

REFLEXIONES POLITOLÓGICAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE ECUADOR DE 2008, EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA DE AMÉRICA LATINA.

POLITICAL REFLECTIONS ON THE CONSTITUTION OF ECUADOR OF 2008, IN THE CONTEXT OF THE DEMOCRATIC CONSOLIDATION PROCESS OF LATIN AMERICA

José Manuel Canales Aliende¹

jm.canales@ua.es

Recibido: 6/07/2017

Aprobado: 23/04/2018

Resumen:

El objeto y el contenido esencial o básico de esta Ponencia, es aportar algunas reflexiones desde la Ciencia Política en particular, sobre la Constitución de Ecuador de 2008, en el contexto actual latinoamericano.

No se trata por tanto, de las aportaciones estrictas de un jurista, aunque el que suscribe, también lo sea; y tenga en cuenta, como no podía ser menos relevante, la perspectiva jurídica en sus consideraciones.

No puede olvidarse ante todo, que el Estado, y que su configuración y expansión jurídica máxima constituye, máxime si lo es de Derecho, un papel y una caracterización esencial de cualquier sistema político.

Ante todo y de forma sucinta, destacaría cuales han sido las principales aportaciones de la Ciencia Política, al debate contemporáneo sobre lo público, a saber:

- a) La visión neoinstitucionalista, que ha puesto de relieve el contenido amplio del concepto de institución, señalando que éste no sólo incluye a las instituciones formales, sino también a otras informales; y que junto a reglas establecidas en los sistemas políticos, existen también reglas y comportamientos informales.

¹ Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, España. Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid.

- b) La recuperación del papel del Estado como variable explicativa y relevante, y no única, y necesaria de los procesos y sistemas políticos.
- c) La distinción entre sistema y régimen político.
- d) La importancia de la democracia participativa y deliberativa, como complemento de la clásica y aún necesaria democracia representativa.
- e) La emergencia y el protagonismo creciente de los movimientos sociales.
- f) El protagonismo del liderazgo político.
- g) El papel de los grupos de presión.
- h) El Gobierno y la gestión pública multinivel y en red.

Estimo que el neoinstitucionalismo y el neoconstitucionalismo, son dos visiones paralelas y complementarias, para el análisis integral de las sociedades y de los sistemas políticos actuales.

Palabras clave: Neoconstitucionalismo; Ecuador; Democracia, Proceso Constituyente.

Abstract:

The object and the essential or basic content of this Paper, is to provide some reflections from the Political Science in particular, about the Constitution of Ecuador of 2008, in the current Latin American context.

It is not therefore, the strict contributions of a lawyer, although the undersigned, it is also; and take into account, as it could not be less relevant, the legal perspective in its considerations.

It cannot be forgotten, first of all, that the State, and that its configuration and maximum legal expansion constitute, especially if it is law, a role and an essential characterization of any political system.

First of all and in a succinct way, I would highlight what the main contributions of Political Science have been to the contemporary debate on the public, namely:

- a) The neo-institutionalist vision, which has highlighted the broad content of the concept of institution, noting that it includes not only formal institutions, but also informal ones; and that along with rules established in political systems, there are also informal rules and behaviors.
- b) The recovery of the role of the State as an explanatory and relevant variable, and not unique, and necessary for political processes and systems.
- c) The distinction between system and political regime.
- d) The importance of participatory and deliberative democracy, as a complement to the classic and still necessary representative democracy.
- e) The emergence and growing prominence of social movements.
- f) The leadership of the political leadership.
- g) The role of pressure groups.
- h) Government and multi-level and network public management.

I think that neo-institutionalism and neo-constitutionalism are two parallel and complementary visions for the comprehensive analysis of current societies and political systems.

Keywords:

Neoconstitutionalism; Ecuador; Democracy, Constituent Process



I.- EL CONTEXTO LATINOAMERICANO.

Como se señala en el título de esta Ponencia, la Constitución de Ecuador de 2008 se va a analizar y comentar, en el marco más amplio del proceso (complejo, diverso, y plural) de democratización en América Latina de estos últimos años, y ello a su vez también en un contexto de globalización, también complejo y con la ausencia notable de una autoridad y gobernanza mundial.

La Constitución de 2008, superadora de los períodos precedentes del caudillismo y militarismo, va a ser la expresión de los movimientos ciudadanos y sociales presentes en la Asamblea Constituyente de Montecristi, en el marco de un proceso más amplio de deseo de una democracia más radical y de ilusión, sustitutiva de la precedente formal y simbólica y de contenido dictatorial de 1998, y que fue aprobada el 28 de septiembre de 2008 por referéndum mayoritario por el pueblo ecuatoriano.

