceso político ecuatoriano, las que habrían conducido a severas y frecuentes crisis institucionales. En segundo lugar, la idea de que el

importantes competencias de gran impacto político, como dirimir conflictos de competencia entre funciones del Estado y dictaminar previamente en casos de convocatoria a consultas populares o de juicio político al Presidente de la República (véanse Arts. 148, 436 y 438 CRE).

²⁰ Cabe indicar en este sentido que la Constitución (Art. 430) le reconoce a la Corte Constitucional plena autonomía administrativa y financiera, mientras que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC, Art. 170) la define como un “órgano autónomo e independiente de los demás órganos del poder público”. De forma complementaria, la Constitución establece un *blindaje* a favor de los jueces constitucionales en el sentido de que estos si bien se someten a los mismos controles que otras autoridades públicas, “no estarán sujetos a juicio político ni podrán ser removidos por quienes los designen” y en caso de destitución, esta tendrá que ser decidida por las dos terceras partes de los integrantes de la misma Corte (Art. 431). Estas disposiciones permiten ejemplificar esta posición fuerte de los jueces constitucionales en el diseño constitucional. El único momento en el que el esquema constitucional permite a otras funciones del Estado intervenir en la Corte Constitucional es durante el proceso de su designación que se realiza por concurso público con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. Este proceso lo desarrolla una comisión calificadora integrada por representantes de las funciones Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social la cual selecciona a los nueve jueces constitucionales de entre las candidaturas presentadas por las referidas funciones (Art. 434 de la CRE).

²¹ Aquí recuperamos algunos elementos de nuestra experiencia personal como parte de la asesoría y el acompañamiento que dimos a varias organizaciones sociales en este tema durante el último proceso constituyente ecuatoriano.

proceso constituyente (en sentido transformador) no termina con la Constitución sino que es continuo, lo que requiere de una comunidad política participante²². En tercer lugar, la necesidad de tomar en cuenta las demandas sociales acumuladas, sobre todo en el sentido de fortalecer e incorporar otras formas de acción política a las ya existentes. Finalmente, la valoración de aquellas experiencias exitosas a nivel local que fueron antes referidas, esto además, dentro una suerte de lo que hemos denominado “reapropiación selectiva del pasado” (Navas, 2012a, pp. 222, 422, 457).

En este sentido, la tendencia participacionista se refleja con fuerza en los siguientes contenidos constitucionales:

Primero, la participación es parte fundamental de la definición de Estado. Como ya mencionamos, el Art. 1 de la CRE define al Ecuador como un estado constitucional, de derechos y justicia, y además como social, democrático, unitario, intercultural, laico y descentralizado, que se organiza en forma de república. El segundo inciso del Art. 1, insiste en un elemento propio de la forma republicana, esto es que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad”, la cual se ejerce tanto por medio de los órganos del poder público como de las formas de *participación directa* que la misma carta prevé. En esta norma se articulan así una serie de principios configuradores con carácter deontológico, que prescriben cómo es y cómo ha de organizarse el Estado, aun cuando algunos elementos de estos pueden entrar a regir inmediatamente y otros hay que implementarlos lo antes posible y en la mayor medida posible. En ese contexto, el principio de “participación directa” configura toda la organización del Estado y es transversal a los derechos.

De esta definición de Estado nos interesa en todo caso, destacar que se establece en ella un modelo democrático mixto. Pese a la confusión que al final del citado texto se hace entre democracia participativa y directa, resulta claro que la CRE define al Estado democrático como uno donde innovadoramente se combinan con la misma importancia las formas de democracia representativa, directa y participativa propiamente dicha²³. Así, no obstante de que eventualmente el desarrollo de las tres formas de democracia ya mencionadas pueda presentar ciertas tensiones, por ejemplo al momento en que grupos disidentes ejerzan ciertos derechos de participación y de esa manera atenúen la democracia mayoritaria expresada en la representación, las tres formas de democracia deben verse como complementarias. Esto se corrobora con el

²² Se trataba así “de construir un poder constituyente que vaya más allá del gobierno y la Asamblea...”, como ha dicho un activista de derechos humanos cercano a esta discusión, Alexis Ponce, en una entrevista de la época. En: <http://www.llacta.org/notic/2007/not0701a.htm> (consulta 12 de julio 2013).

