

La Constitución económica, más allá del neoliberalismo

Julio César Trujillo Vásquez*

Se analiza los principios y normas relativas a la Constitución económica del Ecuador, desde la perspectiva del Estado social y democrático de Derecho. Se realiza un estudio crítico de los derechos en los que se sustenta la intervención del Estado en la economía con especial énfasis en el de propiedad e igualdad. Adicionalmente se revisan las funciones del Estado, los órganos y facultades de los que puede valerse para cumplirlas; entre ellos, la regulación de relaciones económicas y sociales, la dirección global y planificación de la economía, la promoción y el fomento, los servicios públicos, la gestión empresarial, la actividad financiera, el régimen tributario y el presupuesto, la política crediticia y la competencia entre otras.

FORO

INTRODUCCIÓN

Todas las normas de la Constitución Política de la República deben ser entendidas en el marco del Estado social y democrático de derecho, que es como el art. 1 califica al Estado ecuatoriano.

Es por demás sabido que el Estado social justifica la intervención de éste en la vida económica, social y cultural de los que expresamente se abstenía el Estado liberal de derecho del siglo XIX y por esto el Estado social constituye un compromiso entre la organización del Estado liberal abstencionista y la organización que, en su hora, adoptó el Estado socialista según el marxismo leninismo que actuaba “no solo como portador del poder político, sino también como propietario de los medios de producción”.¹

* Docente y director del Taller de Constitucionalismo y Democracia del Área de Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. V. Láptev, redactor responsable, *Derecho Económico*, traducido del ruso por Lic. René Gómez Manzano, Moscú, Editorial Progreso, 1983, p. 26.

Pero, como los términos Estado social fueran también acogidos por los modelos de Estado que, en Europa, configuraron los fascismos que se extendieron en Alemania, Italia, España, Portugal y amenazaron a otros Estados del mismo continente, el término democrático parece útil para diferenciar a los modelos que rigen la mayoría de Estados europeos y a buen número de los latinoamericanos de esos y otros modelos en los que no rige la democracia liberal.²

A partir de la década del 30 del siglo XX, las constituciones de Latinoamérica, aunque sin denominar así a los Estados que rigen o pretenden regir, acogen elementos del Estado social; México es el pionero con su Constitución 1917.³

Actualmente, todos los Estados miembros de la Comunidad Andina –CAN– adoptan, con diferentes términos, el modelo del Estado social y democrático de derecho y porque este modelo ha servido lo mismo a regímenes en los que son importantes los aportes del socialismo democrático y a los regímenes solapadamente neoliberales, es necesario desentrañar los elementos con los que, en cada país, se trata de justificar la calificación adoptada.⁴

CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

Con la Constitución de Weimar (1919) se empezó a hablar, en la doctrina constitucional alemana, de la Constitución económica para referirse a los principios y normas de jerarquía constitucional que se ocupan de determinar el sistema económico del país, del régimen de propiedad de los bienes de producción, de las funciones y límites que se fijan a la intervención del Estado en la economía, organización social y cultura y de los medios de que debe valerse para lograr la garantía y goce efectivo de los derechos de la persona, especialmente de los derechos sociales, económicos y culturales.

-
2. Ángel Garrarena Morales, *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1991, pp. 30-41, 4a. reimp. Otra diferencia sustancial que, mi juicio, hay que tener en cuenta es entre el Estado de bienestar (Welfare State) y el Estado social y democrático de derecho que está en que mientras en éste la intervención del Estado en los campos económicos, social y cultural está prescrita en el ordenamiento jurídico del mismo Estado, en cambio, en el Estado de Bienestar los campos y medios de la intervención dependen de las políticas públicas a cargo del Jefe de Gobierno. Ver Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador, Estudio de Derecho Constitucional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2006, 2a. ed., pp. 300 y ss.
 3. Cuba es el único país latinoamericano que constitucionalmente se define como un Estado socialista (art. 1), en el que rige la propiedad socialista de los bienes de producción (art. 15), salvo la pequeña propiedad de la tierra y otros medios e instrumentos de producción (art. 20) y la actividad económica se organiza y dirige por el Plan Único de Desarrollo Económico y Social (art. 16).
 4. La Constitución de Bolivia define a ésta como Estado social y democrático en el art. 1.II, la de Colombia en el art. 1, la del Perú en el art. 43, y la de la República Bolivariana de Venezuela en el art. 299.

Desde entonces y muy especialmente después de la Segunda Guerra Mundial muchas constituciones, sobre toda europeas, a diferencia de las constituciones del siglo XIX, contienen normas y principios al respecto, dentro del marco jurídico del Estado social y democrático de derecho. La nuestra viene haciéndolo desde la Constitución de 1929 aunque la calificación de Estado social y democrático se introdujo en las reformas de 1998.

El Ecuador, en el art. 1 de la Constitución, repetimos, se autodenomina Estado social y democrático de derecho y en el art. 244 añade que la economía se inscribe en el sistema social de mercado y de economía mixta, en el que la propiedad privada y la comunitaria de los bienes de producción coexisten con la propiedad estatal y en el que mientras la gestión de la economía se rige por la planificación, más o menos efectiva del Estado, en el sector público, prevalecen las leyes del mercado en el sector privado, aunque con intervención relativamente importante del Estado mediante la regulación de la competencia, las políticas de fomento, promoción, organización de empresas y servicios públicos, etc.

La propiedad y si se quiere el sector comunitario, salvo las cooperativas, no ha merecido el desarrollo legislativo que, con razón, exigen sus partícipes.

La intervención del Estado en la economía parte de la revisión o reconceptuación de dos de los derechos que vienen reconocidos desde las primeras declaraciones de derechos del siglo XVIII; estos son el derecho de propiedad y el de igualdad.

LA PROPIEDAD

Locke fue de los primeros en asignar al Estado la función de reconocer y garantizar el derecho de propiedad, pero tuvo cuidado en aclarar que este término comprende todos los derechos de la persona, además del derecho de usar, gozar y disponer de los bienes de producción y de consumo; más tarde la Revolución Francesa y la burguesía encontró en la acepción lockiana del derecho de propiedad el fundamento del derecho de propiedad privada de los bienes de producción y de la teoría de los derechos subjetivos.⁵

El Estado ecuatoriano, respeta la tradición de garantizar la propiedad como derecho civil y también en la acepción de derecho a usar, gozar y disponer de bienes de producción, pero a éste lo matiza con la propiedad estatal y la comunitaria y además lo condiciona al cumplimiento de la función social, a tono con las exigencias de su condición de Estado social y democrático de derecho.

5. John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, traducción y notas de Carlos Mellizo, Madrid, El libro de bolsillo, Filosofía, Alianza Editorial, 2000, pp. 134 y ss.

La propiedad privada

En el Ecuador desde 1929, de modo más categórico en 1945, la garantía del derecho de propiedad sobre los bienes de producción viene vinculada al cumplimiento de su función social, término cuyo concepto debe ser determinado por la ley y de hecho lo ha sido, en varios cuerpos normativos, aunque no de manera uniforme y permanente a través del tiempo.

