



PYDLOS
ediciones

© de la presente edición: Universidad de Cuenca

El Buen Vivir en la Constitución Ecuatoriana 2008

Fernando Vega

ISBN: 978-9978-14-335-3

Derechos de autor: CUE-002674

Diseño y diagramación: Juan Francisco Amoroso

Corrección de estilo: Álvaro Campuzano

Impresión: Editorial Don Bosco-Centro Gráfico Salesiano

Tiraje: 300

Impreso en Ecuador

2016

Este libro ha sido debidamente examinado y valorado por evaluadores ajenos a PYDLOS EDICIONES, con el fin de garantizar la calidad científica del mismo.

Esta publicación es uno de los resultados del Proyecto de Investigación "Construcción conceptual y medición del Buen Vivir en los cantones de Cuenca y Nabón desde el análisis teórico y perceptivo de la población", aprobado por la Dirección de Investigación de la Universidad de Cuenca (DIUC) y, desarrollado por el Grupo de Investigación en Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) del Departamento de Espacio y Población de la Universidad de Cuenca.

Publicación financiada desde España por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía (AACID), en el marco del Proyecto de Investigación "El pensamiento sobre el buen vivir y mediciones alternativas" que forma parte del Proyecto de Cooperación Interuniversitaria para el "Fortalecimiento institucional (formación e investigación) de la Universidad de Cuenca (Ecuador) en materia de Buen Vivir y movilidad humana" (FIUCUHU) y el Centro de Investigación en Migraciones de la Universidad de Huelva (CIM).

EL BUEN VIVIR
EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA 2008

Índice

Introducción general	6
Introducción a la investigación del buen vivir en la Constitución de Montecristi (Ecuador, 2008)	11
1. El buen vivir en la Constitución	13
2. Democracia y participación	20
3. Justicia y derechos	27
4. Derechos humanos	43
5. Territorialidad	51
6. Territorios rurales	69
7. Territorios urbanos	91
8. Amazonía	95
9. Interculturalidad	97
10. Familias	105
11. Salud	112
12. Educación	131
13. Mujeres	140
14. Niños, niñas y adolescentes	143
15. Seguridad	146
16. Migraciones	150
17. Naturaleza	160
18. Economías	172
19. Trabajadores	189
20. Relaciones internacionales	197

Presentación general

El discurso del *sumak kawsay* o buen vivir y el intento de plasmarlo en un proyecto político en Ecuador ha dado mucho de qué hablar en favor y en contra, tanto desde la academia como desde el ámbito ideológico-político, e incluso desde los espacios de interacción entre el Estado y la ciudadanía. Hay quienes asumen este discurso en serio y con radicalidad como una propuesta alternativa al desarrollo, quienes debaten el tema en el marco de la búsqueda de salidas a la crisis civilizatoria del capitalismo, quienes lo usan como una idea movilizadora hacia la construcción de un Estado fuerte y distribuidor y, finalmente, quienes lo eluden y cuando lo mencionan solo lo hacen para trivializarlo y descalificarlo. Sea como fuere, tomado en serio o a la ligera, el *sumak kawsay* o buen vivir ya forma parte del lenguaje cotidiano que se ha ido construyendo en la última década.

A pesar de que para algunos el buen vivir se trataría de una moda que pasará con la era de la Revolución Ciudadana, no se pueden obviar algunos hechos importantes. En primer lugar, las propuestas, reflexiones y debates sobre el tema se inscriben en el contexto de la crisis planetaria del medio ambiente y de la pobreza y exclusión que espolean a los Estados y las sociedades del mundo a buscar alternativas al modelo de crecimiento infinito como solución para el bienestar y desarrollo de los territorios y poblaciones de los distintos continentes del globo. Estas inquietudes han sido gestadas y acompañadas por investigadores económicos, sociales y ecológicos, entre los que se incluyen varios premios nobel y líderes mundiales. En segundo lugar, el buen vivir ha sido plasmado en sendas Constituciones de dos Estados latinoamericanos: Ecuador y Bolivia.

Este hecho es relevante para la historia y dejará una huella que, aunque el polvo del tiempo llegue a cubrir eventualmente, el viento de la inquietud por encontrar mejores respuestas para la felicidad humana siempre volverá a descubrir como un hito imposible de ignorar. Se han producido dos documentos de trascendencia política para la humanidad en los que se propone una nueva convivencia, un nuevo pacto social en armonía con los derechos de la naturaleza, la biodiversidad, la diversidad cultural y étnica, con justicia social y democracia participativa, en el intento de crear una nueva economía no basada en la codicia y el lucro sino en la asociatividad y la solidaridad. En tercer lugar, al elaborar planes nacionales que pretenden realizar la propuesta del buen vivir, tanto el gobierno ecuatoriano como el boliviano han dado un paso más en el intento de concretar el sueño más o menos utópico planteado por sus Constituciones. El programa político de estos gobiernos se ha plasmado en Planes Nacionales para el buen vivir donde se plantean objetivos nacionales, políticas y metas que apuntan a volver operativos los principios y derechos constitucionales. Ello ha supuesto que los regímenes gubernamentales se vean obligados a realizar una hermenéutica de sus textos constitucionales, lo que implica elaborar acotaciones a los significados de sus respectivas cartas magnas.

Al igual que los textos constitucionales, los planes para el buen vivir son documentos que deben ser tomados en serio como objeto de análisis. En el caso ecuatoriano específicamente, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha privilegiado una lectura del buen vivir que, reformulando el concepto constituyente y constitucional, lo traduce como socialismo del buen vivir. Este enfoque privilegia la superación de las líneas de pobreza, el acceso a servicios básicos, la inversión en obra pública y la redistribución de los excedentes. Todo ello sustentado en un modelo que tiene como base la extracción de los recursos naturales, el cambio de la matriz energética y el rescate de un modelo productivo de sustitución de importaciones y de valor agregado con introducción de tecnologías de punta. Sin eliminar otros aspectos y dimensiones constitucionales del buen vivir, esta lectura selectiva por lo menos los deja en la penumbra.

A lo largo de los ya nueve años de gobierno de la Revolución Ciudadana, este giro hermenéutico al que nos hemos referido, ha sido

acompañado por una serie de leyes, decretos y políticas que apuntalan la construcción de un aparato estatal fuerte, concentrador y con rasgos autoritarios que, en la práctica, ha descalificado otras hermenéuticas posibles del buen vivir constitucional defendidas tanto por intelectuales del entorno de la investigación académica como de los movimientos sociales defensores de los derechos de la naturaleza y de los derechos ciudadanos -que, por esta razón, han originado formas de resistencia y protesta social-. En este sentido, es muy relevante contrastar el discurso y las acciones gubernamentales con los principios constitucionales e incluso con los mismos Planes del Buen Vivir donde se evidencian incoherencias y hasta contradicciones.

Desde el interior del actual gobierno ecuatoriano se han reconocido los límites de la Revolución Ciudadana. Notablemente, el propio presidente Rafael Correa ha aceptado en reiteradas ocasiones que no se han gestado rupturas estructurales con el pasado. Como afirmara al cumplirse cinco años de su presidencia: "el modelo de acumulación no lo hemos podido cambiar drásticamente. Básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación."¹ Asimismo, en el Plan del Buen Vivir del período 2013-2017 se acepta que no existen indicadores adecuados para tomarle el pulso al buen vivir, sino solo indicadores que básicamente se inspiran en el enfoque del crecimiento económico y del crecimiento de capacidades y oportunidades. Según la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), es indispensable construir nuevos indicadores holísticos que den cuenta de la novedosa propuesta de desarrollo alternativo que propone el buen vivir o, en la versión oficial, el Socialismo del buen vivir. Actualmente el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y otros organismos del Estado han recibido la tarea de construir una nueva métrica del buen vivir.

Es en este contexto que se inscribe el trabajo del Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) durante los años posteriores al 2008 y especialmente luego de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). Durante este periodo, el

1 "El desafío de Rafael Correa", *El Telégrafo* [Quito] 15 de enero 2012 <<http://www.eltelegrafo.com.ec/images/eltelegrafo/Especiales/2012/cinco-anios-Rafael-Correa.pdf>>

PYDLOS ha atravesado por una transición, que recogiendo su experiencia pasada y sus fortalezas en la creación de redes académicas entre varias universidades y en la formación de profesionales y ahora de investigadores, el PYDLOS pretende contribuir al debate académico sobre las alternativas de y al desarrollo que preocupan a la comunidad mundial. Dentro de este amplio marco, prestamos especial atención a la problemática ecuatoriana y a los procesos políticos y sociales gestados en torno a la implementación de las distintas propuestas del buen vivir. En esa dirección, el PYDLOS ha llevado adelante una investigación dentro del proyecto denominado: "Construcción conceptual y medición del buen vivir en los cantones de Cuenca y Nabón desde el análisis teórico y perceptivo de la población"².

Los textos que se presentan en esta serie son fruto de los esfuerzos por crear insumos para el análisis de la propuesta ecuatoriana del buen vivir durante los años de gobierno de la Revolución Ciudadana. Estos textos dan cuenta de las metodologías construidas para levantar los discursos sobre el buen vivir, tanto desde los actores estatales como desde diversos sectores de la población³. A partir de este análisis, se seleccionan y construyen indicadores relevantes que den cuenta de los avances, estancamientos y retrocesos en las aspiraciones de los proyectos de vida comunitarios y las realizaciones que se están construyendo en el encuentro o desencuentro entre el Estado y la población en la construcción del buen vivir.

2 Este proyecto es parte del banco de proyectos aprobados en concurso por la DIUC (Dirección de Investigación de la Universidad de Cuenca). El equipo a cargo de la investigación estuvo conformado por el Dr. Alejandro Guillén, en calidad de director y los investigadores del PYDLOS: Fernando Vega, Alexander Arias, Javier Ávila, Daniel Encalada, Pablo Tenorio, Nancy Déleg, Margarita Guillén, Mauricio Chica, Jenny Albarracín, Sebastián Endara, Paola Pila Guzmán y los investigadores adjuntos: Clemente Penalva, Francisco Francés, Antonio Alaminos, Oscar Santacreu de la Universidad de Alicante, Mauricio Phélan de la Universidad Central de Caracas y Jorge Guardiola y Fernando García de la Universidad de Granada. La investigación se llevó a cabo entre 2013 y 2015.

3 Cabe resaltar que con frecuencia utilizamos la expresión formas del buen vivir, en plural. Los resultados a los que hemos arribado a partir de investigaciones teóricas y de campo sobre el buen vivir, nos han llevado a la convicción de que no existe un solo buen vivir estandarizado, ni menos un solo modelo a ser implementado o impuesto por alguien. En cada territorio, población y cultura existen conceptualizaciones y concreciones diferentes sobre lo que se entiende por buen vivir. Las construcciones y deconstrucciones del buen vivir son histórica, territorial y culturalmente localizadas.

Introducción a la investigación del buen vivir en la Constitución de Montecristi (Ecuador, 2008)

El presente estudio consiste en un intento por releer de manera sincrónica la Constitución de Montecristi desde el enfoque general del sumak kawsay-buen vivir. Esta relectura se organiza a partir de distintos ejes temáticos presentes en la propia Constitución. Todos y cada uno de estos temas contienen la inspiración expresada en el preámbulo constitucional, donde se sintetiza la decisión fundamental del pacto social plasmado en Ecuador en 2008: construir "una nueva forma de convivencia en diversidad y armonía con la naturaleza".

A través de esta aproximación a la Constitución anhelamos permitir al investigador apropiarse del texto constitucional y rumiarlo detenidamente más allá de una revisión general y rápida. Se trata, entonces, de tomar en serio un texto distinto a cualquier otro: se trata de una Constitución, de una Carta Magna, de un pacto social asumido por todo un pueblo en una importante coyuntura de la historia reciente de Ecuador que abrió las puertas a un cambio transformador. Quienes lean este trabajo son pues invitados a realizar un recorrido guiado por la Constitución pensando en las implicaciones del sumak kawsay-buen vivir. Esperamos, además, que este aporte ahorre algunas energías a los lectores que pudieran cansarse de buscar una y otra vez los mismos textos en el volumen de la Constitución.

Somos conscientes de que hemos dejado de lado una lectura diacrónica del texto. Es decir, no indagamos aquí en cómo se produjo la Constitución, aunque eventualmente se hagan alusiones breves a tal proceso. Sin duda está pendiente la elaboración de un

estudio que consiga producir un relato sobre la historia reciente del Ecuador que nos permita comprender qué actores políticos, fuerzas sociales y corrientes intelectuales intervinieron en la producción del texto constitucional. Se requiere producir una hermenéutica de la Constitución de Montecristi al acecho de un principio básico conocido por los intérpretes literarios y jurídicos: “cuál era la intención del autor”. En este caso, esa interrogante evidentemente sería formulada en plural –“qué quisieron expresar los constituyentes”–, ya que el texto fue un producto colectivo. Creado en unas coordenadas espacio-temporales, culturales y políticas muy concretas, el texto constitucional no deja de ofrecer nuevas posibilidades. Como todo otro texto, cada nueva lectura puede plantear una interpretación renovada. Proceso interpretativo que, de hecho, ya ha venido ocurriendo.

Por lo demás, no se debe dejar de mencionar que la Constitución anunciada desde el gobierno como un “canto a la vida” que “duraría 300 años” ya ha sido modificada en años recientes a través de reformas y enmiendas altamente controversiales⁴. Al respecto, junto a las lecturas de la Constitución ofrecidas a continuación se podrán encontrar referencias puntuales a los cambios constitucionales mencionados y a sus consecuencias.

4 Nos referimos a la reformas propuestas por el Ejecutivo y aprobadas mediante consulta popular en 2011 y a las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional en 2015. Ver *Registro Oficial*, suplementos del 13 de julio de 2011 y del 21 de diciembre de 2015, respectivamente.

1. El buen vivir en la Constitución

En el preámbulo de la Constitución de Montecristi, a través de un texto muy breve se esboza, antes que una definición del buen vivir, el “desiderátum” fundamental de los ecuatorianos. “Decidimos construir: una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*” (15)⁵. Lo primero que se debe destacar es que se trata de una “nueva forma de convivencia”, lo que exige la superación de viejas formas sociales que han sido el resultado de procesos coloniales y expresan la hegemonía de las clases dominantes. Por eso precisamente esta nueva forma de convivencia tiene dos características fundamentales: se trata de una “convivencia en diversidad” y de una “convivencia en armonía con la naturaleza”. Estas dos características son el camino para alcanzar la meta constitucional primordial: del buen vivir o *sumak kawsay*.

En el mismo preámbulo se explicita lo que la vida en diversidad exige cuando se afirma la decisión de construir una “sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades”. En coherencia con este postulado, el Art. 1 de la Constitución define al Estado como “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”. En este postulado, como vemos, aparecen juntos los elementos de unidad y diversidad: el

5 Constitución de la República del Ecuador (Quito: Asamblea Constituyente, 2008).

Estado ecuatoriano, se debe remarcar, es "unitario, intercultural y plurinacional".

En esta línea, entre los deberes del Estado instituidos en el Art. 3 se incluyen las siguientes nuevas exigencias para la consecución del buen vivir:

3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.
5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.
7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país.

Se podría afirmar que en lo que acabamos de exponer ya está implícito todo el desarrollo de la Constitución. Este desarrollo se organiza del siguiente modo. Primero se tratan los principios, derechos y garantías del buen vivir (títulos II y III). En segundo lugar, la estructura de las funciones del Estado y la participación en el poder que posibiliten el buen vivir: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral y Participación y Control Social (Título IV). En tercer lugar, la organización territorial descentralizada que asegure el buen vivir en los territorios histórica, cultural y ecológicamente estructurados (título V). En cuarto se trata el régimen de desarrollo (título VI) y el régimen del buen vivir con sus respectivos sistemas de inclusión (título V). En quinto lugar, el buen vivir de las relaciones internacionales (título VII). Y finalmente se trata el buen vivir constitucional (título IX). A continuación observaremos con más detenimiento estos elementos.

A partir del capítulo segundo de la Constitución (Art. 12 y siguientes) se desarrollan los derechos constitucionales bajo el título 'Derechos del buen vivir'. En consecuencia, varios de estos artículos

mencionan los distintos derechos con una vinculación a la meta constitucional: "la consecución del buen vivir". Así ocurre con los siguientes derechos:

El derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir. (Art. 14)

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. (Art. 26)

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. (Art. 32)

Mención especial merece el Art. 74 donde el buen vivir de los pueblos y nacionalidades se vincula al ejercicio de los derechos colectivos:

Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado. (Art. 74)

Por otra parte, el capítulo sobre los derechos del buen vivir culmina con la enumeración de las responsabilidades de los ciudadanos y ciudadanas (Art 83), entre las que consta: "7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir".

Dentro del capítulo tercero, titulado 'Garantías constitucionales', en el Art. 85 se establece un criterio o principio para la formulación de políticas públicas de manera que garanticen los derechos constitucionales y hagan efectivos los derechos del buen vivir:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

En el título IV, 'Participación y organización del poder', capítulo primero, sección 'Organización colectiva', el Art. 97 otorga a las organizaciones amplias facultades para desarrollar formas alternativas de procesamiento de conflictos y formular propuestas e iniciativas que contribuyan al buen vivir:

Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir. Se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social.

A partir del Art. 97, en la Constitución se genera un lago silencio sobre la temática del buen vivir. Pero es importante recordar lo que se acaba de señalar: en el título IV se diseñan las estructuras del poder del Estado democrático y participativo cuya tarea es la construcción del buen vivir. Asimismo, en el título V se define la organización territorial descentralizada y pluricultural que llevaría el buen vivir a los territorios y comunidades. Las referencias explícitas al buen vivir vuelven a surgir con fuerza en el título VI, titulado 'Régimen de desarrollo', a partir del Art. 275:

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen

de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

El Art. 275 es importante porque agrega nuevas exigencias para la construcción del buen vivir tales como la necesidad de la equidad territorial, la descentralización, la participación y la transparencia en los procesos de planificación. Este artículo, además, enfatiza la necesidad de que las personas, pueblos y nacionalidades gocen de los derechos en el marco de la interculturalidad, del respeto a las diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza. En los siguientes artículos se desarrollan estas exigencias. Así, en el Art. 276, cuando se proponen los objetivos del régimen de desarrollo, aunque no se menciona explícitamente el buen vivir, estos objetivos se orientan a su consecución. En cambio, en el Art. 277, donde se establecen los deberes del Estado, la mención del buen vivir es explícita: "Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza".

Por otra parte, en el Art. 278 se establecen los deberes de las personas, colectividades y organizaciones para la consecución del buen vivir:

Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.
2. Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

Cabe subrayar pues que la consecución del buen vivir es corresponsabilidad del Estado y la sociedad. Tal corresponsabilidad se juega en los espacios de participación de la sociedad en todas las fases de planificación y ejecución de planes, proyectos y políticas públicas.

En el capítulo cuarto, al tratar el tema de la soberanía económica, en el Art. 283 se vincula el sistema económico social y solidario con la consecución del buen vivir:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

En el capítulo sexto, Art. 319, al tratar las formas de producción y su gestión, se vincula la participación organizada de la sociedad y el aporte de sus modos de producción al buen vivir, con especial atención a la protección de la naturaleza:

Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas. El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentaré la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional.

En el título VII, 'Régimen del buen vivir', aunque no existen menciones expresas al buen vivir, todo el articulado -que comienza en el Art. 340- se orienta al cumplimiento de los objetivos del buen vivir. Por lo demás, esto se ve reflejado en la estructura de los Planes

Nacionales del Buen Vivir (PNBV) preparados posteriormente por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). No obstante, dentro de esta sección de la Constitución sí hay una mención explícita al buen vivir. En torno a la ciencia, tecnología y ciencias ancestrales, en el Art. 385 se afirma:

El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad:

3. Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del buen vivir.

En consecuencia, en el Art. 387 se establecen los siguientes deberes del Estado:

Será responsabilidad del Estado:

1. Facilitar e impulsar la incorporación a la sociedad del conocimiento para alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo.

2. Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al *sumak kawsay*.

4. Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales.

Cabe resaltar la importancia de las culturas y conocimientos ancestrales como aporte a los insumos necesarios para la teorización y aplicación del buen vivir.

Sintetizando, lo que se podría denominar como el enfoque del *sumak kawsay*-buen vivir en la Constitución de Montecristi encuentra su expresión fundamental en el preámbulo constitucional. Este preámbulo inspira y estructura todo el texto constitucional, pero de manera particular orienta la formulación de los derechos del buen

vivir y el régimen del buen vivir. Más allá de estos dos títulos, en la Constitución no se menciona explícitamente el *sumak kawsay*-buen vivir. Sin embargo, este enfoque define aspectos clave como son la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, de justicia social y territorial, inclusivo, democrático y participativo, y el establecimiento de los derechos de la naturaleza y los derechos colectivos.

2. Democracia y participación

Los textos constitucionales relativos a la democracia, la participación y la organización son abundantes y rebasan las posibilidades de este estudio. Aquí solo vamos a mencionar los principales aspectos de la Constitución ecuatoriana vinculados a estos temas que resultan relevantes para el buen vivir.⁶

Cabe iniciar recuperando el enunciado del preámbulo constitucional, en el que los ecuatorianos acuerdan “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*”. Esta nueva forma de convivencia se concreta en los principios fundamentales que, de acuerdo con el Art. 1, definen el Ecuador como:

⁶ Una exposición más desarrollada y completa se puede encontrar en el estudio elaborado por Marco Salamea, *El déficit de la ciudadanía en el Ecuador* (Cuenca: Universidad de Cuenca, 2013).

Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Para garantizar el buen vivir, el Estado ecuatoriano deberá caracterizarse por ser un Estado de justicia y derechos, democrático, republicano, plurinacional, descentralizado y participativo. La primera característica -"Estado de derechos y justicia"- hace honor al calificativo de "garantista" otorgado a la Constitución. El carácter democrático del Estado se garantiza a continuación mediante la división de poderes -propia de una república- y el establecimiento de un gobierno descentralizado en los territorios y de manera eminente por la soberanía del pueblo que se ejerce mediante la participación para el control de la democracia.

La Constitución establece los principios fundamentales de los derechos consagrados en todas las Constituciones democráticas (Arts. 10 y 11) y, a continuación, los derechos del buen vivir (Arts. 12-83) y sus respectivas garantías (Arts. 84-94). Estos derechos del buen vivir tienen su correspondencia práctica en el régimen de desarrollo y del buen vivir (Arts. 275-339) con su correspondiente sistema de inclusión y equidad (Arts. 340-415). Entre tanto, en los Arts. 95 al 117 se establece la participación en democracia y la organización de las siguientes cinco funciones del poder estatal al servicio del buen vivir: función Legislativa (Arts. 118-140), Ejecutiva (Arts. 141-166), Judicial (Arts. 167-203), Participativa (Arts. 204-216) y Electoral (Arts. 217-237). La organización territorial y de los gobiernos descentralizados para hacer posible la construcción del buen vivir se establece en los Arts. 238 al 274.

Adentrándonos en el tema específico de la democracia cabe recoger lo que la Constitución establece en los principios del buen vivir democrático en su Art. 95:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...]. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

El artículo expuesto nos permite colegir que la calidad de la democracia del buen vivir se garantiza por el ejercicio del poder popular y ciudadano a través de la participación, como ya se anunciaba en el Art. 1 de la Constitución. De allí que la participación se establezca como un "principio, criterio y condición" de todos los procesos de interacción de la ciudadanía con el Estado (ver los Arts. 31, 64, 91, 157, 171, 209, 227, 340, entre otros). Toda la vida del Estado está atravesada, horizontal y verticalmente, por la participación ciudadana. Esto ocurre en todos los ámbitos de la política, la economía y la cultura, en todos los poderes del Estado y en todos los territorios, en todos los procesos de planificación, ejecución de políticas públicas y planes de desarrollo en los distintos niveles de gobierno (ver 'Derechos de participación', Art. 61 y siguientes). El Art. 100 es bastante explícito al respecto:

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos [...]. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

La Constitución no solamente garantiza la participación de los ciudadanos en general sino que actúa en favor de los grupos

vulnerables (Arts. 39, 45, 47, 48, 61, 65, entre otros), de los territorios, y de pueblos y nacionalidades para garantizar la inclusión, la equidad y la construcción del buen vivir plurinacional y pluricultural (Arts. del 57 al 85). Especial mención merecen la participación de los ciudadanos en la propuesta de leyes (Arts. 61 y 103), consultas populares (Art. 103), revocación de mandato (Arts. 105 y 106), como también la necesidad de la consulta previa a la ciudadanía en general (sobre temas que pueden afectar al ambiente ver el Art. 398), y la consulta previa, libre, informada y oportuna a los pueblos, comunidades y nacionalidades en temas que puedan afectar sus vidas e intereses (Arts. 57 numeral 7). En síntesis, la participación es la garantía del buen vivir de las personas, las comunidades, los pueblos y nacionalidades.

Frente a la necesidad de participación, en la Constitución se establece que esta puede ser individual o colectiva (Art. 95). Cuando la participación es colectiva, la Constitución reconoce todas las formas de participación organizada. Como se lee en el Art. 96:

Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

En consecuencia, en el Art. 97 se establecen las amplias iniciativas que todas las organizaciones pueden y deben desarrollar para contribuir al buen vivir:

Todas las organizaciones podrán desarrollar formas alternativas de mediación y solución de conflictos, en los casos que permita la ley; actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas,

ambientales, sociales y culturales; y las demás iniciativas que contribuyan al buen vivir. Se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social.

Asimismo, se garantizan todas las formas de organización en el mundo del trabajo y de la economía (Arts. 319, 320, 326, 329). Todas las formas de organización que garantizan la participación democrática se concretan con especial énfasis en los pueblos y nacionalidades indígenas, así como en las comunidades negras y montubias (Arts. 57, 58, 59). Esta garantía de formas de participación alcanza su punto más alto en el derecho a constituir circunscripciones territoriales especiales autónomas, con el mismo nivel de las categorías de división política general en regiones, cantones y parroquias (Art. 60). Se reconoce, entonces, una gran autonomía y margen de iniciativa a todas las organizaciones, llegándose incluso a reconocer su derecho a la resistencia (Art. 97, 98).

En conclusión, podemos afirmar que la democracia real y participativa ejercida de forma individual y colectiva resulta ser uno de los pilares fundamentales para la construcción del buen vivir ciudadano y comunitario. Esta participación es necesaria para garantizar la igualdad, la equidad en el acceso a derechos y servicios, cuando se trata de preservar los valores culturales y medioambientales en los territorios, y a la hora de diseñar los proyectos de vida y los planes de desarrollo que surgen desde las bases locales.

Finalmente, es necesario asentar una referencia con respecto a los cambios constitucionales introducidos con posterioridad a la aprobación plebiscitaria de la Constitución y que tienen relación directa o indirectamente con el tema de la democracia. En concreto, nos referimos aquí a las enmiendas llevadas a cabo por la Asamblea Nacional en 2015 (Artículos de enmienda 1, 2, 3 y 4).

Para empezar, a través del Art. 1 de esta enmienda se reformó el Art. 104 en sus incisos 3 y 4 de la Constitución. El artículo original rezaba:

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

La amplia garantía expresada en este texto fue reducida con la introducción de los siguientes cambios:

Artículo 1.- En el artículo 104: a) Al final del inciso tercero, suprímase el signo gramatical punto (.) y a continuación añádase la siguiente frase: "que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno."; y, b) En el inciso cuarto suprímase la frase "sobre cualquier asunto".

Al realizar las reformas, desde el gobierno se adujo que a través de ellas se ampliarían los derechos de los ciudadanos. Pero este argumento apenas puede sostenerse. Mediante los dos cambios introducidos prácticamente se mina el derecho establecido en la Constitución para que los ciudadanos puedan proponer por iniciativa propia consultas populares, ya que estas quedan reducidas a temas más bien intrascendentes.

