

El rol del Estado en la economía ya fue reformado en la Constitución vigente

# La economía y la Constitución, ¿cómo se llevan?

< POR MARÍA DE LA PAZ VELA >  
 COLABORACIÓN DE MA. LORENA  
 CASTELANOS

La Asamblea Constituyente se reunirá este año. No hay ya dudas de ello. Su cometido es dictar una nueva Constitución Política para la República del Ecuador (a la que hasta le puede cambiar el nombre, como aconteció en Venezuela). ¿Y qué tiene que ver una Constitución con el ámbito económico? Este artículo analiza los antecedentes en la actual Carta Magna y lo que podría esperarse en este campo.

Ilustración: Santiago Palate.

La Asamblea Constituyente de 1998 reformó la Constitución que regía desde 1978 y uno de los temas más cruciales en sus debates fue el de redefinir el papel del Estado en la economía. Hasta entonces, el Estado copaba los espacios económicos con el monopolio en la prestación de los servicios públicos y solo excepcionalmente se permitía que empresas privadas operen en los llamados sectores estratégicos o áreas estatales intangibles, una vez que el Estado demostraba su imposibilidad de ejercer alguna tarea.

El mundo había avanzado desde 1978, fecha de la anterior Constitución, y se conocía qué se quería reformar. Incluso había consensos políticos mayoritarios sobre el giro que debía dársele a la Constitución, con el antecedente de que en 1993 ya se había expedido una Ley de Modernización que buscaba mayor participación privada en un ámbito económico amplio, antes preservado para el Estado.

Ese fue el tono de la nueva Constitución, que en el ámbito económico garantiza una economía social de mercado, como lo estipula el Art. 244, organizando bajo este parámetro el modelo de desarrollo del país.

### Una economía social de mercado

Expresada así, en términos generales, no suele entenderse muy bien lo que significa una economía social de mercado. Por eso hay que precisar qué es lo que debería garantizar el marco jurídico de una sociedad que se define como tal. Básicamente, lo que debería garantizar es el funcionamiento de las libres fuerzas de oferta y demanda en el mercado y las decisiones económicas descentralizadas de los agentes (productores, consumidores, Estado). El Estado, sin embargo, debe intervenir para:

- evitar los monopolios;
- orientar recursos hacia las zonas más deprimidas o a empresas nacientes;
- regular la política económica estableciendo salarios mínimos, precios mínimos y máximos para la pro-

## Un actor directo narra cómo se organizó la Constituyente de 1998

**Danilo Torres,**  
*gerente de Operación de la ANC de 1998*

“El 20 de diciembre de 1997 se inauguró la ‘Asamblea Constitucional’, tal como había sido convocada, y así operó hasta el 5 de enero. Pero, ante la propuesta del economista **Ricardo Noboa Bejarano**, en la segunda semana de funcionamiento con una resolución del pleno de 70 asambleístas se transformó en ‘Asamblea Nacional Constituyente’ (ANC). La preocupación que cundió era que esta iba a eliminar el Congreso Nacional o que iba a asumir plenos poderes, pero no sucedió así. Los asambleístas eran miembros de partidos políticos o simpatizantes de ellos, elegidos por votación popular en noviembre de 1997.

Como presidente fue elegido el líder de la Democracia Popular, **Oswaldo Hurtado**; primer vicepresidente el socialcristiano **Marcelo Santos Vera**; segundo vicepresidente, **Luis Mejía Montesdeoca** y secretario general **Diego Ordóñez**, nuevamente de la Democracia Popular.

El Congreso asignó 60.000 millones de sucres para el funcionamiento de la Asamblea, pero el presidente Oswaldo Hurtado y todos los que trabajamos allí los bajamos a S/. 20.000 millones; de los cuales, hasta agosto de 1998, se utilizaron S/. 15.575 millones. En agosto se hizo la liquidación final, con el informe de auditoría. Fue un manejo austero completo.