La actual Constitución hace una importante distinción; en primer lugar garantiza el derecho de todos los habitantes del Ecuador para acceder a la propiedad (art. 23.23) y la obligación del Estado de adoptar planes y programas permanentes y periódicos para el efectivo goce de éste y de todos los demás derechos constitucionalmente reconocidos (art. 17), en segundo lugar, compromete al Estado garantizar el derecho de los actuales propietarios de los bienes de producción a condición de que cumplan la función social (art. 30).

Esto significa dos cosas: primero, que el Estado debe remover todos los obstáculos y/o impedimentos para que, los habitantes del Ecuador que no tienen ahora mismo ningún bien de su propiedad, puedan llegar a tenerlo en cuanto sea necesario para su realización personal, la misma Constitución se refiere a algunos bienes que, a su juicio, reúnen esta calidad de necesarios, tales son la vivienda (art. 33) y los bienes de producción de toda especie organizados en la empresa (art. 31), este precepto además de prever la legislación que facilite la reforma de la empresa para hacer efectiva la democracia económica, requiere la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa.

Asimismo, la Constitución considera la propiedad sobre la tierra como derecho necesario, en cuanto medio de trabajo y de realización personal para los habitantes del campo que desean dedicarse a las actividades agropecuarias y forestales (art. 267).

La función social está claramente vinculada a los objetivos de la organización de la economía, uno de los cuales es la distribución equitativa de la riqueza (art. 243.4); para el efecto el Estado es investido de la facultad de expropiar cualquier clase de bienes y aun sectores de la economía (art. 33). Esta facultad para determinados objetivos no requiere de ley que la singularice y regule, porque la misma Constitución los determina.

Con esta justificación faculta a las municipalidades expropiar terrenos de propiedad privada y aun reservar áreas más o menos extensas de terrenos, para hacer realidad los derechos a la vivienda y a un medio ambiente sano (art. 32), aún más, también puede expropiar terrenos para el futuro desarrollo de los centros poblados que debe ser programado de acuerdo con la Ley de Régimen Municipal. De esta forma en la función social se ha incluido la función ambiental o ecológica, como prefieren

decir otros ordenamientos jurídicos; esta tesis ha sido adoptada por el Tribunal Constitucional en la Resolución (fallo) dictada en el caso No. 0328-2003-RA que se publica en la Gaceta Constitucional No. 13.

Otra área en la que la expropiación es un imperativo para el Estado ecuatoriano es el área agropecuaria, ya que para ello el art. 267 le impone la tarea de erradicar la pobreza rural y dar acceso a los pobres a los recursos productivos de todo género, para el efecto, le autoriza emplear medidas redistributivas y proscribire el latifundio y, en general, toda forma de acaparamiento de la tierra.

Conviene destacar, que tanto para la expropiación de bienes de propiedad privada, con el objeto de hacer efectivo el derecho a la vivienda y la conservación del medio ambiente, las municipalidades no tienen necesidad de leyes especiales, basta que así decidan mediante ordenanzas, porque la Constitución que, es norma suprema de aplicación directa e inmediata, así les autoriza.

Por la misma razón, el Gobierno central no necesita de ley para adoptar planes y programas permanentes y periódicos de redistribución de los recursos productivos del agro para que accedan a ellos los pobres, en especial si se trata de latifundios u otras formas de acaparamiento de ellos que proscribire o prohíbe y todos sabemos que los actos prohibidos son nulos y de ningún valor.

Pero no solo las necesidades de alcanzar los objetivos de la organización de la economía y, en especial, sus objetivos productivos, comprende la función social de la propiedad y por ella la facultad del Estado de limitar el uso y goce del derecho del propietario, sino que también importan la preservación del patrimonio cultural del Ecuador (art. 64), del cual forman parte indivisible el patrimonio cultural e histórico de las nacionalidades indígenas y de los pueblos afroecuatorianos (arts. 84.10 y 85), al igual que la preservación del medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (art. 86).

Por cierto, está prohibida constitucionalmente la confiscación y no creo conveniente ni oportuno eliminar esta prohibición, tanto por la oposición que a esto se levantaría en la opinión no solo de los actuales propietarios sino también de los pequeños y medianos propietarios y aun de los pobres que aspiran a serlo, como también porque nos sería desfavorable la opinión pública internacional.

Pero, debe quedar claro que la Constitución proscribire los latifundios y más formas de acaparamiento de tierras, que los actos prohibidos por la ley no generan derechos y que la propiedad sobre los medios de producción goza de la protección del Estado mientras cumpla la función social; deja de gozar de esta protección cuando no la cumpla; y los latifundios y más formas de acaparamiento de la tierra que no cumplan la función social, de conformidad con la misma Constitución, no tienen el amparo constitucional del que deriva el derecho a reclamar indemnización.

La Propiedad Estatal

Las tradicionales definición y clasificación de los bienes nacionales del Código Civil sufren importantes cambios, aunque sigue siendo válida la prescripción de que “el Estado es dueño de las minas y yacimientos”, pero la Constitución va más allá cuando dispone que son de propiedad inalienable e imprescriptible los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, “incluso los que se encuentran en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial”.

La aguas de cualquier fuente, desde hace algún tiempo no son susceptibles de apropiación privada, actualmente está constitucionalizado el dominio inalienable e imprescriptible del Estado sobre ellas (art. 247), su uso y goce puede ser concedido a los particulares, pero de conformidad con las condiciones y términos que fija la ley.

Aunque no se puede hablar de propiedad sobre las frecuencias electromagnéticas, diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales, la Constitución reconoce un dominio que puede ser propiedad, en unos casos, y simple imperio, en otros casos, lo que sí ocurrirá siempre es que nadie puede hacer uso de ellos sin concesión o autorización del Estado, ni este puede monopolizar su explotación sin la participación de los ciudadanos y de las comunidades humanas que puedan ser afectadas o interesadas.

En lo que concierne a la biodiversidad o diversidad biológica, lo mismo que a las reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales aunque tampoco puede hablarse de propiedad del Estado, el art. 248 de la Constitución los coloca bajo su imperio y, por lo mismo, solo él puede decidir qué hacer o qué no hacer respecto de ellos, regular su conservación y utilización; incluso el mismo Estado debe ceñir sus decisiones y acciones a la misma Constitución que al respecto dispone que: “El Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica, reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales”.

La prohibición de que el Estado puede hacer uso monopólico de las frecuencias electromagnéticas tiende a proteger otros derechos de la persona que dependen de los modernos medios de comunicación, como es el caso del derecho a la información.

A estos bienes hay que sumar todos los que el Estado adquiera de cualquier modo y a cualquier título para las actividades económicas y la organización y prestación de servicios públicos que asuma por disposición de la Constitución o de las leyes, amén de los bienes nacionales tanto de uso público como los fiscales de que se ocupa el Código Civil que debe reformarse a tono con las innovaciones constitucionales.