Por otra parte, a través de los artículos 2, 3 y 4 de la enmienda que reforman los artículos 114, 142 y 144 de la Constitución, también bajo el argumento de ampliación de derechos -que puede ser válido solamente en lo que se refiere a la disminución de la edad para ser presidente/a de la república- se privilegian los derechos de la autoridad en ejercicio a ser reelegida indefinidamente, en perjuicio de las posibilidades de otros miembros de su partido y de otros candidatos en general. Los artículos originales en cuestión eran los siguientes:

Art. 114. Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán

renunciar al que desempeñan.

Art. 142. La Presidenta o Presidente de la República debe ser ecuatoriano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad a la fecha de inscripción de su candidatura, estar en goce de los derechos políticos y no encontrarse incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones establecidas en la Constitución.

Art. 144. [...] La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez.

Frente a estos artículos, las enmiendas respectivas fueron las siguientes:

Artículo 2. En el artículo 114, suprimase la frase "por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo". Añádase luego de la palabra "podrán" la frase: "postularse para".

Artículo 3. En el artículo 142, sustitúyanse las palabras "treinta y cinco" por "treinta".

Artículo 4. En el artículo 144, en el inciso segundo suprimase la frase "por una sola vez". Añádase luego de la palabra "podrá" la frase: "postularse para".

En los debates en favor y en contra de estas reformas, desde los discursos oficiales se ha presentado un mensaje implícito y explícito en el sentido de que la construcción del buen vivir solo estaría garantizada con la perpetuación de un líder indispensable, tipo caudillo. Esto habla poco en favor de una democracia sólida y madura cuya vitalidad permita el recambio de liderazgos y la alternancia de las autoridades en el poder. Sin embargo, se debe señalar el hecho de que a última hora, después de mucha propaganda en favor de la reelección inmediata y de modo indefinido, desde el poder Ejecutivo se envió a la Asamblea Nacional una transitoria que impedirá al propio presidente y otras autoridades actualmente en funciones presentarse como candidatos a las elecciones en 2017. Como se establece en la parte medular de esta transitoria:

Las enmiendas constitucionales a los artículos 114 y 144 segundo inciso de la Constitución de la República del Ecuador, referidas a los derechos de participación política, entrarán en vigencia desde el 24 de mayo de 2017.

Sin que se detenga el debate sobre este punto, a un año de las próximas elecciones presidenciales, la Corte Constitucional ha dado luz verde para una solicitud de consulta popular de iniciativa ciudadana (autodenominada "Rafael siempre contigo") para volver a enmendar dicha transitoria. En medio de esta incertidumbre, tanto en el sector del gobierno como en la oposición se manifiesta un empobrecimiento tanto de los liderazgos como de las propuestas políticas. Tendencia que no habla muy bien de la salud de la democracia en el Ecuador pos constituyente.

3. Justicia

En el título II de la Constitución, 'Sobre los derechos', en el capítulo primero, Art. 11, entre los principios que rigen los derechos se establece que los "derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento". En el numeral 9 de este mismo artículo, se señala como responsable al Estado "por: detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso".

El tema de los derechos se desarrolla a través de varios textos constitucionales. En primer lugar, de acuerdo con el Art. 3, el servicio de los derechos es uno de los deberes primordiales del Estado:

Son deberes primordiales del Estado:

Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Esta definición se recoge con fuerza en el Art. 11 numeral 9: el "más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución".

A lo largo de todo el texto constitucional, existe una permanente referencia a la vigencia y respeto de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales. Por ejemplo, en el Art. 11 numeral 3 se lee: los "derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación" (ver también Arts. 18 numeral 2; 27; 41; 57; 58; 93; 156; 158; 163; 171; 172; 216; 384; 398; 416 numeral 7; 417; 423 numeral 5; 424; 426; 428; 436 numerales 1 y 5).

Después de que se enumeran los principios de aplicación de los derechos (capítulo primero, Arts. 10 y 11), a partir del capítulo segundo del segundo título de la Constitución (Arts. 12-83) se desarrollan los 'Derechos del buen vivir'. Bajo este paraguas se incluyen todos los derechos civiles, sociales, políticos, económicos, culturales, individuales y colectivos, que en la doctrina de los derechos se denominan como de primera, segunda, tercera y cuarta generación. Lo importante de este título radica en que todos estos derechos se convierten en deberes del Estado. El Estado tiene pues la obligación de garantizar a los ecuatorianos el acceso a todos estos derechos. De allí el carácter

garantista de la Constitución que se verá reforzado por el tercer título centrado en las garantías jurisdiccionales. Cabe indicar que los derechos del buen vivir tienen un equivalente en la segunda parte de la Constitución en el sistema de inclusión social que pertenece al régimen del buen vivir (títulos VI y VII). Por ello la inclusión, la equidad, la justicia social, territorial y generacional constituyen el resultado de la vigencia de todos los derechos. Ya en el mismo Art. 1 se afirma que el Ecuador es un estado de derechos y justicia, y se añade tras una coma, *social*: Ecuador, entonces, es también un Estado de justicia social.

A modo de ejemplos, en el Art. 27 se establece que la justicia será una de las cualidades de la educación, y en el Art. 31, en torno al derecho al hábitat y la vivienda, se establece como uno de sus principios la justicia social. Dentro de los derechos de protección, en el Art. 75 leemos: "toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión". La práctica de la justicia hace parte de la lista de obligaciones de los ecuatorianos y ecuatorianas. En el Art. 83 numeral 9 se lee que los ciudadanos deberán "practicar la justicia y la solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios". Justicia y solidaridad son pues dos virtudes exigibles a los ciudadanos.

A continuación, la Constitución trata de las garantías jurisdiccionales (título III, Arts. 84 y siguientes), donde es preciso destacar los siguientes aspectos: la obligatoriedad de la Asamblea Nacional de adecuar las leyes a los estándares constitucionales y de los tratados internacionales (Art. 84); la sujeción de las políticas públicas a efectivizar los derechos y el buen vivir (Art. 85): y

las disposiciones que deben regir las garantías jurisdiccionales encaminadas a propiciar una administración de justicia democrática, ágil, oportuna, transparente y respetuosa del debido proceso (Art. 86). Inmediatamente a continuación, en la Constitución se recogen las figuras ya clásicas del habeas corpus (Art. 89) y el habeas data (Art. 92) y se incluyen dos figuras del derecho constitucional moderno: la acción de protección (Art. 88) que podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; y la acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional (Art. 94) contra sentencias o autos definitivos en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, que no hayan sido satisfechos por instancias inferiores.

Tras estas secciones y artículos que van configurando el escenario normativo del Estado de derechos y justicia con miras a la construcción del buen vivir, la Constitución se centra en la función Judicial a lo largo del capítulo cuarto sobre la estructura del Estado (Arts. 167-203). Revisemos a continuación la justicia que instituye la Carta Magna para garantizar el buen vivir plurinacional e intercultural de los ecuatorianos en el marco de una cultura de paz (Art. 3 numeral 8; Art. 249; Art. 393).

Cabe indicar que durante la realización de la Asamblea Constituyente (2007-2008), la mesa número 8, titulada 'Justicia y lucha contra la corrupción', fue la encargada de elaborar lo relativo a la función Judicial y de reformular lo que hasta entonces fue la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC). En el transcurso del proceso de la Asamblea, este último encargo fue sustraído de la mesa 8 y pasó a ser responsabilidad de la mesa 3, en cuyo seno se diseñó la nueva función de transparencia y control social. Dejando a un lado este tema, la mesa 8 partió de un diagnóstico de la situación de la justicia en la

reciente historia del país. Los resultados de este análisis reflejaban una justicia interna y externamente dependiente, lenta e ineficiente, corrupta y al servicio de los mejores postores de los grupos de poder fáctico. En síntesis, en la mesa 8 se caracterizó a la función Judicial como fracasada, colapsada y sin capacidad para cumplir con su razón de ser. El diseño constitucional pretendía superar esta lamentable situación y sentar las bases para una verdadera revolución de la justicia.

En tal virtud, el capítulo cuarto sobre la función Judicial se inicia con la proclamación de la fuente y origen de este poder estatal. Como se lee en el Art. 167: "la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución". Inmediatamente, en el Art. 168 se declaran como principios de la administración de justicia:

1. Independencia interna y externa.
2. Autonomía administrativa, económica y financiera.
3. Competencia exclusiva.
4. Gratuidad.
5. Publicidad y transparencia.
6. Oralidad.

Estos principios se complementan con lo establecido en el Art. 169:

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

El Art. 170 regula la carrera judicial para garantizar la idoneidad y capacidad, permanencia y remoción de los servidores y operadores de

justicia, a fin de que la calidad humana y profesional esté garantizada para el cumplimiento de uno de los más altos fines del Estado como es la administración de justicia:

Para el ingreso a la Función Judicial se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana. Se reconoce y garantiza la carrera judicial en la justicia ordinaria. Se garantizará la profesionalización mediante la formación continua y la evaluación periódica de las servidoras y servidores judiciales, como condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial.

El Art. 171, en coherencia con el carácter plurinacional del Estado establecido en el Art. 1, instaura el pluralismo jurídico al reconocer la jurisdicción indígena:

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

En la dirección de volver operativa la justicia con agilidad y cercanía al pueblo, la Constitución crea la figura de los jueces y los juzgados de paz (Art. 189; ver también Art. 178). Tales jueces:

Resolverán en equidad y tendrán competencia exclusiva y obligatoria para conocer aquellos conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones, que sean sometidos a su jurisdicción, de conformidad con la ley [...]. Las juezas y jueces de paz utilizarán mecanismos de conciliación, diálogo, acuerdo amistoso y otros practicados por la comunidad para adoptar sus resoluciones, que garantizarán y respetarán los derechos reconocidos por la Constitución. No será necesario el patrocinio de abogada o abogado [...]. Serán elegidos

por su comunidad, mediante un proceso cuya responsabilidad corresponde al Consejo de la Judicatura y permanecerán en funciones hasta que la propia comunidad decida su remoción, de acuerdo con la ley. Para ser jueza o juez de paz no se requerirá ser profesional en Derecho.

De manera coherente con el anterior artículo, en la Constitución, a través del Art. 190, se refuerzan los mecanismos de solución de conflictos:

Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir. En la contratación pública procederá el arbitraje en derecho, previo pronunciamiento favorable de la Procuraduría General del Estado, conforme a las condiciones establecidas en la ley.

En el Art. 193 se convoca a las universidades y facultades de derecho a contribuir con la asesoría y defensa de los ciudadanos de menores recursos. Todo esto nos lleva a colegir que el pluralismo jurídico y la democratización de la justicia tendrán que ser desarrolladas por los órganos competentes (Corte Constitucional, Consejo de la Judicatura) para la construcción de una sociedad que resuelva sus conflictos de manera dialogal y participativa, superando el carácter "litigante" que ha dominado la justicia ordinaria.

Dentro de otros temas relevantes para la defensa de los derechos de los ciudadanos y las colectividades, la Constitución refuerza, a través del Art. 191, la figura del defensor del pueblo:

La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos [...]. La Defensoría Pública es indivisible y funcionará de forma desconcentrada con autonomía administrativa, económica y financiera; estará representada por la Defensora Pública o el Defensor Público General y contará con recursos humanos, materiales y condiciones laborales equivalentes a las de la Fiscalía General del Estado.

La Defensoría Pública tendrá incluso, como lo establece el Art. 215, competencias extraterritoriales en apoyo de los migrantes.

Asimismo, la Constitución propende al fortalecimiento de la Fiscalía General del Estado (Art. 194) a fin de que cumpla los procesos de investigación procesal penal, la formulación de las acusaciones, y para que los jueces puedan juzgar con elementos de convicción la culpabilidad o inocencia del inculpado. La Carta Magna crea bajo la dirección de la Fiscalía el sistema nacional de protección de víctimas y testigos y otros participantes del proceso penal (Art. 198). Asimismo, estructura el sistema de rehabilitación social (Art. 201-203) que supera la visión punitiva de los centros de reclusión: "el sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad".

No debemos dejar de mencionar que en la Constitución se dispone que las instancias de control interno del Estado como parte del Estado de derechos y justicia son: la Función de Transparencia y Control Social -cuyo órgano es el Consejo de Participación Ciudadana y Control social- (Arts. 204-210), la Contraloría General del Estado (Arts. 211-212), y las Superintendencias (Art. 213).

Dentro de este recuento, es importante analizar las disposiciones constitucionales respecto de dos instituciones fundamentales al servicio de la renovación de la justicia y de la seguridad jurídica: el Consejo de la Judicatura y la Corte Constitucional. La primera instancia garantiza la independencia, autonomía y calidad de la justicia, y la segunda garantiza la seguridad jurídica del orden constitucional instaurado por el pacto social en la Asamblea de Plenos Poderes y ratificado en el referéndum aprobatorio del pueblo ecuatoriano.

En efecto, el Consejo de la Judicatura es instaurado en el Art. 178 como uno de los órganos de la Función Judicial: "el Consejo de

la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”, cuya composición y forma de designación se establecen en los Arts. 179 y 180:

Art. 179. El Consejo de la Judicatura se integrará por nueve vocales con sus respectivos suplentes, que durarán en el ejercicio de sus funciones seis años y no podrán ser reelegidos; para su conformación se propenderá a la paridad entre hombres y mujeres. [...]

Art. 180. [...] La designación de las vocales y los vocales del Consejo de la Judicatura y sus suplentes se realizará por concurso de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana. Se elegirán seis vocales profesionales en Derecho y tres profesionales en las áreas de administración, economía, gestión y otras afines.

Con el fin de garantizar la independencia, probidad, eficiencia y transparencia de la administración de justicia, las funciones de este Consejo se establecen en el Art. 181:

1. Definir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial.
2. Conocer y aprobar la proforma presupuestaria de la Función Judicial, con excepción de los órganos autónomos.
3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas.
4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial.
5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial. Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán con el voto conforme de cinco de sus vocales, salvo las suspensiones y destituciones que requerirán el voto favorable de siete de sus integrantes.

Por otra parte, la Constitución dedica en el título IX, ‘Supremacía de la Constitución’, sendos capítulos a los principios que fundamentan la supremacía de la Carta Magna, a la Corte Constitucional como órgano de interpretación y control constitucional, y a los mecanismos

para la reforma de la Constitución, que coronan el andamiaje del nuevo orden instaurado en el Estado constitucional de derechos y justicia. Aquí encontramos claves para la consecución del buen vivir de los ciudadanos, lograr la convivencia en la diversidad plurinacional intercultural, y armonizar los derechos individuales y colectivos con los derechos de la naturaleza.

En el capítulo primero (Arts. 424-428) se enuncian los principios que establecen la supremacía de la Constitución. Como se lee en el Art. 424:

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

En el Art. 426, al principio *pro homine* se añade el de *aplicación inmediata*:

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

Sin embargo, en previsión del incumplimiento de este principio, la Constitución contempla, en artículos anteriores, recursos extraordinarios ante la Corte Constitucional. Tales recursos son la consulta popular (Art. 104), la inconstitucionalidad de proyectos de ley (Art. 139), el estado de excepción (Art. 166), y la acción extraordinaria de protección (Art. 94; ver también Art. 437).

Dentro del capítulo segundo del título IX (Arts. 429-444), sobre la Corte Constitucional se establece en el Art. 429:

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia. Ejerce jurisdicción nacional y su sede es la ciudad de Quito. Las decisiones relacionadas con las atribuciones previstas en la Constitución serán adoptadas por el pleno de la Corte.

La majestad y superioridad de esta Corte se blinda de varias maneras para garantizar su soberanía e independencia en los Art. 430 y 431:

Art. 430. La Corte gozará de autonomía administrativa y financiera. [...]

Art. 431. Los miembros de la Corte Constitucional no estarán sujetos a juicio político ni podrán ser removidos por quienes los designen. No obstante, estarán sometidos a los mismos controles que el resto de autoridades públicas y responderán por los demás actos u omisiones que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Las atribuciones de la Corte Constitucional se declaran en el Art. 436. La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones que destacamos:

1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución.
2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad.
3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas.
4. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones extraordinarias de protección.
5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento.
6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante.
7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado.
8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad

de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

Finalmente, en el capítulo tercero se establecen los procedimientos y candados para asegurar la permanencia de la Constitución como fundamento del orden jurídico nacional. En el Art. 441 se señala que toda enmienda constitucional, cuando “no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución”, podrá realizarse mediante:

Referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. O por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

Frente a la reforma parcial se insiste en la condición de que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución. De acuerdo con lo reglamentado en el Art. 442, tal reforma podrá llevarse adelante por iniciativa presidencial, de la ciudadanía o de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. En última instancia, lo importante del procedimiento radica en el hecho de que toda reforma parcial de la Constitución solo podrá consagrarse mediante la aprobación plebiscitaria. La Corte Constitucional, por lo demás, siempre deberá vigilar los procesos de reforma (Art. 433). La convocatoria de una Asamblea Constituyente solo puede hacerse mediante consulta popular convocada por el Ejecutivo o por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional (Art. 444).

A modo de síntesis, se puede afirmar que las aspiraciones y decisiones expresadas en el preámbulo para construir el *sumak*

kawsay, que incluyen la diversidad plurinacional e intercultural, en armonía y respeto con los derechos de la naturaleza, exigen y demandan un Estado de derechos y justicia que tenga una base sólida en el ordenamiento jurídico de la Constitución. La estabilidad de este ordenamiento es fundamental para la consecución del buen vivir. Este ordenamiento está garantizado de manera especial por el título IX de la Constitución y por las conexiones internas con el articulado que a lo largo de todo el texto se remite a este título -como ocurre por ejemplo con la acción de protección extraordinaria y con los recursos de inconstitucionalidad e incumplimiento-.

La Constitución implementa las reformas necesarias en el sistema de justicia que permiten superar los vicios atávicos de la justicia al servicio de las clases dominantes de la época colonial y republicana. Tal justicia siempre ha estado marcada por el formalismo y el legalismo. Manoseada y sometida a los poderes económicos y políticos, no ha dejado de ser ineficiente e incapaz de ofrecer a los ciudadanos y a la sociedad los cauces para la solución de sus conflictos. Los aspectos más importantes de la reforma y modernización de la justicia radican en la instauración del pluralismo jurídico, la vigencia de los principios de independencia interna y externa de los jueces, la autonomía de la Función Judicial regida por el Consejo de la Judicatura, el fortalecimiento de la carrera judicial, y los mecanismos de selección de los jueces y demás operadores de justicia por concurso público de méritos y con vigilancia ciudadana.

En este punto no se puede dejar de señalar que la reforma a la Constitución de 2011 afectó a la justicia. Tal reforma permitió el control de los jueces por parte del Consejo de la Judicatura y abrió un camino para la vulneración de los derechos humanos, tanto más cuanto las reformas también se hicieron en el sentido de restringir ciertos derechos en temas de la caducidad de la prisión preventiva y

de la aplicación de medidas cautelares alternativas la privación de la libertad.

La mencionada reforma de la justicia del 2011 fue viabilizada mediante las siguientes dos preguntas.

Pregunta 4:

¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la constitución como lo establece el anexo 4?

Esta pregunta fue aprobada en consulta popular con el 52,02% a favor frente a un 47,98% en contra. Al margen de estos resultados, se registraron un 11,29% de votos nulos y blancos.

El mencionado anexo 4 reforma el Art. 20 del Régimen de Transición de la Constitución y en lo sustancial plantea lo siguiente:

Se disuelve el actual Pleno del Consejo de la Judicatura; en su reemplazo se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el Presidente de la República, uno por la Asamblea Nacional y uno por la Función de Transparencia y Control Social [...].

Por otra parte, la pregunta 5 de la reforma de 2011 planteaba:

¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el anexo 5?

Esta pregunta fue aprobada por un 52,66% de votos a favor frente a 47,34% en contra. Aparte, se registró un 12,83% de nulos y blancos.

El anexo 5 es mucho más extenso (tiene cuatro páginas) ya que reforma los siguientes artículos: 60, 65, 66, 72, 89, 99, 100, 101, 109 115,

157, 179, 180, 181, 183, 217, 255, 307, y 308. Además, este anexo suprime los artículos: 258, 261, 262, 263, 264, 269, 279 y 280. Estos últimos artículos fueron sustituidos integralmente por otros con la misma numeración. Además, a través de este mismo anexo, se reformaron los artículos de algunas de las leyes emanadas por la Asamblea Nacional vigentes hasta ese momento que eran coherentes con la Constitución.

Como se puede apreciar, la reforma de 2011 implicó una cirugía mayor en la estructura de la Función Judicial establecida por la Constitución, que en su parte medular dispone que el Consejo de la Judicatura se integrará por 5 miembros. Esto es, que será presidido por un representante del Ejecutivo y que los otros cuatro miembros serán designados por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional, pasando por el trámite del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 179 reformado).

No es objeto de nuestra lectura profundizar en el debate ocasionado por estas reformas, ni analizar sus consecuencias. Baste señalar que los principios de "independencia interna y externa de la justicia" y de "autonomía administrativa, económica y financiera" postulados en el Art. 167 numerales 1 y 2, fueron fuertemente conmovidos, y que la responsabilidad de aportar a la construcción del buen vivir desde la justicia pasó de las manos de la Función Judicial a las del Ejecutivo.

Por último, también es necesario mencionar las repercusiones sobre la Función Judicial que han tenido las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional en 2015. Nos referimos específicamente a las enmiendas 6 y 7 que reforman los Art. 211 y 212 de la Constitución.

Los textos originales de los artículos en cuestión eran los siguientes:

Art. 211. La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

Art. 212. Serán funciones de la Contraloría General del Estado, además de las que determine la ley:

2. Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.

Frente a estas disposiciones constitucionales, las enmiendas aprobadas fueron las siguientes:

Artículo 6: En el artículo 211, suprimase la frase "y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado".

Artículo 7: En el artículo 212 numeral 2, suprimanse las palabras "y gestiones" y sustitúyase la palabra "sujetas" por "sujetos".

En estas reformas hay una intención expresa y justificada por el gobierno ecuatoriano de restringir las competencias de la Contraloría que ha sido fuertemente cuestionado por la propia Contraloría, por juristas, políticos y sectores de la ciudadanía. A partir de la reforma, este órgano de control ya no tendría facultades para examinar la consecución de los objetivos del buen vivir ni las gestiones para alcanzarlo. Esta atribución recaería de facto en la Senplades, sin el suficiente sustento constitucional ni legal.

4. *Derechos humanos*

En la Constitución del Ecuador de 2008 se utiliza 388 veces el término derecho o derechos, 36 veces el término garantía o garantías, se hace referencia 28 veces a los derechos humanos, y 34 veces a los tratados o instrumentos internacionales.

En los principios fundamentales de la Constitución, al definir los deberes primordiales del Estado, en el Art. 3 se establece:

Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Complementariamente, cuando se definen los principios de aplicación de los derechos, en el Art. 10 se señala:

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

Y en el Art. 11 se ordena que estos derechos sean de inmediata y directa aplicación (numeral 3) y que de ninguna manera la aplicación de los tratados "excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento" (numerales 7 y 9).

De acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución reconoce el derecho de asilo (Art. 41), y

los derechos colectivos para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (cuya descripción se hace en los 21 numerales del Art. 57), que son extendidos también a los pueblos afroamericanos y montubios (Arts. 58 y 59). En el Art. 398 se apuntala el derecho a la consulta previa:

Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente [...]. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En el Art. 156 se responsabiliza a los Consejos Nacionales para la Igualdad de "asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos".

En el capítulo cuarto de la 'Organización del poder' se establece como la primera atribución del presidente de la república: "cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia". Y en el Art. 164 se exige que la facultad del presidente de decretar el estado de excepción esté regulada por la vigilancia constitucional e internacional de los derechos humanos:

El decreto que establezca el estado de excepción contendrá la determinación de la causal y su motivación, ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

En ese mismo título, al tratar de la Función Judicial, en el Art. 168 numeral 1 se establece que "los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley".

El Art. 171 consagra la independencia de la justicia consuetudinaria indígena que deberá ser ejercida sin contradecir los instrumentos de derechos internacionales. Asimismo, en el Art. 172, referido a los jueces de la justicia ordinaria, se indica que estos administrarán justicia con sujeción a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

En los Arts. 191, 192 la Constitución establece, como ya señaláramos anteriormente, la institución de la Defensoría Pública. De acuerdo con el modo en que es instituida, la Defensoría Pública debería actuar en las demandas de los ciudadanos contra el Estado y no solo en los litigios entre particulares.

En los Arts. 214, 215 y 216 se establece la figura del Defensor del Pueblo:

Art. 214: La Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior.

Art. 215: La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.

4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

En el Art. 384, la Constitución alerta que en la formulación de las leyes sobre comunicación: “el Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos”.

En el capítulo sobre las relaciones internacionales, en el Art. 416 numerales 6, 7, 8 y 9, la Constitución defiende los derechos de los migrantes y apela a los tratados de derechos humanos. En este marco, el estado ecuatoriano es el actor y sujeto de las siguientes acciones:

Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur (numeral 6).

Exige el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos (numeral 7).

Además, dentro del mismo Art. 416 en el numeral 8 se establece un principio muy importante a través del cual el Estado ecuatoriano condena toda forma de intervención y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia. El Estado, se lee en el mencionado literal: “condena toda forma de imperialismo, colonialismo, neocolonialismo, y reconoce el derecho de los pueblos a la resistencia y liberación de toda forma de opresión”. Finalmente, cabe destacar que la Constitución reconoce “al derecho internacional como norma de conducta” (Art. 416 numeral 9).

Al referirse propiamente a los tratados e instrumentos internacionales, en el Art. 417 se reitera el principio de la progresividad de derechos:

Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.

Adicionalmente, la Asamblea Nacional deberá estar atenta a la suscripción de tratados internacionales para precautelar que pudieran atender contra los derechos y garantías establecidas en la Constitución (Art. 419 numeral 4).

Los últimos textos significativos sobre derechos humanos se encuentran de manera expresa en el título IX sobre la supremacía de la Constitución. En el Art. 424, ya citado anteriormente, se establece un principio de favorabilidad de los derechos humanos, que podría ser denominado de favorabilidad cruzada: cuando la Constitución es más avanzada en favor de los derechos que los tratados se aplica lo que ésta establece, y cuando los tratados son más favorables entonces son éstos los que se aplican por sobre la Constitución. Como vemos, este principio equipara y supedita la Constitución a los tratados internacionales de derechos humanos. En coherencia con este principio, en el capítulo sobre la Corte Constitucional (Arts. 429-440) se establece a esta instancia como la máxima intérprete de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos firmados por el Ecuador y, además, se afirma que sus decisiones son vinculantes. Como es obvio suponer, los dictámenes de esta Corte no podrán ser contrarios a las disposiciones constitucionales ni a los tratados de derechos humanos (Art. 436).

Por otra parte, en el Art. 426 se establece la siguiente obligación:

Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales

de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

De acuerdo con el Art. 428, los jueces tendrán incluso la facultad de aportar a la jurisprudencia en progresión de derechos humanos:

Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. Si transcurrido el plazo previsto la Corte no se pronuncia, el perjudicado podrá interponer la acción correspondiente.

En conclusión, el Ejecutivo y todas las funciones del Estado, de manera especial la de Justicia, pero también todos los funcionarios públicos, tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

La Constitución apuesta por un mecanismo en favor de la progresividad de los derechos y de su jurisprudencia, estableciendo una suerte de relevo y emulación entre la Constitución y los tratados, de manera que la justicia siempre se incline por el derecho más favorable a la defensa de los seres humanos.

Por último, en la Constitución se llama la atención sobre ciertos ámbitos en los que las acciones del Estado podrían entrar en conflicto con los derechos humanos tanto individuales como colectivos. Tales

ámbitos son la comunicación, la opinión y la libertad de expresión, los proyectos extractivos, las intervenciones en territorios ancestrales, el uso de la facultad de declaratoria del estado de excepción, entre otros. Los constituyentes parecían estar conscientes de que el riesgo que supone tal conflicto era muy real.

Al respecto, no se puede concluir este acápite sin una referencia a las reformas y enmiendas constitucionales (de 2011 y 2015 respectivamente) que tienen consecuencias en el campo de los derechos humanos. Para empezar, en la reforma aprobada por consulta popular en 2011 se plantearon dos preguntas que, reformando el Art. 77 de la Constitución, atañen directamente a los derechos de las personas procesadas y a las que se les puede aplicar penas preventivas de privación de la libertad.