Los temas que se trataron fueron: los derechos colectivos, educación, áreas estratégicas, economía, organismos del Estado, ecología, derechos humanos, ambiente. Para varios de ellos se analizaron las Constituciones anteriores [del Ecuador] y otras Constituciones de Latinoamérica.

La ANC se organizó en ocho comisiones (educación, análisis y redacción, economía, administrativa, constitucional, de áreas estratégicas, de ambiente, de derechos humanos y colectivos). Cada comisión tenía ocho miembros, más un asesor. Por cierto, cada asambleísta podía tener tres miembros de su oficina, no como el Congreso, que tiene ocho. Por ello tenían un asesor, un asistente y un auxiliar de servicios. En resumen, había 210 funcionarios más 70 asambleístas (280 personas). En las comisiones había hasta dos asesores adicionales, más el personal de secretaría y administración. No pasábamos de 300 personas.

Augusto Ordóñez



Se trabajaba de lunes a domingo, en dos sesiones, sin salir del recinto –la Academia de Guerra, en Sangolquí. La Secretaría General recibía todas las propuestas de la sociedad civil y hacía la distribución inmediata, según el tema, a las respectivas comisiones. Allí el presidente de cada comisión recibía las propuestas y las comisiones tenían sesiones para organizar y tratar los temas, a veces recibiendo a delegaciones de la sociedad civil. Tras analizar y discutir, se llevaban las propuestas al pleno de la Asamblea. Y así se fue armando la nueva Constitución”.

tección de productores y consumidores; y

- promover el empleo.

También se espera que el Estado participe con empresas públicas en sectores económicos y actividades poco atractivas y de difícil acceso para la empresa privada, y que proceda a la redistribución de la renta y de la riqueza con un sentido de justicia social.

Pero en la práctica, en una economía abierta y pequeña como la ecuatoriana, los mercados son imperfectos, no hay un libre juego de la oferta y la demanda sino que operan varios oligopolios y monopolios sin regulación efectiva en varios sectores de la producción. Las regulaciones del Estado para varios mercados (telecomunicaciones, comercio, sector financiero, sector agrícola y más) son absolutamente insuficientes; las formas de relación económica que

requieren regulación como las relaciones de trabajo tercerizadas, como el trabajo por horas, han sido abandonadas por el Estado y ahora son atacadas por problemas suscitados de ese funcionamiento “a la deriva”, en lugar de aprovechar de sus ventajas bajo un marco bien regulado. Como todos saben, hay poblaciones del país que continúan marginadas, en donde la justicia distributiva está ausente, como ocurre en la Amazonía, a pesar de que hay recursos destinados a ellos que se pierden o se malgastan. Problemas como este son innumerables y no se los puede atribuir a la Constitución vigente, aunque análisis simplones la achaquen todos los males. Sería como decir que la delincuencia terminará cuando se reforme el Código Penal.

La solución de esos problemas está en una mejor acción reguladora del

Estado, mayor competencia en los mercados, cambios que hagan más competitivos a los sectores productivos, planes participativos de desarrollo de las comunidades marginadas con gestión e información sobre los recursos con que cuentan.

La Constitución vigente, en el Título XII trata sobre el Sistema Económico; aunque es en el Título II, Capítulo IV donde trata sobre los derechos económicos de los ecuatorianos (*Recuadro 1*) y también de los derechos sociales y culturales.

## ¿Socialismo del siglo XXI?

El presidente **Rafael Correa** ha hablado de un cambio de época hacia un modelo de desarrollo que “priorice al ser humano sobre el capital”. Suena bien, pero hay que exigir que concrete los temas clave del modelo que quisiera ver plasmado en una nueva Constitución.

Esto nace de la preocupación de que hasta ahora solo se ha referido a ese modelo en términos muy generales. En efecto, ¿qué exactamente quiere decir cuando habla del Socialismo del Siglo XXI? ¿Se parecerá éste al socialismo de Cuba?, ¿al de Venezuela?, ¿al de Chile?, ¿al de España?