De este modo queda constituido un sistema de economía mixta, tanto por la propiedad de los bienes de producción, cuanto por la forma de dirección de la economía

y gestión de empresas productivas, como ya lo dijimos y veremos luego; confirman el carácter mixto de la economía las sociedades de economía mixta que contempla el art. 245 de la Constitución.

La Propiedad Comunitaria

La Constitución no se detiene en los dos tipos de propiedad, la privada y la estatal y más bien desciende a los instrumentos que, aparte de las empresas pública y mixta que el Estado puede constituir, han de contribuir a la consecución de los objetivos económicos, sociales, culturales y hasta políticos del Estado y trata de incorporar protagónicamente al sistema económico a la empresa comunitaria, a las empresas artesanales (art. 246) y en el art. 253 al sector informal y dispone que el Estado le ha de dar a este sector acceso a los servicios estatales de información, capacitación, comercialización y seguridad social.

Es preciso recordar que de la forma de la propiedad de los bienes de producción dependen las relaciones de producción y por eso la empresa comunitaria supone la ruptura de las relaciones de producción capitalistas que se sustentan en la separación de la propiedad en manos del capitalista y el trabajo en manos del trabajador asalariado e implica la concentración de los dos factores de la producción en las mismas manos, sin perjuicio del empleo ocasional de trabajo asalariado.

La Constitución obliga al Estado fomentar la empresa comunitaria y artesanal, la atención a las micro-empresas del sector informal para incorporarles al sistema económico, en cuanto actores y agentes del desarrollo, instrumentos para combatir la pobreza, deben ser además instituciones de la democracia económica con trascendencia en la democracia política y acaso sea menester reformar la Constitución para incorporar la propiedad y gestión comunitarias como un tercer sector de la economía, a la manera de lo que constaba en la Constitución de 1978-1979, antes de las reformas de 1996.

Cuanto se ha hecho y cuanto se ha dejado de hacer para fomentar la empresa comunitaria debe ser objeto de la evaluación en los informes del Ejecutivo al Congreso y éste al juzgar el informe; para esto, el uno y el otro debieron reorganizarse, el primero en virtud de la facultad que le confiere al art. 171.9 de la Constitución y el otro mediante la reforma de la Ley Orgánica y Reglamento (art. 131).

LA IGUALDAD

Sin desconocer que la persona humana, cualquiera que sea el individuo en la que se concrete, es igual en cuanto ser inteligente, libre y social, en el Estado social y de-

mocrático de derecho se tiene en cuenta además que las circunstancias en las que se desenvuelve su vida no son las mismas para todos, ni todos disponen de los medios necesarios para gozar igualmente de los derechos constitucionales.

Por consiguiente, para que haya igualdad real o material es menester considerar si las circunstancias y los medios son los mismos o equivalentes y, en caso contrario, considerar si la diversidad es determinante para que unos gocen de derechos de los que otros son privados o discriminados y de serlo adoptar las medidas para eliminar los factores que, para algunos, sean poco o muchos, anulan o menoscaban el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos.

En definitiva, el Estado social y democrático de derecho busca la igualdad real o material sin sacrificar la igualdad formal o ante la ley, para ello debe adoptar medidas adecuadas en planes y programas permanentes y periódicos (art. 17).

LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Es sabido que con las enseñanzas de Locke, de la Ilustración y de Adam Smith, el Estado, en el siglo XIX, no tenía otras funciones que las de mantener el orden interno, garantizar la seguridad externa y atender limitados servicios que la iniciativa privada no tenía interés, por no ser lucrativos, de organizarlos y prestarlos a los habitantes del respectivo país; para realizar esas funciones debía resolver los conflictos de derecho en los que los individuos en sus relaciones sociales se vieran involucrados, lo cual presupone que debe dictar leyes, además de organizar y mantener ejércitos y el cuerpo diplomático y organizar restringidos servicios públicos.

Las actividades económicas, la organización social y la vida cultural eran cuestiones ajenas al Estado y de las que, por lo mismo, solo debía ocuparse para regularlas en cuanto fueran realizadas por los particulares, con el objeto de que en estas relaciones pudieran surgir o surgieran conflictos que el Estado tuviera que resolver para mantener la paz y el orden interno.

No voy a detenerme en el detalle de las consecuencias y vicisitudes por las cuales atravesó este Estado abstencionista, tan solo diré que ante las tremendas injusticias y modos de opresión que impuso el capitalismo, favorecido por la revolución industrial y la libertad contractual, las víctimas se rebelaron y para frenar las amenazas que representaba su furia y su protesta airada, el Estado no tuvo sino que acoger las nuevas ideas que provenían de todos los frentes.

Por lo tanto, tuvo que reconceptuar los derechos civiles y políticos, en particular como ya vimos, el derecho de propiedad y de igualdad, reconocer, bajo el nombre de derechos económicos, sociales y culturales, los que el respeto de la dignidad humana exigía en las nuevas circunstancias en las que se desenvolvía la existencia de la

mujer y del hombre, asumir nuevas funciones en materia económica, social y cultural, y reestructurarse política y jurídicamente.

Las nuevas funciones no significan la renuncia de las funciones tradicionales: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, aunque sí la superación y el enriquecimiento de su contenido.

LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

La función que el Estado social y democrático de derecho mantiene del Estado liberal es la de regular, mediante normas jurídicas, las relaciones sociales que por su trascendencia pública no pueden quedar abandonadas a la decisión de los particulares, sin grave riesgo de la convivencia pacífica y del bien común que, entonces se reducía a mantener el orden interno y la seguridad externa; sin embargo, el universo de las relaciones sociales que son reguladas jurídicamente por el Estado social y democrático se amplía considerablemente.

Al Estado social y democrático de derecho le interesan además, las relaciones económicas, sociales y culturales con un nuevo espíritu, pues el Estado liberal las regulaba, según ya dije, como los actos de los particulares en los que no tenía parte, ya que él se declaraba neutral, guardián del orden público, como el policía que evita los choques y la congestión de tránsito, mientras que el Estado social y democrático de derecho se involucra en ellas, unas veces como parte y otras como tercero interesado en que ninguna de las partes abuse de cualquier forma de poder o influencia en perjuicio de la otra parte, para ello limita la libertad contractual, etc.

De esta manera da origen al Derecho económico y al Derecho social que rompen la clásica división del Derecho en público y privado; reconoce la autonomía del Derecho administrativo que se desarrolla gracias a la ampliación de los servicios públicos y el consiguiente crecimiento de la administración pública y legitima la penetración del Derecho público en el derecho privado, tipifica nuevas figuras del Derecho penal, con los delitos económicos y delitos sociales, en especial los laborales, etc.⁶

Este fenómeno vive el Ecuador, como ya dijimos, a partir de la transitoria Constitución de 1929 que, no obstante su corta duración, por recoger las demandas del pueblo y el progreso de las ciencias, sus principios y valores son desarrollados en las abundantes instituciones y legislación que se dicta en los años posteriores, incluso

6. Ángel Latorre, *Introducción al Derecho*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 2003, p. 169.

durante el período en que retóricamente regía, en su lugar, la Constitución liberal de 1906 que no se ocupaba de estos temas.