Montecristi además, se inscribe dentro de lo que Samuel Huntington: 1991, ha denominado “tercera ola democratizadora en América Latina”, siendo un proceso más de transición de un régimen autoritario a otro democrático, y que se caracterizó esencialmente por éstos aspectos: a) la ausencia de legitimación democrática de los regímenes autoritarios; b) El crecimiento y el desarrollo económico; c) El ascenso y la movilidad de las clases medias, especialmente las urbanas; d) La oposición de las iglesias, y principalmente del movimiento de la llamada “Teología de la Liberación”, dentro de la Iglesia Católica Romana, frente a los excesos del autoritarismo precedente; e) El papel de los medios de comunicación social internacionales; y f) El cambio de actitud de numerosos actores e instituciones internacionales, frente a la situación.

La Constitución de 2008, se inserta además de forma clara en la corriente del neoconstitucionalismo latinoamericano, heredero del europeo, tras la segunda guerra mundial; siendo una de sus características preminentes la consagración y la garantía de no sólo los clásicos derechos fundamentales políticos, civiles y económico-sociales, sino también de los culturales y medioambientales.

Además, el contexto general de la sociedad latinoamericana se caracteriza por ser básicamente dual, además de patriarcal, excluyente y muy jerarquizado. La sociedad estructuralmente es débil, al igual que el Estado y sus instituciones político-administrativas.

Entre los desafíos del proceso sociopolítico latinoamericano actual, podrían citarse básicamente los siguientes, a saber:

- a) La inseguridad, política y jurídica, que afecta a los valores democráticos, a los casos de corrupción, y a la garantía de los derechos ciudadanos.
- b) La finalización o culminación del esfuerzo titánico de construir el Estado, el cual es desigual en parte de sus territorios a veces, en algunos países. No sólo hay que construir un Estado, sino que además éste lo sea de Derecho, y fortalecerlo al máximo posible.
- c) El establecimiento de la democracia representativa y de sus instituciones.
- d) La lucha contra la exclusión social, y el logro de una adecuada redistribución de la renta. Crecimiento, como es sabido, no equivale necesariamente a desarrollo, y menos a que éste sea integral.
- e) El acceso y el desarrollo de la educación como instrumento de conocimiento, innovación y movilidad social.
- f) La ausencia de élites políticas capacitadas.
- g) La falta de un servicio civil de carrera.

Ahora bien, sin perjuicio de lo antedicho, en mi opinión existe aún en la mayoría de los países latinoamericanos, una visión de su sistema político muy centralista y centralizadora, y que no es claramente plural en su contemplación y regulación territorial. Los procesos de regionalización y de potenciación del municipio son escasos, a la vez que muchas veces muy débiles. La autonomía municipal plena, es un gran reto.

Frente a la crisis mundial de la democracia, fruto de múltiples causas y entre ellas la globalización; debe resaltarse la importancia de la vida política a nivel municipal. Lo local y lo global no son aspectos incompatibles sino complementarios. El municipio, es el lugar más próximo al ciudadano, y el lugar en dónde se desarrollan las relaciones sociales de los vecinos y en dónde es más fácil participar directamente, y por tanto debe potenciarse mediante la garantía de la autonomía local y la vuelta al espíritu de la “civitas romana”. Hoy se trataría de construir frente a la crisis del Estado de Bienestar y a la insuficiencia de éste, el “municipio del bienestar”.



Otra cuestión, en mi opinión clave y prioritaria, es la potenciación de la llamada “economía social” o del tercer sector, distinta de “la responsabilidad social corporativa” del mundo empresarial. Esta tercera vía, intermedia entre la pura publicación y la privatización, permitirá una mayor incorporación y participación social de los movimientos sociales a fin de poder crear fundaciones, cooperativas, ONG’s, etc.

El Estado debería ser moderno y modesto, en expresión clásica de Michel Crozier: 1992; lo cual no quiere decir necesariamente Estado mínimo, ni débil; teniendo además que afrontar, con dificultades a veces, un conjunto notable de desafíos, entre los que destacaría los siguientes:

- a) el ataque frontal de la ideología y de las políticas neoliberales; y ello a pesar del fracaso operado de las mismas, y del llamado “consenso de Washington”.
- b) El protagonismo excesivo de los grandes grupos e instituciones financieras mundiales, no sometidas a su vez a ninguna autoridad ni control.
- c) El papel de los medios de comunicación y de las tecnologías actuales.
- d) La opacidad y el descontrol de los grupos de presión nacionales e internacionales.
- e) La llamada “brecha digital”, que conduce a una mayor exclusión social y a una mayor desafección ciudadana.
- f) Desarrollar en su entorno y con eficacia, la red de relaciones intergubernamentales e interadministrativas.
- g) Participar en procesos de integración supra e internacionales.
- h) Crear instituciones y regulaciones adecuadas de lucha contra la corrupción política y administrativa.
- i) Desarrollar y consolidar una cultura positiva e integradora de lo público.

II.- LAS PRINCIPALES NOVEDADES DEL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 2008.

Toda Constitución, como es sabido y siguiendo básicamente la teoría clásica del constitucionalismo, tiene básicamente, una serie de grandes apartados en su contenido, cuyos aspectos más notables serían los siguientes:

1) LA PARTE INTRODUCTORIA O PREAMBULO.