²³ En similar sentido ya la Constitución de Venezuela de 1999 define la forma democrática del gobierno de ese Estado como representativa y participativa (Preámbulo y Art. 6), igualmente uno de los ejes de construcción del nuevo estado plurinacional boliviano radica en la concepción de democracia como directa y participativa, así como representativa y comunitaria (Art 11 Constitución Política de Bolivia).

enunciado general que hace el Art. 95 inciso final de la CRE, que establece: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

Segundo, la participación como derecho de rango constitucional se expresa tanto en enunciados de alcance general como en derechos específicos.

Por una parte, como derecho de alcance general el de participación se establece tanto en el ya citado inciso final del Art. 95 como en el Art. 204, primer inciso de la CRE, que reitera además lo definido en el Art. 1 de la misma carta: “El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”.

Por otra parte, bajo la idea de que esa participación tiene que estar basada en el reconocimiento fuerte de derechos concretos, se consagra un capítulo específico que bajo la denominación justamente de derechos de participación, incorpora tanto los tradicionales derechos políticos propios de la representación como sobre todo una serie de nuevos derechos, que con diversas características protejan esa participación activa y continua de la comunidad política (Art. 61). Los ocho derechos que se establecen en esta norma podríamos dividirlos para fines explicativos en dos grupos.

En un primer grupo se encuentran los tradicionales derechos de participación vinculados con la democracia representativa, como son: el derecho a elegir y ser elegidos (numeral 1, Art. 61); el derecho a conformar partidos y movimientos políticos, a afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten (numeral 8, Art. 61).

En un segundo grupo se encuentran los nuevos derechos de participación que dividimos en dos subgrupos. El primero se refiere a aquellos derechos relacionados con el ejercicio de la democracia participativa propiamente dicha, en cuanto se trata de un proceso de actuación intensa y continua de la comunidad política de ciudadanos en las actividades públicas. Estos son los derechos a participar en los asuntos de interés público (numeral 2, Art. 66), el mismo que guarda conexión con una serie de mecanismos y espacios institucionales que se describen más adelante; así como el derecho a fiscalizar los actos del poder público (numeral 5, Art. 66) y el derecho a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades (numeral 7, Art. 66). Un segundo subgrupo en el mismo Art. 66, expresa derechos relacionados con *mecanismos de democracia directa* (MDD), entre los que se hallan, el derecho a presentar proyectos de iniciativa popular normativa (numeral 3), el derecho a ser consultados (numeral 4) y el derecho a revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular (numeral 6).

También hay que destacar que, aunque situado en la parte organizativa de la constitución, esta establece el así llamado derecho a la resistencia “frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales”, y para “demandar el reconocimiento de nuevos derechos” (Art. 98 CRE). Este derecho

también podríamos incluirlo en este grupo de nuevos derechos de participación vinculados a la democracia directa.

En conjunto, tanto los derechos tradicionales como los nuevos derechos de participación, buscan garantizar una nueva relación entre los ciudadanos y el manejo del Estado en el marco de un sistema más complejo (mixto o heterodoxo podría decirse) de democracia representativa participativa y directa. Este reconocimiento de derechos permite la transversalidad del componente participativo en todos los ámbitos de la actividad pública, destacando especialmente el ámbito local.

Tercero, se establecen una serie de mecanismos específicos que potencializan la participación y se reconocen ampliamente diversas formas en que los individuos y los colectivos sociales pueden participar (Título IV, capítulo primero CRE). A la vez, el ya referido sistema amplio de garantías jurisdiccionales, de política pública y normativas, refuerza la posibilidad de ejercicio de estos derechos y sus mecanismos. Como mecanismos se reconocen todas las formas de organización social necesarias para desarrollar “procesos de autodeterminación”, incidir en las decisiones públicas y ejercer el control social en todos los niveles de gobierno y entidades que presten servicios públicos (Art. 96, CRE). Las organizaciones sociales pueden además implementar formas alternativas de mediación y solución de conflictos; actuar por delegación de la autoridad competente con responsabilidad compartida; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados, así como formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales (Art. 97 CRE).