En 1945 se reconstituye el constitucionalismo social y con este fundamento continúa el desarrollo del Derecho económico y el Derecho social, y aun el Administrativo, aunque disperso en varias leyes y reglamentos que no logran conformar un sistema unitario y coherente; este modelo se reproduce con más o menos claridad hasta la Constitución de 1978-1979.

Entre nosotros, en la década del 80 del siglo XX entra en crisis el Estado social y democrático de derecho y el neoliberalismo se encarna en leyes y reglamentos que, hasta con violación de la Constitución, son dictadas por las mayorías simples del Congreso, unas por primera vez y otras en calidad de reformas, con espíritu claramente opuesto al que había inspirado, poco antes, la expedición de las leyes que se reformaban y cuando el neoliberalismo consigue el respaldo de la opinión pública y, en consecuencia, de las dos terceras partes del Congreso avanza a la reforma de la Constitución, como ocurrió en 1996.

Acogido el neoliberalismo por las dos terceras partes del Congreso Nacional, el neoliberalismo en 1996 se consolida en los principios y reglas, sobre todo, respecto de la organización de la economía y de la organización sindical, al abrigo de importantes avances en materia de garantías constitucionales, como es el caso de la Defensoría del Pueblo, acciones de amparo y hábeas data, Tribunal Constitucional y otras.

El acceso del capital privado, nacional o extranjero, a las actividades económicas en la que había incursionado el Estado y muy especialmente a la exploración y explotación del petróleo fue, desde luego, el objetivo cardinal de las reformas constitucionales de 1996, cosa que ya había logrado por medio de ingeniosos contratos que al filo de la Constitución se habían venido celebrando desde mucho tiempo antes; también fue víctima propiciatoria el movimiento sindical para que abandonara el rol que, a través del tiempo, había alcanzado en calidad de protagonista del proceso productivo, cosa que con violación de la Constitución ya había conseguido la Ley 133 que descalabró el Derecho del Trabajo en 1991.

Son paradigmáticos, a mi juicio, los numerosos decretos leyes del Gobierno del Ing. León Febres Cordero; en el Gobierno de Sixto Durán Ballén la nefasta Ley de Desarrollo Agrario a pesar de la lucha valerosa del movimiento indígena y de las reformas que consiguieron introducir con esas luchas, la demoledora Ley General de las Instituciones del Sistema Financiero que a pretexto de liberalización del sistema financiero del país puso las bases de la crisis bancaria que tanto costó a los ecuatorianos. Esta Ley fue reformada después de la crisis bancaria.

La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada junto con la *Ley de Modernización cons-*

tituyen una Constitución neoliberal alternativa a la Constitución Política de la República y así las leyes que reforman decenas de leyes y a las que sabiamente la opinión pública bautizó de “leyes trole”, incluida la Ley No. 2000-4 que nos humilló con la abdicación de la soberanía monetaria y que ahora se encuentra codificada en la *Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado*.

Todas estas leyes institucionalizan el triunfo del neoliberalismo; cuyo último éxito es la *Ley Orgánica de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público*, en cuanto tiende a reducir el gasto público en remuneraciones, para incrementar los recursos para el pago de la deuda externa y sustraer del Derecho del trabajo, aun en contra del mandato constitucional, a los trabajadores del sector público.

A estas leyes debemos agregar otras que, como las mencionadas, dan vida y sustentan diariamente al neoliberalismo que no queda fuera del ordenamiento jurídico del país por el hecho de que se dicte la nueva Constitución, ya que, ahora mismo, pese a que la Constitución prescribe que las empresas se clasifican en públicas, privadas, mixtas y comunitarias por la propiedad del capital y bienes con que operan y la finalidad que persiguen, más de una ley dispone que son privadas: ANDINATEL, PACIFICTEL, TRANS-ELECTRIC, EMPRESAS ELÉCTRICAS y otras que manejan el patrimonio del pueblo ecuatoriano.

Pero no son solo las leyes sino también otras fuentes del Derecho ecuatoriano que han dejado a la Constitución, en esta y otras materias, como una Constitución simplemente nominal que no rige, como debe hacer, todo nuestro ordenamiento jurídico; el neoliberalismo ha hecho metástasis en este ordenamiento y no precisamente en la cabeza que es la Constitución.

Importantes elementos del Estado social y democrático de derecho se logró recuperar en las reformas de 1998, con las que además se caracteriza a la economía del país como una economía social de mercado que además de la función de regulación jurídica de las relaciones económicas, sociales y culturales recurre a instrumentos económicos y no estrictamente jurídicos para realizar los objetivos sociales y económicos que se le atribuyen al Estado jurídicamente y mediante tareas que se encargan al mismo Estado.

Los objetivos de la economía, en nuestra Constitución, están fijados en el art. 243, para cuyo análisis me remito a lo dicho en mi libro *Teoría del Estado en el Ecuador*, pero siempre habrá que tenerlos presentes para la correcta interpretación de todas sus instituciones y normas.

Los instrumentos económicos, cuya naturaleza jurídica se discute, son la dirección global y planificación, la promoción y fomento, la gestión empresarial y los servicios públicos, la evaluación y las políticas de competencia, las políticas crediticia y financiera y en ésta la política tributaria y el presupuesto.

La base de todo este aparato radica en la revisión conceptual del derecho de propiedad de los bienes de producción y en la superación, que no es eliminación, de la igualdad formal por la igualdad real o material.

DIRECCIÓN GLOBAL Y PLANIFICACIÓN

Una vez que se ha reconocido que las leyes del mercado nunca sirven a la consecución de los objetivos de la economía al servicio de la persona humana y admitida, en consecuencia, la intervención del Estado en ella, se le ha confiado a éste la dirección global de la economía y se ha puesto en sus manos las herramientas de la planificación, fomento de las actividades económicas, necesarias para el desarrollo del Ecuador, la promoción de otras no existentes o poco conocidas, prestación de servicios públicos y aun la gestión de empresas públicas.⁷

A diferencia de lo que han previsto otros países, en el nuestro la Constitución deja en manos del Presidente de la República la responsabilidad de la planificación y al efecto le provee de una Secretaría que ha de encargarse del sistema nacional de planificación con la participación de los gobiernos seccionales autónomos que han de representar las diversidades locales y regionales con sus intereses legítimos y de las organizaciones sociales que representen la diversidad de género, étnico-cultural, generacional (art. 255).

Para cumplir este mandato constitucional debió dictarse una ley, pero en su lugar se han dictado decretos del Presidente de la República que, no obstante, sus reiteradas reformas no recogen con fidelidad la norma constitucional, en cuanto a la participación que han de tener las organizaciones sociales, ni la Secretaría ha cumplido la función que es propia de un sistema nacional de planificación y desde el 11 de agosto de 1998, fecha desde la cual se encuentra vigente la norma constitucional, no hemos tenido el plan de desarrollo.