- a) Hay que destacar el Preámbulo, en el que se hace una afirmación de la propia historia milenaria y pluricultural ecuatoriana, con la novedosa mención de la naturaleza, “la Pacha Mama”; y además la decisión y voluntad de construir una nueva sociedad “en convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el Sumak Kawsay”.

Las finalidades de la Constitución es pues, el buen vivir de la ciudadanía, en la expresión histórica indígena y de cosmovisión del “Sumak Kawsay”. Quizás ciertos precedentes en esta materia, aunque no idénticos por supuesto, estarían en el artículo 13 de la Constitución Española aprobada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812, que hablaba de que “El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación”; y en la concepción de la dogmática jurídica pública alemana del “Daseinvorsorge”.

- b) El preámbulo de toda Constitución, como es sabido, carece de valor jurídico propiamente, pero indudablemente tiene un valor interpretativo y orientativo de la misma.

2) LA PARTE DOGMÁTICA.

- a) El artículo 1, configura y caracteriza el modelo del Estado como: “Estado constitucional de derechos y de justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada”. Se trata de un nuevo paradigma, y modelo de Estado, frente al de la Constitución precedente de 1998, que pretende responder plenamente a la realidad ecuatoriana.

Destacaría en esta definición, la incorporación novedosa de la interculturalidad y de la plurinacionalidad; en coherencia y desarrollo de lo enunciado en el Preámbulo.



La multiculturalidad y la multiétnia, han sido consideradas previamente en las Constituciones de Brasil, Colombia y Venezuela.

- b) Aparece como novedad de regulación constitucional en el artículo 3, párrafo 4, entre los deberes primordiales del Estado: “Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico”. Este deber señalado me parece clave, para en primer lugar destacar el papel de la ética, frente a la ausencia de valores públicos, en muchas ocasiones fruto del neoliberalismo individualista; y en segundo término, esta ética se la clarifica y se la califica como “laica”, para no ser confundida con la religiosa.
- c) El apartado 4, del artículo 11, establece la imposibilidad genérica de limitación de los derechos ni de las garantías constitucionales.
- d) El apartado 8, del artículo 11 afirma, en lo que opino que es una novedad en los textos constitucionales actuales, que: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia, y las políticas públicas...” Las políticas públicas, son una subdisciplina y una materia a su vez de la Ciencia Política. Estas, hacen posible la viabilidad de los derechos, y la calidad y la eficacia de las mismas serán claves.

Las políticas públicas de los Estados y de los gobiernos, son la expresión de la visión y de la acción pública contemporánea; y su evaluación no es sólo es una filosofía y una técnica moderna de gestión pública, sino que es también un instrumento muy útil para la rendición de cuentas (la “accountability”).

Luego a lo largo del texto se hablará múltiples veces de las políticas públicas, y en especial en el artículo 85.

- e) Entre los varios derechos reconocidos y garantizados, están: el agua como fundamental e irrenunciable; el del ambiente sano; el del buen vivir; el de la propia identidad cultural; el de la educación a lo largo de la vida de las personas; el de los grupos varios de atención primaria; etc. Hay un largo listado al que me remito, para mayor detalle al respecto.

- f) El capítulo quinto, artículos 61 y 62, están dedicados a los derechos de participación, con la finalidad implícita de hacer realidad la democracia participativa, garantizando plenamente los mismos. Es relevante y novedoso en particular, que en el apartado 6, del artículo 61, se contemple el derecho de los ciudadanos a crear además de los clásicos partidos políticos, los cuales aparecían en solitario en la Constitución de 1998, también “movimientos políticos”; ambos se definen genéricamente en el artículo 108; con una gran pluralidad de contenido conjunto.

La Constitución reconoce lo que ya era una realidad en el sistema político ecuatoriano, y máxime cuando los grandes protagonistas de la Asamblea Constituyente de Montecristi así como del apoyo popular al actual Presidente de la República, fueron éstos.

Este Capítulo deberá conectarse e interpretarse sistemáticamente a su vez, con lo preceptuado en los artículos 95 y siguientes.

- g) También en el artículo 62, dentro del capítulo quinto antedicho, regulador de los derechos de participación, se contemplan los derechos de participación de los ecuatorianos residentes en el exterior, al igual que lo hacen otras Constituciones de países latinoamericanos; y además se establece novedosamente la paridad en la representación política, haciéndose así viable la igualdad de géneros.
- h) El Capítulo séptimo, artículos 71 a 74, inclusive, están dedicados a los derechos de la naturaleza; lo cual sin duda es una apuesta inequívoca por un planteamiento integral del desarrollo, que incluye la protección plena del medio ambiente y la sostenibilidad; frente a la concepción unilateral del puro crecimiento económico capitalista.
- i) Resulta clarificador y novedoso el largo listado del artículo 83, que dice textualmente: “Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad de acuerdo con la Ley”.