También ha dicho que uno de los ejes de su gestión sería el de una “revolución económica” que termine con la política económica neoliberal seguida por Ecuador desde finales de los ochentas, con las consecuencias de corrupción, subordinación económica y la exigencia de servir la deuda externa, promulgada por el llamado “Consenso de Washington”. Propone “liberar al país de los intereses nacionales e internacionales que lo dominan”, de la “reestructuración de la deuda externa” y lograr que Ecuador “se independice del financiamiento de los organismos multilaterales” y ha sugerido, sin mayor concreción, varias ideas en torno a un Estado más intervencionista. Pero nada de lo que hasta hoy ha dicho el presidente constituye un *modelo económico* de desarrollo ni menos una propuesta de nueva Constitución.

### RECUADRO 1

## DERECHOS ECONÓMICOS DE LOS ECUATORIANOS

*Derecho de propiedad.*- El Estado garantiza el derecho de propiedad para la organización de la economía. Señala que deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo. También reconoce y garantiza la propiedad intelectual, en los términos previstos en la ley, de conformidad con los convenios y tratados vigentes.

*Estimula gestión de los trabajadores en las empresas.*- El Estado estimula la propiedad y la gestión de los trabajadores en las empresas, por medio de la transferencia de acciones o participaciones, vinculación a ser pagada en dinero, en acciones o en participaciones, de conformidad con la ley.

*Igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los recursos para la producción* y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal y de la propiedad. Este postulado ha quedado en el papel, las mujeres ganan menos en igual trabajo según todos los estudios realizados en Ecuador y no hay registro de su capa-

cidad de decisión en la sociedad conyugal.

*Derecho del trabajo.*- La Constitución reconoce que el trabajo es un derecho y un deber social. Gozará de la protección del Estado, el cual asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia. Se regirá por normas fundamentales, entre ellas: el Estado propenderá a eliminar la desocupación y subocupación; garantizará la intangibilidad de los derechos ya reconocidos a los trabajadores; los derechos de los trabajadores son irrenunciables; la remuneración del trabajo será inembargable, salvo para el pago de pensiones alimenticias; los trabajadores participarán de las utilidades líquidas de las empresas; etc. La Constitución ecuatoriana vigente es una de las más protectoras a los trabajadores en América Latina.

*Derecho a la seguridad social.*- La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores público y privado de conformidad con la ley. Pero la ley de la materia reformada en junio de 2001, prácticamente ha impedido que el sector privado preste servicios de seguridad social.



## “Tarea de la Constituyente debe ser la reforma política. No soy partidario de los plenos poderes”

**Fabián Corral,**  
decano de la Facultad  
de Jurisprudencia de la USFQ,  
editorialista  
de El Comercio

“A febrero de 2007 tenemos una serie de interrogantes. Sobre la asamblea se da un enunciado general pero no hay ningún contenido concreto, más allá de que el Presidente de la República ha dicho que ha encargado al Conesup que haga un nuevo proyecto de Constitución, lo cual es extraño, por tratarse de una entidad que agrupa a las universidades del Ecuador. Los temas referentes a una nueva Constitución debieran ponerse a debate ante la opinión pública.

No veo que exista una línea definida por el Gobierno, de manera que se pueda decir ‘este es el tipo de Constitución que se quiere’.

El 26 de noviembre de 2006 la gente votó por Rafael Correa Delgado para presidente de la República porque él ofreció un cambio político, pero no podemos afirmar que haya votado por un cambio económico. La gente, concretamente, no votó por hacer una nueva Constitución vía asamblea. ¿Cuándo se le preguntó concretamente eso a la gente? Nunca. Decir que “porque la gente votó por Correa eso implica que hay que hacer asamblea” es un manejo político.