Por otra parte, el reconocimiento de derechos y su transversalidad empatan con la idea de descentralización y autonomía consagrada fuertemente en el texto constitucional, estableciendo a nivel local varios mecanismos, niveles de operatividad e incluso formas próximas al autogobierno. Como mecanismos generales de participación se establecen las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía (Art. 100). Se instituye también el mecanismo de la “silla vacía” que permite intervenir en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. Se halla de “silla” como un espacio a ser ocupado por un representante ciudadano en los órganos de gobierno local con el propósito de participar en el debate y la toma de decisiones sobre temas específicos (Art. 101). Así mismo, se reconocen varios mecanismos propios de la democracia directa y de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (Art. 95 CRE). Así por ejemplo, los artículos constitucionales 103, 104 y 105 regulan los MDD para ejercer la iniciativa popular normativa, la consulta y la revocatoria del mandato, respectivamente.

Cuarto, bajo la premisa de reconectar las iniciativas participativas con los espacios de poder y toma de decisiones, se funda una *nueva institucionalidad estatal*. Así es que conjuntamente con los derechos y los mecanismos de ejercicio y garantía de estos, en una suerte de experimento institucional se crean además de

las tradicionales Ejecutiva, Legislativa y Judicial, dos nuevas funciones del Estado (Título IV, capítulos cuarto y quinto, CRE). Por un lado, la Función Electoral encargada de potenciar el ejercicio de la democracia representativa y tutelar el ejercicio de los MDD. Por otro, se organiza la Función de Transparencia y Control Social, cuyo organismo principal es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). La Función de Transparencia y particularmente el CPCCS se encargan en síntesis de tres cometidos fundamentarles (Arts. 204 y 208, CRE): a) promover el ejercicio de los nuevos derechos y las variadas formas de participación, b) el control de la gestión pública y el combate a la corrupción, y c) la designación de algunas de las más altas autoridades del Estado, bajo procedimientos participativos en base a los méritos de los candidatos.

Hay que destacar en todo caso la complementariedad que existiría (al menos en forma potencial) entre los componentes garantista y participacionista. Las garantías permiten un ejercicio efectivo de los derechos de participación, ofreciendo vías de justiciabilidad. Pero así mismo, en materia de derechos el componente participativo los refuerza potencialmente a todos en el sentido de que el citado *eje y principio de participación* reconecta todos los derechos con la base social y con el proceso político. Esta conexión permite reforzar el activismo y la exigibilidad de los derechos, de forma que mediante los procesos de autoorganización y otras formas de participación social, los derechos puedan ser objeto de lo que Pisarello (2001, p. 9) llama “apropiaciones plurales y auto-conscientes” por parte de los sujetos de estos. Así dinámicas de “defensa” e “interpretación” de los derechos y más en general de participación con base a un discurso de derechos, se consolidan como temas políticos.

Tercera tendencia, un republicanismo desarrollista

Esta tendencia se asienta tanto en lo que podríamos denominar un *pragmatismo político* impulsado directamente por el presidente Correa, como en un ideario que, de alguna manera, comparte con las otras tendencias ya descritas su posición fuertemente antiliberal. Así, el punto de partida para establecer un fuerte modelo de Estado republicano de corte desarrollista se basaba en un análisis por parte de los decisores en el proceso constituyente acerca de la situación social y política del país, y especialmente sobre los efectos de las políticas neoliberales que varios gobiernos habían desarrollado en el pasado²⁴. En

²⁴ Esta idea podemos verla fuertemente reflejada por ejemplo, en el diagnóstico que sirvió para la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009. En este diagnóstico (SENPLADES, 2009, p. 25), se dice: “La Constitución innova y contiene, así, el conjunto de demandas e intereses que emergieron desde la resistencia popular contra el neoliberalismo y contra otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, y contra la política y la economía represadas a lo largo de los años 90. La particularidad del proceso político en curso ha sido, desde esta perspectiva, que las líneas de cambio y ruptura política con el ‘viejo orden’ han adquirido un estatuto constitucional que, más allá de la agenda gubernamental, las convierte en ejes de un nuevo pacto de convivencia de largo plazo para los ecuatorianos [...] Asistimos a un ciclo en que el

esta constatación puede advertirse, además de este ánimo contra liberal desde el que se leía la situación nacional, un segundo registro que apuntaba a mirar el plano internacional y a advertir la presencia de unas relaciones de predominio y subordinación entre Estados. De allí que esta tendencia haya apuntado a un rescate de la soberanía estatal tanto en lo interno como en lo externo. Esto también se ha descrito como una visión “anti imperialista y nacionalista del Estado” (Montaña, 2011, p. 12).