Recién con el actual gobierno de Rafael Correa, el Secretario de Planificación, nos ofreció entregar un plan en mayo de este año y prometió también contar, para su preparación, con las organizaciones sociales, como prescribe la Constitución.

El Presidente de la República debe presentar, al momento de su posesión, el plan de gobierno (art. 171.2) e informar anualmente, al pueblo ecuatoriano, a través del Congreso Nacional, sobre la ejecución de ese plan y requerir del mismo Congreso las leyes y los presupuestos que necesita para el objeto (art. 171.7); hasta el momento, a pesar de que han transcurrido más de ocho años de vigencia del mandato constitucio-

7. Martin Bassols Coma, *Constitución y Sistema Económico*, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1988, 2a. ed., pp. 34-35.

nal y de que se han sucedido en la Presidencia cuatro jefes de Estado, ni estos han presentado el plan y el informe, ni el Congreso está preparado para conocerlos y juzgarlos.

En esta materia, en cambio, no han faltado leyes y tenemos la *Ley del Presupuesto del Sector Público* que prescribe que estos presupuestos han de ser la expresión financiera de los planes y programas que no se han adoptado, ni siquiera en el Gobierno que la propuso o la *Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal* que prevé planes plurianuales que no han llegado a aprobarse, pese a las reformas que se han expedido a esas leyes, suponemos para hacerlas más viables.

Por supuesto, la planificación constitucionalmente consagrada es la planificación obligatoria para el sector público de la economía y referencial, tan solo, para el sector privado (art. 254); no está demás repetir que desde que se incorporó la planificación en el texto constitucional, salvo transitorios y aislados ensayos, no hemos logrado preparar un plan nacional, aunque la experiencia de los países que han alcanzado a salir del atraso, y aun de los escombros de la guerra, nos hacen abrigar la leve esperanza que la planificación puede ayudarnos a superar el subdesarrollo y el azar en la conducción del país.

LA PROMOCIÓN Y FOMENTO

Es posible una mayor y mejor intervención del Estado ecuatoriano en el desarrollo económico y en el progreso social; sin embargo, el que no lo haya hecho no puede atribuirse a impedimentos constitucionales, porque la Constitución le obliga a promover actividades productivas que sean necesarias, primero, para abastecer al mercado interno con los productos en variedad y calidad que éste demande (art. 243.3) y además para concurrir al mercado internacional y competir con otros proveedores en calidad y variedad que garanticen el éxito (art. 244.5).

Hay un objetivo que cubre todas las funciones y actividades del Estado, compromete a todas sus instituciones incluidas las empresas y este es el crear las condiciones para que todos los habitantes del Ecuador gocen efectivamente de los derechos que la Constitución les reconoce (art. 17).

La especificación de qué actividades han de promoverse con los objetivos fijados en la Constitución compete al legislador mediante ley y al Presidente de la República en el plan de desarrollo y en los programas, así como también en las políticas públicas que adopte para satisfacer, en cada momento, las demandas del pueblo.

No obstante, la misma Constitución se encarga de fijar prioridades y las actividades consiguientes, ellas son: la nutrición y seguridad alimentaria (art. 20.23), la agrí-

cola, pecuaria, acuícola, pesquera, agroindustrial forestal y la reforestación (art. 266); la empresa comunitaria (art. 246); etc.

SERVICIOS PÚBLICOS

Ya sea porque el reconocimiento de los derechos que algunos autores llaman derechos de prestación y ya también porque es evidente que no todos los habitantes del país cuentan con los medios para gozar, en igualdad de condiciones, de muchos derechos que la Constitución les garantiza, el Estado tiene el deber de organizar los servicios que se requieren para que todos gocen de tales derechos y esto lo hace a través de los servicios públicos.

Para prestar los servicios públicos prescritos en la Constitución o en las leyes, el Estado necesita tan solo de la decisión del Jefe de Estado o de quien tenga a su cargo la facultad de adoptar las políticas públicas; esta misma autoridad puede decidir además prestarlos directamente, a través de organismos o dependencias burocráticas, como es el caso de la educación a cargo del Ministerio del ramo o con la participación de instituciones públicas creadas expresamente para el efecto, como las universidades y escuelas politécnicas, también puede delegar a empresas mixtas o totalmente privadas (art. 249).

Para que los presten las instituciones públicas o mixtas es menester que sean creadas por ley o por un acto de voluntad del órgano que tenga competencia para el efecto y, en cambio, para delegar a las empresas privadas será indispensable distinguir si se trata de servicios que la Constitución atribuye al Estado y autoriza, a la vez, a la iniciativa privada (art. 67) o si, en cambio, se trata de servicios cuya prestación responsabiliza al Estado y le autoriza a este delegar al sector privado (art. 248); en el primer caso los particulares podrán emprender esas actividades, pero previamente deben obtener autorización de la autoridad pública y someterse al control del Estado; en el segundo hace falta el acto de delegación, sea este unilateral o contractual.

Estos servicios públicos, estén previstos en la Constitución o estén en las leyes, y lo mismo en el caso de los que se pongan a disposición del público en empresas públicas que cuando se los delegue a empresas mixtas o privadas, estarán bajo control del Estado y sometidos a su regulación, funcionarán de acuerdo con los principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, sus precios o tarifas serán equitativos, deberán cumplir los deberes y cargas establecidos en la ley o fijados por la autoridad competente, pero, a cambio, serán garantizados con privilegios que compensen los deberes y cargas.

La accesibilidad, por ejemplo, significa que no podrá haber discriminación de ninguna especie entre quienes demandan la prestación de ellos y entonces es sinóni-

mo de universalidad, pero implica además que su precio o tarifa debe ser tal que nadie quede privado de su uso por razones económicas; que ha de ser eficiente significa que el servicio satisfaga la necesidad para la cual se ha creado y que lo haga con oportunidad y con la complacencia de los usuarios; por la continuidad nunca debe interrumpirse, para esto incluso se prohíbe la huelga a sus trabajadores, pero igualmente queda prohibido el paro del empleador por todo motivo y causa, etc.

Cuando delega al sector privado o a empresas mixtas, el art. 249 de la Constitución garantiza al inversionista que el Estado no modificará las estipulaciones de los contratos por los cuales se le haya delegado la organización y la prestación de los servicios públicos; pero por esto no ha de entenderse que el Estado y por él sus instituciones renuncien a la facultad de control y, en consecuencia, a la de sancionar, aun con la terminación del contrato, en el caso de que el servicio no responda a los principios constitucionales arriba mencionados o en el de incumplimiento del mismo contrato.

Hay quienes proponen que se prive de este privilegio al inversionista, ya que implica eximir a estos contratos de las cláusulas exorbitantes propias de los contratos administrativos, en virtud del interés público que representa el Estado y sus instituciones.