Este apartado mencionado implica esencialmente, lo siguiente: 1) Declarar el carácter servicial e instrumental de todas las funciones públicas, respecto a la sociedad y a la ciudadanía; y 2) Establecer la rendición de cuentas, de acuerdo con el principio de legalidad. Esta mención supone de forma clara, una apues-



ta por la llamada “Calidad de la democracia”, frente al “déficit democrático”, una de cuyas características es la de ausencia de transparencia y control de la actuación pública.

3) LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVO-COMPETENCIAL O PARTE ORGÁNICA.

- a) El poder legislativo, denominado función legislativa, con carácter unicameral se atribuye a la Asamblea Nacional, antes Congreso Nacional, electa cada cuatro años, y con sede única en la capital (artículo 118).
- b) Los grupos políticos, denominados “bancada legislativa”, para su creación requerirán un número de al menos el diez por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional; si bien se permiten agrupaciones de aquellos que no puedan alcanzar esa cifra mínima establecida. Estimo que el pluralismo político es importante, y el que se facilite más (artículo 124).
- c) Se establece, conforme a los cánones constitucionales recientes, una distribución, en el artículo 133, entre dos clases de leyes: las orgánicas, y las ordinarias, prevaleciendo las primeras sobre las segundas, y siendo el contenido de las primeras sobre aspectos relevantes de la Constitución; necesitando ser aprobadas éstas por mayoría absoluta.
- d) La figura de la Presidencia de la República, en el artículo 141, conforme al modelo y a la tradición americana generalizada, es del presidencialismo único y fuerte; uniéndose las figuras de la Jefatura del Estado y del Gobierno, que en otros sistemas políticos y Constituciones, aparecen separadas y diferenciadas.
- e) Se incluyen de forma novedosa (en el artículo 147) en el constitucionalismo moderno, entre las atribuciones o tareas presidenciales, “el definir y dirigir las políticas públicas de la Función ejecutiva”, y como éstas se deberán llevar a cabo o implantar por la Administración Pública, y lógicamente se hacen depender de la Presidencia de la República.
- f) El artículo 151, habla de “ministras y ministros”, a los que denomina también de “Estado”, y a los que en el artículo 154, les atribuye entre sus competencias las de: “... Ejercer la rectoría

de las políticas públicas del área a su cargo”. Los ministros son pues los encargados de dirigir las políticas públicas en su ámbito o sector administrativo, y por ende del aparato administrativo y del personal de ellos dependientes encargado de hacer realidad esas políticas públicas.

g) La Sección Tercera, artículos 158 a 163 inclusive, está dedicada a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, y de su articulado destacaría lo siguiente:

a’) El carácter servicial y protector de éstas de los derechos y libertades de los ciudadanos; y por tanto por antitético el carácter represivo de éstas (artículo 158).

b’) “La estricta sujeción al poder civil” de éstas, (artículo 159), y por tanto la prohibición de actuación al margen no sólo de la legalidad sino de la jerarquía gubernamental.

c’) La definición de la Policía Nacional, (en el artículo 163), como... “una institución estatal de carácter civil, armada, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada...”, pudiéndose destacar entre sus notas definitorias las de la profesionalidad y el carácter civil y no militar de la misma. El modelo y diseño policial, es ciertamente moderno y actual.

h) Aparece, en el capítulo cuarto (artículos 167 a 201) la regulación de la Función Judicial y de la justicia indígena, pudiéndose poner de manifiesto como más destacables, los aspectos siguientes:

a’) La distinción dentro de la composición de la Función Judicial (artículo 177), la existencia de: órganos jurisdiccionales “strictu sensu”; y la de otros órganos diferentes y de apoyo a los primeros, tales como los órganos administrativos, los órganos auxiliares y los órganos autónomos.

b’) Se crea para el autogobierno y gestión de la Función Judicial (artículo 178), el Consejo de la Judicatura, existente con otras denominaciones (Consejo General del Poder Judicial, Consejo de la Magistratura, etc.), pero con similares competencias, en otros ordenamientos constitucionales.



- c') La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado, se configuran como órganos autónomos de la Función Judicial (artículo 178).
- d') "El arbitraje, la mediación, y otros procedimientos alternativos..." se establecen como medios o vías alternativas y complementarias de los órganos jurisdiccionales para la resolución de conflictos. Estas posibilidades estimo que pueden contribuir de forma posible, y eficaz a la rapidez en la Administración de Justicia.
- e') Los servicios notariales, además de ser públicos y por tanto no privatizables, como depositarios de la fé pública (artículo 199 y 200), se hacen depender del Consejo de la Judicatura, y no del Ministerio de Justicia; lo cual estimo que sin duda es un hecho importante, ya que la eficacia, la calidad y la garantía de la independencia de la fé pública requiere no sólo profesionalidad sino también la no adscripción orgánica de ésta y de sus titulares al poder ejecutivo.
- f') El sistema de rehabilitación social (artículos 201 a 203) se contempla como complementario del penal y del penitenciario, considerándose éstos de forma implícita como instrumentales y finalistas para el logro de la rehabilitación integral de las personas, y por tanto su reincidencia y su integración social posteriores.
- i) Se incluye de forma novedosa, al igual que otras Constituciones latinoamericanas recientes, como la del "Poder Ciudadano" de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 24 de marzo de 2000, la Función de Transparencia y Control Social (Capítulo quinto, artículos 204 a 216). Se rompe así la tradición clásica de la división de poderes de Montesquieu.