La respuesta constitucional que desde esta posición se habría buscado formular constituía además un intento de integrar en ella, las comprensiones garantista y participacionista: no bastaba pues con reconocer derechos y garantías, o más participación, sino que era indispensable sobre todo – y como ya se adelantó al final de la primera parte de este trabajo – diseñar un Estado nacional fuerte como base para implementar el proyecto político de transformación expresado en la misma Constitución. De allí que a nuestro entender, sea el carácter republicano el que define mejor a este componente²⁵. Este rasgo es fundamental sobre otras consideraciones, pues el énfasis se pone en la necesidad de edificar una institucionalidad pública que incluya a la comunidad política y que incida más fuertemente en la implementación de los objetivos constitucionales. O si se quiere y utilizando los términos habituales del discurso del presidente Correa, una institucionalidad que nos permita tener “patria”.

De modo que, edificar una sociedad republicana habría sido, como ha expresado René Ramírez, *el propósito* de la transformación constitucional de 2008 (2012, p. 29). Un propósito que contó con un considerable respaldo político por parte del presidente y los decisores más fuertes de su movimiento que dominaba la Asamblea (Andrade, 2012, pp. 37-8, 44; Navas, 2012b, pp. 98-100). Tal propósito como se dijo antes, intentaba amalgamar los componentes garantista y de la participación dentro de una concepción de “la actividad pública como pilar del republicanismo” (R. Ramírez, 2012, pp. 29-33). El Estado sería el motor de esta actividad pública y los gobernantes sus defensores. Una actividad pública que como hemos ya insistido, se consideraba imprescindible preservar frente a formas corporativas y particularistas de gestión social de propias de un Estado liberal²⁶.

liderazgo político se consolida en la medida en que es capaz de leer y sintonizar con el conjunto primordial de demandas, expectativas e ideas imperantes en el seno de las relaciones sociales. Además del rechazo a los partidos y la demanda de mayor participación social en el proceso democrático, este campo ideológico expresa *una mayor demanda de Estado* y menor predominio del mercado en el camino al desarrollo” (la cursiva es nuestra).

²⁵ Otros autores lo presentan como presidencialismo (Andrade 2012, pp. 43-44), o bien desarrollismo (Montaña, 2011, p. 12). Nosotros integramos estos rasgos alrededor del republicanismo.

²⁶ Uno de los énfasis más fuertes en el discurso del presidente Correa ha sido efectivamente criticar la fragmentación, las visiones sociales basadas en intereses particulares y las formas de participación de tipo sectorial o gremial. Un ejemplo lo encontramos en las palabras del gobernante al instalar la Asamblea Constituyente en noviembre de 2007: “Nuestra visión no

Lo descrito se concretizó en numerosos principios y sobre todo reglas e instituciones constitucionales, que en síntesis destacaremos seguidamente:

Se buscaba en primer lugar, articular constitucionalmente un *modelo de desarrollo* que ha sido calificado como “distante del canon ortodoxo” (SENPLADES, 2009, p. 25). Si bien este modelo se sustenta en la noción de complementariedad entre Estado, naturaleza y sociedad, lo cual se recogería finalmente en la Constitución bajo la categoría de *buen vivir*²⁷, éste parece evocar algunas premisas del modelo desarrollista cepalino en auge en América Latina entre finales de los años 60 y 80, con un fuerte protagonismo del Estado en el proceso de desarrollo y la regulación de la economía. Se establecen así entre otras premisas, la rectoría estatal sobre el desarrollo en cinco ámbitos fundamentales: a) planificación participativa; b) soberanía alimentaria; c) soberanía económica que abarca sistema económico y política económica, política fiscal, endeudamiento público, presupuesto general del Estado, régimen tributario, política monetaria, cambiaria, crediticia y financiera, política comercial y sistema financiero; d) sectores estratégicos sobre los cuales el Estado se reserva el derecho de control, administración y regulación, servicios y empresas públicas, y e) trabajo y producción, que abarca formas de organización de la producción y su gestión, tipos de propiedad, formas de trabajo y su retribución, democratización de los factores de producción, intercambios económicos y comercio justo y, ahorro e inversión (Título VI de la CRE).