Soy partidario de que más bien, ya sea en la ley o en los contratos, quede claro el alcance de la facultad de control que constitucionalmente compete al Estado o que, mediante reforma constitucional, quede prescrito que, puedan gozar de ese privilegio, solo cuando en el contrato conste estipulación expresa, según la cual el Estado no hará uso de las cláusulas exorbitantes, como sucede ahora en el caso de las inversiones en actividades productivas, pues esto considero necesario a fin de conciliar la vigencia de esta especie de cláusulas con las obligaciones contraídas por el Ecuador en los numerosos tratados internacionales sobre protección a la inversión extranjera, en su defecto, se debe denunciar o revisar los instrumentos internacionales sobre la materia.⁸

LA GESTIÓN EMPRESARIAL

Tanto para la explotación de las actividades económicas que el Estado asume por mandato de la Constitución o de la ley (art. 244.7), cuanto para la prestación de los servicios públicos (art. 249), puede constituir y gestionar empresas, en el sentido de

8. A la fecha hemos podido establecer 21 tratados o convenios bilaterales sobre protección de la inversión extranjera y el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados –CIADI– publicado en el Registro Oficial No. 386 de 3 de marzo de 1986, aparte del Convenio de la Corporación Interamericana de Inversiones, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 153, del 25 de noviembre de 2005.

organización jurídica de los factores de la producción para proveer al mercado de los bienes y servicios que éste demanda.

Estas empresas pueden ser mixtas o públicas por el capital y bienes de la producción con los que operan y la finalidad que persiguen. Son mixtas cuando en ellas participan el Estado y el capital privado, son empresas públicas si el capital y los bienes son del Estado o de sus instituciones y la finalidad es de interés general (art. 245).

Estas empresas públicas jurídicamente pueden adoptar y han adoptado la forma de las entidades del Derecho civil, como corporaciones o fundaciones o de entidades del Derecho mercantil como sociedades o compañías anónimas, pero no por esto dejan de ser públicas por la propiedad de los recursos que manejan y por las finalidades que persiguen.

En estas empresas, las relaciones con terceros, sean ellos proveedores, distribuidores, compradores, trabajadores, etc., se rigen por las mismas normas que rigen las relaciones de las empresas del sector privado (art. 244.1) con las que debe competir, mientras que las relaciones de los administradores con el Estado o instituciones del Estado, dueñas del capital y bienes de producción y determinantes de sus objetivos, se rigen por el Derecho público (arts. 121 y 211).

No obstante, como ya dije en otra parte, por una lamentable cuando no intencionada confusión, en varias leyes y aun en la jurisprudencia se las ha catalogado entre las empresas privadas a las que según la Constitución son empresas públicas y hasta ha sido necesario una reforma a la *Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC)* para someter, no sin resistencia, a estas empresas a la Contraloría General del Estado.

La intención de catalogar estas empresas públicas y mixtas en el conjunto de las empresas privadas se puso de manifiesto cuando se trató de ceder las participaciones de las empresas públicas a los inversionistas del sector privado; este intento quedó fallido gracias a la sentencia del Tribunal Constitucional en la Resolución 193-2000-TP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 231 del 26 de diciembre del año 2000.

El área en la que más se han desarrollado estas empresas es la relativa a la explotación de hidrocarburos, energía eléctrica y telecomunicaciones, así como también en el campo de los servicios públicos que prestan los municipios y aunque la Constitución ecuatoriana antes de las reformas de 1996 protegía mejor a este sector público de las privatizaciones, fue mediante la *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada* (año 1993) cuando se emprendió una agresiva delegación de estas actividades a la inversión privada ecuatoriana y especialmente extranjera.

Los inversionistas han sido estimulados además por convenios y tratados internacionales que protegen sus inversiones, como es el caso del *Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados Nacionales de otros Estados –CIADI–* vigente, para el Ecuador, desde su publicación en el Registro Oficial No. 386 del 3 de marzo de 1986.

Desde 1998 el art. 247 de la Constitución legitima la concesión de la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables y en especial el petróleo a las empresas privadas tanto nacionales como extranjeras, lo cual no impide, sin embargo, que el Estado en cualquier momento recupere para si de modo exclusivo la exploración y explotación de tales recursos, por la vía de la expropiación si fuera del caso, la decisión para esto, por ahora, constitucionalmente compete al Jefe de Estado, responsable de la política sobre hidrocarburos.

Los contratos de concesión son contratos administrativos y como tales sujetos a la potestad estatal exorbitante en virtud de la cual puede modificarlos durante todo el tiempo de su vigencia, a menos que en los mismos contratos se hayan estipulado garantías y seguridades especiales por las que no puedan ser modificados en virtud de leyes u otros actos unilaterales del poder público (art. 271).

Conviene enfatizar que, por tratarse de inversiones para la producción y que ellas son autorizadas mediante contratos administrativos, el principio es que los contratos pueden ser modificados por el Estado en cualquier momento y siempre que haya razones de interés nacional que los justifiquen. Para que esto no ocurra hace falta que en el mismo contrato conste una o más cláusulas, por las que el Estado se haya obligado a respetar el texto original aunque se dicten leyes que modifiquen esa especie de contratos; esta es además la tesis del Tribunal Constitucional en la Resolución No. 0008-06-TC y 0010-06-TC.

Por lo que hace a las relaciones de las personas que presentan servicios en estas empresas y las instituciones a las que ellas pertenecen estaban redactadas mejor y más explícitamente en el texto de las disposiciones pertinentes de la Constitución de 1978-1979 (art. 125) antes de las reformas al respecto de 1996 que las flexibilizaron; la actual, después de las reformas de 1998 (art. 35.9) no ha podido recuperar la claridad de la de 1979, ni en lo tocante a las relaciones laborales, ni respecto de las actividades que por estratégicas estaban reservadas al Estado.

Favorece la flexibilización del Derecho laboral introducida en las relaciones de los trabajadores con las instituciones del Estado y las empresas públicas por las reformas constitucionales de 1996 la LOSCA y la deplorable sentencia del Tribunal Constitucional publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 440 del 12 de octubre del año 2004.

LA ACTIVIDAD FINANCIERA

Materia trascendental y delicada es la actividad financiera del Estado que tiene tres capítulos, cada uno de suma importancia: uno es de los tributos de los que se ocupa el Derecho tributario, otro es el Presupuesto que trata de los ingresos y gastos públicos y, por fin, el tercero trata de la administración del patrimonio estatal.⁹

Sostengo que si no en todas las materias de las que se ocupan estos capítulos, en algunas de ellas, por lo menos, hay espacio para innovaciones, con seguridad no revolucionarias pero sí transformadoras, como ninguna otra, mas para ello es menester mucho estudio, mucha más creatividad y todavía más valor y aun audacia para apartarse de las doctrinas y de las teorías que por repetidas por los especialistas son tenidas por verdades inconcusas.

El régimen tributario

No creo que haya mayores discrepancias acerca de que en la Constitución conste la potestad del Estado para crear tributos, modificarlos, derogarlos y establecer excepciones a la obligación de pagarlos, lo mismo que la determinación de los órganos del Estado a quienes se les atribuye la competencia para ejercer esa potestad, los instrumentos jurídicos de que ellos han de valerse y los principios básicos que han de guiar al legislador y a la administración en este campo.