Esta nueva función, se atribuye a su vez a cuatro instituciones:

1) El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; 2) La Defensoría del Pueblo; 3) La Contraloría General del Estado; y 4) Las Superintendencias; dotándolas a todas ellas de: personalidad jurídica y autonomía administrativa propias, financiera, presupuestaria y organizativa.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, elegible por la ciudadanía cada cinco años, dependerá políticamente de la Asamblea Nacional.

Tanto la Contraloría General del Estado (Entidad Fiscalizadora Superior del país, llamada en otros sistemas Contaduría, Tribunal de Cuentas, etc.) en los artículos 211 y 212, así como la Defensoría del Pueblo (Ombudsman) en los artículos 215 y 126, no se hacen depender del poder legislativo o parlamento como en otros países, y se les configura como instituciones independientes y autónomas de aquel, si bien con las competencias similares que éstas instituciones tienen en el derecho constitucional comparado.

Las Superintendencias a su vez, en el artículo 215, se definen como “organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales; y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que éstas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”. Estos organismos de vigilancia y control, añadidos a los dos antedichos, actuarán de oficio o bien a instancia de parte.

- j) La Función Electoral, reflejada en el capítulo sexto, en los artículos 217 a 224, aparece también como otra quinta función reconocida y complementaria de los tres clásicos poderes del Estado, y a su vez se compone de las siguientes instituciones autónomas; ambas radicadas también en la capital:
- a’) El Consejo Nacional Electoral, órgano colegiado electo por seis años, encargado de la dirección y gestión de la función y actividades electorales.
 - b’) El Tribunal Contencioso Electoral, cuyos miembros electos cada seis años, el cual será competente para resolver fundamentalmente los recursos electorales que se le puedan plantear, fruto de los distintos procesos y actividades del régimen jurídico electoral.

Los miembros de estas dos instituciones serán elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

- k) El capítulo séptimo, artículos 225 a 237, está dedicado en su totalidad, a regular la Administración Pública; distinguiéndose expresamente lo que es propiamente Sector Público (artículos 225 y 226), de lo que es Administración Pública (artículos 227 y 228).



Dentro del sector público, (artículo 225), concepto más amplio que el de Administración Pública strictu sensu, se incluye la totalidad del llamado “aparato administrativo” o “aparato burocrático” de todo Estado, que abarca no sólo a la Administración Pública dependiente del Gobierno o poder Ejecutivo y también a todos los organismos y entidades públicas (empresas), descentralizadas territorial o funcionalmente, y a los organismos (las llamadas en la doctrina “Administraciones Mediales”) de apoyo estricto a los demás poderes del Estado.

El artículo 228 configura el servicio público como servicio civil de carrera, con un carácter meritocrático y profesional, frente al clientelismo; y establecimiento así la separación nítida entre Política y Administración, o entre políticos y funcionarios.

A su vez, el artículo 228, establece las dos clases de personal público, y la aplicación de ambas clases de regímenes jurídicos diferentes: mientras que los servidores públicos funcionarios de carrera o estatutarios, serán aquellos que “ejercen cargo, función o dignidad dentro del sector público”, es decir aquellos que ejercen potestades públicas; por el contrario, el personal laboral, es decir “las obreras y obreros del sector público”, estará sujeto al Código del Trabajo. Esta dualidad, no antitética sino complementaria, de tipologías y regímenes jurídicos aplicables al sector público; se inscribe en una larga y consolidada tradición jurídica, y mayoritaria en el mundo, especialmente en la Europa continental.

Los artículos 230 y 231, se dedican expresamente a regular algunos aspectos esenciales del régimen jurídico del servicio público, sin perjuicio de la remisión a su regulación legal de forma más amplia, mencionándose con carácter cautelar especialmente: a) la incompatibilidad del desempeño de más de un cargo público, salvo la docencia; b) la prohibición del nepotismo y cualquier tipo de discriminación; y c) la obligación de presentación de una declaración firmada al principio y al final de su actividad profesional pública. Estas prohibiciones establecidas pretenden ser sobre todo, como he dicho antes, de cautela y preventivas, frente a la hipotética corrupción administrativa.