Como se lee en el anexo de la pregunta 1 incluida en la consulta:

La orden de prisión preventiva se mantendrá vigente y se suspenderá ipso jure el decurso del plazo de la prisión preventiva si por cualquier medio, la persona procesada ha evadido, retardado, evitado o impedido su juzgamiento mediante actos orientados a provocar su caducidad. Si la dilación ocurriera durante el proceso o produjera la caducidad, sea esta por acciones u omisiones de juezas, jueces, fiscales, defensor público, peritos o servidores de órganos auxiliares, se considerará que estos han incurrido en falta gravísima y deberán ser sancionados de conformidad con la ley.

Y en el anexo de la pregunta 2 de la consulta se lee:

El artículo 77 numeral 1 dirá: "La privación de la libertad no será la regla general y se aplicará para garantizar la comparecencia del imputado o acusado al proceso, el derecho de la víctima del delito a una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, y para asegurar el cumplimiento de la pena; procederá por orden escrita de jueza o juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. Se exceptúan los delitos flagrantes, en cuyo caso no podrá mantenerse a la persona detenida sin formula de juicio por más de veinticuatro horas. Las medidas no privativas de libertad se aplicarán de conformidad con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley".

El artículo 77 numeral 11 dirá: "La jueza o juez aplicará las medidas cautelares alternativas a la privación de libertad contempladas en la ley. Las sanciones alternativas se aplicarán de acuerdo con los casos, plazos, condiciones y requisitos establecidos en la ley".

Estas reformas fueron aprobadas con un 56,49% y 54,15% de votos afirmativos respectivamente. Las preocupaciones en relación con posibles afecciones a los derechos humanos son dos: la presión para establecer sanciones sobre los jueces que pueden sentirse obligados a inobservar el debido proceso, y la degradación de un principio constitucional al estatus de mera disposición legal que deja abiertas posibilidades para la discrecionalidad.

Por su parte, las enmiendas del 2015 incluyeron una reforma del Art. 384. Como lo establece este artículo:

Art. 384. El sistema de comunicación social asegurará el ejercicio de los derechos de la comunicación, la información y la libertad de expresión, y fortalecerá la participación ciudadana.

El sistema se conformará por las instituciones y actores de carácter público, las políticas y la normativa; y los actores privados, ciudadanos y comunitarios que se integren voluntariamente a él. El Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La ley definirá su organización, funcionamiento y las formas de participación ciudadana.

La modificación al Art. 384 se elaboró en los siguientes términos:

Artículo 14.- En el artículo 384, agréguese como primer inciso el siguiente texto: "La comunicación como un servicio público se prestará a través de medios públicos, privados y comunitarios".

Al respecto, cabe indicar que el concepto de la comunicación como servicio público ya fue introducido por el Legislativo en la Ley de Comunicación con anterioridad a la enmienda constitucional. Este cambio ya supuso un total irrespeto al principio de supremacía de la

Constitución: en la práctica, en lugar de que las leyes se sometan a la Constitución, esta debió ser reformada para adecuarse a una ley (que, por lo demás, también fue fruto de la consulta de 2011). Además de estas consideraciones, la enmienda en cuestión ha suscitado fuertes reservas dentro y fuera del país.⁷

5. Territorialidad

Aunque resulte obvio, se debe comenzar afirmando que el desiderátum plasmado en el preámbulo a la Constitución, donde se propone una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir o *sumak kawsay*, ha de realizarse en el territorio del Ecuador. Este es definido de una manera muy interesante en el Art. 4 de la Constitución, donde se supera la dimensión puramente física y se incorporan las dimensiones biológicas y antropológicas del territorio:

El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio supra yacente continental, insular y marítimo.

⁷ Para información sobre debates dentro del Ecuador, ver "Servicio público: la jaula para la prensa del Ecuador", *Fundamedios* 16 de diciembre de 2014 <www.fundamedios.org/tag/comunicacion-como-servicio-publico>. A nivel internacional, el tema ha preocupado a la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presidida por la colombiana Catalina Botero. Al respecto, ver "La comunicación como un servicio público preocupa a Relatoría" CRE Satelital <www.cre.com.ec/noticias/2015/05/08/99787/la-comunicacion-como-un-servicio-publico-preocupa-a-relatoria/ei>

En los primeros artículos de la Constitución se agregan importantes conceptos relativos al territorio nacional. Así, en el mismo Art. 4 se lee: "el territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión". En el Art. 5 se establece que "Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras". Asimismo, en el Art. 15 se declara al territorio "libre de la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional". Más adelante, en el Art. 83 se establece que: "los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible. Los ecuatorianos tienen el deber de defender el territorio y los recursos".

En el Art. 3 numeral 6, se enuncia que uno de los deberes fundamentales del Estado será: "promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización". Dado el lugar que ocupa este artículo en la Constitución tiene una importancia capital. En efecto, este artículo constituye uno de los ejes transversales del texto constitucional sobre la organización territorial del Estado y orienta las disposiciones frente a los planes para el buen vivir. Además, el Art. 3 es acogido y desarrollado en la normativa del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial.

En el Art. 9 encontramos una formulación en la que se afirma que "las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución". Si se relaciona esta formulación con el Art. 1, en el que se define al Ecuador como un Estado de derechos y justicia, podemos concluir que el territorio nacional es un territorio en

el que están vigentes los derechos, los deberes y la justicia para todos sus habitantes nacionales y extranjeros.

Como ya hemos repetido, de acuerdo con el Art. 1 de la Constitución, el Estado ecuatoriano es definido como "plurinacional e intercultural". La base histórica de tal Estado hunde sus raíces en los pueblos ancestrales, tal y como se lo reconoce en el Art. 5: "cuyo territorio está constituido por dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales". Esto implica que los territorios son diversos y se encuentran naturalmente y culturalmente estructurados. Por ello los derechos vigentes en los territorios deben ser gestionados con criterios de pertinencia cultural y ecológica. Como se verá, en coherencia con estos pronunciamientos tempranos, la Constitución establecerá en adelante los derechos colectivos de los pueblos en sus territorios (Art. 57), la posibilidad de circunscripciones territoriales especiales (Art. 60), y el pluralismo jurídico y la justicia indígena (Art. 171).

En efecto, tras reafirmar la indivisibilidad y unidad del territorio y la población ecuatorianas en el Art. 56, la Constitución establece en varios numerales del Art. 57, derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, negros y montubios (en lo que a estos últimos les sea aplicable, ver también los Arts. 58 y 59), que tienen relación con la propiedad de sus territorios y el usufructo de los mismo. Así, en el numeral 4 se lee que estos sectores tienen el derecho a: "conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles". En el numeral 5 se establece que las tierras de comunidades, pueblos y nacionalidades "estarán exentas del pago de tasas e impuestos" y que aquellas tienen el derecho de "mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita." Y en el numeral 11 se establece que estos sectores sociales tiene derecho a: "participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los

recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras y a no ser desplazados de sus tierras ancestrales”.

De acuerdo con las normas internacionales, el numeral 7 del Art. 57 establece también las precauciones necesarias para que estos territorios comunales sean protegidos de toda explotación arbitraria y ajena mediante el establecimiento de la “consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente”. Asimismo, se crean competencias propias sobre el manejo de las prácticas sociales y culturales de pueblos y nacionalidades en sus territorios. Como se lee en el numeral 8 del Art. 57, las comunidades, pueblos y nacionalidades tiene derecho a: “conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad”. Asimismo, de acuerdo con el numeral 9, estos sectores sociales tiene derecho a: “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral”. Por último, como lo establece el numeral 10, los sectores en cuestión tienen derecho a: “crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”. La consulta previa se completa con el numeral 17 que exige: “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos”.

Dentro del mismo Art. 57 en los numerales 12, 13 y 14 se establecen los derechos culturales que han de estar vigentes en los

territorios de los pueblos y nacionalidades. Estos sectores tienen derecho a:

Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; mantener sus medicinas y prácticas de medicina tradicional; recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados. (numeral 12)

Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. (numeral 13)

Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural; Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. (numeral 14)

Los numerales 15, 16 y 18 establecen los derechos de autoorganización y representación autónoma de los pueblos y nacionalidades, para autogobernarse y participar en los órganos oficiales de gobierno y mantener relaciones con otros pueblos, de manera especial cuando las fronteras internacionales los dividan. Los pueblos y nacionalidades tiene pues derecho a:

Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización. (numeral 15)

Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado. (numeral 16)

Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales. (numeral 18)

El numeral 21 del Art. 57 incluye un párrafo muy importante sobre los pueblos en aislamiento voluntario:

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

No debemos de dejar de mencionar una particularidad de la Constitución inducida por el fenómeno migratorio. En virtud de los derechos de los migrantes y sus familias y de la protección que el Estado debe brindarles, se reconoce a los países de destino migratorio como una extensión analógica del territorio nacional. En este sentido, se reconocen "circunscripciones en el exterior" para dar a los migrantes el derecho a elegir y a ser elegidos (Arts. 62 y 63), a nombrar sus representantes a la Asamblea Nacional y a ejercer otros derechos (Arts. 102, 104, 109 y 210). Además, el Estado se compromete a brindar servicios extraterritoriales a los migrantes en sus países de destino y a implementar políticas que podríamos llamar transnacionales, como la defensoría del pueblo y otros (Arts. 214, 219, 329, 371 y 374).

Antes de abordar el tratamiento constitucional a la organización territorial del Estado, todavía debemos recoger algunas referencias al tema del territorio presentes en los artículos que le preceden. Así, dentro los derechos de libertad, Art. 66 numeral 14, se establece el derecho a la movilidad en todo el territorio nacional:

El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente,

En esta línea, el territorio nacional es garantizado a los extranjeros como un lugar de acogida y protección:

Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.

Dentro del título IV, 'Participación y organización del poder', en el Art. 100 se establece la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno en los respectivos ámbitos territoriales:

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Los siguientes artículos garantizan la gobernabilidad y la seguridad del territorio (en el caso de estados de excepción, ver los Arts. 164-170):

Art. 155. El Ejecutivo tendrá en cada territorio un representante que controlará el cumplimiento de las políticas públicas del Ejecutivo y dirigirá y coordinará las actividades de sus servidoras y servidores públicos.

Art. 158. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

Art. 163. La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil,

cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

En el Art. 171 encontramos lo que la Constitución dispone sobre el pluralismo jurídico en los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas:

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad.

Todos estos derechos y garantías son reconocidos sin perjuicio de lo que dispone el Art. 182: "la Corte Nacional de Justicia tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede estará en Quito".

Ahora bien, con todos estos elementos previos, ya en cuanto a la 'Organización territorial del Estado' (Arts. 238 en adelante) cabe detenernos de manera pormenorizada. Dentro este título de la Constitución se desarrolla la definición del Estado planteada en el Art. 1:

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Esta definición permite comprender que la organización del territorio comience con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). El buen vivir de los territorios depende de la calidad de estos

gobiernos, antes llamados gobiernos locales o gobiernos de cercanías. En torno a tales gobiernos, en el Art. 238 se lee:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

En el Art. 242 se asignan los respectivos territorios: "el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales".

En el Art. 239 se deja muy en claro que el objetivo fundamental del régimen de los GAD es lograr la superación de los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo:

El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Para ello, los GAD tendrán facultades legislativas y ejecutivas en su respectivo nivel y territorio y en el ámbito de sus competencias (Art 240).

La Constitución establece además que la creación de circunscripciones territoriales especiales, de parroquias, cantones, distritos metropolitanos, provincias y regiones dependen de la voluntad y soberanía popular expresada en consulta popular y a iniciativa de sus autoridades electas. La creación de tales circunscripciones debe ser sancionada por la Asamblea Nacional y debe contar con el visto bueno de la Corte Constitucional (Arts. 242-247). Además, se reconoce

el protagonismo de las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas con la finalidad de que sean consideradas legalmente como unidades básicas de participación en los GAD y en el sistema nacional de planificación (Art. 248).

Los territorios fronterizos son tratados en la Constitución como franjas de atención especial. Sobre el territorio de las provincias amazónicas, en el Art. 250 se establece:

Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

Por su parte, la provincia de Galápagos tendrá un régimen especial de gobierno y ciertas restricciones de movilidad en consideración de su patrimonio natural (Art. 258). Por lo demás, las limitaciones impuestas a la población en atención a la conservación de los ecosistemas serán compensadas por el Estado (Art. 259).

A continuación, la Constitución establece un régimen de competencias concurrentes y exclusivas de los distintos niveles de gobierno en los territorios (Arts. 260-268). Tales competencias serán reguladas mediante un sistema nacional que contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno conforme a la ley (Art. 269). El régimen de competencias tiene como objetivos fundamentales: la planificación participativa y coordinada de todos los niveles de gobierno (Arts. 261 numeral 4; 262 numeral; 263 numeral 1; 264; 265 numeral 1, 267 numeral 1); el desarrollo de los territorios de manera justa y equilibrada en favor de la población (Arts. 261 numerales 1, 5, 6; 262 numerales 6, 7, 8; 263 numerales 6, 7; 264 numeral 2; 267 numerales 4, 8); garantizar el acceso a los servicios públicos que respondan a las necesidades básicas de la población (Arts. 262 numerales 3, 4; 263 numerales 2, 5; 264 numerales

3, 4, 5, 6, 7, 11, 12); y propender a la conservación de los ecosistemas y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (Arts. 261 numerales 7, 8; 262 numeral 2; 263 numeral 4; 264 numerales 8, 10, 12; 265 numeral 4).

Para lograr el funcionamiento descentralizado y autónomo de los GAD, la Constitución pretende asegurar la autonomía administrativa y financiera de los mismos mediante la transferencia segura y previsible de los recursos económicos desde el presupuesto nacional, con criterios de justicia distributiva y acciones afirmativas en favor de los territorios con mayores carencias en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. A tenor de los Arts. 270 y 271:

Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Art. 270).

Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas (271).

Los criterios que aseguran la consecución de la justicia y equidad territorial y de un desarrollo equilibrado y armónico se establecen en el Art. 272. La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. 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.

Toda descentralización que asuma competencias irá obligatoriamente acompañada de recursos que incluyan los costos directos e indirectos de la administración de la competencia respectiva (Art. 273). Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los GAD. Y aquellos GAD en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley (Art. 274).

En el título VI, 'Régimen de desarrollo' (Arts. 275 en adelante), se ratifican los principios rectores ya enunciados en los artículos anteriores. El régimen de desarrollo empieza con un enunciado orientado hacia la consecución del buen vivir. En el Art. 275 se lee:

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales mediante la planificación que propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Más específicamente, en el Art. 276 se listan los objetivos del régimen de desarrollo:

1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población.
2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo.
3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de

las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.

4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.

Estos principios y criterios también encuentran un eco en el título VII, 'Régimen del buen vivir' (Arts. 340 en adelante). Dentro del sistema nacional de inclusión y equidad social, los siguientes ámbitos de política pública se rigen bajo los principios de equidad social, poblacional, territorial, cultural, entre otros: educación (Arts. 343-357), salud (Arts. 358-366), seguridad social (Arts. 367-374), hábitat y vivienda (Arts. 375-376), cultura, deporte, comunicación social, ciencia y tecnología (Art. 377-388), gestión de riesgos, población y movilidad humana, transporte y seguridad humana (Arts. 389-394). Tales criterios deberán ser observados en todos los niveles de gobierno. Como se lee en el Art. 391:

El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad.

Dentro del mismo título VII, en el capítulo segundo sobre biodiversidad y recursos naturales (Arts. 394 y siguientes), en la sección primera, 'Naturaleza y ambiente', se vuelve a insistir en los principios que forzosamente tienen relación con la salud integral de los territorios y sus poblaciones. Así, en el Art. 395 se lee que la Constitución reconoce los siguientes principios ambientales:

1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural,

que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas.

2. Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles.

3. El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales.

4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

En el Art. 408, que inicia la sección sobre los recursos naturales, se señala:

Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes sólo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución. El Estado garantizará que los mecanismos de producción, consumo y uso de los recursos naturales y la energía preserven y recuperen los ciclos naturales y permitan condiciones de vida con dignidad.

Aunque la Constitución es parca con respecto al buen vivir de los territorios urbanos, en la sección sobre la biósfera, ecología urbana y energías alternativas, encontramos que en el Art. 415 se establece:

El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción, reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclovías.

A riesgo de ser incompletos, a continuación esbozamos una síntesis del buen vivir de los territorios en la Constitución.

Los territorios son ecológica, cultural e históricamente estructurados. Es importante rescatar que a partir de este planteamiento se establecen varias tipologías de territorio. Los diversos territorios surgen del cruce de datos georeferenciados de los sistemas ecológicos y los asentamientos humanos cultural y étnicamente diferenciados.

Territorios de asentamientos humanos urbanos. Estos incluyen los territorios metropolitanos, los territorios regionales, los territorios cantonales y los territorios parroquiales.

Territorios de asentamientos humanos rurales dispersos. Estos incluyen los territorios con poca densidad poblacional, que están ubicados en todas las regiones del Ecuador y pueden tener distintas características étnicas (mestizos, indígenas, afroamericanos, montubios).

Territorios de las circunscripciones territoriales especiales. Estos territorios pueden organizarse a nivel regional, pero también en los niveles provinciales y cantonales (mancomunidades). También pueden pertenecer a esta tipología las comunas. Pertenecen a esta tipología los territorios ancestrales de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Territorios de circunscripciones territoriales condicionados por su diversidad y fragilidad ecológica. Estos incluyen a la Amazonía, las islas Galápagos, la franja costera y el mar territorial, en donde rigen ciertas restricciones de movilidad e intervención. A esta tipología pueden también pertenecer los territorios de las cuencas hidrográficas.

Territorios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y zonas declaradas como intangibles. En estos territorios está prohibida toda actividad extractiva, incluida la explotación forestal.

Territorios de los pueblos en aislamiento voluntario. Estos constituyen espacios territoriales intangibles en los que rigen restricciones constitucionales absolutas.

Territorios fronterizos norte y sur. Estos territorios merecen una atención especial del Estado y en ellos rigen también restricciones y derechos especiales.

Circunscripciones extraterritoriales de los migrantes. En estas circunscripciones el Estado se hace presente mediante las políticas y servicios establecidos por la Constitución.

Esta tipificación territorial, como vemos, tiene en cuenta realidades geográficas, ecológicas, culturales y étnicas. Podemos entonces afirmar que la Constitución formula el nuevo modo de convivencia del territorio nacional sobre la base de la diversidad cultural y en armonía con la naturaleza. Esto permite organizar el Estado republicano, democrático, participativo y descentralizado. Esto es, instaurar los autogobiernos autónomos para hacer posible el acceso a los derechos y garantías del buen vivir, planificar y construir una sociedad de ciudadanos activos y capaces de contribuir al régimen de desarrollo, y fomentar la economía social y solidaria que proporcione a todos una alta calidad de vida y satisfaga necesidades con pertinencia, territorial, cultural y ecológica.

Antes de cerrar este acápite, es necesario mencionar los aspectos de las enmiendas constitucionales de 2015 que atañen a la temática de la territorialidad. En primer lugar, como se recordará, la enmienda 1, mediante la modificación del Art. 104 numeral 3, restringe las competencias de los GAD para realizar consultas populares: estas quedan restringidas a las competencias exclusivas de estos gobiernos (anteriormente ya hemos transcrito el anexo con el texto de la reforma). De modo semejante, con la enmienda 10 que

modifica los Arts. 261 y 264 también se restringen las competencias de los GAD para la planificación y construcción de infraestructura de salud y educación en sus jurisdicciones.

El Art. 261 numeral 6 originalmente establecía:

Art. 261. El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

Con la enmienda en cuestión, este texto constitucional fue cambiado del siguiente modo:

Artículo 10. En el artículo 261 numeral 6, a continuación del punto (.) inclúyase la siguiente frase: "Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos correspondientes en educación y salud."

Asimismo, el Art. 264 numeral 7, originalmente establecía:

Art. 264. Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

Tras la aprobación de la enmienda, el cambio realizado fue el siguiente:

Artículo 11. En el artículo 264 sustitúyase el numeral 7, por el siguiente texto: "7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación."

Para sustentar esta reforma, desde el gobierno se arguyó que era necesario dar más coherencia al régimen de competencias. Sin embargo, este cambio constitucional no deja de favorecer la concentración de competencias en el Ejecutivo nacional.

Finalmente, mediante la enmienda de la transitoria primera numeral 9 del régimen de transición, se suprimió el establecimiento de un plazo de 8 años para la constitución de regiones que formaba parte de la propuesta constitucional de un Estado más descentralizado. Este plazo límite fue prolongado *sine die*:

Artículo 15.- En la Disposición Transitoria PRIMERA, numeral 9, a continuación de la frase "regiones autónomas", sustitúyase el signo de puntuación coma (,) por el signo de punto (.) y suprimase la frase "que en ningún caso excederá de ocho años."

Más adelante, al referirnos a la región amazónica, retomaremos este problema. En todo caso, cabe subrayar que al proponer el modelo de organización territorial del Estado (Arts. 238 en adelante), la Constitución abre muchas posibilidades para lograr los propósitos del buen vivir. Sin embargo, de manera simultánea la Constitución establece un régimen de competencias bastante centralizador y un régimen de planificación y desarrollo muy dependiente del Ejecutivo nacional. Las dificultades y problemas entrañados en esta contradicción ya se podían prever desde la fase de redacción de la Constitución. Estos problemas hoy se han manifestado abiertamente y, sin duda, tarde o temprano, abocarán a nuevas reformas del texto constitucional.

6. Territorios rurales

Como dato introductorio tomado de la cartografía del censo de 2010, cabe indicar que el territorio nacional tiene una extensión total de 256.423,43 Km y los territorios urbanos 2.941.17 Km (esto es, 1,15 % del total). Cuando nos referimos al territorio rural, en el sentido de no urbano, estamos pues hablando del 98,85% del territorio del Ecuador. Si queremos entender como rurales a los territorios habitados no urbanos, en los que están prohibidas o muy restringidas las actividades antrópicas, se deben restar las áreas protegidas de parques nacionales. Estas corresponden a más de cuarenta unidades que suman un total de 11.425,81 Km (que corresponden al 4,45% del territorio nacional). Aun y con esta disminución, el territorio rural alcanzaría el 94,40% del territorio nacional. En lo que sigue vamos a recoger qué establece la Constitución sobre el buen vivir de la población dispersa en este vasto espacio de la patria.

Cabe indicar que según los datos del censo de 2010, en el territorio rural habitan 5'392.713 personas (37,23% de la población total). Esto implica que todavía uno de cada tres ecuatorianos vive en el campo. La población rural, además, se ubica mayoritariamente en las provincias de la Amazonía, la Sierra central y Esmeraldas. Por este motivo, cabe afirmar que la mayor parte de la población rural pertenece a la población indígena, afrodescendiente y montubia (asentada en Guayas, los Ríos y Manabí), así como a población campesina blanca y mestiza que habita en las provincias de menor

población indígena y negra. Añadamos finalmente que, como consta en los datos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, los mayores índices de pobreza y exclusión social se registran en los territorios y las poblaciones rurales del Ecuador.

Aspectos generales

Cabe rescatar el concepto de territorio esbozado en el Art. 4 de la Constitución: “el territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales”. Esta definición permite postular que los territorios están estructurados histórica, social, cultural, económica, política y ecológicamente. En virtud de esto, el buen vivir de los territorios debe ser abordado desde todas estas dimensiones. Los criterios de pertinencia cultural, territorial y ecológica, de hecho, atraviesan transversales toda la Constitución (Arts. 13; 14; 27; 32; 52 numeral 7; 97; 156; 238; 244; 250; 257; 275; 281; 284 numeral 5; 317; 340; 343; 348; 358; 375 numeral 3; 391; 395; 404; 405).

Un segundo aspecto que es necesario subrayar se encuentra en el Art. 1, donde se define al Estado como “democrático, unitario, intercultural, plurinacional y laico” y donde se reliega la propuesta del preámbulo de la Constitución en torno a crear una “nueva convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*”. En la medida en que los territorios están habitados por pueblos y nacionalidades con diversidad cultural, el buen vivir de los territorios solo puede alcanzarse a partir de los pueblos y culturas que lo habitan y desde sus proyectos de vida. No por casualidad sino por razones históricas, estos pueblos y culturas se ubican mayoritariamente en el ámbito rural. Asimismo, es por

razones históricas y estructurales que son esos mismos territorios y poblaciones las que han sido excluidas y empobrecidas.

Por este motivo también es indispensable recordar que uno de los deberes primordiales del Estado, como lo establece el Art. 3 en su numeral 6, es "promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización". Como ya señalamos, considerando el lugar que ocupa este artículo en la Constitución, tiene una importancia capital. De hecho, este artículo constituye uno de los ejes transversales del texto constitucional en la organización territorial del Estado y en las disposiciones que orientarán los planes de desarrollo para el buen vivir y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial.

También es importante recoger de nuevo el título V, sobre la organización territorial del Estado (Arts. 238 en adelante). En este título se desarrolla la definición del Estado del Art. 1 de la Constitución cuando se afirma que este:

Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Esta definición explica, insistimos, que la organización del territorio comience a partir de la definición de un concepto básico: los GAD. El buen vivir de los territorios va a depender de la calidad de estos gobiernos, antes llamados gobiernos locales o gobiernos de cercanías. Al respecto, cabe citar el Art. 238:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los

concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

En el Art. 242 se establece la estructura territorial-política del Ecuador: "el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales".

Finalmente, debemos recordar algunos artículos del régimen de desarrollo (Arts. 275 en adelante), donde se ratifican los aspectos rectores mencionados anteriormente. En el Art. 275 se lee: "el régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*". El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales "mediante la planificación que propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa [ver también Arts. 279-280], descentralizada, desconcentrada y transparente". Entre los objetivos del régimen de desarrollo, en el Art. 276 numeral 6 se incluye: "promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado".

Por otra parte, dentro del régimen del buen vivir (Arts. 340 en adelante), de acuerdo con el sistema nacional de inclusión y equidad social, todas las dimensiones de educación (Arts. 343-357), de salud (Arts. 358-366), seguridad social (Arts. 367-374), hábitat y vivienda (Arts. 375-376), cultura, deporte, comunicación social, ciencia y tecnología (Arts. 377-388), y gestión de riesgo, población y movilidad humana, transporte y seguridad humana (Arts. 389-394), se regirán bajo los principios de equidad social, poblacional y territorial, cultural entre

otros. Tales criterios deberán ser observados en todos los niveles de gobierno. Citemos textualmente el Art. 391:

El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad.

También es pertinente incluir en los aspectos generales los artículos sobre la biodiversidad, el patrimonio natural y ecosistemas y los recursos naturales. Todos estos aspectos se vinculan con la temática de la ruralidad.

En el Art. 400 se establece:

El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional. Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.

En el Art. 405, por otro lado, se establece:

El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas [...]. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión.

Y, por último, en el Art. 408 se establece:

Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico.

Los derechos de las personas en los territorios rurales

Siendo los territorios rurales los espacios donde se producen y reproducen los elementos necesarios para la vida, todo lo que la Constitución establece sobre temas ambientales, recursos naturales y estratégicos, conservación de ecosistemas y biodiversidad, tiene una especial pertinencia y aplicación a los territorios rurales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroamericanas, montubias y campesinas. Además, todo lo relacionado con la soberanía alimentaria y las economías campesinas está vinculado con la vida rural y campesina.

Del análisis de los derechos del buen vivir se deduce que para el buen vivir rural y campesino son fundamentales los siguientes derechos: el derecho al agua y el acceso a los servicios públicos (Arts. 12, 314 y 318), ya que sin agua el campo muere y con él su población; el derecho al acceso a la alimentación (Arts. 13, 281); el derecho a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación (Arts. 14, 276) y en consecuencia al uso de tecnologías limpias que no afecten los ecosistemas (Arts. 15, 413, 414); el derecho a una vivienda digna (Arts. 31, 66, 375); el derecho a la salud y a la atención de los grupos vulnerables (Arts. 31 y 38); y el derecho a la protección de la población campesina mediante la seguridad social (Arts. 34, 369).