Sin embargo, este es asunto que tiene íntima relación con el ordenamiento territorial del país y, por lo mismo, deben volver a discutirse los dos temas conjuntamente, por ahora el art. 226 de la Constitución prescribe que la fijación de la política tributaria es competencia del Gobierno Central, no susceptible de descentralización; parece que esto debe mantenerse a condición de que se impulse realmente la descentralización en todos los otros campos autorizados constitucionalmente, con el fin de fortalecer la participación ciudadana y el ordenamiento territorial que conduzca a mediano plazo el desarrollo armónico del país todo como dispone el art. 225 de la misma Constitución.

Asunto pendiente es este del reordenamiento territorial del país. Sobre él abundan iniciativas y de las que no me he ocupado en esta ocasión para no alejarme del tema que se me ha encargado y que versa de la Constitución económica; sin embargo, no puedo dejar de sostener que el reordenamiento territorial debe partir del objetivo de que las condiciones de vida digna lleguen a todos los rincones del país, de manera

9. Suplemento del R.O. No. 234 del 29 de diciembre del año 2000.

que nadie esté privado, al menos, de educación de calidad, de servicios de salud preventiva y de recuperación, trabajo digno, vivienda asimismo digna, movilización y recreación donde quiera que viva.

En cuanto al tema del régimen tributario, es tarea de las políticas públicas y de la educación formar la conciencia colectiva para transformar en virtud ciudadana el deber de “pagar los tributos establecidos por la ley” (art. 97.10), sustituir el espíritu rentista que, a causa de la producción del petróleo, a todos nos apoca, con la convicción de que el progreso duradero y efectivo es el que se sustenta en el trabajo productivo y que el presupuesto del Estado propio de un pueblo esforzado y digno es el que se alimenta de las contribuciones que pagan los ciudadanos.

Educarnos todos en el principio de que todos debemos pagar los tributos, pero que si hemos de pagar todos, más deben pagar los que más pueden, debe constituirse en el objetivo de todos los factores reales del poder en el Ecuador, para ello algo puede ayudar el que se sustituya el actual principio de proporcionalidad (art. 256) por el de progresividad, en el sentido de que la justicia tributaria supone que al regular los tributos que hemos de pagar, se debe tener en cuenta la capacidad contributiva y el sacrificio que para cada grupo de contribuyentes significa el tributo.¹⁰

Pero, debe mantenerse el mandato y debemos esforzarnos que la legislación secundaria cumpla que: “Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro, y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país”.

Para hacer realidad este mandato constitucional necesitamos el concurso de nuestros especialistas en materia tributaria, para que sin ignorar las dificultades para hacerlo realidad, nos provean de los medios para cumplir lo que nos manda la Constitución; miramos con simpatía los propósitos de la actual administración financiera de revertir la realidad actual en que los impuesto indirectos por naturaleza regresivos rindan más que los impuestos progresivos.

Conscientes de que la única inversión extranjera que merece ser bien recibida en el Ecuador debe ser la que sirve a su desarrollo integral, debemos adoptar la tesis de que se revisen los tratados de protección a la inversión extranjera, y cuando haya los de doble tributación, para incluir cláusulas por las cuales las empresas extranjeras paguen aquí los tributos de ley, incluso los de la renta de sus funcionarios en el Ecuador, y que este pago les exima del pago de tributos en los países de origen y que la evasión y cualquier forma de elusión aquí sean sancionadas en sus países de origen con las mismas sanciones con las que se sancionan allá los fraudes tributarios.

10. Julio César Trujillo, *Teoría del Estado en el Ecuador, Estudio de Derecho Constitucional*, p. 323.

El presupuesto

Herramienta complementaria de los planes y programas del Gobierno es el Presupuesto del Estado y así lo concibe el art. 256 de la Constitución Política de la República y por eso su preparación encarga al Presidente que, por lo antes dicho, es el responsable de la aprobación del plan que el Presupuesto ha de financiarlo y si bien el Congreso Nacional ha de aprobarlo, éste no tiene competencia para incrementar el monto estimado de los ingresos y de los egresos previstos en la pro forma presupuestaria o proyecto del Presidente.

Los especialistas encuentran serias dificultades en asegurar la vigencia de los principios que, sobre el presupuesto, consideran clásicos y merecedores de todo respeto, no obstante, con toda la admiración que guardo a los maestros del Derecho Presupuestario, es aquí donde debemos ser valerosamente innovadores, ya en el campo de los ingresos como en los de los egresos públicos.

No creo que la clasificación de los ingresos por su origen o la autonomía de las instituciones del Estado impidan que se registren todos los ingresos de todas las instituciones del Estado y decimos de todas sin excepción para saber el monto real de los recursos públicos y de la misma manera todos los egresos, con determinación de su destino, para conocer las necesidades que son atendidas por el Estado y sus instituciones, incluso las autónomas, y solo entonces juzgar si en cada institución y localidad se cumple el plan y si se cumple cómo se cumple, así como los programas tendientes a que en todo el Ecuador se creen las condiciones para que todos los habitantes gocen efectivamente de los derechos reconocidos constitucionalmente.

De los ingresos conocidos, el proveniente del crédito público ha de merecer cambios notables, sobre todo el que viene del exterior, sea en forma de préstamos reembolsables o no reembolsables, o a cualquier otro título; primero para clasificarlos si son fruto de tratados con otros Estados u organismos internacionales, o de contratos con la banca o proveedores extranjeros y aun ecuatorianos, para someter el endeudamiento a la responsabilidad y control compartido del Congreso y del Ejecutivo “aquel para que fije sus límites y condiciones generales y flexibles de monto, plazo, interés y éste la celebración de los instrumentos por los que se contraiga el empréstito y se estipulen los pormenores del mismo”.

Del capital extranjero como inversión me he ocupado ya y no volveré sobre el tema.

Sin desmerecer las respetables enseñanzas que clasifican los egresos en presupuesto de gasto y presupuesto de inversiones, nos parece que debe optarse por una clasificación que refleje las necesidades que hemos decidido satisfacer y al mismo tiempo establezca la prioridad con la que lo haremos de conformidad con la prescri-

ta en la Constitución, primero y luego según la establecida en las políticas públicas que deben estar recogidas en el plan y los programas que el Presupuesto ha de financiar.

De otra parte, sostenemos que hay que superar los criterios con arreglo a los cuales se incluye en el presupuesto de gastos improductivos los valores con los que se pagan los servicios de los maestros, investigadores, médicos, enfermeras/os, etc., que trabajan en la educación y la salud, en la creación de la ciencia y el desarrollo tecnológico, con subestimación de la trascendencia de estos servicios en el desarrollo del Ecuador y de los que depende determinadamente la economía en nuestros días y la movilidad social.