Los artículos 235 a 237, contemplan y regulan en este capítulo, la institución de la Procuraduría General del Estado, como “un organismo público, técnico jurídico” y con total autonomía en todos los ámbitos, con las competencias básicas de ser el

organismo encargado de la representación y defensa legal del Estado, pero también con las de control de la legalidad de la actuación de todo el sector público. Su titular es nombrado por un período de cuatro años por el Presidente de la República, de entre una terna que le presente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

- l) El Título V, artículos 238 a 274 inclusive, está dedicado a la Organización Territorial del Estado, configurando una auténtica descentralización política y administrativa; estableciendo básicamente dos niveles o escalones territoriales: el regional y el local. Este a su vez, comprende una amplia tipología institucional: 1) las Juntas Parroquiales; 2) los Concejos municipales; 3) los Concejos metropolitanos; 4) los Consejos Provinciales; y 5) Los Consejos Regionales.

El Estado se organiza territorialmente en: 1) regiones; 2) provincias; 3) Cantones; y 4) Parroquias rurales.

Todas las instituciones de autogobierno regional y local, son dotadas de una amplia autonomía, estableciéndose un listado detallado de sus competencias. En este capítulo del texto constitucional, además de establecer el régimen jurídico y las competencias de todas las instituciones públicas; en el artículo 261 se establecen las competencias exclusivas del Estado central, destacándose entre ellas: la planificación nacional, las políticas económicas y las sociales.

Me parece importante resaltar que el antes citado artículo 261, habla de “Estado Central”, por lo que la Constitución establece una visión del Estado no centralista, sino plural y compleja; ya que todas las instituciones son parte del Estado.

El artículo 272, establece a su vez tres criterios básicos para la distribución de los recursos económicos, entre los gobiernos autónomos descentralizados; por lo que vemos que prima una solidaridad y equidad territorial, y que son las siguientes:

- a’) Tamaño y densidad de la población.
- b’) Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.



- c') Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

4) LA PARTE PROGRAMÁTICA.

Los títulos VI a VIII, forman parte del aspecto o apartado programático o “desiderátum” de la Constitución; con los objetivos y las distintas políticas públicas a llevar a cabo; incluyéndose el título VI desarrollando al Régimen del Desarrollo; el Título VII, referente al “Régimen del Buen Vivir”; y el Título VIII referente a los Principios de las Relaciones Internacionales.

Destacaría en este apartado, lo siguiente:

- a) El comercio justo (artículos 335 y 226).
- b) La conexión entre la programación estatal cuatrianual y el presupuesto anual. Esta visión a largo plazo, permite estrategias, frente al cortoplacismo (artículos 292 a 294).
- c) La amplia regulación del derecho a la educación, y la apuesta por la calidad de la misma (artículos 343 a 357).
- d) La gestión del riesgo (artículo 389).
- e) La calificación de las políticas de gestión ambiental como de aplicación transversal (artículo 395,2).
- f) La mención de la defensa de la Biodiversidad (artículo 400).

El Título IX, artículos 424 a 444, está dedicado a afirmar la supremacía y la garantía de la Constitución, regulando para ello la Corte Constitucional, y un procedimiento rígido para la reforma constitucional.

La Corte Constitucional, compuesta por nuevos miembros nombrada por todos los poderes del Estado, se establece como un órgano constitucional diferente y diferenciado de la Corte Suprema. No es un órgano pues integrado en la Función Judicial, y se configura como un auténtico Tribunal Constitucional o de Garantías Constitucionales, conforme al neoconstitucionalismo europeo y latinoamericano; con dos funciones y recursos básicos: el de inconstitucional; y el de los

ciudadanos a título individual, o de amparo, mediante “la acción extraordinaria de protección”.

III.- LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y LOS RETOS PENDIENTES DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL ECUATORIANO.

La Constitución de Ecuador de 2008, estimo que supone un paso histórico relevante e imparable en la historia política de este país. No obstante, la extensión y la profundidad de la misma, requiere sin duda de un largo y complicado proceso de desarrollo y aplicación.

Además de otras novedades dogmáticas y organizativas ya señaladas de este texto; destacaría también la regulación novedosa de una serie de derechos fundamentales, de la llamada “cuarta” y “quinta generación” de derechos, contemplados en las recientes Constituciones. La renovación y la profundización de la democracia actual, requiere a su vez nuevos derechos fundamentales, pero el gran reto es que éstos se puedan de verdad garantizar; es decir que éstos sean posibles y viables, y que por tanto la Constitución no sea en este aspecto una Constitución puramente simbólica o nominal, o de pura fachada y sea realmente normativa. Debe haber correlación entre Estado y sociedad, y entre ésta y la Constitución.

Pero además de lo antes señalado, me permitiría también señalar como desafíos, los siguientes:

- a) La potenciación del parlamentarismo, frente a un “presidencialismo fuerte” existente, debiéndose fomentar lo más posible el debate no sólo en las Comisiones Parlamentarias sino también en el Pleno de la Asamblea Nacional. La democracia es ante todo, debate plural y público.
- b) La extensión excesiva del articulado de la misma, y la regulación detallada de muchos aspectos organizativo-institucionales, hace que dada “la rigidez constitucional” establecida para su reforma; no puedan cambiarse éstos por Ley Orgánica o por simple ley ordinaria, con lo que ello implica por tanto, de adaptaciones constitucionales a la cambiante dinámica social.
- c) Existen en mi opinión muchas y variadas instituciones de regulación constitucional con funciones de control y partici-



pación, que plantean problemas de duplicidad en ocasiones, y la dificultad de su coordinación eficaz en la práctica; a lo que se añadirá problemas de financiación.