Ahora, es indiscutible que hay que efectuar el cambio político, sobre todo en algunos temas como: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; la gobernabilidad; la tarea del Congreso; la composición del TC y del TSE; pero sobre el tema de la economía –en mi opinión– la gente no votó. Sin embargo, la asamblea podría considerarse en el derecho de interpretar el sentimiento de la gente y proponer cambios

sobre los cuales la gente ciertamente no se pronunció en las elecciones.

Una vez que la asamblea esté constituida, tendría que conformar comisiones que atiendan a la reforma política, económica y social, aunque no se sabe si se organicen de esta manera. De acuerdo con el estatuto aprobado por el Congreso y sugerido por el Presidente, la asamblea tendrá dos fines: 1) elaborar una nueva Constitución; y 2) hacer una reestructuración institucional. ¿En qué consiste esta reestructuración? Nadie lo sabe... y no sé si el gobierno lo sepa. En materia económica, se podría suponer que van a tratar de revertirse algunos cambios que se hicieron en la reforma constitucional del año 98, y [volver a] promover la intervención del Estado en la economía. Pero son suposiciones porque no tengo los elementos de juicio, no nos han dado ninguna pista.

Todo está sometido a la incertidumbre de lo que pueda hacer una asamblea con poderes totales. Esto de los plenos poderes es algo para subrayarlo y ponerlo con mayúsculas. ¿Qué es? ¿No habría límites! No soy partidario de los plenos poderes. Le tengo recelo al poder y peor a uno multitudinario de 130 personas. No puedo votar a ciegas, no es responsable –cívicamente hablando– dar un cheque en blanco a un grupo de personas, sean diputados o asambleístas. Si usted le da un cheque en blanco, ¿qué cuentas se le podrá pedir que rinda a una asamblea todopoderosa? ¡Ninguna! Un cheque en blanco es una renuncia a la esencia de la democra-

cia, como es la posibilidad de pedir una rendición de cuentas.

La reforma política está planteada en proyectos de ley que el Congreso no tramitó y que pueden ser materia de consulta popular directa: el proyecto de Ley del ex presidente **Gustavo Noboa** de 2001, que puede ser tramitado rápidamente. La solución más fácil es una reforma utilizando los artículos 282 y 283 de la Constitución, en armonía con el Art. 104, numeral 1, o sea un referéndum en el cual se consulta al pueblo textos concretos de reforma política, lo cual permitiría tener lista la Constitución a mediados de 2007, sin haber entrado en el desgastante proceso de la asamblea y el referéndum posterior, con la incertidumbre que conlleva. Pero intuyo que el Presidente no quiere hacer una reforma política, sino otras cosas más que no se dicen ni se anticipan. Deberían decir “Yo quiero este país de esta forma, ¿qué les parece?”, pero aquí vamos a votar por elegir a unas personas que no sabemos qué piensan.

Aliento la esperanza de que a la asamblea vayan las mejores mentes, la gente más desinteresada y comprometida que no represente la posición ideológica excluyente de un grupo de ecuatorianos”.

## Ni un paso atrás... y solo uno adelante

El único paso para plasmar el gran cambio constitucional propuesto ha sido lograr, luego de zigzagueos y demoras, que el Congreso el 14 de febrero apruebe –con 57 votos– que el TSE haga una convocatoria a consulta popular para poner a consideración del pueblo ecuatoriano la realización de una Asamblea Constituyente con su correspondiente estatuto (ver sección *Este mes*). Aunque el 27 de febrero la Tesorería de la Nación transfirió \$ 16 millones de los \$ 16'130.131 solicitados por el TSE para la organización de la consulta popular, el estatuto rectificado por el Congreso sigue con errores; en consecuencia, se demorará la convocatoria del TSE a consulta popular; de hecho, al cierre de esta edición los observadores dudaban que pudiera convocarse para el domingo 15 de abril.

## LA CONSTITUCIÓN VIGENTE YA REFORMÓ ROL ESTATAL

Mayor apertura económica y menor intervención del Estado fueron la tónica en la reforma a la Constitución de 1978, realizada por la Asamblea Constituyente de 1998.