Todos estos derechos se condensan en el Art. 66, en cuyo numeral 2 se lee:

El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

Este derecho a transitar libremente y a fijar residencia por el territorio nacional, obviamente debe tener vigencia en los territorios rurales y de manera especial en el caso de los territorios ancestrales indígenas.

Cuando los territorios pertenecen a los pueblos y nacionalidades entran a regir los derechos colectivos (Arts. 57-59). Esta circunstancia hace que en estos territorios se adquieran ciertos derechos vinculados a los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroamericanas y montubias, entre ellos: mantener la posesión y la propiedad de los territorios ancestrales (Art. 57 numeral 5); usufructuar, administrar y conservar los recursos de sus territorios y su biodiversidad –especialmente el agua, la fauna para la caza y pesca– (numerales 6, 8 y 12); ejercer cierta soberanía sobre sus territorios –consulta previa– (numeral 7); y limitación de actividades militares (numeral 20). Estos derechos se extreman en el caso de los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario, cuya violación supondría delito de etnocidio (numeral 21).

La ruralidad en la organización del poder y del territorio

En relación con la organización del poder y la organización territorial del Estado, dentro de la temática de la ruralidad resultan relevantes los artículos que vienen a continuación del Art. 238. En todo caso, se debe tener en cuenta que los territorios rurales se vinculan con las jurisdicciones y competencias del gobierno central, de los gobiernos provinciales, cantonales y de las parroquias rurales.

En síntesis, se debe subrayar que el buen vivir de los territorios rurales está vinculado al éxito de la planificación, administración y coordinación de los GAD, en distintos grados de implicación desde los gobiernos provinciales, pasando por los gobiernos cantonales hasta llegar a las parroquias rurales. El COOTAD lo explica en el Art. 24: “las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano”. Por lo que se

refiere al gobierno y planificación, los territorios rurales tienen una representación proporcional a la densidad poblacional del territorio –entre 3 y 7 representantes– en los Consejos Provinciales (Art. 252; ver también COOTAD Art. 45), y una representación también proporcional en los Consejos Cantonales (COOTAD Art. 56). A través de esta participación, los representantes de las parroquias rurales pueden incidir en los procesos de planificación y ejecución de los planes de desarrollo y ordenamiento provincial y cantonal, y en el ejercicio de las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Según el Art. 263, los territorios rurales están vinculados de manera especial con los gobiernos provinciales por las competencias concurrentes de: planificación territorial (numeral 1); sistema vial rural (numeral 2); gestión de las microcuencas (numeral 3); gestión ambiental (numeral 4); provisión de sistemas de riego (numeral 5); fomento de la actividad agropecuaria (numeral 6); fomento de la producción (numeral 7); y cogestión de la cooperación internacional (numeral 8). Desde el punto de vista legislativo, en estos ámbitos las ordenanzas provinciales serán de aplicación en el territorio rural de la provincia.

Por otro lado, de acuerdo con el Art. 264, los territorios rurales están vinculados de manera especial con los gobiernos cantonales por las competencias exclusivas y concurrentes de: planificación y ordenamiento territorial (numeral 1); control del uso y ocupación del suelo (numeral 2); provisión de servicios públicos (numeral 4); control del transporte y el tránsito (numeral 6); gestión de los catastros rurales (numeral 9); control y acceso a playas, riveras, lechos de río y lagunas (numerales 10 y 11); regulación y explotación de áridos y pétreos (numeral 12); y cogestión de la cooperación internacional (numeral 14). En estos ámbitos las ordenanzas municipales son aplicadas en sus jurisdicciones rurales.

A tenor del Art. 267, los territorios rurales dependen de las juntas parroquiales rurales. Por ello la junta parroquial está llamada a ser el centro local de la planificación y administración del buen vivir rural a través de la planificación participativa, de su capacidad de gestión y coordinación con los otros niveles de gobierno, y del ejercicio de sus competencias exclusivas. Para este propósito, además de todas las competencias concurrentes con los gobiernos provinciales y cantonales, las juntas parroquiales tienen dos competencias exclusivas: "promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base" (numeral 6); y "Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones" (numeral 8). En el ámbito de sus competencias, las juntas tendrán además facultades reglamentarias (Art. 240).

La importancia de la participación de la población rural en los procesos de planificación, veeduría y gobierno se destaca, no solo en el marco de la competencia exclusiva de las juntas parroquiales (numeral 6), sino también en el expreso reconocimiento plasmado en el Art. 248:

Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.

Por ello la legislación secundaria y el diseño de políticas, programas y proyectos para el sector rural tienen que garantizar una real y efectiva participación de sus habitantes. Tal participación deberá tomar en cuenta las potencialidades y limitaciones de los territorios, su diversidad geográfica y climática, y las prácticas culturales de sus habitantes en relación con los recursos.

Desde el punto de vista de los recursos a los que pueden acceder las parroquias rurales, según el Art. 272, la dotación de presupuesto para la satisfacción de las necesidades insatisfechas les resulta favorable, pero la cantidad de habitantes residente en el territorio juega en su contra. Según el Art. 274: "los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley". Esto haría suponer que los territorios rurales y sus poblaciones podrían beneficiarse de estos ingresos adicionales. Todo ello indica que la ruralidad, al estar tan supeditada a todos los niveles de gobierno, corre el peligro de permanecer como una periferia de todo el ordenamiento territorial. Cuanto más pequeñas sean las poblaciones rurales, mayor será el peligro que corren de ser excluidas.

En cuanto a otro ámbito del problema de la ruralidad, según la Constitución en sus Arts. 242 y 258, la provincia de Galápagos poseerá un régimen especial:

Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine. Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las Juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley [...]. Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente.

En consecuencia, los territorios rurales de Galápagos están sujetos a las peculiaridades de este régimen especial.

De igual manera, la Amazonía, según el Art. 250, es objeto de un tratamiento especial:

El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

En consecuencia, la inmensa ruralidad amazónica tiene que ser legislada, planificada y administrada bajo principios y criterios de pertinencia cultural y ecológica. Se debe considerar, además, la presencia en ese territorio de varias nacionalidades de pueblos indígenas y de colonos en distintos grados de integración a la vida de corte occidental.

Según el Art. 249, también están sujetas a disposiciones constitucionales especiales las franjas fronterizas, con un ancho de 40 Km, en las que se encuentren poblaciones de cantones y parroquias:

Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad.

Adicionalmente, cuando estas circunscripciones estén constituidas por pueblos indígenas que habiten a uno y otro lado de la frontera, se debe tener en cuenta lo prescrito por el Art. 7: "son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento: las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera". Ello confiere a estas poblaciones el derecho a una movilidad transfronteriza muy peculiar. De acuerdo al Art. 57, numeral 18, pueden: "mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales". Estos derechos son objeto, además, de políticas

binacionales fronterizas (Art. 423 numeral 5).

De acuerdo con el Art. 257:

En el marco de la organización político administrativa [por razones étnicas, culturales o ambientales de acuerdo con el Art. 252] podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

Cuando esto acontezca, las ruralidades de estos territorios quedarán también marcadas por estas decisiones colectivas de integración.

Conviene retrotraer a este contexto lo que se dispone en el Art. 415:

El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes. Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos. Se incentivará y facilitará el transporte terrestre no motorizado, en especial mediante el establecimiento de ciclo vías.

Si bien esta disposición se refiere a políticas urbanas, también resulta plenamente aplicable a los territorios rurales.

Por lo demás, el COOTAD ha desarrollado las disposiciones para regular el proceso de la conformación de las circunscripciones territoriales especiales de iniciativa local (ver también Arts. 93-103).

La ruralidad en el régimen de desarrollo y del buen vivir

El régimen del buen vivir confirma, amplía y precisa las disposiciones constitucionales de los derechos del buen vivir y de la organización territorial que atañen a los territorios rurales. Varios aspectos propios, por no decir exclusivos, de la ruralidad son tratados de manera cuidadosa en la relación del desarrollo con la ruralidad sintetizada en los principios de este régimen. Esto ocurre sobre todo en los siguientes numerales del Art. 276, donde se establecen obligaciones del Estado: Numeral 1: “mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población”. Numeral 2: “construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”. Numeral 4: “recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural”. Numeral 7: proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural”.

En esta misma dirección, cabe recoger el Art. 278 que demanda de las personas y colectividades su participación en la consecución del buen vivir:

Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles y producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

Aunque no sigamos la lógica de la numeración de los artículos constitucionales, puede ser interesante analizar lo que concierne a los territorios rurales desde lo más amplio y general para luego descender a lo más particular y concreto. Comencemos por las responsabilidades del Estado sobre el patrimonio natural y los ecosistemas, en áreas protegidas. Al respecto, en el Art. 405 se lee:

El sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas [...]. El Estado asignará los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del sistema, y fomentará la participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades que han habitado ancestralmente las áreas protegidas en su administración y gestión. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas, de acuerdo con la ley.

De igual manera, el Art. 406 se refiere a la protección y conservación de los ecosistemas frágiles:

El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.

También son parte del patrimonio inalienable y prescriptible del Estado los recursos naturales. De acuerdo con el Art. 408:

Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico.

Descendiendo hacia aspectos más precisos y específicos, veamos lo que dispone la Constitución sobre la biodiversidad y la biósfera en el Art. 400:

El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional. Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.

Más adelante, en el Art. 413 se establece:

El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

Y de acuerdo con el Art. 414:

El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.

Conviene introducir aquí lo que la Constitución establece sobre la gestión de riesgos en lo que pueda ser aplicable a los territorios y poblaciones rurales. En el Art. 389 se lee:

El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

Para cumplir con esta tarea el Estado cuenta con el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo. Entre los numerales de este artículo que describen las funciones de tal sistema cabe retener los siguientes:

1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir

vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.

7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo.

Dentro de este ámbito, en el Art. 390 se establece:

Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad.

Por lo que se refiere a los factores de producción del mundo de la economía rural y campesina, en el Art. 334 se establece:

El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá:

1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.
2. Desarrollar políticas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción.
3. Impulsar y apoyar el desarrollo y la difusión de conocimientos y tecnologías orientados a los procesos de producción [ver también Arts. 385 y 387].
4. Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado.
5. Promover los servicios financieros públicos y la democratización del crédito.

Asimismo, como consta en el Art. 335, el Estado velará por el

comercio justo, tema relevante para los productores del área rural y campesina:

El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos. El Estado definirá una política de precios orientada a proteger la producción nacional, establecerá los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

Siendo la economía campesina un factor importante de la economía popular y solidaria, su desarrollo y fortaleza se garantizan a través de una política económica cuyos objetivos con señaladas en el Art. 284: "Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural".

Detengámonos ahora en algunos factores fundamentales para la población y los territorios rurales: el acceso a la tierra, al agua y a la calidad del suelo. Respecto del acceso a la tierra, es importante recoger lo definido en el Art. 282:

El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental.

Por lo que se refiere al agua y al riego, es importante recoger el Art. 318:

El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria [...]. El Estado fortalecerá la

gestión y funcionamiento de las iniciativas comunitarias en torno a la gestión del agua y la prestación de los servicios públicos, mediante el incentivo de alianzas entre lo público y comunitario para la prestación de servicios. El Estado, a través de la autoridad única del agua, será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos por parte de los sectores público, privado y de la economía popular y solidaria, de acuerdo con la ley.

Asimismo, resulta especialmente relevante el Art. 411:

El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua.

Como podemos observar en estos dos artículos, el cuidado del agua, vital para la producción y la reproducción de la vida rural y para garantizar las actividades productivas al servicio de la vida, está garantizada por el Estado. En esta línea, se otorga un rol protagónico a la población rural en la gestión de los sistemas de agua para el consumo humano y para el riego.

Por lo que se refiere a la calidad del suelo, cabe destacar la importancia de los temas de desertificación y erosión que sufren los suelos rurales en el Ecuador. Problemas agravados por factores históricos de malas prácticas, pero actualmente también por efectos del cambio climático. Como se lee en Art. 409:

Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil. Se establecerá un marco normativo para su protección y uso sustentable que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación, la desertificación y la erosión. En áreas afectadas por procesos de degradación y

desertificación, el Estado desarrollará y estimulará proyectos de forestación, reforestación y revegetación que eviten el monocultivo y utilicen, de manera preferente, especies nativas y adaptadas a la zona.

Asimismo, en el Art. 410 se establece lo siguiente: “el Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de los suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria”.

Finalmente, resulta relevante que nos ocupemos de la soberanía alimentaria. Este es un tema recurrente a lo largo de toda la Constitución y tiene una importancia capital. Según el Art. 281: “la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente”. A partir de esta declaración, la Constitución establece una serie de responsabilidades del Estado que constituyen la base de un programa de políticas orientadas específicamente a los territorios y poblaciones rurales en 14 numerales:

1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
6. Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad

y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.

7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.

8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiadas para garantizar la soberanía alimentaria.

9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.

10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.

11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.

12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.

13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.

14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

Tipologías territoriales rurales que se derivan de la Constitución

A partir del tratamiento plasmado en la Constitución sobre los territorios, podemos caracterizar varias tipologías de territorios rurales. Estos territorios surgen del cruce de datos georeferenciados de los sistemas ecológicos y los asentamientos humanos cultural y étnicamente diferenciados:

1. Territorios de asentamientos humanos rurales dispersos. Incluyen territorios con poca densidad poblacional ubicados en todas las regiones del Ecuador. Pueden tener distintas características étnicas (mestizos, indígenas, afroamericanos, montubios). Su gobierno y administración están a cargo de las juntas de las parroquias rurales. Estos territorios tienen, por lo general, uno o más usos productivos por parte de la población: agrícola, ganadero, forestal, hortícola, minero, reserva forestal, acuífero, etc.

2. Territorios de las circunscripciones territoriales especiales. Estos territorios pueden organizarse a nivel regional, pero también en los niveles provinciales y cantonales (mancomunidades). Pertenecen a esta tipología los territorios ancestrales de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios en los que rigen los derechos colectivos y los estatutos pertinentes. También pueden pertenecer a esta tipología las comunas.

3. Territorios de circunscripciones territoriales condicionados por su diversidad y fragilidad ecología. Pertenecen a esta tipología la Amazonía, las islas Galápagos, la franja costera y el mar territorial, y los páramos y humedales como zonas de recarga hídrica, en los que rigen ciertas restricciones de movilidad e intervención. A esta tipología pueden también pertenecer los territorios de las cuencas hidrográficas. Son objeto de especial planificación y vigilancia del Estado central mediante el Ministerio de Medio Ambiente.

4. Territorios del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y zonas declaradas como intangibles. En estos territorios está prohibida toda actividad extractiva, incluida la explotación forestal. Están bajo tutela y vigilancia del Estado central con el apoyo de los GAD. En algunos casos, estos territorios están habitados por pueblos ancestrales con derechos colectivos propios.

5. Territorios de los pueblos en aislamiento voluntario. Estos territorios constituyen espacios intangibles en los que rigen restricciones constitucionales absolutas. En ellos es importante la conservación de la caza y la pesca, así como la libre movilidad de sus pobladores para ejercer y practicar sus hábitos seminómadas.

6. Territorios fronterizos norte y sur. Estos territorios merecen una atención especial del Estado y allí también rigen restricciones y derechos especiales. Los territorios fronterizos habitados por nacionalidades indígenas binacionales tienen también derechos especiales.

Como cierre, podemos afirmar que el COOTAD trata de recoger y desarrollar el carácter plurinacional y descentralizado del Estado, dando importancia a los GAD y a la participación de la ciudadanía en la elaboración de los proyectos comunitarios de vida, en la planificación de los territorios y en la implementación de las competencias exclusivas y concurrentes de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, se puede afirmar que el COOTAD contribuye a la construcción de un Estado en camino hacia el buen vivir de los territorios y sus poblaciones.

A partir de su tipificación territorial que tiene en cuenta dimensiones geográficas, ecológicas, culturales y étnicas, podemos decir que en la Constitución se formula el buen vivir rural y campesino como un nuevo modo de convivencia en el territorio rural nacional basado en la diversidad cultural y en la armonía con la naturaleza. Esta forma de organización del Estado republicano, democrático participativo y descentralizado, instaura los autogobiernos autónomos como vía para hacer posible el acceso de la población rural y

campesina a los derechos y garantías del buen vivir. Esto permite planificar y construir una sociedad de pobladores rurales activos y capaces de contribuir al régimen de desarrollo y a la economía social y solidaria que, a su vez, proporcione a todos una alta calidad de vida y la satisfacción de necesidades con pertinencia, territorial, cultural y ecológica.

7. Territorios urbanos

Resulta bastante llamativo que en la Constitución del 2008, en la que los términos "ciudadano", "ciudadana" y "ciudadanía" se repiten centenares de veces, la mención de la "ciudad" tenga tan poca presencia (apenas se menciona dos veces). Otros términos vienen a compensar esta ausencia: lo "urbano", el "cantón", el "municipio" y la "municipalidad", son otros tantos nombres para designar a la ciudad. Esta parquedad nos obliga a dar importancia al Art. 31 de la Constitución, el único donde se menciona expresamente a la ciudad:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Este artículo establece el “derecho a la ciudad” y “al disfrute pleno de la ciudad y de los espacios públicos”. Ello implica que la ciudad y los espacios públicos poseen algunas cualidades que todos los ciudadanos deben poder disfrutar, bajo el presupuesto de que no todos pueden hacerlo. Aquí se establecen, además, los principios de “sustentabilidad, justicia social y respeto a las diferentes culturas urbanas”, que redondean la idea de que el derecho a la ciudad debe ser equitativo e intercultural, como lo exige la Constitución. Luego se establece que este derecho a la ciudad se basa en “la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”, cuestiones vinculadas con el gobierno de la ciudad y la participación de los ciudadanos.

Mención aparte merece el principio de “equilibrio entre lo urbano y lo rural”. Este principio reaparece en el Art. 284 numeral 5, como una de las responsabilidades del Estado en lo que toca a las políticas económicas: “lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural”. Por otra parte, al tocar el tema de la seguridad alimentaria, en el Art. 281 también se menciona la necesidad de que se “promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos”. Asimismo, al tratar sobre el hábitat y la vivienda, tanto en el Art. 275 como en el Art. 376 se habla sobre “la necesidad de regular el uso del suelo urbano y rural”. Por último, en torno a la biósfera y la ecología urbana, en el Art. 415 se menciona “la necesidad de regular el crecimiento urbano.

Estas alusiones al derecho a disfrutar de la ciudad como parte de la justicia social y territorial se concretan en las competencias que la Constitución otorga, dentro del título ‘Organización territorial del Estado’, a los municipios que son los gobiernos descentralizados de las ciudades y cantones. Como se lee en el Art. 253:

Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular [...]. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.

Las principales competencias de los municipios, listadas en el Art. 264 y transcritas a continuación, están orientadas a garantizar el acceso a los servicios públicos y al espacio público:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, [...] con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, etc.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
11. Garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.

Una vez más, en torno a los temas del hábitat y la vivienda, un par de artículos más se refieren a las competencias municipales de regulación y planificación. Así, en el Art. 375 se lee: "el Estado, generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano". Y en el

Art. 376 se lee más extensamente:

Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de acuerdo con la ley. Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

De acuerdo con el Art. 264 numeral 8, los municipios son, además, responsables de la conservación del patrimonio tangible e intangible de las ciudades.

Para las ciudades de más de un millón de habitantes, la Constitución establece la creación de distritos metropolitanos. De acuerdo con el Art. 247: "el cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano". Asimismo, en el Art. 254 se lee:

Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.

Por último, en el Art. 258 se disponen regulaciones especiales para los municipios de las islas Galápagos.

A partir de lo expuesto, se puede afirmar que en la Constitución no se desarrolla mayormente el tema del buen vivir de las ciudades. Lejos de ello, el texto constitucional se limita a orientar de manera general el desarrollo sustentable, planificado y la administración participativa de las ciudades bajo la autoridad de los municipios, de manera que los habitantes puedan ejercer el derecho a disfrutar del espacio público de las ciudades y de los servicios públicos propios de la vida urbana. Todo ello en un clima de justicia social, respeto, igualdad e interculturalidad y procurando un equilibrio con el desarrollo de los territorios rurales aledaños. Cabe remarcar que los deberes del Estado,

establecidos en el Art. 3, son plenamente aplicables a los municipios. Asimismo, lo dispuesto por el Art. 14 se aplica también a las ciudades en lo relativo al derecho de los ciudadanos a disfrutar de un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir.

Para cerrar, aunque ya se hizo una referencia a las consecuencias de las enmiendas constitucionales de 2015 en el buen vivir de los territorios, cabe recordar que las enmiendas 1, 2 y 10 disminuyen las competencias de los GAD municipales. Adicionalmente, en 2016 en la Asamblea Nacional se está considerando la aprobación de una ley de ordenamiento territorial y del uso y gestión del suelo, que apunta a la creación de una superintendencia nacional de control del uso del suelo. En caso de aprobarse, esta ley limitaría significativamente la clásica competencia municipal de regulación del uso del suelo.

8. Amazonía

La Amazonía en su conjunto es contemplada en la Constitución como un territorio en el que se concentran diversidades humanas y naturales. En el marco de las disposiciones constitucionales que rigen para todos los territorios, la Amazonía contiene centros de asentamientos urbanos consolidados, asentamientos humanos rurales dispersos, y territorios de circunscripciones territoriales especiales. Estos últimos cuentan con derechos ancestrales y por su debilidad y fragilidad ecológica han sido reconocidos como parte del sistema de áreas protegidas y en algunos casos incluso han sido declarados intangibles por la presencia de pueblos en aislamiento voluntario.

A partir de las caracterizaciones de la Constitución, la Amazonía puede ser considerada una unidad regional. En efecto, se podrían invocar los Arts. 242-246 que posibilitan la creación de una región amazónica autónoma. Esta creación permitiría la creación de un gobierno descentralizado regional amazónico, con las competencias y recursos que le faculta y asigna la Carta Magna. El estatuto regional amazónico debería construirse como una separata de la Constitución en la que se enfaticen los derechos y preceptos que corresponden a las peculiaridades de su territorio y de sus pueblos.

La regionalización de la Amazonía concretaría la construcción de un Estado gobernado de manera descentralizada y desconcentrada. Sin embargo, este proceso que debe partir de la iniciativa de los GAD provinciales y que tendría un plazo de 8 años de acuerdo con las disposiciones transitorias de la Constitución, ha quedado en letra muerta. El gobierno central no ha mostrado interés en impulsar la regionalización de la Amazonía. Por el contrario, cualquier iniciativa en este sentido fue bloqueada por la propuesta de la Senplades de crear regiones transversales y equipotenciales. En este marco, algunas iniciativas planteadas desde la Amazonía no han prosperado. Adicionalmente, como se recordará, dentro de las enmiendas a la Constitución de 2015, el plazo original de 8 años establecido para la conformación de regiones –en la transitoria primera numeral 9– fue eliminado⁸.

El carácter biodiverso del territorio regional amazónico es una de sus principales características. Pero, además, este territorio es único por la convivencia armónica entre los pueblos y las nacionalidades que lo habitan. A partir del ejercicio de los derechos colectivos de estos ciudadanos y ciudadanas, se podría materializar la construcción del Estado plurinacional y pluricultural. Mediante este proceso, además,

8 Ver Art. 3. Registro Oficial Año III, N° 653. Quito, lunes 21 de diciembre de 2015, 3.

se impulsaría la convivencia armónica con la naturaleza, acatando el respeto de la biodiversidad y la sostenibilidad de los ecosistemas exigidos por los derechos de la naturaleza. A partir de este marco, la Amazonía propondría sus diversas formas de buen vivir que, en su conjunto, podrían construir una propuesta económica alternativa, de carácter solidario, al desarrollo capitalista y extractivista. El buen vivir de la Amazonía tendría como pilares fundamentales las riquezas intangibles de sus culturas y las riquezas naturales de su biodiversidad. Así, la región podría aumentar su prosperidad integral y aportar desde esa vitalidad a las otras regiones del país y a su unidad.

9. Interculturalidad

De acuerdo con el preámbulo de la Constitución, la definición del Ecuador como un Estado unitario, pluricultural y laico -establecida en el Art. 1-, se fundamenta en su historia rica en diversidades de pueblos, culturas, sabidurías, cosmovisiones y espiritualidades, y en los procesos de luchas liberadoras y reivindicativas. A partir de este fundamento, toda la Constitución está atravesada por la plurinacionalidad y la pluriculturalidad. Todos los capítulos, de hecho, están teñidos por la coloración de esta diversidad, que se expresa también en la historia y geografía de los territorios (Art. 4).

La Constitución concibe la plurinacionalidad y la pluriculturalidad bajo dos aspectos. Por un lado, como convivencia, fortalecimiento y permanencia de la diversidad de pueblos y culturas en tanto que elementos esenciales de la identidad nacional. Como se lee en el Art. 21:

Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

Por otro lado, la plurinacionalidad y la pluriculturalidad se entienden en la Constitución como relaciones de diálogo, intercambio y enriquecimiento entre culturas, bajo el concepto de interculturalidad. En otras palabras, los pueblos y culturas no se conciben de manera aislada sino a través de sus interrelaciones. Varios textos constitucionales abundan en esta concepción. En el Art. 28, por ejemplo, se lee: "es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones". Definiciones similares en torno a la interculturalidad se pueden hallar en los siguientes artículos: 2; 16; 27; 28; 32; 57, 14; 77,10; 95; 156; 217; 249; 257; 275; 340; 343; 347, 9; 358; 375, 3; 378; 416 numeral 10; y 423 numeral 4.

En la Constitución se entiende al término cultura, de un modo general e integral, como el conjunto de todas las culturas existentes en el territorio nacional a las que se considera como la base de la unidad e identidad nacionales. Bajo esta concepción, por lo demás, se desarrolla el acápito de cultura (Arts. 377-380), dentro del 'Régimen del buen vivir' (Arts. 340 y siguientes). A este vasto conjunto de culturas, se le denomina patrimonio cultural (ver los Arts. 3 numeral, 7; 57

numeral 13; 83; 264 numeral 8; 276 numeral 7; 377; 379; 380; y 423 numeral 4). El patrimonio cultural, por otro lado, aparece íntimamente vinculado al patrimonio natural geográfico y biodiverso. Como se lee ya desde el Art.1: "los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible". Otras menciones al patrimonio natural se las encuentra en los Arts.: 3 numeral 7; 14; 73; 83 numeral 13; 258; 276 numerales 4, 5 y 7; 317 y 318.

El patrimonio cultural, por su parte, abarca todos los aspectos tangibles e intangibles de la cultura sobre los que el Estado debe responder. Como se establece en el Art. 380, el Estado debe:

Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador.

Dentro de este ámbito, a través del Art. 377, la Constitución reconoce a todos los ecuatorianos y ecuatorianas los derechos de tercera generación o derechos culturales como derechos del buen vivir: "se garantiza el ejercicio pleno de los derechos culturales." Entre estos derechos reconocidos a todas las personas constan el derecho a: la identidad cultural (Art. 11 numeral 2), la comunicación intercultural (Art. 16 numeral 1), la pertenencia a una o varias comunidades culturales, el conocer la memoria histórica de la propia cultura, la difusión de expresiones culturales y la invocación de la cultura como defensa de derechos (Art. 21). Asimismo, las personas tienen derecho a desarrollar la capacidad creativa de sus culturas, a beneficiarse de las actividades artísticas y culturales (Art. 22), y a participar en el espacio público como ámbito de deliberación e intercambio intercultural (Art. 23). Las únicas limitaciones al derecho a hacer valer la propia cultura

son los principios constitucionales: "no se podrá invocar la cultura cuando se atente contra los derechos reconocidos en la Constitución" (Art. 21 y Art. 171 relativo a la justicia indígena).