- d) También se enumeran varios niveles territoriales de gobierno y Administración Pública; sin que se sepa muy bien cómo se coordinarán y cómo se financiarán.
- e) Mientras que se contemplan diversos llamados “sistemas nacionales” para prestar servicios públicos y hacer realidad los derechos fundamentales (tales como el de Cultural, el de Salud, de Educación, de Seguridad Social, de Áreas protegidas, de Inclusión y Equidad, etc.); también sin criterio clarificador se habla de “sistema nacional descentralizado” (de Gestión del Riesgo, de Gestión Ambiental); lo cual choca en principio con la afirmación del artículo 1, que habla de que el Estado: “... se gobierna de manera descentralizada”.
- f) La denominación dada a “la Administración Descentralizada Institucional” es en ocasiones la de Autoridad, y otras la de Instituto, o Banco Central; sin dar a todas éstas, la denominación común en la doctrina europea de “organismos autónomos” o “entidades autónomas”. Esto debería contemplarse en una futura Ley Orgánica.

Ahora bien, la aprobación y el desarrollo constitucional, no bastan por sí para superar el posible “déficit democrático” de cualquier sistema político; sino que además en la actualidad las aportaciones de la Ciencia Política, han puesto de relieve como “paradigmas relevantes” también, los siguientes:

- a) El papel de las instituciones político-administrativas como actores o no del cambio. El fortalecimiento y la modernidad institucional son claves.
- b) La calidad y la cualificación de la clase política, para hacer frente a los retos actuales.
- c) Una selección transparente y democrática, a la vez que con renovación y movilidad de la clase política.
- d) El papel del liderazgo político en los procesos políticos.
- e) La necesidad no sólo de la gobernanza, sino también de “la capacidad de gobernar”.

- f) La existencia de un servicio civil de carrera, profesional y cualificado, para hacer realidad básicamente las prestaciones y servicios públicos consagrados en un texto constitucional.
- g) Una justicia profesional, independiente, y ágil.
- h) Un sistema eficaz de lucha contra la corrupción y el clientelismo político.
- i) La aprobación de un Estatuto de partidos, preferentemente por vía de una Ley Orgánica, para garantizar la democracia y transparencia interna de los mismos, y para una fiscalización de su financiación.
- j) La regulación detallada de los lobbies, y la creación de un registro público para su control.
- k) Una potenciación de la sociedad civil, y por tanto de todas las asociaciones y movimientos cívicos, indígenas, y sociales.

En todo caso como dijo el gran poeta español Antonio Machado, “se hace camino al andar”; y la existencia misma ya del texto de 2008 es un camino claro de cómo y hacia dónde se debe andar.

Para concluir, querría resaltar que a pesar de todo lo dicho, en mi opinión, la Constitución de Ecuador de 2008, es la más completa, democrática y garantista de la historia de este país.



Bibliografía:

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel.
- 2006. *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
 - 2012. *El Oficio de Político*. Madrid: Editorial Tecnos, S.A. (Grupo Anaya).
- ANDRADE, S. y otros. 2009. *La nueva Constitución de Ecuador: Estado, derecho e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- AVILA, Ramiro. 2011. *Neoinstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución de 2008.* Quito: Abya Yala.
- BECK, Ulrich. 2002. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno de Editores, S.A.
- BOBBIO, Norberto. 2000. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CALDERÓN, Fernando, 1995. *Movimientos Sociales y Política*. México: Editorial Siglo XXI, S.A.
- CAMPBELL, John. 2004. *Institutional Change*. New Jersey: Ed. Princeton University Press.
- CANALES ALIENDE, José Manuel.
- 2002. *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. Alicante: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
 - 2009. *Documentos Básicos para la Modernización y el Fortalecimiento de las Administraciones Públicas en Iberoamérica*. Alicante: Editorial Club Universitario.
- CROZIER, Michel. 1992. *Estado Moderno. Estado Modesto. Estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, 2º edición.