La presencia formal de un paradigma desarrollista sensible con la naturaleza se refuerza precisamente con la idea transversal del *buen vivir*. Además de constar como una parte relevante del catálogo de derechos, es decir a manera de *normas de principio* a ser desarrolladas vía interpretación, en la CRE el buen vivir se desarrolla a base de un amplio régimen con reglas específicas, en el cual se refleja justamente esta conexión con el régimen de desarrollo, pero también la rectoría del Estado²⁸.

La importancia de implementar un proyecto común nacional requería, además del Estado, del concurso activo y el compromiso de la comunidad política, de forma que correlativamente a las obligaciones del Estado se

puede ser otra que una visión nacional e histórica. Ya no somos más los asambleístas de Manabí, del Carchi o de Zamora, saraguros, montubios o cofanes, trabajadores, profesionales o empresarios, somos un todo nacional” (Correa 2007 citado Ospina, 2010, p. 3).

²⁷ El Art. 275 de la Constitución (CRE) en su encabezado define: “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay” (Título VI).

²⁸ Así, el *Régimen del buen vivir* (Título VII CRE) se divide en un capítulo sobre *Inclusión y equidad* en el que se fijan condiciones relativas a educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, cultura, cultura física y tiempo libre, comunicación social, saberes, gestión del riesgo, población y movilidad humana, seguridad humana y transporte. Luego un segundo capítulo sobre *Biodiversidad y recursos naturales*, regula el manejo de la naturaleza y el ambiente, la biodiversidad, el patrimonio natural y ecosistemas, el suelo, la biósfera, la ecología urbana y las energías alternativas.

establecen una serie de responsabilidades²⁹, así como de limitaciones a ciertos derechos³⁰.

Pero ante todo, según esta lógica, tanto las disposiciones que definen el *Régimen del Desarrollo* como las que permiten desarrollar el *Régimen del buen vivir*, para su implementación necesitarían asegurar una autoridad estatal vigorosa que represente a ese todo nacional y que con competencias amplias intervenga la realidad y la transforme. No de otra manera se podría – según esta lógica – implementar este desarrollo vinculado con el buen vivir.

Esta autoridad vigorosa se presenta de dos maneras. En primer lugar, en un extenso sistema nacional de competencias a favor de diversas instancias de los *gobiernos autónomos descentralizados* (GAD) a quienes se otorga competencias de orden ejecutivo y legislativo dentro de sus ámbitos específicos (Título V de la CRE, Organización territorial del Estado), muchas de las cuales sin embargo, encuentran su límite en una fuerte centralización competencial a favor del gobierno central (Arts. 260, 261 de la CRE). En efecto, en segundo lugar, lo que sobre todo se construye en la CRE es un Estado central que como mostramos cuenta con categóricas competencias sobre todos los temas atinentes al desarrollo y al buen vivir y con una tendencia a congregarse en torno a la autoridad política del Presidente. Una autoridad legítima en cuanto es electa de forma universal por la comunidad política y que dirige protagónicamente el proceso de desarrollo.

Así si bien, la responsabilidad del Estado central se desplaza hacia todas sus cinco funciones, sobre todo, en el diseño actual puede advertirse un peso relevante del Ejecutivo. Esto se evidencia al revisar tanto las atribuciones del Presidente de la República como las competencias del gobierno central (Arts. 147 y 261 de la CRE). De estas atribuciones y competencias, podemos destacar a la planificación como actividad central racionalizadora de la acción del Estado, que si bien se consagra que debe ser participativa y descentralizada, la toma de decisiones y la concreción de ésta en el *Plan Nacional de Desarrollo (del Buen Vivir)* le corresponden al Ejecutivo a través del Consejo Nacional de Planificación (que preside con voto dirimente) y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo³¹. Aquí se fija a nuestro entender, el límite entre el poder del Ejecutivo

²⁹ Así, el inciso final del artículo 275 de la CRE, que como referimos, define el *Régimen de Desarrollo* precisa: “El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”.