El Estado, de acuerdo con el Art. 378, tiene la rectoría en el ámbito de la cultura. Entre sus deberes están: "proteger el patrimonio cultural del país" (Art. 3); "velar, preservar, promover y apoyar la cultura" (Art. 380 numerales del 1 al 7); y "elaborar políticas culturales y promoverlas con los fondos necesarios" (Art. 380 numeral 8).

Un aspecto adicional que cabe señalar es que la Constitución califica a la cultura que debe primar en el territorio nacional y ser garantizada por el Estado como "una cultura de paz". En esta línea, es una obligación del Estado "garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción" (Art. 3 numeral 8). Esta cualidad de la cultura aparece de nuevo cuando se menciona a los territorios fronterizos (Art. 249) y en el acápite sobre seguridad humana dentro del régimen del buen vivir: "el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación" (Art. 393).

Finalmente, el buen vivir en lo que atañe a la diversidad cultural también está garantizado por la laicidad del Estado. Esto es así en la medida en que la diversidad cultural implica también la diversidad religiosa (reconocida desde el preámbulo constitucional) de los ciudadanos y las colectividades. En este sentido, el Estado reconoce los derechos ligados a la libertad de pensamiento, opinión y credo religioso, así como los derechos de práctica religiosa individual y colectiva, con la única condición del respeto de la libertad de los otros y de quienes tienen posturas y prácticas diferentes.

Por otro lado, en la Constitución se utiliza el término cultura o culturas para designar en particular a una o varias de las culturas que forman parte del patrimonio cultural del Ecuador, en el espíritu del preámbulo y del Art. 1 (ver los Arts. 11 numeral 2; 13; 21; 23; 27; 28; 29, etc.). En estas ocasiones, la Constitución se refiere expresamente a la diversidad cultural y las relaciones interculturales. Por lo demás, las culturas son consideradas y tratadas dentro de los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, afroamericanas y montubias (Arts. 56 al 60). En este marco, el Estado está obligado a desarrollar acciones afirmativas en favor de los derechos y la protección de las culturas. Como se lee en el Art. 380:

Serán responsabilidades del Estado: 1. Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador.

Desde esta perspectiva, el Estado acoge en su estructura la interculturalidad en las siguientes instancias: el Consejo de Igualdad Plurinacional adscrito al Ejecutivo (Arts. 156 y 157); el sistema judicial, al aceptar el pluralismo jurídico (Art. 189); la legislatura bajo las obligaciones de las consultas previa y pre legislativa (Arts. 57 numeral 7 y numeral 17); el Consejo de Participación y Control Social, que debe conformarse con inclusión y participación plurinacional; además, se debe velar por la participación en el acceso de los miembros de pueblos y nacionalidades a todos los estamentos del poder y del servicio público (Arts. 204 a 21; ver también 'Derechos de participación' Arts. 61 numeral 7 y 85 numeral 3).

Ya que los derechos culturales deben ser entendidos en el marco de la plurinacionalidad, todos los derechos deben ser ejercidos

de forma intercultural. Por esta razón, la interculturalidad se convierte en uno de los principios de la convivencia y la gobernanza del Estado (Arts. 11 y 37). Este principio debe regir todas las políticas del Estado y debe ser demandado por la sociedad. Como se lee en el Art. 85: "las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad" (ver también Art. 97).

El principio de interculturalidad deberá pues guiar: la organización territorial (Art. 257); el régimen de desarrollo (Arts. 275-277); el sistema de inclusión social (Art. 340); la gestión y calidad del ambiente (Art. 395 numeral 1); la participación política y democrática (Art. 95); la educación (Art. 27) y en especial la educación bilingüe (Arts. 343-347); la salud (Arts. 32; 358; 363 numeral 4); la atención a los grupos vulnerables (Art. 38); la educación de los niños, niñas y adolescentes (Art. 45); la seguridad alimentaria (Art. 281); la seguridad social (Art. 34); y el acceso a la vivienda (Art. 375).

El carácter plurinacional del Estado obliga a que toda la vida social, política y económica esté atravesada por la interculturalidad, tanto en el ámbito territorial, urbano y rural, como en el ámbito de las diversidades étnicas. Desde la vertiente territorial, las consideraciones interculturales se expresan en la organización del territorio que toma en cuenta la presencia de pueblos y nacionalidades, abriendo la posibilidad de crear circunscripciones territoriales especiales aglutinadas por criterios culturales. De acuerdo con el Art. 60: "los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación". Complementariamente, como se indica en el Art. 57, la cultura de los pueblos y nacionalidades está vinculada a la posesión de los territorios y a la autonomía relativa de sus gobiernos para gestionar su propia cultura. Asimismo, en la

Constitución se reconocen implícitamente las diversidades culturales de los territorios urbanos y rurales, que deben respetarse e integrarse de manera armónica y equilibrada. Como se lee en el Art. 31:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Desde la vertiente étnica, la Constitución pone especial atención a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroamericanos y montubios (Arts. 57, 58 y 59), concediéndoles derechos y garantías para el mantenimiento, reproducción y gestión de todas las dimensiones de sus culturas. Esto incluye el lenguaje, la educación, la reproducción de sus usos y costumbres, el manejo sustentable de los ecosistemas, la producción intelectual y científica, hasta el autogobierno organizativo y la gestión de sus territorios (Art. 57).

La interculturalidad forma parte esencial del régimen de desarrollo. Como lo establece el Art. 27:

El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

La interculturalidad es, por lo demás, una cualidad fundamental del régimen del buen vivir y del sistema de inclusión social para el buen vivir. De acuerdo con el Art. 340:

El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas,

programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

En el Art. 377 se define al sistema nacional de cultura que, en rigor, se debería llamar sistema nacional intercultural –esta es sin duda una falencia de la Constitución–. Allí se establece que:

El sistema nacional de cultura tiene como finalidad fortalecer la identidad nacional; proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales; incentivar la libre creación artística y la producción, difusión, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales; y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural. Se garantiza el ejercicio pleno de los derechos culturales.

La Constitución, además, expresa la realidad plurinacional del Ecuador en el compromiso internacional y sobre todo latinoamericano y caribeño del Estado ecuatoriano para trabajar por la integración cultural de la región con respeto de las diversidades. Así, en el Art. 423 numeral 4 se lee:

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado. El Estado ecuatoriano se comprometerá a: proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales.

En síntesis, la interculturalidad –que implica la pluriculturalidad y la plurinacionalidad–, constituye una dimensión fundamental del buen vivir en los distintos territorios y desde las distintas etnias que construyen el rico patrimonio cultural del país. El buen vivir en el ámbito cultural depende pues de la gestión acertada desde el Estado para lograr la unidad en la diversidad, mediante la utilización compartida y equitativa del territorio y el diálogo intercultural para

la convivencia pacífica y enriquecedora entre los valores, símbolos y proyectos de vida de las distintas culturas.

En relación con la complejidad de la convivencia intercultural, cabe recordar la polémica surgida con la consulta popular de 2011 en torno a la prohibición de los juegos de azar y de matar animales en espectáculos públicos. La prohibición de los juegos de azar fue aprobada a nivel nacional con un 52,34% de votos positivos. En cambio, la prohibición de matar animales en espectáculos públicos obtuvo resultados muy variados: hubieron provincias enteras que se pronunciaron en favor y otras en contra de la prohibición, y dentro de las mismas provincias hubieron cantones donde se instauró la prohibición y otros donde se rechazó la propuesta.

10. Familias

Desde su preámbulo, la Constitución de 2008 concede una enorme importancia a las estructuras sociales en tanto que protagonistas de la construcción del territorio nacional y portadoras de las fuerzas espirituales libertarias que han forjado el Estado plurinacional y pluricultural. En el desarrollo del texto constitucional se destaca la relevancia de las familias como núcleo fundamental de la sociedad, junto con los pueblos, las nacionalidades y las comunidades.

Efectivamente, en el Art. 67 se reconoce la importancia de la familia diversa como núcleo y pilar de la sociedad: “se reconoce la familia en sus diversos tipos” y por ello “el Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines”. Aunque en la Constitución no se definen con claridad los fines de la familia, estos se pueden deducir a partir de los derechos y obligaciones que el Estado garantiza en su favor. La intimidad familiar y personal, por ejemplo, son derechos a ser protegidos.

En el mismo Art. 67, propendiendo al buen vivir de las familias, se asientan las bases jurídicas del matrimonio en igualdad de derechos y obligaciones.

Estas [las familias] se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes. El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.

Complementariamente, de acuerdo con el Art. 69 numeral 3, el Estado garantizará la igualdad de derechos en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal y de la sociedad de bienes.

El Art. 68, por su parte, complementa la institución matrimonial reconociendo la unión de hecho. Esto abre posibilidades para normar los derechos económicos de las parejas del mismo sexo. Así, la Constitución reafirma el respeto a la diversidad que se manifiesta en las opciones sexuales de las personas. Sin embargo, se debe reconocer que desde las parejas del mismo sexo existe una demanda de reconocimiento y respeto a sus derechos que va más allá de lo establecido por la Constitución. Lo que se demanda desde estos sectores es el reconocimiento explícito de la unión de hecho como matrimonio que otorga derecho a la adopción de niños e hijos. Estas

aspiraciones forman parte del horizonte diverso y tolerante del buen vivir, especialmente desde las perspectivas de los grupos GLBTI y de las organizaciones dedicadas a defender sus derechos. Estos temas, por lo demás, continuarán animando los debates en torno al buen vivir.

La importancia de la familia también es reconocida cuando el Estado considera a la familia y a la sociedad como aliadas en la consecución del bienestar de la sociedad y de la propia familia. En varios artículos se lee el enunciado “el Estado, la sociedad y la familia” (ver por ejemplo los Arts. 44 y 47). Asimismo, en la Constitución se reconoce que en las relaciones del Estado con la familia para la formulación y ejecución de políticas y programas, se deberán reconocer las diversidades culturales, las diferencias existentes entre los grupos de atención prioritaria, y se deberá contar con la participación de estos últimos (Art. 38). Tal reconocimiento, por lo demás, resulta coherente con la propuesta del buen vivir intercultural.

En otros artículos de la Constitución se reconoce el papel de la familia en los ámbitos del cuidado y la solidaridad entre sus miembros. Como se lee en el Art. 333: “se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares”. Este reconocimiento se aplica especialmente en hogares donde algún miembro tiene discapacidad o donde existe una situación de vulnerabilidad -tal es el caso, por ejemplo, de los adultos mayores, de enfermedades catastróficas, etcétera-. En consecuencia, el Estado otorga a los familiares dedicados al cuidado familiar un reconocimiento económico y el derecho a la seguridad social (Arts. 38 y 47).

La Constitución, además, compromete al Estado a proteger a la familia en situaciones de crisis y vulnerabilidad: “el Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia,

en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa" (Art. 69 numeral 4). Ya nos hemos referido a las complicaciones con adultos mayores y discapacitados. Por otra parte, cabe enfatizar el apoyo a: familias migrantes y transnacionales (Art. 40); familias con miembros privados de libertad (Art. 51); y familias con situaciones de violencia intrafamiliar (Art. 81). En todos estos casos se trata de fortalecer la comunicación y las relaciones familiares. En el campo de la justicia, la familia contará además con tribunales y jueces especializados (Art. 186).

Cabe resaltar las implicaciones del papel de la familia en el ejercicio de los derechos colectivos. Varios numerales del Art. 56 señalan el rol de la familia en lo que respecta a "mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social" (numeral 1), en "conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral" (numeral 9), en la transmisión de la cultura (numeral 19), y en los procesos de educación (numeral 14). Asimismo, en el Art. 358 se vincula a la familia con las prácticas de salud.

Aunque no haya una referencia específica a la familia en el régimen del buen vivir (Arts. 340 y siguientes), es obvio que dentro del sistema de inclusión social para el buen vivir, los miembros de la familia son beneficiarios de manera individual y colectiva en los ámbitos de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, el espacio público, el tiempo libre, etcétera. De acuerdo con el Art. 347 numeral 11, es responsabilidad del Estado "garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos". Asimismo, en el Art. 360 se señala: "el sistema garantizará, a través de las instituciones que lo conforman, la promoción de la salud,

prevención y atención integral, familiar y comunitaria, con base en la atención primaria de salud” (ver también Art. 363). Como vemos, la salud familiar es objeto de atención en la Constitución.

Además, en la Constitución se reconoce a la familia como unidad económica básica de la sociedad y se establece el derecho al trabajo y al salario digno de los jefes y jefas de familia. Asimismo, en la Constitución se reconoce la economía del cuidado y el aporte de la familia y el hogar en la trama de las redes de economía solidaria y por ende en el desarrollo y bienestar económico de la sociedad y del Estado. Como se lee en el Art. 319: “se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.”

De igual manera, aunque sin una referencia directa a la familia, se entiende que todos los artículos que se relacionan con el derecho al trabajo y a una remuneración justa tienen presente a la familia como destinataria de los frutos del trabajo, especialmente de los jefes de familia pero también de los jóvenes. Al respecto, en el Art. 328 se establece: “la remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.” Y complementariamente, en el Art. 329 se establece: “las jóvenes y los jóvenes tendrán el derecho de ser sujetos activos en la producción, así como en las labores de autosustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias.”

Asimismo, la Constitución vela por los derechos sexuales y reproductivos de los miembros de la familia, con énfasis en la protección de la maternidad, la promoción de la paternidad y maternidad responsables, y el cumplimiento de las responsabilidades paternas y maternas con la prole. Como lo señala el Art. 69 en su

numeral 1:

Se promoverá la maternidad y paternidad responsables; la madre y el padre estarán obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo.

Y en el mismo artículo, en el numeral 5 se lee: "el Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre madres, padres, hijas e hijos."

Las mujeres gozan de una protección especial de sus derechos, lo que incluye su relación con la maternidad. De acuerdo con el Art. 43:

El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a:

1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral.
2. La gratuidad de los servicios de salud materna.
3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto.
4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.

Toda esta protección tiene repercusiones específicas en el ámbito laboral. De acuerdo con el Art. 332:

El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad. Se prohíbe el despido de la mujer trabajadora asociado a su condición de gestación y maternidad, así como la discriminación vinculada con los roles reproductivos.

El tema de la educación ocupa un lugar importante en el ámbito

de las familias. En la Constitución se reconoce el derecho y obligación de los padres en la educación de los hijos, precautelando siempre el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en cuanto al respeto de sus derechos y a la garantía de un ambiente adecuado para su crecimiento y desarrollo armónicos. Como lo establece el Art. 44:

El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

A modo de conclusión, como vemos, la Constitución concede a la familia una importancia capital como unidad primaria de la organización social y de la vida del Estado. La Constitución garantiza los derechos de los miembros de la familia y se preocupa por sentar las bases del buen vivir familiar en todos los ámbitos: económico, social, político y cultural. Por otra parte, algunos temas controversiales sobre la familia -tipos de familia, familias constituidas por personas del mismo sexo, temas relativos al aborto- permanecen abiertos al debate en una sociedad que muestra tensiones entre posturas tradicionales conservadoras y sectores liberales que se consideran de avanzada. Tampoco cabría esperar que la Constitución contenga las recetas para superar la crisis de la familia en el mundo moderno. Al Estado solamente le compete sentar las bases mínimas para su desarrollo.

11. Salud

Antes de registrar lo que la Constitución dispone sobre la salud, conviene precisar algunos aspectos del lenguaje utilizado tanto en la Constitución como en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). En torno a la salud, en ambos documentos encontramos los términos “holística”, “sistémica” e “integral” en sentidos más o menos equivalentes. Así, la mención de la salud aparece ligada al desarrollo las personas, de los territorios y de los sistemas de atención. En este marco, la salud forma parte de los criterios y principios transversales que deben ser observados en la formulación y aplicación de las políticas públicas, sobre todo en temas vinculados con educación, planificación territorial, medio ambiente, y siempre en conexión con el buen vivir o *sumak kawsay*.

Por otro lado, reiteradamente en el PNBV –y no en la Constitución–, en el marco de las vinculaciones entre el carácter plurinacional e intercultural del Estado y la salud, el término que se emplea es “salud intercultural”. Este término, de hecho, aparece en la lista de criterios y principios transversales que deben regir tanto la formulación de políticas públicas como los estándares de calidad de los servicios públicos y privados. La salud intercultural es formulada como criterio o principio de pertinencia cultural y como exclusión de toda discriminación por razones culturales. Cabe anotar también que, tanto en la Constitución como el PNBV, cuando se utiliza el término “alternativa” en referencia a la salud, siempre lo encontramos junto

a la categoría de lo "ancestral" como, por ejemplo, en la expresión "medicinas ancestrales y alternativas".

Estas acotaciones sobre el lenguaje apuntan a resaltar que, ni en la Constitución ni en el PNBV, puede encontrarse el menor atisbo del debate ya clásico entre los conceptos de salud occidental alopática y los conceptos alternativos de las corrientes homeopáticas y otras ya muy extendidas en las sociedades actuales (como la acupuntura, la aromaterapia, etcétera)¹⁹. Frente a las todavía acaloradas discusiones sobre la validez de estas otras formas de concebir la salud, la curación y la medicina, podemos anticipar los grandes problemas que tendremos que afrontar cuando intentemos poner en práctica lo dispuesto por el PNBV, en la estrategia 3.4.e: "diseñar y aplicar protocolos que faciliten la implementación progresiva de la medicina ancestral alternativa con visión holística en los servicios de salud pública y privada".

Ahora bien, más allá de señalar este problema, a continuación nos limitamos a ofrecer un inventario de los textos constitucionales relacionados con la salud. Dicho inventario trata de ser exhaustivo. A la vez, se ha realizado un esfuerzo por elaborar una mínima sistematización a fin de mostrar el carácter holístico e integral de la salud en el marco del carácter intercultural del Estado.

Enfoque holístico y sistémico

Cabe indicar, para empezar, que detrás de los textos constitucionales se puede percibir una fuerte presencia de un enfoque holístico e integral de la salud. Este enfoque aparece de modo evidente en el Art. 32:

^{9 1} Ver Jimmy Carreazo Pariasaca, "Salud intercultural. Atisbos de un enfoque multidisciplinario", *Paediatrica* 6 [Lima], 101-107. <http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/paediatrica/v06_n2/pdf/a05.pdf>

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud (ver también Art. 66).

La misma concepción vuelve a aparecer dentro del régimen del buen vivir cuando se habla del sistema nacional de salud en el Art. 358:

El sistema nacional de salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional.

En este sentido, toda la Constitución puede ser leída desde la entrada de la salud considerada de manera holística e integral. A continuación se intenta organizar dicha lectura. Esta aproximación exige tratar el desarrollo de la salud, en primer lugar, como concepto englobante, en el que cabe la salud social, cultural, política, económica y ambiental; todas ellas vinculadas con la naturaleza del Estado definida en el Art. 1 de la Constitución: "Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico". La conjunción de todas estas dimensiones es indispensable para la consecución del buen vivir.

La *salud social* se vincula con el Estado social de derechos y justicia expresado en los derechos del buen vivir (título II, Arts.10 y siguientes) y, consecuentemente, con el régimen del buen vivir y el sistema de inclusión social (título VII, Arts. 340 y siguientes). La *salud cultural* se vincula con el carácter descentralizado, intercultural,

plurinacional y laico del Estado, y se expresa de manera especial en los derechos colectivos y en los derechos de participación y organización territorial y comunitaria (título V, Arts. 238 y siguientes). La *salud política* se vincula con el Estado soberano, independiente y unitario, y se expresa en la participación y organización del poder (título IV, Arts. 95 y siguientes) con sus cinco funciones: Legislativa (Arts. 118 y siguientes), Ejecutiva (Arts. 141 y siguientes), Judicial (Arts. 167 y siguientes), de Transparencia y Control Social (Arts. 2014 y siguientes), y Electoral (Arts. 217 y siguientes). La *salud económica*, por su parte, se vincula con la garantía estatal de la soberanía economía social y solidaria (Arts. 283 y siguientes). Finalmente, la *salud ambiental* se vincula con el desiderátum del preámbulo constitucional –“vivir en armonía con la naturaleza”– y es garantizada por los derechos de la naturaleza (Arts. 71 y siguientes) y su despliegue en el régimen de desarrollo (Arts. 395 y siguientes).

El tratamiento de la salud humana, que abordamos a continuación, no puede desligarse de una visión integral y sistémica. En el Art. 341, esta integralidad de la salud es contemplada, además, dentro de un ámbito extendido en el tiempo de desarrollo de los procesos vitales bajo la categoría de protección integral:

El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

Esta garantía de protección integral guarda una clara coherencia, por ejemplo, con los artículos 44 y 45 que protegen la vida desde la concepción y garantizan el desarrollo integral. Asimismo, de acuerdo con el Art. 363 numeral 1, la atención de salud no es solamente curativa sino integral: “El Estado será responsable de formular políticas públicas

que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario”.

Debido al carácter integral de la salud, existen principios que atraviesan todo el texto constitucional y los planes del buen vivir. Tales principios son recogidos en el ya citado Art. 32: “la prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional”. Este conjunto de principios se presentan reiteradamente, con pequeñas variaciones, en numerosos artículos. Por ejemplo, en los artículos sobre: el trabajo (Arts. 326 y 341); la seguridad social (Art. 34); los gobiernos descentralizados (Art. 257); los sectores estratégicos (Art. 313); el régimen del buen vivir (Art. 340); el sistema nacional de salud (Art. 358); y los tratados internacionales (Art. 423 numeral 3).

El derecho a la salud y el acceso a los servicios de salud

Como ya hemos visto, de acuerdo con el Art. 32, la salud es ante todo un derecho garantizado por el Estado. Pero ya en el Art. 3, la salud aparece como uno de los derechos que el Estado debe garantizar:

Son deberes primordiales del Estado:

Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

El derecho a la salud se vuelve a reiterar en los principios de aplicación de los derechos en relación con la no discriminación, la alimentación sana y el medio ambiente saludable. En el Art. 11 se lee: “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos

derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física". Complementariamente, en el Art. 13 se señala: "las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales". Y de acuerdo con el Art. 14: "se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*".

El derecho a la salud aparece de manera reiterada cuando la Constitución se ocupa en distintos artículos de la salud de los grupos de atención preferencial, donde se establece además la gratuidad de los servicios de salud. Así, frente a los adultos mayores, en el Art. 37 numeral 1, se lee: "el Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: la atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas". Con respecto a mujeres embarazadas, en el Art. 43 numeral 2, se lee: "el Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a: la gratuidad de los servicios de salud materna"; y en el numeral 3: "la protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto". En cuanto a niñas, niños y adolescentes, en el Art. 46 numeral 1, se establece: "el Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos." Con respecto a personas discapacitadas, en el Art. 47 numeral 1, se afirma lo siguiente: "se reconoce a las personas con discapacidad, los derechos a: la atención especializada en las entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, que incluirá la provisión de medicamentos

de forma gratuita, en particular para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida." Por último, frente a las personas privadas de libertad, a través del Art. 51 numeral 4, "se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad" (ver también Art. 203).

También cabe mencionar entre los grupos vulnerables de atención prioritaria a las personas víctimas de enfermedades adictivas. Sobre este grupo, en el ámbito de la prevención, en el Art. 46 numeral 5 se establece que el Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: "prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo." Y en el ámbito del tratamiento, en el Art. 264 se establece:

Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales. El Estado controlará y regulará la publicidad de alcohol y tabaco.

Por su importancia en el texto constitucional, se debe relieves lo estipulado sobre la salud sexual y reproductiva. En el Art. 32, para empezar, se define que "el estado garantizará [...] la salud sexual y la salud reproductiva". Esta preocupación se reitera en los derechos de las mujeres embarazadas. De acuerdo con el Art. 43 numeral 3, el Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia "la protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto". Asimismo, dentro del régimen del buen vivir, en el Art. 363 numeral 6, se establece que el "Estado será responsable de: asegurar acciones y servicios de salud

sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto.” Por último, como se indica en el Art. 332:

El Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia, y el derecho a licencia por paternidad.

Dentro de los derechos de libertad, el Art. 66 puede servir como colofón de la concepción integral de la salud. Bajo el título ‘Derecho a una vida digna’, en el numeral 2 de este artículo se lee:

Se reconoce y garantizará a las personas: el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

Como se puede observar, bajo este concepto de vida digna, la salud integral de las personas también se asocia con el funcionamiento armónico y equilibrado de todas las dimensiones de la vida comunitaria organizada, en la que los habitantes tengan acceso a todo lo necesario para el desarrollo y plenitud de la vida. El carácter garantista de la Constitución, como acabamos de ver, encuentra pues una clara expresión en el ámbito de la salud humana.

Salud intercultural y derechos colectivos

El carácter plurinacional e intercultural del Estado (Art. 1), insinuado ya en el preámbulo de la Constitución, vincula la salud humana con su pertinencia frente a la cultura de las comunidades. Esta conexión se concreta en la formulación de los derechos colectivos dentro del largo Art. 57 y particularmente en el numeral 12:

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos [...] los siguientes derechos colectivos. [...] Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agro biodiversidad; mantener sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.

Este numeral es muy importante porque reconoce, en igualdad de condiciones frente a otros saberes, a las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales de los pueblos y nacionalidades indígenas y, por extensión, las de los pueblos afroamericanos y montubios (ver también Arts. 58-60). Forma parte de este reconocimiento el derecho a "mantener sus medicinas y prácticas de medicina tradicional" vinculadas con sus propias cosmovisiones y espiritualidades. Por eso, a reglón seguido, en la Constitución se menciona el "derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados", y a disponer de los insumos necesarios para usos medicinales de "plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios". Por lo demás, este reconocimiento guarda armonía con otra disposición más general de la Constitución -propia de la tradición liberal- que se recoge en el numeral 11 del Art. 66:

El derecho a guardar reserva sobre sus convicciones. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre las mismas. En ningún caso se podrá exigir o utilizar sin autorización del titular o de sus legítimos representantes, la información personal o de terceros sobre sus creencias religiosas, filiación o pensamiento político; ni sobre datos referentes a su salud y vida sexual, salvo por necesidades de atención médica.

Si a estos artículos añadimos el principio fundamental, al que ya hemos aludido líneas atrás, sobre la pertinencia cultural (Art. 32),

entonces llegamos a la formulación del Art. 358:

El sistema nacional de salud tendrá por finalidad el desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva, y reconocerá la diversidad social y cultural. El sistema se guiará por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional.

En esta línea, en el Art. 360 se establece de manera explícita la obligación de coordinar la complementariedad de los servicios estatales de salud con los de salud ancestral alternativa:

El sistema de salud articulará los diferentes niveles de atención y promoverá la complementariedad con las medicinas ancestrales y alternativas. La red pública integral de salud será parte del sistema nacional de salud y estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad.

Como vemos, la interculturalidad de la salud no solamente rige en determinados territorios y culturas sino que se extiende a todo el sistema nacional de salud. Esto exige que los servicios de salud públicos y privados deben ser brindados con pertinencia cultural en todos los espacios del territorio nacional. De hecho, en el Art. 362 se establece que "la atención de salud como servicio público se prestará a través de las entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y aquellas que ejerzan las medicinas ancestrales alternativas y complementarias". Y en el Art. 363 numeral 4, se responsabiliza al Estado de "garantizar las prácticas de salud ancestral y alternativa mediante el reconocimiento, respeto y promoción del uso de sus conocimientos, medicinas e instrumentos."

Esta perspectiva de la salud, por un lado, evita la imposición de un modelo, supeditado a una cultura dominante, de intervención

del Estado sobre otros modos de entender y vivir la salud. Y por otro lado, exige que dichas intervenciones sean interculturales, es decir, reprocesadas y reformuladas teniendo en cuenta las cosmovisiones, usos y costumbres de los pueblos, nacionalidades y comunidades en los que el Estado se hace presente para brindar servicios de salud. Esto implica un reto para el personal que trabaja en estos territorios y, por lo tanto, deben ser capacitados.