**Fabián Corral**, decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco, lo confirma: “Hubo cambios de importancia introducidos en la nueva visión del Estado frente a la economía en la reforma constitucional de 1998”.

En efecto, en los textos de los artículos 243, 244, 245 y 249 de la Constitución Política (CP) vigente, se establecen nuevos e importantes principios que deben guiar la acción del sector público:

- la noción de competitividad y diversificación productiva;
- la definición de nuevos objetivos para la economía: crecimiento sostenido, conservación de equilibrios macroeconómicos, incremento de la producción;
- es tarea del Estado garantizar el desarrollo de actividades económicas, fomentar y generar confianza en los inversionistas;
- el papel del Estado es predominantemente regulador, ya no inversor, con acento en el combate al monopolio y en las garantías para impulsar la libre competencia;
- la protección del consumidor, el fomento del ahorro y el incremento de las exportaciones.

La CP garantiza la inversión, asigna tareas subsidiarias al Estado y acepta que la explotación de los bienes estatales y la prestación de servicios públicos se haga con la activa participación del sector privado y no en forma marginal como determinaba la Constitución del 78.

El Art. 249 de la CP abre al sector privado la posibilidad de prestar servicios públicos por delegación del Estado, tales como: agua potable, riego, servicios postales, saneamiento, electricidad, vialidad, actividades portuarias, explotación de recursos naturales, etc. Los mecanismos habilitantes para ejercer esta delegación son varias formas contractuales: concesión, asociación, capitalización, traspaso de acciones, entre otras. La posibilidad de delegar no incluye las potestades de control, regulación, policía, gestión y administración pública, funciones estatales a las que los ciudadanos están sometidos en virtud de lo que los juristas llaman el “poder de imperio” del Estado.

## PREMIO A LAS BUENAS NOTICIAS



La campaña de comunicación “Juntos”, que se desarrolla en seis provincias de la frontera norte, fue premiada con el máximo galardón en la categoría de relaciones comunitarias en el concurso Magellan-2006, que realiza la Liga Americana de Profesionales de la Comunicación.

El premio con honores de Platino reconoce la visión “positiva y de oportunidad” en la promoción de iniciativas de desarrollo, a través del programa para la frontera norte que ejecuta USAID, que compartió honores en el reconocimiento junto a la empresa de mercadeo social Imagcom, subcontratista del Grupo Constella Futures de Washington.

“Nuestro objetivo es crear un clima positivo para la población que vive en la frontera norte, donde hay problemas, pero también oportunidades de vida y de desarrollo”, manifestó **Lourdes Páez**, quien dirige Imagcom, la empresa creadora y ejecutora de la campaña de comunicación.

Entre 2001 y 2007, el programa frontera norte comprende la inversión de \$78 millones en obras y asistencia técnica en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Napo y Orellana.

“Juntos” quedó entre las 20 mejores campañas de comunicación y relaciones públicas de 2006 y alcanzó un puntaje de 95/100, en el que se destacan el máximo puntajes (100) en aspectos como Definición de audiencia meta, Enfoque de mensajes y Ejecución de campaña.

Los premios Magellan reúnen anualmente a las mejores campañas y el top de las 50 mejores de 2006 incluye a compañías como ESPN, American Airlines, CBS, Boost Mobile y Sony, entre otras. (L.S.)

## Calendario electoral previsto

|                  |                                                                                                         |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abril-07         | Consulta Popular: sobre la realización de la Asamblea.                                                  |
| Julio-07         | Elecciones de asambleístas.                                                                             |
| Agosto-07        | Instalación de la Asamblea.                                                                             |
| Mediados de 2008 | Referéndum: para ratificar o no la nueva Constitución creada por la Asamblea.                           |
| Octubre-08       | Elecciones de alcaldes, prefectos y renovación parcial de concejos municipales y consejos provinciales. |