³⁰ Por ejemplo, en temas como el *derecho a la propiedad* (Arts. 321 y 323, CRE) o la explotación de ciertas áreas (Art. 407, CRE).

³¹ Véanse los Arts. 279 y 280 de la CRE, en especial lo que último dispone en su frase final: “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos [...] Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”. Véase también en cuanto a la integración mayoritariamente estatal del Consejo Nacional de Planificación, el Art. 23 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

y una participación que si bien como hemos advertido constituye un componente también relevante del esquema constitucional en muchos aspectos centrales no alcanza el nivel decisorio sino que se subordina por así decirlo, al canon republicano.

Bajo esta lógica, la legitimidad de la autoridad republicana descansaría ya no solo en su procedencia (legitimidad de origen) sino en la necesidad de realizar el buen vivir y el resto de numerosos derechos constitucionales, al mismo tiempo que se defiende lo común (la res pública).

El protagonismo sobre la implementación de la Constitución como proyecto político transformador se comparte aunque con diversos grados entre la diversa institucionalidad estatal, no obstante el Ejecutivo se transformaría en el protagonista estelar del proceso al contrario de lo que se presupone en los otros dos componentes donde se destaca, sea el papel de la Corte y de los jueces constitucionales (garantismo) o el de la comunidad política (participacionismo).

Conclusiones y reflexión final

El más reciente proceso constituyente ecuatoriano puede ser caracterizado como un espacio político altamente participativo. La participación de diversos actores trajo consigo demandas sociales y planteamientos innovadores, los cuales fueron procesados y en gran parte incorporados en la Constitución de 2008. No obstante tal incorporación estuvo supeditada a la lógica – de conformación de un proyecto nacional republicano – promovida por el actor político protagónico de este proceso, el movimiento Alianza País y sus líderes.

Como producto de la referida dinámica política, la Constitución ecuatoriana de 2008 presenta tres tendencias innovadoras que hemos denominado garantista, participacionista y republicana – desarrollista. La primera aporta con nuevos derechos, como es el caso de los derechos de la naturaleza por ejemplo, así como un reforzado sistema de garantías constitucionales. La segunda replantea la relación entre sociedad y Estado a partir de un nuevo modelo democrático y a través de derechos, mecanismos y una nueva institucionalidad participativa. La tercera tendencia – que es la predominante – recupera el rol del Estado como agente promotor de la economía y el desarrollo, así como de los derechos y de la actividad pública.

La presencia de estas tres tendencias y su concreción en componentes específicos de la actual Constitución ecuatoriana, perfila un diseño constitucional complejo y eventualmente difícil de implementar sin una coordinación adecuada y una sensibilidad democrática. Las tres dimensiones crean potenciales de transformación que se pueden desarrollar si se mantiene un equilibrio entre ellas y no se subordina ninguna de ellas en favor de la otra.

Las dimensiones garantistas y de participación son fundamentales para garantizar el desarrollo autónomo de una sociedad civil fuerte que pueda convertirse en real protagonista de una nueva forma de democracia participativa más radical y profunda. El rol del Estado consiste en acompañar estos procesos

creando condiciones positivas para el ejercicio de libertades y derechos pero cuidando al tiempo de no sobrerregular o performar las condiciones en las cuales la ciudadanía pueda ejercer libremente sus derechos.