Dimensiones políticas y territoriales de la salud

Lo que antecede nos permite afirmar que, según la Constitución, la salud, como cualquier otra dimensión de la vida de la población, está estructurada política, cultural, territorial y económicamente. Si esto es así, cabe analizar la salud desde estas entradas. Lo primero que se debe volver a rescatar, entonces, es que tanto la salud (en su sentido más englobante) como la salud humana (integral y sistémicamente considerada), constituyen uno de los principales deberes del Estado. Como se deduce del Art. 32, el Estado tiene su razón de existir, entre otras, en el aseguramiento de la salud integral de la población en sus formas de vida, incluyendo las de los territorios de los pueblos y nacionalidades, comunidades urbanas y rurales del país.

Tanto la salud y la fortaleza política institucional del Estado descentralizado, como la salud del sistema democrático de participación ciudadana, son fundamentales para que la salud integral de las personas y las comunidades pueda ser una realidad. Por tanto, son muy importantes la recuperación y robustecimiento del Estado y de sus funciones y poderes, el funcionamiento adecuado del ordenamiento territorial descentralizado, y la coordinación de los órganos desconcentrados del Ejecutivo con los demás niveles de gobierno (Art. 238 y siguientes). Una falla en la salud del macro

sistema del Estado tendrá también consecuencias en la salud de otros sistemas y, por supuesto, en el subsistema de la salud humana integral de la población y lo territorios.

En este sentido, se justifica que el régimen de competencias asigne al Estado central, entre otras, la competencia sobre la salud. De acuerdo con el Art. 26 numeral 6: "el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda". Esta competencia se explica en el Art. 361:

El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad sanitaria nacional, será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector.

A los gobiernos municipales, por su parte, como lo establece el Art. 264 numeral 7, se les encarga la construcción y mantenimiento de la infraestructura para la salud.

En este marco, la salud ocupa un lugar destacado dentro del régimen de desarrollo que exige de la política fiscal la recaudación de los fondos necesarios para el financiamiento la salud. Como se lee en el Art. 286:

Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

Asimismo, como se determina en el Art. 298:

Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley. Las transferencias correspondientes a pre asignaciones serán predecibles

y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

Más adelante, se insiste en el tema del financiamiento. De acuerdo con el Art. 366:

El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del presupuesto general del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud. El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado.

Dentro del régimen del buen vivir, que busca hacer realidad el acceso a los derechos y a los servicios de salud, el gran sistema de inclusión involucra al sistema nacional de salud. Como se señala en el Art. 340:

El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo [...]. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda.

A partir del Art. 359, la Constitución se ocupa de manera más precisa sobre el sistema nacional de salud, que allí es definido en los siguientes términos:

El sistema nacional de salud comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud; abarcará todas las dimensiones del derecho a la salud; garantizará la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propiciará la participación ciudadana y el control social.

Finalmente, en el Art. 363 se presenta una síntesis de las responsabilidades del Estado dentro del sistema integral de salud. El

Estado será responsable de:

1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.
2. Universalizar la atención en salud, mejorar permanentemente la calidad y ampliar la cobertura.
3. Fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud.
5. Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución.
6. Asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto.
7. Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, [...] los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales [incluso en los estados de excepción, ver Art. 165 numeral 2].
8. Promover el desarrollo integral del personal de salud.

Salud económica y productiva

Quizá este aspecto de la salud integral de la sociedad y el Estado pueda parecer un poco forzada pero vamos a intentar desarrollarlo desde los propios textos constitucionales. En el espíritu de la Constitución, que pretende encausar la ruptura con el pasado oligárquico y provocar las transformaciones orientadas hacia la consecución del buen vivir, se requiere de la salud del sistema económico productivo por dos razones. Primero, porque, de acuerdo con la Constitución, el ser humano integral está en el centro de la economía, el trabajo y la producción; y la salud biológica y mental del ser humano está íntimamente ligada a que los beneficios materiales del desarrollo lleguen a todos y de

manera especial a los más pobres. En segundo lugar, porque la salud de la economía, el trabajo y la producción es fundamental para la obtención de los recursos que financian las obligaciones del Estado en el campo de la salud.

En este marco, cabe partir de la opción constitucional frente al desarrollo y la economía: ambas deben estar orientadas al buen vivir. Entre los deberes fundamentales del Estado, en el Art. 3 numeral 5, se establece: "planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir"; y en el numeral 6: "promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización." Al mismo tiempo, la Constitución vincula el desarrollo económico al desarrollo de las capacidades y de los talentos humanos que tienen como presupuesto la consecución de la salud integral.

En el Art. 46 numeral 5, se lee por ejemplo que el Estado apoyará la "prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo". Esto supone que el uso de tales sustancias constituye una grave amenaza para el desarrollo infantil y adolescente y para la salud integral, presente y futura, de este grupo etario.

Con respecto a la salud integral de personas con discapacidad, en el Art. 48 numeral 5, se plantea el "establecimiento de programas especializados para la atención integral de las personas con discapacidad severa y profunda, con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad, el fomento de su autonomía y la disminución de la dependencia".

En este punto cabe referir el modelo económico que propone la Constitución, calificado como economía social y solidaria. De acuerdo con el Art. 283:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir [ver también Art. 281]. Para ello, será responsabilidad del Estado: 1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.

Aunque no exista una relación explícita, no cabe duda de que el éxito de los modos de producción, comercialización y consumo comunitarios y solidarios contribuye a la salud integral de las personas y las comunidades.

En esta misma dirección, la planificación del desarrollo contempla el desarrollo personal, el desarrollo socioeconómico y el desarrollo territorial. Todos estos desarrollos están vinculados con la salud. Por eso los modos de producción, comercialización y transporte, los proyectos industriales, el uso de la tecnología, la gestión de desechos, etcétera, tienen que guardar relación con la prevención y remediación de daños a la salud de las personas, las culturas y el medio ambiente. Por ello, en la Constitución se contemplan medidas preventivas. Esto ocurre, por ejemplo, en el Art. 15:

Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.

Asimismo, con respecto a las medidas preventivas que garantizan la salud de las niñas, niños y adolescentes, en el Art. 46 numeral 2, se establece:

Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. Se prohíbe el trabajo de menores de quince años, y se implementarán políticas de erradicación progresiva del trabajo infantil. El trabajo de las adolescentes y los adolescentes será excepcional, y no podrá conculcar su derecho a la educación ni realizarse en situaciones nocivas o peligrosas para su salud o su desarrollo personal. Se respetará, reconocerá y respaldará su trabajo y las demás actividades siempre que no atenten a su formación y a su desarrollo integral.

En su vertiente positiva, de acuerdo con el Art. 33, el "Estado garantizara a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado." Y complementariamente, en el Art. 326 numeral 5, se establece que toda "persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar."

Respecto de las acciones positivas en temas de producción, de acuerdo con el Art. 15: "el Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto". Abundando en la producción de alimentos a fin de lograr seguridad y soberanía alimentaria, el Art. 13 establece:

Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.

Dentro del régimen de desarrollo, en el Art. 281, se insiste en este tema:

La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Para ello, será responsabilidad del Estado:

Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente (numeral 12).

Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos (numeral 13).

En el capítulo sobre 'Relaciones internacionales', la Constitución prohíbe la firma y aplicación de tratados comerciales que atenten contra la salud. De acuerdo con el Art. 421, la "aplicación de los instrumentos comerciales internacionales no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos." En este marco, la integración latinoamericana tendrá como objetivo armonizar las legislaciones nacionales para mejorar la salud pública. Como se lee en el Art. 423 numeral 3, se deberá "fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad."

Salud ambiental y sustentabilidad

Como se ha señalado líneas atrás, la salud ambiental, de los ecosistemas y la naturaleza tiene su base en el preámbulo constitucional, en el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano (Art. 14) y en los derechos de la naturaleza (Art. 71). A continuación recogemos los textos correspondientes. En el preámbulo encontramos la decisión

del pueblo ecuatoriano expresado en la Constitución de construir un nuevo modo de convivencia en armonía con la naturaleza: “nosotras y nosotros [...] decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, *sumak kawsay*”. En el Art. 14 se “reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*”. Y en el Art. 71 se lee: “la naturaleza o *pacha mama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derechos a que se respete integralmente su existencia, su estructura, funciones mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales y procesos evolutivos”.

A la luz de estos textos, es innegable que la Constitución vincula la salud humana con la salud de los ecosistemas y los derechos de la naturaleza. De hecho, esta vinculación se vuelve a reiterar en otros artículos. Tal es el caso del Art. 66 que se refiere en varios de sus numerales al derecho a la salud. En el numeral 27, por ejemplo, se reconoce y garantiza “el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.” Pero de acuerdo con el Art. 83 numeral 6, también constituye uno de los deberes y responsabilidades de los ciudadanos: “respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”. De igual manera, entre los objetivos del régimen de desarrollo, Art. 278 numeral 4, uno importante es: “recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.”

Asimismo, dentro del régimen del buen vivir, cuando se trata el tema de la naturaleza y el medio ambiente en el Art. 397, se utiliza terminología de la salud para hablar de los ecosistemas:

En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Se constata, pues, que en la Constitución se aborda de manera muy amplia y sistémica la salud. A lo largo de los textos constitucionales que hemos revisado, la salud no se limita a la biología humana sino que es comprendida integralmente como salud social e intercultural, y salud de la naturaleza y sus ecosistemas. Solo si se acoge y profundiza este concepto complejo e integral de salud se podrán sentar las bases del buen vivir.

12. Educación

La educación, como no podía ser de otra manera, ocupa un lugar muy importante en la Constitución. Garantizarla a los ciudadanos constituye uno de los deberes fundamentales del Estado. Como se lee en el Art. 3:

Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

Asimismo, la educación encabeza los derechos del buen vivir, listados a partir del Art. 26, donde se establece:

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

En el Art. 27 se determinan los principios y características de la educación en el marco del Estado de derechos y justicia, donde el ser humano es central como talento estratégico del desarrollo nacional:

La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar. La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

En el Art. 66, en medio de la enumeración de los derechos de libertad que aseguran una vida digna, se vuelve a mencionar entre ellos a la educación.

En el Art. 28 se reitera el interés público de la educación para el Estado, se garantiza el acceso universal y la gratuidad de la educación en todos sus niveles (ver también Art. 348), al tiempo que se alude a su carácter intercultural:

La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligatoriedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente. Es derecho de toda persona y comunidad interactuar

entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones. El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

Finalmente, en el Art. 29 se consagra la libertad de cátedra en la educación superior y el derecho de los padres a escoger la educación para sus hijos:

El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural. Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

A partir de este corpus sustancial sobre la educación, en el resto de la Constitución se la menciona como eje transversal de toda la vida del Estado, de las comunidades, las familias y las personas. Así ocurre cuando se trata de las políticas que garantizan los derechos de los siguientes grupos vulnerables: adultos mayores (Art. 38, numeral 1), jóvenes (Art. 39); niñas, niños y adolescentes (Art. 44), cuyo desarrollo integral incluye la cultura, el deporte y la recreación (Art. 45); adolescentes, frente a quienes se prevé que el trabajo no debe interferir en su educación (Art. 46 numeral 2); personas con capacidades especiales (Art. 47 numeral 8); pueblos y nacionalidades (Art. 57 numerales 14 y 21).

Por su importancia, este último grupo merece un párrafo aparte. Como se establece en el Art. 57:

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas [...] los siguientes derechos colectivos:

14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural,

para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

Dentro del título sobre la estructura territorial del Estado, en el régimen de competencias, se asigna al Estado central competencias exclusivas sobre las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda (Art. 261 numeral 6). A los gobiernos municipales, por su parte, se les otorga las competencias de "planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo" (Art. 264, numeral 7). En el apartado sobre políticas fiscales se determina la provisión prioritaria de fondos fiscales para salud, educación y justicia, que podrán además recibir recursos de fuentes no permanentes (Art. 286). Esta última disposición se refuerza con el Art. 326:

Se establecen preasignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación. Las transferencias correspondientes a preasignaciones serán predecibles y automáticas. Se prohíbe crear otras preasignaciones presupuestarias.

De acuerdo con el régimen del buen vivir, Art. 340, el sistema de inclusión y equidad social "se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte". A partir de aquí, en el Art. 344 se desarrolla ampliamente

en qué consiste el sistema de educación:

El sistema nacional de educación comprenderá las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, así como acciones en los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, y estará articulado con el sistema de educación superior. El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

Adicionalmente, en el Art. 345 se establece:

La educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares. En los establecimientos educativos se proporcionarán sin costo servicios de carácter social y de apoyo psicológico, en el marco del sistema de inclusión y equidad social.

Finalmente, de acuerdo con el Art. 347: "existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación."

Por otra parte, en el Art. 347 se establecen las siguientes responsabilidades del Estado en el ámbito de la educación:

1. Fortalecer la educación pública y la coeducación; [...] la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas.
2. Garantizar que los centros educativos sean espacios democráticos de ejercicio de derechos y convivencia pacífica.
3. Garantizar modalidades formales y no formales de educación.
4. Asegurar que todas las entidades educativas impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, desde el enfoque de derechos.
5. Garantizar el respeto del desarrollo psicoevolutivo de los niños, niñas y adolescentes.
6. Erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo.

7. Erradicar el analfabetismo puro, funcional y digital, y apoyar los procesos de post-alfabetización y educación permanente para personas adultas, y la superación del rezago educativo.
8. Incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo.
9. Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, [...] y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.
10. Asegurar que se incluya, de manera progresiva, la enseñanza de al menos una lengua ancestral.
11. Garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos.
12. Garantizar, bajo los principios de equidad social, territorial y regional que todas las personas tengan acceso a la educación pública.

A continuación, la Constitución se ocupa de la educación especial y otras modalidades en el Art. 348:

El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro. La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.

Además, de acuerdo con el Art. 349:

Se garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos.

Por último, la Constitución dedica un amplio articulado a la educación superior (Arts. 350-357). La finalidad de este nivel educativo se establece en el Art. 350:

El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

La articulación de la educación superior con el Plan Nacional de Desarrollo se establece, por su parte, en el Art. 351:

El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo [...]. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

En el Art. 352 se enlistan las entidades educativas que pertenecen al sistema de educación superior:

El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados. Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro.

Complementariamente, en el Art. 353 se establece la institucionalidad rectora del sistema de educación superior:

El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. 2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.

El Art. 354 versa sobre las universidades y escuelas politécnicas, así como sobre los institutos tecnológicos, técnicos y pedagógicos y los conservatorios. Todas estas instituciones serán creadas por ley, estarán supeditadas a los requerimientos del desarrollo nacional y su funcionamiento será evaluado. El último párrafo de este artículo no deja de ser polémico ya que concede potestad a los órganos de planificación, regulación y coordinación del sistema para suspender y suprimir cualquiera de las instituciones del sistema:

La creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y carreras universitarias públicas se supeditará a los requerimientos del desarrollo nacional. El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.

En torno a la autonomía de los centros de educación superior y los alcances de la misma, en el Art. 355 se establece:

El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica. [...] Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

La autonomía de las universidades y otros centros de educación superior implica también principios más tradicionales como los siguientes:

[...] Sus recintos son inviolables. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente. [...] La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar

las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial. [Sin embargo] la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

La Constitución también aborda el financiamiento de la educación pública de tercer nivel que será gratuita, así como el acceso a la misma. De acuerdo con el Art. 356:

La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.

Sin embargo, también se abre un espacio a la educación superior particular con la única diferencia del cobro de pensiones y la obligación de implementar mecanismos de becas que eviten la discriminación selectiva. De acuerdo con el Art. 357:

El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel. La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley.

Hasta aquí llegamos con la recopilación de textos constitucionales sobre la educación. A modo de comentario sintético, podemos afirmar que en la Constitución la educación es un eje transversal que garantiza el desarrollo de las personas, las familias, las colectividades y territorios, que promueve la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, y que se articula al desarrollo nacional mediante la coordinación con la planificación estratégica nacional para la

incorporación de la ciencia y la tecnología a la matriz productiva. La educación, formación y capacitación tienen consecuencias personales y colectivas a lo largo del desarrollo vital de las personas y de los procesos de transformación social, cultural y económica. Estos aspectos, por lo demás, han sido recogidos y desarrollados en el PNBV.

13. Mujeres

El buen vivir de las mujeres es fundamental para la consecución del buen vivir nacional. La Constitución incorpora a lo largo de todo su articulado la visión vigente en los tratados internacionales y en las modernas teorías sociales que destacan la igualdad y los derechos de las mujeres a través del enfoque de género y la implementación de acciones afirmativas que coadyuven a la equidad y la paridad de las mujeres en todos los espacios de la vida pública y privada.

Desde la afirmación de los derechos fundamentales se prohíbe toda forma discriminación. En el Art. 11, donde se listan los principios que rigen el ejercicio de los derechos, en el numeral 2 se establece:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva,

temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

El enfoque de género y el criterio de paridad son transversales en la Constitución. En efecto, atraviesan el énfasis puesto sobre el acceso a: educación (Art. 27); salud (Arts. 32 y 358); servicios y derechos -sistema de inclusión- (Art. 331); oportunidades de trabajo y cargos públicos (Art. 61); cargos de elección popular (Arts. 61 y 65); distintas instancias del poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Participación Ciudadana (Arts. 176, 179, 183, 108, 116, 183, 210, 217, 224); carrera militar y policial (Art. 160); vida económica y productiva (Art. 334); propiedad y vivienda (Arts. 324 y 375). El Consejo de Igualdad de Género, entre otras instancias, es encargado de velar por el cumplimiento de todo lo dispuesto por la Constitución en este ámbito (Art. 156).

La Constitución vela por el buen vivir de las mujeres en el hogar y en el ámbito familiar en igualdad de derechos y responsabilidades con el varón, en caso de vivir en pareja, ya sea en unión de hecho o bajo la institución del matrimonio (Art. 67). Al respecto, cabe citar el Art. 324: "el Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal". Asimismo, de acuerdo con el Art. 66, el Estado vigila muy de cerca la vida del hogar para evitar y ofrecer protección frente todo maltrato o forma de violencia.

Especial atención merecen las mujeres en cualquier estado de vulnerabilidad. La Constitución contempla los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la atención y apoyo durante el embarazo, el parto, el período de lactancia y el de recuperación (Arts. 43 y 363). Por último, la Constitución vela por los derechos de las mujeres en el ámbito laboral y reconoce el trabajo no remunerado de la economía

del cuidado en el hogar y la afiliación de las mujeres a la seguridad social (Arts. 331, 332, 333, 334, 375).

Al reconocer la importancia de la familia, de alguna manera la Constitución reconoce también el papel de las mujeres en el cuidado de la casa y en el aporte a la comunidad. Sin embargo, la Constitución todavía no satisface plenamente las aspiraciones de defensores y defensoras de los derechos de la mujer. Para otros sectores, se habría alcanzado un equilibrio. Pero no faltan sectores conservadores que han adoptado posturas muy negativas frente a temas relacionados con la sexualidad y la maternidad. Al respecto, queda mucho por educar y debatir para llegar a consensos constructivos que eviten que la sociedad se entrampe en discusiones ideológicas de principios, cuando la cruda realidad de los problemas sociales permanece sin soluciones.

Una muestra significativa del tipo de polémicas recientes en torno a los derechos de las mujeres, es el conflicto surgido al interior de las filas del movimiento de gobierno en octubre de 2013. Durante la discusión del nuevo Código Integral Penal algunas asambleístas de PAIS propusieron despenalizar el aborto. En la Constitución el aborto legal es restringido solo a casos de violación de mujeres discapacitadas. La propuesta consistió en ampliar la legalización del aborto a todos los casos de violación. Sin embargo, las proponentes tuvieron que silenciar su postura y aceptar el castigo de la disciplina partidaria que, siguiendo las creencias y posturas morales del Presidente, negó toda posibilidad de debate sobre el tema.¹⁰

10 Al respecto ver "Aborto enciende la polémica en el país", *Ecuador Inmediato* [Quito] 12 de octubre de 2014 <http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=177863&umt=hoy_quito_aborto_enciende_polemica_en_pais>. "Polémica por postura de Rafael Correa contra la despenalización del aborto", *Rebelión* [España] 12 de octubre de 2013 <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=175363>>. "Presidente Correa pide sanciones a asambleístas de AP para asambleístas pro aborto por violación", *El Universo* [Guayaquil] 18 de octubre de 2013 <<http://www.eluniverso.com/noticias/2013/10/18/nota/1598441/presidente-correa-pide-sanciones-ap-sus-asambleistas-que>>. "Ecuador: polémica por postura de Correa contra la despenalización del aborto", *Contrainjerencia* 13 de octubre de 2013 <<http://www.contrainjerencia.com/?p=76314>>

14. Niños, niñas y adolescentes

La Constitución vincula el buen vivir nacional con el de los niños, niñas y adolescentes, considerándolos un sector importante y especial de la población (Art. 35) a ser protegido y promovido desde la concepción y durante todo su desarrollo. Como se lee en el Art. 44:

El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

En el mismo Art. 44 se insiste en los derechos de este sector de la población:

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales,

afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales. (Ver también Art. 347- Será responsabilidad del Estado: numeral 5. Garantizar el respeto del desarrollo psicoevolutivo de los niños, niñas y adolescentes, en todo el proceso educativo).

Asimismo, en el Art. 45 se lee:

Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción.

En el Art. 45 también se especifican los aspectos y fases del desarrollo infantil. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento:

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar.

En el Art. 46 se establece enfatiza que:

El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

1. Atención a menores de seis años, que garantice su nutrición, salud, educación y cuidado diario en un marco de protección integral de sus derechos.

La Constitución pone especial cuidado en la protección de las niñas, niños y adolescentes frente a toda clase de violencia y explotación y en la protección en situaciones de especial vulnerabilidad. Como se establece en el Art. 46, el Estado garantiza:

2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica.

3. Atención preferente para la plena integración social de quienes tengan discapacidad.

4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole (Ver también Art. 66 numeral 3).

5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas.

6. Atención prioritaria en caso de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.
7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio.
8. Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad.
9. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufran enfermedades crónicas o degenerativas.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución y para la aplicación de las políticas públicas correspondientes, el Estado cuenta con el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Como se lee en el Art. 341:

El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución [...]. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

En el Art. 175 se enfatiza el tratamiento especial dentro del sistema judicial y penitenciario:

Las niñas, niños y adolescentes estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada, así como a operadores de justicia debidamente capacitados, que aplicarán los principios de la doctrina de protección integral. La administración de justicia especializada dividirá la competencia en protección de derechos y en responsabilidad de adolescentes infractores (ver también Art. 81).

En el numeral 8 de este artículo se establece: "Protección y asistencia especiales cuando la progenitora o el progenitor, o ambos, se encuentran privados de su libertad".

De acuerdo con el Art. 57 numeral 10, la vigilancia del Estado se extiende al derecho consuetudinario y a las prácticas culturales:

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas [...]. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Se debe reconocer que en la temática de los derechos y atención a este sector vulnerable de la sociedad, la Constitución de 2008 no fue más allá de lo ya alcanzado en años anteriores. Con el impulso y colaboración de organismos internacionales como UNICEF, durante la última década del siglo pasado y los primeros años del siglo XXI, anteriores gobiernos ya habían implementado políticas frente a los niños, niñas y adolescentes que fueron asumidas por los municipios, de acuerdo con la disposición de la Constitución de 1998 que exigía destinar un porcentaje del presupuesto para la atención de los grupos vulnerables de la población urbana.



15. Seguridad

La Constitución concede a la seguridad un lugar destacado como una de las características fundamentales del Estado de justicia y derechos. El término seguridad viene adjetivado a lo largo de la Carta Magna con distintas connotaciones.

Como se establece en el Art. 3 numeral 8, para empezar, uno de los deberes del Estado es "garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral, y a vivir en una sociedad

democrática y libre de corrupción". Esta seguridad integral recibe también otros calificativos. En el Art. 393 se habla de seguridad humana: "el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover la cultura de paz y prevenir la violencia, discriminación y la comisión de infracciones y delitos" (ver también Art. 340).

Entre los deberes del Ejecutivo consta, en el Art 147 numeral 17: "velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno de la seguridad pública y la defensa nacional."

Dentro del régimen del buen vivir, en torno a los tópicos de la población y la movilidad humana, en el Art. 391 se afirma:

El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan al desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco de la autodeterminación de las personas y la diversidad.

En esta línea, en el Art. 163 se le asigna a la Policía Nacional la misión de "atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional."

En el ámbito de la seguridad, los ciudadanos y ciudadanas también tienen deberes: de acuerdo con el Art. 83 numeral 4, deben "colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad."

Finalmente, entre los delitos enjuiciables al Jefe del Estado por la Asamblea Nacional se mencionan "los delitos contra la seguridad del Estado" (Art. 129 numeral 1) y la seguridad nacional (Art. 405).

Como podemos constatar, en la Constitución se utilizan varios calificativos más o menos sinónimos para referirse a los aspectos

más englobantes de la seguridad: integral, pública, ciudadana, de la población, de las personas, del Estado, y nacional. Sin embargo, en la Constitución todavía se desagrega y extiende más el tema de la seguridad hacia varios campos y aspectos. Así, se habla de los derechos a: la seguridad social (Arts. 362-374 y muchos otros); la seguridad jurídica (Art. 82); la seguridad alimentaria (Art. 262, numeral 8); la bioseguridad (Arts. 281 numeral 9 y Art. 401); la seguridad financiera (Art. 302 numeral 2); la seguridad laboral (Art. 326 numeral 5); la seguridad de transporte (Art. 340); la seguridad de salud (Art. 366). Bien podría, por tanto, afirmarse que la Constitución ecuatoriana define al Estado y a la sociedad como espacios de seguridades.

Adicionalmente, en la Constitución se utiliza profusamente el verbo asegurar para designar las obligaciones del Estado en cuanto a garantía de derechos. Esto ocurre, por ejemplo, frente a la protección de los menores (Arts. 44, 48, 341). En el Art. 57 numeral 8, al hablar de los derechos de las comunidades se dispone que el "Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y la utilización de la biodiversidad". Asimismo, el verbo asegurar se utiliza en la Constitución para referirse a la garantía de: el debido proceso (Art. 76); los derechos de los reclusos (Art. 156); la soberanía alimentaria (Art. 281 numeral 8); la distribución del ingreso (Art. 284 numeral 1); la soberanía energética (Art. 284 numeral 3); la transparencia de los mercados (Art. 336); la participación del Ecuador en el contexto regional (Art. 337); la calidad de la educación (Art. 347); los servicios de salud sexual y reproductiva (Art. 363 numeral 6); la afiliación de los migrantes al seguro (Art. 364); el arrendamiento justo de vivienda (Art. 375 numeral 7); la custodia de bienes patrimoniales (Art. 380); la difusión de la cultura nacional (Art. 380); el ejercicio de los derechos de la comunicación (Art. 384); el acceso a los conocimientos científicos (Art. 387 numeral 3); la existencia de planes de gestión de riesgos (Arts. 340, 375 numeral 3, y 389 numeral 3); la intangibilidad

de las áreas naturales protegidas (Art. 397 numeral 4); y los recursos hídricos y su distribución (disposición transitoria primera numeral 2).

No cabría registrar aquí el uso del verbo garantizar, que resulta sinónimo de asegurar, porque las referencias serían excesivas. Lo que interesa retener es que este uso del lenguaje en la Constitución apuntala la idea de seguridad y presenta al Estado ecuatoriano como un espacio de seguridad y confianza donde la vida, los derechos y el desarrollo de la vida social, económica y cultural está plenamente garantizada. La seguridad, así concebida, forma parte del concepto del buen vivir de los ecuatorianos.

En síntesis, podemos intentar una definición comprensiva de cómo se entiende a la seguridad en la Constitución. La seguridad, en este contexto, sería una cualidad fundamental del Estado, de sus instituciones, sus leyes y políticas, que garantiza el pleno acceso y cumplimiento de todos los derechos constitucionales. Mediante la gestión administrativa del gobierno, la planificación y el control, y con la colaboración de toda la ciudadanía, la seguridad crea las condiciones para el desarrollo armónico y pacífico de la vida de la población y de su entorno natural para la consecución del buen vivir. Este concepto de seguridad incluye entonces la necesidad de eliminar y minimizar todo desorden y violencia que atenten contra el medio ambiente, las comunidades, las personas y los bienes personales y públicos.