LA POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA

Las cuestiones monetaria y cambiaria han salido de la competencia del Ecuador desde que los gobernantes renunciaron a la soberanía del Estado en estas materias y no podemos dejar de precisar con dolor que fueron nuestros gobernantes quienes nos humillaron de este modo, porque fueron los presidentes de la República y la mayoría del Congreso quienes, sin consultar con el pueblo, atribuyeron al dólar de los Estados Unidos de América las funciones de la moneda en el país.¹¹

Si dejamos de lado la disparatada, aunque quizá demagógica propuesta de elevar a norma constitucional, la decisión de que el dólar sea la moneda ecuatoriana, el Ecuador tiene pocas opciones en esta materia, una podía ser no tratar de ella en la Constitución y dejarla para que la regule la ley, otra puede consistir en declarar la meta a la que, al respecto, deseamos llegar que no puede ser sino la de recuperar nuestra moneda, en los ámbitos interno, subregional o regional y, entre tanto, reconocer en una disposición transitoria, con amargura, la bochornosa verdad a la que nos condenaron los gobernantes que, en su hora, traicionaron la confianza que en ellos puso el pueblo para su desgracia, al atribuir, como ya dije, al dólar de los Estados Unidos de América las funciones de la moneda nacional.

Calificamos de disparatada la propuesta que, con el discurso de modernidad, se nos ofrece y que es la de declarar al dólar como moneda nacional, porque si el dólar de que se habla es el de los Estados Unidos de América, la propuesta no tiene asidero jurídico ni político, pues ya el mismo nombre delata que no es nuestra moneda, sino la de otra potencia y esta potencia jamás nos permitirá que maneemos su mone-

11. Esta ofensa de lesa patria fue legalizada en la Ley 2000-4, promulgada en el R.O. No. 34 del 13 de marzo del año 2000 y a la que nos referimos más arriba y que ahora se encuentra codificada en la *Ley Orgánica de Régimen Monetario y Banco del Estado*.

da como nuestra y que podamos decidir cuánta moneda se ha de emitir, cuál es el tipo de cambio de ésta con las otras monedas del mundo, y tantas otras decisiones inherentes a la soberanía monetaria.

Pero si lo que se nos ofrece es instituir el dólar ecuatoriano en lugar del sucre de la Constitución vigente, no tenemos otra explicación para esta vía torcida para volver a tener moneda ecuatoriana que el espíritu nada orgulloso de nuestra identidad y acaso servil de quienes esto ofrecen, ya que recuperar nuestra moneda será cuando lo hagamos con nuestro sello y con los nombres de nuestras mujeres o de nuestros hombres que, por fortuna, nos sobran.

LAS POLÍTICAS CREDITICIA Y OTRAS

Menos difícil es la fijación y la administración de la política crediticia, aunque para ello hace falta reformar las leyes que, a pretexto de liberalizar el mercado de capitales, le arrebataron al Estado la facultad de regular el mercado de capitales y controlar eficazmente al sistema financiero, para conciliar la necesidad de estimular el ahorro, auxiliar al aparato productivo y proteger al ahorrista para que confíe en la banca e instituciones del sistema y no en piratas que les venden ilusiones y a cambio les roban el dinero.

Las políticas públicas en el campo económico no pueden estar dissociadas de las políticas sociales y de éstas la creación de empleo digno, salario que garantice la existencia decorosa del trabajador y su familia, educación, salud, vivienda, recreación, movilización y transporte y otras necesidades cuya satisfacción exige el desarrollo humano y la libertad real que supere la libertad formal de que ahora gozamos la minoría.

LA COMPETENCIA

El Estado social y democrático de derecho con una economía social de mercado protege, por supuesto, la competencia entre empresas para que ninguna aproveche de ventajas doloosas que por ello se denominan desleales; pero, al mismo tiempo, protege también o debe proteger al consumidor.

La Constitución, a la vez, que ha de crear órganos de supervisión y control e investirlos de las facultades necesarias para que puedan reprimir la competencia desleal en cualquiera de sus formas, sea acuerdos para fijar precios, repartirse mercados, abusar de la posición dominante, etc., etc., pero además debe promover la competencia y para el objeto aplicar políticas que amplíen los mercados internos y habida cuenta la estrechez de estos fomentar las pequeñas y medianas empresas –PYMES–,

difundir las tecnologías intensivas en mano de obra, controlar la calidad y los precios, etc., etc.

El Estado puede constituirse en empresario, en especial para explotar los monopolios naturales y competir con la empresa privada que abuse o pueda abusar de la reducida dimensión del mercado, además de reconocer los derechos del consumidor, protegerlos aun con mecanismos jurisdiccionales y estimular las asociaciones de consumidores con potestades semipúblicas “para mejorar el nivel y la distribución de información de mercado y para impedir el abuso de ventajas de información”, evitar la concentración de la oferta, la publicidad engañosa, etc.

Hay que devolver al Estado la facultad de asumir las actividades económicas que “por su trascendencia y magnitud” pueden subordinar el poder político y/o la libertad ciudadana a los designios de quienes se dedican a ellas, sean inversionistas ecuatorianos o extranjeros.

LA INTEGRACIÓN

Un último tema del que se ocupa la Constitución económica es la integración subregional y latinoamericana; pero debido a que ésta depende de la voluntad de los otros Estados miembros de la CAN y de Latinoamérica, no me parece posible ir más allá de la disposición de que el Ecuador debe propugnarla y participar decididamente en los procesos en los que convengamos con los otros países, sin dejar de tener presentes las lecciones de pasadas experiencias.

La integración debemos concebirla como instrumento para fortalecer nuestra capacidad de negociación con las potencias del mundo y al mismo tiempo para conquistar la soberanía real de los Estados partícipes de la integración, aunque para ello debamos sacrificar algo de la soberanía formal de la que ahora nos ufamamos con grandes costos en todos los órdenes de la vida individual y social.

Me parece que un proyecto esperanzador es el de fundar el Banco Central del Sur que puede ayudar a financiar el desarrollo de Latinoamérica con el ahorro de los pueblos latinoamericanos y de acuerdo con las decisiones soberanas de los miembros del Banco, a condición de que se aparte del criterio de que los miembros han de tomar parte en las deliberaciones y sobre todo en las decisiones en proporción al capital que aporten; aquí hay espacio y oportunidad para quebrantar los principios y reglas con las que opera el capitalismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Bassols Coma, Martín, *Constitución y Sistema Económico*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1988, 2a. ed.
- Garrorena Morales, Ángel, *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1991, 4a. reimp.
- Láptev, V., redactor responsable, *Derecho Económico*, traducido del ruso por Lic. René Gómez Manzano, Moscú, Editorial Progreso, 1983.
- Latorre, Ángel, *Introducción al Derecho*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 2003.
- Locke, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, traducción y notas de Carlos Mellizo, Madrid, El libro de bolsillo, Filosofía, Alianza Editorial, 2000.
- Suplemento del R.O. No. 234 del 29 de diciembre del año 2000.
- Trujillo, Julio César, *Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de Derecho Constitucional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2006, 2a. ed.