Bibliografía

- ANDRADE, Pablo. "El reino (de lo) imaginario: los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008". *Ecuador Debate* No. 85, CAAP, Quito, Abril 2012. (pp. 35-48).
- ANDRADE, Pablo. *Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2009a.
- ANDRADE, Pablo. *La era neoliberal y el proyecto republicano. La recreación del estado en el Ecuador contemporáneo: 1992 - 2006*. Quito, UASB-E / Corporación Editora Nacional, 2009b.
- ÁVILA, Ramiro. *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito, Abya Yala/ UASB, 2011.
- ÁVILA, Ramiro. "Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia", en ÁVILA, Ramiro (ed.). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008. (pp. 19-38).
- BAGNI, Silvia (Ed.). *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*. Bologna, Filodiritto Editore, Centro Studi sull'America latina, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sezione italiana, 2013.
- CASTELLO, Paula, Pabel MUÑOZ y Franklin RAMÍREZ. "Trayectorias y conversiones de la multitud de abril". Documento de discusión. Quito, FES-ILDIS, 2006.
- CEPLAES, "Experiencias de Participación Ciudadana y Defensoría del Pueblo en Ecuador", Quito, CEPLAES, 2006.
- EICHEVERRÍA, Julio. *El desafío constitucional*, Quito, ILDIS-FES/ Abya-Yala, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi. Derechos Fundamentales, en DE CABO, Antonio y Gerardo, PISARELLO (Eds.). *Los Fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001. (pp. 19-56).
- MONTAÑA, Juan. "Prólogo" en ÁVILA, Luis (Ed.). *Política, justicia y Constitución*. Quito, Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, 2011. (pp. 9-17).
- MUÑOZ, Juan Pablo. "Movimientos sociales y procesos constituyentes. El caso de Ecuador 2008", Paris, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), 2008. En: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-451.html> [2 de mayo de 2014].

- NAVAS ALVEAR, Marco. *Lo público insurgente*. Quito. CIESPAL/ UASB, Sede Ecuador, 2012a.
- NAVAS ALVEAR, Marco. "La demanda de buen gobierno en Ecuador. Marco jurídico institucional de la participación y retos de la sociedad civil", en BANDEIRA, Pablo (Coord.). *La demanda de buen gobierno en América Latina*. Madrid. Democracia, Ciudadanía y Desarrollo, 2012b. (pp. 88-123).
- NAVAS ALVEAR, Marco. "El gobierno Correa, entre dos tiempos" en BUHL, A. et. al. (Eds.). *¿LatINameriKaS? Chávez, Morales, Bachelet... wohin führt ihre Politik?*, München, Martin Meidenbauer Verlag, 2008. (pp. 147-169).
- NAVAS ALVEAR, Marco. "El derecho de acceso a la información pública en el Ecuador: una oportunidad para ampliar la democracia" en NAVAS. M. y E. VILLANUEVA. *Hacia una América Latina transparente, experiencias de Ecuador y México*, Quito - México D. F., Coalición Acceso / PUCE / UNAM, 2004.
- OSPINA, Pablo. "Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana", Quito, Instituto de Estudios Ecuatorianos, 2010. En: www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/1263401619.Corporativismopdf [17 de enero 2014].
- RAMÍREZ, Franklin. *La Insurrección de Abril no fue solo una fiesta*. Quito, El Colectivo/ Abya Yala, 2005.
- RAMÍREZ, Franklin. "Participación, control popular y poder social en la Reforma Democrática del Estado", documento, s/f.
- RAMÍREZ, René. *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*, Quito, SENESCYT, 2012.
- PISARELLO, Gerardo. "Ferrajoli y los derechos fundamentales: ¿qué garantías?". Valencia, Jueces para la democracia, 2001. En: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=174864> [2 de febrero de 2014].
- SENPLADES, *Recuperación del Estado nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria bienal 2007-2009*, Quito, SENPLADES, 2009.
- STORINI, Claudia y Marco NAVAS ALVEAR. *La acción de protección en Ecuador, realidad jurídica y social*, Quito, Corte Constitucional del Ecuador, 2013.
- STORINI, Claudia. "Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución de 2008, en ANDRADE, Santiago y otros (Eds.). *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, Quito, UASB-E / CEN, 2009. (pp. 287-312).

Marco Navas Alvear

Doctor en jurisprudencia, Universidad Central del Ecuador y doctor en ciencias políticas, Freie Universitaet Berlin. Profesor de teoría del derecho y coordinador de la maestría en derecho constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito.

Contacto: marco.navas@uasb.edu.ec

Recebido: 31/08/2014
Aceptado: 29/10/2014