De salida, dentro del tema de la seguridad también es necesario hacer una referencia a las reformas a la Constitución implementadas en 2011. Específicamente, las preguntas 1 y 2 de la consulta dejan entrever el sesgo securitista y punitivo hacia el que se ha ido orientando la política del gobierno en desmedro del carácter garantista de la Constitución. El mismo espíritu, por lo demás, estaría detrás de una de las enmiendas aprobadas por la Asamblea Nacional en 2015. Nos referimos puntualmente a la enmienda 5 que modificó el

Art. 158. Originalmente, este artículo establecía:

Art. 158. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. [...] Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La enmienda en cuestión, por su parte, se formuló en los siguientes términos:

Artículo 5. En el artículo 158, sustitúyase el segundo inciso por el siguiente: "Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley."

La sospecha sobre riesgos de abuso de poder del Estado y sobre las intenciones del gobierno de utilizar la fuerza del ejército para imponer ciertos proyectos de extracción minera que encuentran resistencia en diversas comunidades, no deja de rondar este cambio en la misión de las fuerzas armadas diseñada por la Constitución.

16. Migraciones

La Constitución recoge la experiencia simultáneamente dolorosa y luminosa de la emigración ecuatoriana. En efecto, la Constitución fue construida con la participación y aportes de los emigrantes desde su destierro, producido por la aplicación de las políticas neoliberales y el desgobierno, y desde sus experiencias de extrañamiento y explotación en los países de destino. Los ecuatorianos decidimos gestar un Estado responsable frente a los migrantes e integrarlos plenamente a la vida nacional. Todo ello bajo el cobijo del preámbulo constitucional:

NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador. Decidimos construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*; Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana - sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra.

Como se verá en seguida, el buen vivir de los migrantes exige un giro copernicano en la manera de enfrentar la movilidad humana a nivel planetario. Esto es, exige reconocer a la movilidad como una cualidad esencial al ser humano que se ha manifestado en la historia desde las etapas primeras de la humanidad nómada hasta las actuales expresiones de la movilidad en el contexto de un mundo globalizado. El buen vivir demanda a la conciencia humana elevar a derecho inalienable la libre movilidad de los seres humanos a través de las fronteras bajo la apelación al derecho inherente de la ciudadanía universal.

Los derechos universales de la movilidad humana

No cabe duda de que en la declaración de principios sobre los derechos de los migrantes, la Constitución del Ecuador es la más avanzada del mundo, ya que extrema los derechos humanos más allá de las declaraciones y los términos de los tratados internacionales. Así lo leemos en los principios 6 y 7 del Art. 416. De acuerdo con estos principios:

Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores, y en consecuencia:

El Ecuador propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. Exige

el respeto de los derechos humanos, en particular de los derechos de las personas migrantes, y propicia su pleno ejercicio mediante el cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos.

Estos principios se concretan con los compromisos del Estado ecuatoriano para la integración latinoamericana. Según lo establece el Art. 423 numeral 5, el Estado se comprometerá a:

Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

Como se puede apreciar, la formulación constitucional ecuatoriana supera la declaración universal de los derechos humanos que postula, en su Art. 13, el derecho a "a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado y a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país." Nada indica el citado artículo sobre los derechos de los migrantes a ingresar en otro Estado y elegir residencia dentro del mismo. Más todavía, la Constitución ecuatoriana pretende tomar en serio el Art. 28 de la declaración: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos."

En este marco, cabe citar como complemento el Art. 391 de la Constitución:

El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad.

Este artículo es importante porque el Estado se obliga a promover políticas demográficas que contribuyan al desarrollo

equilibrado de los territorios y promuevan el buen vivir. Compromiso que incide de manera importante para que la movilidad humana ocurra en condiciones de libertad y respeto a los derechos.

Finalmente, a tenor de la Art. 1, el Ecuador se “gobierna de manera descentralizada” y “coordinada entre todos los niveles de gobierno”. Este modelo se concreta en el régimen de desarrollo (Arts. 275-278), el Sistema de planificación nacional descentralizado y participativo para el buen vivir (Arts. 279-280) y el régimen del buen vivir (Arts. 340 en adelante). Toda esta estructura del Estado debería garantizar que el buen vivir nacional se construye a partir de los territorios, desde sus diversidades y culturas. Es decir, desde las distintas versiones del buen vivir gestadas a partir de la diversidad territorial y cultural. Cabe esperar que estas diversidades también tengan consecuencias en la movilidad humana.

Los derechos de los emigrantes ecuatorianos

Hasta antes de 2008, los migrantes existían para el Estado ecuatoriano solo como fuente de divisas. Pero el Estado no existía para los migrantes: estos carecían de derechos y de políticas públicas que los tomaran en cuenta. La situación cambió con la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) y la expedición de la nueva Constitución. Los migrantes irrumpieron en la vida política nacional y lo hicieron con fuerza y propuestas, de manera especial aquellas organizaciones que se fraguaron después del año 2000 en España, Italia y en menor grado en Estados Unidos.

Los migrantes adquirieron todos los derechos previstos por la Constitución para los ecuatorianos y ecuatorianas, independientemente de su condición migratoria. Tal como reza el Art. 40:

Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria.

A partir de este reconocimiento, dentro del capítulo de los derechos del buen vivir se establecen los derechos y garantías de los migrantes bajo el acápite 'Movilidad humana' (Arts. 40-42). La Constitución reconoce entonces a los migrantes ecuatorianos y a sus familias derechos sociales, políticos y económicos, e impulsa el diseño sustancial de políticas públicas que favorezcan la libre movilidad de los ecuatorianos, contando con el apoyo del Estado dentro y fuera de sus fronteras. Este avance se complementa con el Art. 392:

El Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. El Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

En cuanto a los derechos políticos y de participación, de acuerdo con el Art. 63:

Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo (ver también Art. 62 numeral 2, relativo al voto facultativo).

Asimismo, los migrantes tienen derecho a organizar movimientos y partidos políticos (Art. 61; ver también Art. 109), a presentar proyectos de ley y otros proyectos en todos los niveles de gobierno (Art. 102), a ser consultados y proponer consultas (Art. 61; ver también 104), a fiscalizar y proponer revocatorias de mandato (Art. 61), y a participar en los consejos de igualdad (Art. 156).

Por lo que se refiere a los derechos de protección especial, en el Art. 40 se establece:

El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará entre otras las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria:

Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que éstas residan en el exterior o en el país; atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos. Precautelar sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior. Promoverá sus vínculos con el Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario. Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones del Ecuador en el exterior. Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

Estas disposiciones condujeron a una profunda transformación de las representaciones ecuatorianas en el exterior. Los servicios consulares, antes dedicados a cuestiones puramente comerciales, se debieron convertir en centros de atención a los migrantes apoyados, además, por las Casas Ecuatorianas en el Exterior, bajo la dirección de la SENAMI.

Para completar el apoyo legal a los migrantes, a través de los Arts. 214-215, la Constitución establece que la defensoría del pueblo esté presente en los países de destino:

La Defensoría del Pueblo será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior. La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.

En atención a los derechos económicos y otros derechos, la Constitución presta atención al ahorro y a la inversión de los migrantes, así como al acceso a los beneficios de la Seguridad Social. De acuerdo con el Art. 338:

El Estado promoverá y protegerá el ahorro interno como fuente de inversión productiva en el país. Asimismo, generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, para que el ahorro de las personas y de las diferentes unidades económicas se oriente hacia la inversión productiva de calidad.

Complementariamente, en el Art. 374 se lee:

El Estado estimulará la afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior, y asegurará la prestación de contingencias. El financiamiento de estas prestaciones contará con el aporte de las personas afiliadas voluntarias domiciliadas en el exterior.

En temas vinculados a la migración que respondan al carácter plurinacional del Ecuador, la Constitución no agrega mayores elementos. Sin embargo, cabe señalar la disposición contemplada en el Art. 7 sobre la nacionalidad por nacimiento que se hace extensiva a los miembros de las comunidades y nacionalidades con presencia en zonas de frontera:

Son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento: Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera.

A nivel interno, en el Art. 42 se prohíbe todo desplazamiento arbitrario:

Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios. Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada. Todas las personas y grupos desplazados tienen derecho a retornar a su lugar de origen de forma voluntaria, segura y digna.

Derechos de los extranjeros en el Ecuador

En concordancia con la defensa de los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas migrantes y con los estándares de los convenios internacionales, la Constitución establece los derechos de los extranjeros y de los inmigrantes al país. Para empezar, cabe interpretar que el inicio del Art. 40 mantiene su validez cuando se trata de todos los extranjeros en el Ecuador: "se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria". Pero de manera aún más directa, la Constitución expresa en el Art. 9: "las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución."

En el Art. 41 se consagran los derechos al asilo y al refugio, se explicita el principio de no devolución y se prohíbe la aplicación de sanciones penales por el hecho ingresar al país o de permanecer en él en situación de irregularidad. Además, el Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, de acuerdo con la ley. Se debe señalar, de paso, que en el Ecuador ya se venía practicando desde hace años una política de acogida a refugiados colombiano,s lo que le valió el reconocimiento del ACNUR como el país que más refugiados recibe en el área andina.

En el enunciado sobre los derechos de libertad (Art. 66 numeral 14) se registra un párrafo en donde se establecen derechos de movilidad y permanencia a los extranjeros:

Se reconoce y garantiza a las personas [...] El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por juez competente. Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad,

seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados

En conclusión, el buen vivir de la Constitución exige como presupuesto fundamental la libre movilidad de los seres humanos en el territorio nacional y a través de las fronteras internacionales, acompañados de todos sus derechos y garantías. Así, la Constitución excluye la criminalización y penalización del traspaso irregular de fronteras. El Estado ecuatoriano obliga a velar por los derechos de los migrantes fuera del país y a proteger a sus familias dentro del territorio nacional. Las políticas del Estado, además, están orientadas a crear las condiciones económicas, sociales y políticas, para que ningún ecuatoriano se vea forzado a migrar por la pobreza, y si lo hace que sea libremente y por otros motivos. Asimismo, el Estado apunta a crear las condiciones de acogida y reinserción para los que retornan.

Como ya se señaló, el buen vivir constitucional exige del Estado ecuatoriano un trato a los extranjeros que sea coherente y recíproco frente a lo que demanda para sus nacionales en otros países. Esto se aplica a los extranjeros que visitan el país, que eligen trabajar y residir en él, o que se acogen a los convenios internacionales de asilo y refugio. Desde los principios y acciones de política internacional, el Ecuador promueve la ciudadanía universal y la progresiva abolición de la condición de extranjero, especialmente en el ámbito de los países de la región.

Las tesis progresistas del Ecuador han sido ventiladas en foros y convenciones a nivel mundial y sudamericano, suscitando la admiración y el apoyo, como cabría esperar, de parte de los países que, como el nuestro, son un punto de partida constante de migrantes. Sin

embargo, estos principios dignos de encomio y mejor aplicación han encontrado los proverbiales obstáculos, de una parte, de la prevalencia de las decisiones soberanas de los Estados para acoger o no a los extranjeros y dosificar los derechos que les son reconocidos, y por otra, las limitaciones del propio Estado ecuatoriano para, al tiempo que exige los derechos de sus emigrantes en otros países, aplicarlos dentro de su propio territorio a los extranjeros con la misma exigencia y coherencia.

Podría afirmarse que el Ecuador, por lo menos a nivel de la prospectiva normativa, lidera la propuesta innovadora que pretende romper con aquella visión que define la condición ciudadana a partir de la pertenencia a algún territorio nacional. La propuesta de una ciudadanía mundial o global implica el reconocimiento de los derechos de las personas independientemente de la nacionalidad¹¹. Según Martha Nussbaum¹², entre otros pensadores, los derechos de los migrantes constituyen uno de los frentes en el que el Derecho en general y el Derecho internacional en particular tienen que avanzar, puesto que los derechos humanos hoy todavía quedan atrapados en las alambradas de las fronteras.

11 Ver Marco Salamea, *El déficit de la ciudadanía en el Ecuador* (Cuenca: Universidad de Cuenca, 2013).

12 Martha Nussbaum, *Crear capacidades* (Barcelona: Paidós, 2007), 91-123.

17. Naturaleza

Como ya hemos repetido, desde su preámbulo la Constitución define el buen vivir, el gran objetivo a ser alcanzado, como “una nueva forma de convivencia en diversidad y armonía con la naturaleza de la que somos parte”. Esta armonía, propuesta desde la cosmovisión y práctica de los pueblos ancestrales, propone una relación equilibrada en la que el disfrute de los dones de la madre tierra se realice respetuosa y sustentablemente. Ello implica, de acuerdo con el espíritu de la Constitución, que la naturaleza tenga derechos.

Más adelante, en el régimen de desarrollo, Art. 275, encontramos un eco de esta convivencia armónica con la naturaleza:

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

En el Art. 10 se anuncian los derechos de la naturaleza: “la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución”. Tales derechos se establecen en el capítulo séptimo con título propio: los ‘Derechos de la naturaleza’. Como se lee en el Art. 71: “la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.” A lo que en el Art. 72 se agrega que la naturaleza “tiene derecho a la restauración”. En concordancia,

dentro del régimen de desarrollo, en el Art. 276 se propone: “recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.”

La Constitución menciona a la naturaleza como parte fundamental del patrimonio del pueblo ecuatoriano y del Estado, descrito en al Art. 4 del siguiente modo: “el territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales”. Complementariamente, en el Art. 1 se lee: “los recursos naturales no renovables del territorio pertenecen a su patrimonio inalienable, irreductible, irrenunciable e imprescriptible”. Este aspecto es desarrollado en el Art. 404: “el patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción”. Por último, en el Art. 408 se describen más extensamente los recursos naturales no renovables como parte de este patrimonio:

Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico.

No se debe omitir un comentario respecto de la afirmación de que los recursos estratégicos de la naturaleza son patrimonio del Estado, a la luz de la competencia establecida en el Art. 261: “el Estado central tendrá las competencias exclusivas sobre: las áreas protegidas y los recursos naturales [...] los recursos energéticos minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.” Este

aspecto de la Constitución pone de manifiesto un conflicto entre la propiedad colectiva del patrimonio natural de todos los ecuatorianos y la propiedad del Estado central sobre ellos. Este conflicto, por lo demás, se resuelve en favor del Estado a través de los ambiguos artículos sobre la consulta previa.

Cuando la naturaleza es mencionada en la Constitución bajo la óptica de los ecosistemas, la biodiversidad y la gestión del agua, se remite a los derechos de la naturaleza definidos en el Art. 10 (la naturaleza como el “lugar donde se realiza la vida”) y en el Art. 395 (la naturaleza como el ámbito “de la regeneración de los ecosistemas y conservación de la biodiversidad [...] tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”). De allí que los deberes del Estado, de acuerdo con el Art. 2 numeral 7, se establezcan en el sentido de “proteger el patrimonio natural y cultural”, y se concreten a través de lo establecido en el Art. 414:

El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación, y protegerá a la población en riesgo.

El Estado, además, deberá garantizar el cuidado especial de las áreas protegidas. Como se lee en el Art.405: “el sistema nacional de áreas protegidas garantizará la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas.” Esta conservación, de acuerdo con el Art. 406, se efectuará de manera especial en las áreas más frágiles:

El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación, y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados; entre otros, los páramos, humedales, bosques nublados, bosques tropicales secos y húmedos y manglares, ecosistemas marinos y marinos-costeros.

Por ello, en el Art. 407 expresamente "se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal". Sin embargo, en este punto hay que lamentar de nuevo que este artículo prevea, a renglón seguido, una excepción que abre las puertas a que las garantías constitucionales sean anuladas:

Excepcionalmente dichos recursos se podrán explotar a petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.

Como se puede constatar a través del más somero análisis de la práctica del actual gobierno, sin consulta popular y con aprobación de la Asamblea -e incluso sin ella-, se ha autorizado la explotación de los santuarios más sagrados de las áreas protegidas como son Yasuní, Quimsacoha, Cordillera del Cóndor, etcétera. Frente a esta práctica gubernamental, los textos constitucionales pierden toda fuerza, quedando a nivel de recomendación. Tal es el caso, por ejemplo, de lo señalado en Art. 413:

El Estado promoverá la eficiencia energética, el desarrollo y uso de prácticas y tecnologías ambientalmente limpias y sanas, así como de energías renovables, diversificadas, de bajo impacto y que no pongan en riesgo la soberanía alimentaria, el equilibrio ecológico de los ecosistemas ni el derecho al agua.

Lo mismo sucede con el compromiso internacional expresado en el Art. 423, en donde se señala el compromiso del Estado de "promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua."

Cuando en la Constitución se considera a la naturaleza bajo el prisma del medio ambiente, esta es concebida como fuente potencial

de servicios para satisfacer los derechos de las comunidades al buen vivir. Así, el bienestar de la naturaleza garantiza el buen vivir de la población. Los derechos de la naturaleza, entonces, están íntimamente relacionados con los derechos de la población a vivir en un ambiente sano. Tal y como lo establece el Art. 14: "se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir." En consecuencia, "se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados".

Por ello en el Art. 15 se promueve "el uso de tecnologías ambientalmente limpias y energías alternativas de bajo impacto" y se establece la siguiente prohibición:

Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes altamente tóxicos, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional.

Dentro del régimen del buen vivir también se asientan importantes principios ambientales. Entre estos, en el Art. 395 numeral 1, se afirma:

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Esta garantía se refuerza en distintos textos constitucionales en

los que de alguna manera se hace referencia a la naturaleza. En el Art. 284, por ejemplo, se lee: "la política económica tendrá los siguientes objetivos: [...] 4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas". En el Art. 318 se establece que el "agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos." Y en el Art. 389 se lee: "el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico."

Lo mismo ocurre cuando en la Constitución, en textos relacionados con la educación y la salud, se hacen referencias implícitas a la naturaleza al mencionar el buen vivir. En el Art. 26 se establece lo siguiente:

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia.

En la misma línea, en el Art. 32 se afirma:

La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir.

En el Art. 74, complementariamente, se enfatiza la relación entre la naturaleza y el medioambiente, cuya calidad y disponibilidad ha de estar garantizada para la población:

Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les

permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

En el Art. 66 numeral 27, se vuelve a insistir en la larga lista de obligaciones del Estado en garantizar el "derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza". Por su parte, la población, de acuerdo con el Art. 74, tiene derecho a disfrutar de un medio ambiente saludable:

Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.

Sin embargo, la protección del ambiente es también responsabilidad de todos los ciudadanos. Como se lee en el Art. 83 numeral 6: "son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, respetar los derechos de la naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible".

Por otra parte, la responsabilidad sobre la naturaleza es competencia y tarea del modelo descentralizado y autónomo de gobiernos locales. Como lo establece el Art. 267 numeral 4: "los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas: incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente". Complementariamente, uno de los objetivos del régimen de desarrollo, señalado en el Art. 276 numeral 4, es:

Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.

La preocupación por la calidad del ambiente impregna todos los aspectos de la vida nacional de acuerdo con la Constitución. El agua ocupa un primer lugar dentro de estas preocupaciones. En efecto, la cantidad y calidad del agua es garantizada como derecho humano (Art. 12). La calidad del medio ambiente, por su parte, es fundamental para la calidad de la salud y la educación (Arts. 27 y 32), y para garantizar el derecho a la calidad del hábitat y la vivienda (Art. 376). Asimismo, el cuidado del ambiente deberá ser impulsado por la investigación, la ciencia y la tecnología (Art. 385), y garantizado en las planificaciones de desarrollo territorial. Respecto de este último punto, en el Art. 391 se lee:

El Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad.

Se deben destacar también los principios ambientales establecidos en la Constitución que deben ser observados por el régimen de desarrollo. Al ser constitucionales, dichos principios son de aplicación obligatoria e ineludible. En el Art. 395 numeral 1, se reconocen los siguientes principios ambientales:

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

En el Art. 395 numeral 2, se especifica la transversalidad de estos principios:

Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

En el Art. 395 numeral 3, se convoca a la participación ciudadana para prevenir los impactos ambientales negativos: “el Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales”. En el Art. 395 numeral 4, se establece el siguiente principio en favor de la naturaleza: “en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.” El Art. 396 establece el importante principio de precaución y se centra en la obligación de prevenir, reparar y sancionar los impactos y daños ambientales, y en la creación de la normativa y la institucionalidad necesaria para lograrlo:

El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas (principio de precaución). La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

En el mismo Art. 396, se establece lo siguiente:

Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

Esta disposición se complementa con el Art. 397:

En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones

y con los procedimientos que la ley establezca. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental.

En el Art. 397, se establece el derecho y deber de toda la población a ejercer acciones legales de protección del ambiente y asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, responsabilizando de la carga de la prueba a los actores públicos o privados que pretendan afectar al ambiente. En el numeral 1 de este artículo se señala que, como garantía del derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.

Esta garantía se complementa con las precauciones debidas que, como se lee en el mismo artículo, consisten en:

Establecer mecanismos efectivos de prevención y control de la contaminación ambiental, de recuperación de espacios naturales degradados y de manejo sustentable de los recursos naturales (numeral 2).

Regular la producción, importación, distribución, uso y disposición final de materiales tóxicos y peligrosos para las personas o el ambiente (numeral 3).

Asegurar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas, de tal forma que se garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas de los ecosistemas. El manejo y administración de las áreas naturales protegidas estará a cargo del Estado (numeral 4).

Establecer un sistema nacional de prevención, gestión de riesgos

y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad (numeral 5).

El Art. 407 es tajante en cuanto a la prohibición de afectar ciertas áreas protegidas por su especial valor ecológico: "se prohíbe la actividad extractiva de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal". Además, en todos los casos en que una decisión estatal pudiera afectar al ambiente, de acuerdo con el Art. 398, la comunidad deberá ser consultada:

Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Lamentablemente, en el marco de la elaboración de este último artículo, en la Asamblea Constituyente se admitió, por presión del Ejecutivo, una incoherencia y ambigüedad sustancial -que también está presente en el Art. 57- que abre las puertas a discrecionalidades en contra de la propia Constitución:

Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Finalmente, en el Art. 399 se incluye una referencia a la institucionalidad que, mandada a crear por el sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza. Sin embargo, en la práctica esta institucionalidad está viciada por ser juez y parte.

Por último, la Constitución trata los derechos de la naturaleza bajo la óptica de la biodiversidad. En efecto, la biodiversidad como

expresión de la generosidad de la pachamama, es la característica más importante del patrimonio natural del Ecuador. Patrimonio que deber ser preservado y mantenido para ser usufructuado por las generaciones presentes y futuras, de acuerdo con las especificidades culturales y siempre con criterios de sustentabilidad. La biodiversidad, como lo establece el Art. 14, incluye el patrimonio genético: "se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país".

Aunque el Estado tiene la competencia exclusiva sobre el manejo de la biodiversidad (Art. 261 numeral 11), tal manejo también es prerrogativa de los gobiernos parroquiales (Art. 267 numeral 4 y siguientes). Sin embargo, esta exclusividad se abre cuando, a veces de manera implícita y otras explícita, en la Constitución se vincula la biodiversidad con la diversidad cultural. De hecho, algunos textos vinculan expresamente la biodiversidad con los derechos y potestades de los pueblos y nacionalidades en sus territorios. En el Art. 57, por ejemplo, se lee:

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. [...] Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad.

En síntesis, la Constitución de Montecristi establece los derechos de la naturaleza que engloban a los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos necesarios para su autosostenibilidad y reproducción. El respeto de la naturaleza garantiza la convivencia armónica a la que apunta el buen vivir. En tanto que la vida humana se realiza en medio de la naturaleza, esta debe ser preservada, conservada y restaurada para que pueda contribuir en la calidad de vida de la población y en la satisfacción de los derechos del buen vivir. Por ello, la Constitución

define a la naturaleza y sus bienes como un patrimonio del pueblo y del Estado ecuatorianos, que debe ser aprovechada, con extremo cuidado y responsabilidad, con distintos grados de intangibilidad - áreas intangibles, áreas protegidas de uso muy restringido y áreas de aprovechamiento bajo especiales cuidados-.

Sin embargo, como hemos remarcado, frente a temas delicados y conflictivos la propia Constitución crea un enfrentamiento entre, por un lado, los derechos del Estado central y las competencias del Ejecutivo, y por otro, los derechos de la naturaleza y de los pueblos y nacionalidades cuyas culturas los hacen sustentables y sostenibles. Lamentablemente, ciertos artículos de la Carta Magna fueron conscientemente diseñados para dejar abierto el camino al extractivismo, con la suficiente flexibilidad para que los santuarios más sagrados de la naturaleza y de su biodiversidad pudieran ser profanados por el propio Estado a través del gobierno central. En este sentido, la propia Constitución colocó al Estado como guardián de la naturaleza y, a la vez, como su mayor amenaza y enemigo.

18. Economías

Para integrar a la economía como factor clave en la consecución del buen vivir, la Constitución parte del concepto englobante del desarrollo nacional. Al referirse a los deberes primordiales del Estado en el Art. 3, se señala entre ellos:

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Como se puede apreciar, el desarrollo para el buen vivir debe ser planificado y se debe orientar a erradicar la pobreza, lograr la redistribución equitativa y solidaria de la riqueza en todo el territorio, y asentar la prosperidad y equilibrio de los territorios de manera autónoma y descentralizada.

Siendo uno de los deberes fundamentales del Estado la planificación del desarrollo, se entiende que la Constitución dedique un bloque significativo de su articulado a definir y normar el régimen de desarrollo (título VI, Arts. 275-339). De acuerdo con el Art. 275, este régimen se define como:

El conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución.

Es claro que el sistema económico es una parte fundamental del régimen de desarrollo y que ha de contribuir a la realización del buen vivir en el ámbito de los derechos económicos establecidos por la Constitución, en articulación con los sistemas políticos, socioculturales y ambientales.

En el título V, 'Organización del territorio del Estado' (Arts. 238-274), la Constitución responsabiliza a los GAD de planificar y ejecutar los planes de desarrollo locales en coordinación con la planificación nacional. Según el Art. 239, el régimen de los GAD tendrá la misión fundamental de promover la justicia territorial:

El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional

de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Esta misión, por lo demás, está en correspondencia con lo dispuesto en el Art. 3 sobre la necesidad de un desarrollo equitativo y solidario en todo el territorio. Por esta razón, la Constitución establece el régimen de competencias de los GAD, en donde cada nivel de gobierno está obligado a impulsar el desarrollo en el territorio de su jurisdicción. En cuanto a los gobiernos regionales, en el Art. 262 se lee:

Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. [...] Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.

Respecto de las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales, de acuerdo con el Art. 263, estas son: "planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial" y "fomentar las actividades productivas provinciales". Por su parte, los gobiernos municipales, como se indica en el Art. 264, tendrán las siguientes competencias exclusivas: "planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural". Por último, como se establece en el Art. 267, los gobiernos parroquiales tendrán la competencia de: "incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente".

Según la Constitución, la planificación del desarrollo para el buen vivir está garantizada por la democracia participativa a través del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Como se lee en el Art. 279: "el sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo." Tal planificación estará sustentada en el Consejo Nacional de Desarrollo, los consejos de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados y los consejos ciudadanos. Todo este andamiaje, como se indica en el Art. 280, garantizará la formulación del Plan Nacional de Desarrollo:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

La Constitución articula de manera transversal todas las dimensiones del régimen de desarrollo a la construcción democrática, intercultural y ecológicamente sustentable del buen vivir. Así, de acuerdo con el Art. 27, la educación "se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico [...] constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional" y, como indica el Art. 350, tiene como finalidad "la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo." Asimismo en el Art. 351, se establece que "el sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo".

Por su parte, la educación superior también debe servir al desarrollo. Como lo establece el Art. 354:

Las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, se crearán por ley previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema. [...] La creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y carreras universitarias públicas se supeditará a los requerimientos del desarrollo nacional. se supeditará a los requerimientos del desarrollo nacional.

En lo que respecta a la relación del desarrollo con la naturaleza, en concordancia con el Art. 14 sobre el derecho a vivir en un ambiente sano, a través del Art. 395 la Constitución reconoce entre los principios ambientales el siguiente:

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Toda política y actividad en los territorios ha de mantener este criterio en sus prácticas de desarrollo.