- FERRAJOLI, Luigi. 2009. Garantismo. Una discusión sobre Derecho y Democracia. Madrid: Editorial Trotta, S.A.
- FREIDENBERG, Flavia; y ALCÁNTARA, Manuel. 2001. Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador: 1978-.2000. Quito: Flacso.
- GARCIA MONTERO, Mercedes. 2009. Presidentes y Parlamentos. ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?. Madrid: C.I.S.
- HELD, David. 2010. Cosmopolitismo. Ideales y realidades. Madrid: Alianza Editorial.
- HOFMEISTER, Wilhem (Ed.). 2002. Dadme un balcón y el país es mío: liderazgo político en América Latina. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- KETL, Donald. 2005. The Global Public Management Revolution. A report in the transformation of Governance. Washington D.C.: Ed. Brookings Institution Press, 2nd.
- KLISBERG, Bernardo (Compilador). 2003. La agenda ética pendiente de América Latina. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.l
- KUNT, H. 2000. Reivindicación de una ética mundial. Madrid: Trotta.
- KYMLICKA, Will. 2004.Estados, Naciones y Culturas. Córdoba: Almuzara.
- LIPHART, Arend. 2000. Modelos de democracia. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- LOEWENSTEIN, Karl. 1965. Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- MALAMUD, Carlos. 2010. Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, hoy, y siempre. Oviedo (España): Ediciones Nobel, S.A.
- MARAVALL, José María. 2013. Las promesas políticas. Barcelona: Galaxia Gutemberg.



- MARCH, James y OLSEN, Johan. 1997. El redescubrimiento de las instituciones. La Base Organizativa de la Política. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTINEZ, Andrés. 2012. "Neoconstitucionalismo en la nueva concepción del Estado: una mirada sobre la naturaleza y el derecho" en Revista Coloquio. Año 14, nº 51. Cuenca: Universidad del Azuay.
- MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. 1962. "La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de Daseinvorsorge" en Revista de Administración Pública. Nº 38. Páginas 35-66. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- MAY, R; MILTON, A. 2006. (Un) Civil Societies. Human Rights and Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America. Oxford: Lexinton Books.
- NATERA PERAL, Antonio. 2001. El liderazgo político en la sociedad democrática. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- NOHLEN, Dieter. 2013. ¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones. Madrid: Editorial Marcial Pons, S.A.
- OCAMPO, J.A. 2004. Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina. CEPAL.
- O.C.D.E. (2003). El Gobierno del futuro. Madrid: I.N.A.P. y M.A.P.
- O'DONNELL, Guillermo y otros. 2003. Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario (Argentina):P.N.U.D. y Editorial Homo Sapiens.
- P.N.U.D. 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Nueva York: Naciones Unidas.
- PACHANO, Simón. 2009. La calidad de la Democracia e Instituciones Políticas en Bolivia, Ecuador y Perú. Tesis doctoral leída en la Universidad de Salamanca.

- PARAMIO, Ludolfo y REVILLA, Marisa (Eds.) 2006. Una nueva agenda de Reformas Políticas en América Latina. Madrid: Editorial Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, S.A.
- PEREZ SERRANO, Nicolás. 1976. Tratado de Derecho Político. Madrid: Editorial Civitas, S.A.
- PETERS, Guy. 2003. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa.
- POWELL, Nalter N. y DIMAGGIO, Paul J. (Compiladores). 1999. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Fondo de Cultura Económica.
- PUTNAM, R. 1993. Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy. New Jersey: Princeton University Press.
- RAMIO, Carles y SALVADOR, Miguel. 2005. Instituciones y Nueva Gsetión Pública en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB.
- RAMIRO (coord.). 2010. La Constitución del 2009 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- ROITMAN ROSENMAN, Marcos. 2005. Las razones de la democracia en América Latina. México: Siglo Veintiuno Editores, S.A.
- ROTHKOPS, David. 2008. El Club de los elegidos. Cómo la élite del poder global gobierna el mundo. Barcelona: Ediciones Urano, S.A.
- ROVIRA, Antonio (coord.). 2013. Gobernanza Democrática. Madrid: Marcial Pons y Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polando.
- RUIZ RODRIGUEZ, Leticia. 2007. La coherencia partidista en América Latina: parlamentarios y partidos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SARTORI, Giovanni.



- 1998. Teoría de la democracia. Madrid: Alianza Editorial, S.A.
- 1999. Elementos de Teoría Política, Madrid: Editorial Alianza Editorial.
- 2001. La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Madrid: Editorial Taurus, S.A.
- SEN, Amartya, y KLISBERG, Bernardo. 2007. Primero la gente. Bilbao (España): Ediciones Deusto.
- SMITH, Peter H. 2009.- La democracia en América Latina. Alcalá de Henares (España): Marcial Pons e Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá de Henares.
- STORINI, Claudia y ALENZA GARCÍA, José Francisco. 2012. Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano. Pamplona (España): Thomson Reuters Aranzadi.
- TOURAIN, Alain.
- 1993. Crítica de la Modernidad. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- 2011. Después de la crisis. Por un futuro sin marginación. Barcelona: Editorial Paidós, S.A.
- VICIANO PASTOR, Roberto (Editor). 2012. Estudios sobre el nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- VON BEYME; Klaus.
- 1994. Teoría Política del Siglo XXI. De la modernidad a la postmodernidad. Madrid: Alianza Editores, S.A.
- 1995. La clase política en el Estado de partidos. Madrid: Alianza Editores, S.A.