En el ámbito de la economía, al enumerar los objetivos del régimen de desarrollo, en el Art. 276 se expresa el objetivo de: "construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable". En este marco, según el Art. 284 la política económica tendrá los siguientes objetivos: "lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural". Asimismo, todas las políticas –fiscal (Art. 285), monetaria, crediticia, financiera y comercial (Art. 304)– tendrán como objetivos el desarrollo armónico y equilibrado del país. Por último, de acuerdo con el Art. 339, todo aporte de innovación científica y tecnológica y todo apoyo externo deberán guardar relación con el concepto y objetivos del desarrollo establecidos en la Constitución.

Por otra parte, de acuerdo con el Art. 340, el sistema nacional de inclusión y equidad social se define como:

Conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Mediante la coordinación del gobierno central y los gobiernos locales, este sistema tiene la misión de llevar a todos los territorios y poblaciones el desarrollo humano integral, sustentable y sostenible (ver también Art. 59), a fin de que todos los habitantes de Ecuador tengan acceso real a los derechos del buen vivir.

Finalmente, se debe anotar que la Constitución considera a todos los sectores de la población nacional como actores del desarrollo. Por ejemplo, de acuerdo con el Art. 39: "el Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país." Asimismo, como se indica en el Art. 59: "se reconocen los derechos colectivos de los pueblos para garantizar su proceso de desarrollo humano integral, sustentable y sostenible." En el Art. 97, por su parte, "se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social." Por último, según el Art. 162: "las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional."

Como vemos, a modo de síntesis, cuando la Constitución se refiere al desarrollo, marca distancias frente a conceptos economicistas y reduccionistas y postula un modelo de desarrollo alternativo orientado al buen vivir. Para lograr este objetivo se vuelve necesario partir de los desarrollos locales -construidos desde bases territoriales, democráticas, culturales y ecológicas-, articulados para

lograr el gran desarrollo nacional. Sin embargo, el acento puesto sobre la centralidad del Estado planificador y ejecutor del desarrollo y la exclusividad de ciertas competencias en tal instancia, hacen prever conflictos frente a la propuesta de un Estado plurinacional, con territorios descentralizados y autónomos que deben generar sus propias propuesta de desarrollo. Este tipo de conflicto entre el Estado y los ciudadanos, como ya hemos remarcado, ya se registra en varios ámbitos en torno a la explotación de recursos naturales como el petróleo y ciertos metales.

Las economías

Como acabamos de analizar, la economía, o mejor, las economías para el buen vivir, forman parte del modelo o régimen de desarrollo propuesto por la Constitución en el ya citado Art. 275. Ahora bien, en el Art. 283, todo el sistema económico propuesto es caracterizado del siguiente modo:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

Sin duda, este artículo contiene el concepto central de la economía que recorre la Constitución. A la vez, en este artículo se define que el sistema económico "se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine" (ver también Arts. 15, 280, 285 numeral 3, 318 y 319). Dentro de esta división en varias formas de organización económica, el calificativo de "solidaria" es reservado solo para una de estas formas. Esto abre un interrogante sobre el carácter de los otros tipos de economía que no merecerían dicho calificativo.

En todo caso, en el Art. 319 se reconocen todas las formas de organización para la producción económica:

Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas. El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza, alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional.

Complementariamente, en el Art. 320 se establecen algunos principios importantes:

En las diversas formas de organización de los procesos de producción se estimulará una gestión participativa, transparente y eficiente. La producción, en cualquiera de sus formas, se sujetará a principios y normas de calidad, sostenibilidad, productividad sistémica, valoración del trabajo y eficiencia económica y social.

Antes de entrar en detalles sobre lo que la Constitución señala sobre cada uno de estos sectores de la economía, conviene rastrear lo que pueda ser aplicable para la economía en general. De entrada, cabe volver a citar lo señalado en el Art. 276 sobre los objetivos el régimen de desarrollo para la consecución del buen vivir:

Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

En esta dirección, el Art. 277 establece entre los deberes del Estado para la consecución del buen vivir el de "impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley".

En el Art. 284 se enumeran los objetivos de la política económica:

1. Asegurar la adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.
6. Impulsar el pleno empleo.
7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.
8. Propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes.
9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable.

En el Art. 285, dentro de los objetivos de las políticas fiscales se menciona la "generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables". De igual manera, en el Art. 300, se conmina a que las políticas tributarias promuevan el cumplimiento de las políticas económicas: "la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables". Por otra parte, como se lee en el Art. 308, lo que se demanda de las políticas financieras es que "intermediarán de forma eficiente los recursos captados para fortalecer la inversión productiva nacional, y el consumo social y ambientalmente responsable".

En el Art. 302 se enumeran los siguientes objetivos de las políticas comerciales:

1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.
3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales.
4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.
5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.
6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.

El papel del Estado como regulador del comercio es un tema importante para la equidad. Como se establece en el Art. 335:

El Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas; y sancionará la explotación, usura, acaparamiento, simulación, intermediación especulativa de los bienes y servicios, así como toda forma de perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos y cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal.

El tema del comercio justo como cualidad de la economía solidaria se retoma en el Art. 336:

El Estado impulsará y velará por el comercio justo como medio de acceso a bienes y servicios de calidad, que minimice las distorsiones de la intermediación y promueva la sustentabilidad. El Estado asegurará la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentará la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que se definirá mediante ley.

Por otra parte, de acuerdo con la Constitución el papel del Estado en la provisión de infraestructura necesaria para el desarrollo de la economía es importante. Como se lee en el Art. 337:

El Estado promoverá el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas, así como para asegurar la participación de la economía ecuatoriana en el contexto regional y mundial a partir de una visión estratégica.

La integración económica en la región y la inserción del Ecuador en la economía mundial es una constante en varios textos constitucionales que ya hemos recogidos y que tienen su lugar propio dentro del título sobre las relaciones internacionales. Como se lee en el Art. 423 numeral 1:

La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a impulsar: la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado.

De manera sintética, de acuerdo con la Constitución para que la economía contribuya al buen vivir tiene que cumplir con los requisitos básicos de ser socialmente sustentable -justa y redistributiva, sin monopolios-, productivamente sustentable -asegurar la calidad- y ecológicamente sustentable -cuidar el medio ambiente-. Lo señalado en el Art. 395 sobre el desarrollo se aplica en general a la economía:

El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrada y respetuosa de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

A continuación recopilamos las disposiciones constitucionales correspondientes a cada uno de los sectores de la economía mencionados en el Art. 283: el sector público (referido a la propiedad pública de los medios de producción); el sector mixto (referido a la propiedad mixta, público-privada, de los bienes de producción); el sector privado (referido a la propiedad privada de los bienes de producción); y el sector popular y solidario (referido a los medios de producción comunales o cooperativistas). En lo que sigue trataremos al sector mixto dentro del primero. Cabe anotar que en cada uno de estos sectores pueden estar presentes los diversos niveles de la economía: producción primaria, secundaria industrial, terciaria de servicios, y cuaternaria de investigación y tecnología.

Sector público de la economía

En el Art. 280 se establece que el desarrollo del sector público estará vinculado al Plan Nacional de Desarrollo: "la observancia del Plan será obligatorio para el sector público". En el Art. 292 se especifican los movimientos económicos que pertenecen al sector público y que deben constar en el presupuesto del Estado, al tiempo que se especifican las excepciones:

El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

Más allá de esta especificación, sin duda los recursos exceptuados del presupuesto nacional constituyen componentes importantes de la economía pública: además de ser controlados por las políticas públicas y las entidades de control del Estado, la utilización de recursos de estas instancias también está obligada a

cumplir con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Además, dentro del régimen de competencias, en el Art. 299 se establece que el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las políticas “económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria y de comercio”. Asimismo, el Estado tiene la competencia exclusiva respecto del “control y administración de las empresas públicas nacionales”, que se manejarán en cuentas especiales del Banco Central.

Las empresas públicas se centran en dos ámbitos importantes: el aprovechamiento de los recursos estratégicos y el de los servicios públicos. Estos ámbitos se definen en los Arts. 313 y 314 respectivamente. Por otra parte, el carácter empresarial de ambos se define en el Art. 315:

El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley.

En este mismo artículo se abre la posibilidad a la existencia de empresas mixtas, siempre que el Estado cuente con la mayoría accionaria: “la ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.”

Una última mención sobre las empresas públicas tiene lugar en el Art. 386, donde se las incluye dentro del sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales:

El sistema comprenderá programas, políticas, recursos, acciones, e incorporará a instituciones del Estado universidades y escuelas politécnicas, institutos de investigación públicos y particulares, empresas públicas y privadas, organismos no gubernamentales y personas naturales o jurídicas, en tanto realizan actividades de

investigación, desarrollo tecnológico, innovación y aquellas ligadas a los saberes ancestrales. El Estado, a través del organismo competente, coordinará el sistema, establecerá los objetivos y políticas, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de los actores que lo conforman.

Sector privado de la economía

La Constitución es muy parca al referirse al sector privado de la economía, al que ni siquiera nombra directamente. En el Art. 304, entre la enumeración de los objetivos de la política comercial, se lee:

1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.
3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales. [...]
5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.
6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.

En la sección sobre el sistema financiero (Arts. 308 a 312) se definen las actividades financieras como un servicio público que deberán estar orientadas a la consecución de los objetivos de desarrollo nacionales (que son los del buen vivir).

En el Art. 312 se incluyen tres incisos con algunas restricciones impuestas a la economía privada orientadas a evitar el acaparamiento de capitales por parte de los grupos de poder económico y garantizar los derechos de los clientes:

Las entidades o grupos financieros no podrán poseer participaciones permanentes, totales o parciales, en empresas ajenas a la actividad financiera.

Se prohíbe la participación en el control del capital, la inversión o el patrimonio de los medios de comunicación social, a entidades o grupos financieros, sus representantes legales, miembros de su directorio y accionistas.

Cada entidad integrante del sistema financiero nacional tendrá una defensora o defensor del cliente, que será independiente de la institución y designado de acuerdo con la ley.

Cabe anotar que el primer inciso de este artículo fue reforzado por la reforma constitucional aprobada por consulta popular en 2011 con el siguiente texto:

Anexo 3.

En el primer inciso del artículo 312 de la Constitución dirá: "Las instituciones del sistema financiero privado, así como las empresas privadas de comunicación de carácter nacional, sus directores y principales accionistas, no podrán ser titulares, directa ni indirectamente, de acciones y participaciones, en empresas ajenas a la actividad financiera o comunicacional, según el caso. Los respectivos organismos de control serán los encargados de regular esta disposición, de conformidad con el marco constitucional y normativo vigente."

De vuelta al texto de la Constitución, en el Art. 316 se menciona implícitamente a la economía privada cuando se considera la posibilidad de formar empresas mixtas y también recibir de manera extraordinaria la delegación el Estado para la gestión de algún sector estratégico:

El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico. El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.

Sector popular de la economía

En contraste con el sector privado, la economía popular y solidaria merece más atención en los textos constitucionales. Esta forma de economía está conformada por las micro, pequeñas y medianas unidades productivas en general, y de manera particular por aquellas que producen y comercian de manera asociativa y comunitaria. Como lo establece el Art. 283:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza [...]. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria [...]. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Este sector de la economía contará con un sistema financiero propio dentro del sistema financiero nacional, tal y como lo dispone el Art. 311:

El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Como vemos, la economía popular y solidaria deberá ser objeto de un apoyo preferencial por parte del Estado mediante acciones afirmativas. Tal es el caso de la compras públicas preferenciales para los productos de este sector (Art. 288), del apoyo a las exportaciones artesanales (Art. 306), y de la provisión de alimentos que garanticen la soberanía alimentaria (Art.13).

Como se puede constatar, en la Constitución se habla de desarrollos y economías, en plural, ya que la diversidad de los territorios del país no solamente está estructurada histórica, cultural y ecológicamente sino también económicamente. Efectivamente, la Constitución reconoce varios sistemas económicos: el sector público, el sector privado, la economía popular y solidaria, y también se habla de economías rurales y familiares, etcétera. Esto implica que el desarrollo y la economía del buen vivir no pueden ser estandarizadas para toda la población el país sino que debe adaptarse a las peculiaridades de los territorios con sus condicionamientos históricos culturales y ecológicos.

En el caso de las economías de los territorios de pueblos indígenas no contactados, la Constitución reconoce la posibilidad de desarrollar economías apropiadas a sus culturas y modos de relacionarse con la naturaleza. Asimismo, las economías rurales tienen sus propias fortalezas y debilidades frente a las economías urbano industriales de los grandes centros urbanos, que constituyen polos de atracción poblacional y de desarrollo. No podemos dejar de mencionar las economías del amplio sector de la economía informal y de los trabajadores autónomos, como tampoco las grandes economías de escala mayor de los agroproductores industriales.

El reconocimiento de esta diversidad productiva implica que los planes de desarrollo para el buen vivir deben ser construidos desde la peculiaridad de cada territorio, reconociendo sus características culturales y ecológicas, pero también sus formas de producción y reproducción económica y social. Un plan nacional para el buen vivir, lejos de imponer una camisa de fuerza homogeneizadora a todos los ecuatorianos, debe trazar las líneas maestras y las políticas generales para la prosperidad de todas las economías que, a partir de su propia dinámica y diversidad, contribuirán a la salud general de la economía nacional. Esto implica tener en cuenta las especificidades locales a la hora de aterrizar los planes de desarrollo en los territorios autónomos y descentralizados. La implementación de políticas estandarizadas puede ser beneficiosa para algunos sectores de la

economía -generalmente los más potentes- pero perjudicial para otros -generalmente los más débiles-.

Como cierre, a propósito del modelo de desarrollo cabe recalcar que la Constitución establece tres características fundamentales para que la economía contribuya al buen vivir: primero, ha de producir con calidad y eficiencia los bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades de los ecuatorianos; segundo, la riqueza generada por los procesos de producción y comercialización debe ser distribuida de manera justa e inclusiva; y tercero, la producción y aprovechamiento de los recursos naturales debe respetar los derechos de los pueblos, la cultura y la naturaleza.



19. Trabajadores

El abordaje del trabajo en la Constitución parte de una definición humanista que supera la visión reduccionista del trabajo concebido como mera mercancía de intercambio económico. Como se lee en el Art. 33:

El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un libremente escogido o aceptado.

Esta definición está en consonancia con otras declaraciones de la Constitución sobre el lugar que ocupa el ser humano en la economía. Por ejemplo, en el Art. 283 se señala:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

En esta línea, en el Art. 34 se establecen el derecho a la seguridad social de los trabajadores y sus principios inspiradores:

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá e por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

Bajo el título de 'Derechos de libertad', en el Art. 66 numeral 2, se retoma la definición del trabajo como derecho:

Se reconoce y garantizará a las personas: el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.

Dentro de este mismo artículo, se reconoce el "derecho a la libertad de contratación" (numeral 16) y el "derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley" (numeral 17). En esta línea, dentro del capítulo 'Derechos del buen vivir', la Constitución vela por que el derecho al trabajo en condiciones de dignidad y justicia sea asequible a: las personas adultas mayores (Art. 37), los jóvenes (Art. 39; ver también Art 329), las personas con discapacidad (Arts. 47 y

330); y, por otra parte, se protege de toda explotación laboral a los niños/as y adolescentes (Art. 46).¹³

Al ocuparse de los servidores públicos, tras definir su estatus, en el Art. 229 se indica la irrenunciabilidad de sus derechos laborales con sujeción al Código del Trabajo y la justicia de sus salarios:

Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

Como ya hemos señalado, el tema del trabajo vuelve a ser tratado en el régimen de desarrollo. Como lo establece el Art. 276 numeral 6, entre los objetivos de dicho régimen se incluye: "construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable." Asimismo, el trabajo es contemplado dentro de los objetivos de la política económica. De acuerdo con el Art. 284, esta política tendrá los siguientes objetivos: "impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales" (numeral 6) y "mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo" (numeral 7). Por lo demás, muchos derechos laborales que debieron ser recogidos en la primera parte de la Constitución aparecen en esta

¹³ Cabe indicar una anomalía en la Constitución: los derechos del trabajo no se tratan en extenso en el bloque de derechos sino posteriormente en el régimen de desarrollo.

sección. Así, en el Art. 325 se lee: "el Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores". Asimismo, en el Art. 326 se establecen los principios que sustentan el derecho al trabajo:

1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo.
2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario.
3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.
4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.
5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.
6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley.

En los numerales siguientes del mismo artículo se regulan los derechos de organización:

7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se garantizará la organización de los empleadores.
8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.
9. Para todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del

Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.

A continuación, siempre en el mismo artículo, los siguientes numerales establecen principios para la contratación colectiva, el derecho a la huelga y la solución de conflictos laborales:

10. Se adoptará el diálogo social para la solución de conflictos de trabajo y formulación de acuerdos.

11. Será válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente.

12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.

13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley.

14. Se reconocerá el derecho de las personas trabajadoras y sus organizaciones sindicales a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. Las personas empleadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley.

El último numeral del Art. 326 prohíbe la paralización de los servicios públicos:

15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.

Este numeral fue muy polémico en la discusión y aprobación del texto constitucional pues, de hecho, elimina o por lo menos limita enormemente el derecho a la huelga de los empleados y trabajadores del sector público y, consecuentemente, merma su capacidad de negociación con el Estado.

Por otra parte, en el Art. 327 se establece:

La relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras será bilateral y directa. Se prohíbe toda forma de precarización, como la intermediación laboral y la tercerización en las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación laboral por horas, o cualquiera otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva.

El Art. 328, por su parte, se ocupa de la remuneración. Las remuneraciones han de ser "justas y suficientes para que cubran las necesidades básicas del trabajador y su familia". La remuneración será inembargable. Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, constituye un crédito privilegiado respecto del empleador y deberá ser pagado en los plazos convenidos. El Estado revisará anualmente el salario básico. Los trabajadores del sector privado tienen derecho a participar de las utilidades, no así los trabajadores de las empresas públicas o mixtas en las que el Estado sea el accionista mayoritario.

En los Arts. 329, 330, 331, 332 y 333, antes que principios o derechos, se establecen algunas políticas constitucionales que apuntan al buen vivir de los trabajadores en los ámbitos no exclusivamente ligados a relaciones laborales. Allí se reconocen: las formas de organización del trabajo de las comunidades, pueblos y nacionalidades; y la importancia del trabajo autónomo, por cuenta propia y el trabajo familiar. Asimismo, se apoya a los trabajadores ecuatorianos en el exterior y se garantiza el acceso al empleo sin discriminación, de manera especial en los concursos públicos. También se explicita el compromiso del Estado en el apoyo a la capacitación laboral. Por último, se valora y protege el trabajo de la mujer de toda discriminación contemplando sus condiciones de maternidad, sus derechos reproductivos y el trabajo al interior de la familia.

Finalmente, en el Art. 369 se vuelve a tocar el derecho a la seguridad social:

El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. [...] El seguro social obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. La ley definirá el mecanismo correspondiente.

A la luz de este recorrido, cabe destacar que la Constitución trata el tema del trabajo desde una visión amplia y compleja que supera el enfoque unilateral de la relación entre empleador y trabajador. Desde esta perspectiva, la organización del trabajo es situada en el ámbito de la reproducción de la vida familiar, comunitaria y local, y muy especialmente de la planificación del desarrollo nacional para la consecución del buen vivir. Sin embargo, en la Constitución también se desliza una discriminación entre los trabajadores del sector público y del sector privado. Si bien se podría justificar el derecho restringido a la huelga y la exclusión en la participación de utilidades de los trabajadores en el sector público desde la óptica de los intereses generales, estas limitaciones no dejan de causar cierta incomodidad.

Finalmente, por su incidencia en los derechos de los trabajadores, cabe referirnos a las enmiendas constitucionales de 2015. En específico a la reforma de los artículos 229 y 326 de la Constitución. De acuerdo con el Art. 8 de esta refirma, se suprimió el tercer inciso del Art. 229. El inciso suprimido establecía que las "obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo". En consecuencia con este cambio, también se reformó el Art. 326 numeral 16.

Originalmente este artículo establecía:

Art. 326. El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

16. En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.

Por su parte, la enmienda en cuestión designó lo siguiente:

Artículo 9. En el artículo 326 numeral 16, luego de las palabras "o profesionales" inclúyanse las palabras "y demás servidores públicos" y sustitúyase la frase: "Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo," por el siguiente texto: "Bajo este régimen, los servidores públicos tendrán derecho a la organización para la defensa de sus derechos, para la mejora en la prestación de servicios públicos, y a la huelga de conformidad con la Constitución y la ley. En virtud de que el Estado y la administración pública tienen la obligación de velar por el interés general, sólo habrá contratación colectiva para el sector privado."

Como resulta evidente, con esta reforma se sustrae a los trabajadores del sector público del amparo del código de trabajo y se limita su derecho al contrato colectivo. Pero incluso los derechos que todavía se reconocen (organización, derecho a la huelga) quedan muy condicionados. Sobre todo desde las organizaciones clasistas es imposible reconocer cómo estas reformas podrían contribuir al buen vivir de los trabajadores.

20. Relaciones internacionales

La categoría del buen vivir presente en las constituciones ecuatoriana y boliviana y recogida a partir del *sumak kawsay* y el *suma qamaña*, respectivamente, ha tenido un importante impacto en los ámbitos de la academia y de la política más allá de las fronteras de estos dos países. El buen vivir, de hecho, ha ingresado en el debate internacional sobre las críticas y alternativas al desarrollo y sobre las mediciones del bienestar y la felicidad.

El título VIII de la Constitución ecuatoriana no incluye literalmente la categoría del buen vivir en el tratamiento de las relaciones internacionales. Sin embargo, la buena marcha de las relaciones internacionales entraña todas las cualidades y valores que son sustanciales al buen vivir, tales como la autonomía, la justicia en términos de poblaciones y territorios, el respeto a los derechos humanos, la convivencia intercultural, la armonía entre naciones, la solución pacífica de los conflictos, y la defensa de los patrimonios culturales y naturales.

El buen vivir en el ámbito de las relaciones internacionales (relaciones binacionales y multilaterales) se fundamenta en los principios que, de acuerdo con la Constitución, deben regirlas. Estas relaciones, como señala el Art. 416, ante todo deben responder a los intereses de los pueblos. Entre los principios incluidos en este artículo que fundamentan "la igualdad y autonomía de los Estados"

se incluyen: la independencia e igualdad jurídica de los Estados (principio 1), la prohibición de la injerencia de un Estado en los asuntos internos de los otros (principio 3) y la condena de todo imperialismo o colonialismo (principio 8). Este último principio implica la "proscripción del armamentismo y la guerra para preservar la paz" (principio 4) y la solución pacífica de los conflictos (principio 2). En esta línea, se reconoce el "derecho internacional como norma de conducta" y se demanda la "democratización de los organismos internacionales y la participación equitativa de los Estados" (principio 9).

A partir de este reconocimiento fundamental, se propone un "orden internacional multipolar" con relaciones igualitarias y ponderadas (principio 10), regido por "relaciones comerciales sustentadas en la justicia, la solidaridad y la complementariedad, para la construcción de un mundo justo, democrático, solidario, diverso e intercultural" (principio 12). En esta línea, se propende a "la integración política, económica y cultural de las regiones", en especial a nivel andino y latinoamericano (principio 11). Asimismo, se garantiza la libre movilidad de los ciudadanos y el progresivo fin de la condición de extranjero, como mecanismo para la superación de las desigualdades (principio 6).

Un tercer grupo de principios apuntan a la "vigencia de los tratados internacionales que velan por la vigencia de los derechos humanos" y en especial de los migrantes (principio 7). "Se reconocen los derechos de los distintos pueblos que coexisten dentro de los Estados, en especial el de promover mecanismos que expresen, preserven y protejan el carácter diverso de sus sociedades, y rechaza el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación" (principio 5). En este marco, también se reconocen los derechos de la naturaleza a través de la creación, ratificación y vigencia de "instrumentos internacionales para la conservación y regeneración de los ciclos vitales del planeta y la biosfera" (principio 13).

En el ámbito de las normativas para la celebración de tratados internacionales, cabe citar el Art. 417:

Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.

Esto implica que los tratados internacionales adquieren un carácter superior cuando van más allá de lo establecido en la Constitución en temas de derechos humanos.

En coherencia con el espíritu garantista de la Constitución, se establece que la suscripción de tratados que se refieran a derechos y garantías establecidas en la Constitución deberán ser aprobados por la Asamblea Nacional (Art. 419 numeral 4), y que la suscripción de tratados comerciales internacionales "no menoscabará, directa o indirectamente, el derecho a la salud, el acceso a medicamentos, insumos, servicios, ni los avances científicos y tecnológicos" (Art. 421). El gobierno, además, no podrá firmar tratados en los que se ceda "soberanía jurisdiccional en temas de arbitraje" (Art. 422).

Por último, en el Art. 423 la integración latinoamericana y caribeña es propuesta casi como un plan estratégico que apunta a "consolidar la unidad regional mediante el fortalecimiento de la soberanía y autonomía de la región" (numeral 6), mediante la creación de organismos supranacionales (numeral 7) y la armonización de normativas (numeral 3). La integración tiene como finalidad la "integración de los pueblos en respeto e interculturalidad", y por ello se promoverá la "ciudadanía latinoamericana y caribeña" que garantice la libre circulación de personas en la región (numeral 5).

Se promoverá, asimismo, el “buen vivir de los pueblos fronterizos” en todos los aspectos: laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad (numeral 3). Se propone, además, “proteger y promover la diversidad cultural, el ejercicio de la interculturalidad, la conservación del patrimonio cultural y la memoria común de América Latina y del Caribe, así como la creación de redes de comunicación y de un mercado común para las industrias culturales” (numeral 4).

Por otra parte, en otros numerales del mismo artículo, la Constitución se propone una progresiva y real integración económica que incluye:

Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado (numeral 1).

Esta integración también implica promover:

estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria (numeral 2).

En conclusión, las formas del buen vivir del pueblo ecuatoriano con los pueblos vecinos y otros pueblos de la tierra se deberán construir mediante relaciones soberanas y respetuosas, en armonía con los tratados internacionales que se aspira puedan concretarse en el marco de la integración latinoamericana. Estas relaciones se deberán guiar por los principios de justicia, reciprocidad y complementariedad, de manera que garanticen los derechos humanos de los ciudadanos universales, permitan a los pueblos fortalecer sus relaciones interculturales y comerciales equitativas, y aúnen esfuerzos para lograr la conservación de los patrimonios culturales y naturales. En este marco, merecen especial atención las relaciones bilaterales entre Ecuador y los países vecinos con los que tiene continuidad territorial.

Bibliografía complementaria

Acosta, A. (2008). El buen vivir, una oportunidad por construir. *Ecuador Debate*, No. 75, 33-47.

Acosta, A. y Gudynas E. (2008). El buen vivir más allá del desarrollo. *Quehacer*, 71-81 <www.desco.org.pe/sites/default/files/quehacer_articulos/files/11_Gudynas_181.pdf>

Cortez, D. (2010) Genealogía del "buen vivir" en la nueva constitución ecuatoriana. En Raúl Fonet-Betancourt (Hg.) Gutes Leben als humanisiertes Leben. Dokumentation des VIII Internationalen Kongresses für Interkulturelle Philosophie. Denktraditionen im Dialog. Studien zur Befreiung und Interkulturalität. Band 30. Wissenschaftsverlag Main, 227-248.

Dávalos, P. (2008). El sumak kawsay (buen vivir) y las cesuras del desarrollo. *ALAINET* <www.alainet.org/active/23920>

Gudynas, E. (2009). La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador. *Revista de Estudios Sociales*, No. 32, 33-49.

Gudynas, E. (2009). *El mandato ecológico. Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución*. Quito: Abya-Yala.

Macas, L. (2010). Armonía de la comunidad con la naturaleza. *ALAI* <www.alainet.org/es/active/36047>

Viteri, C. (2002). Visión indígena del desarrollo en la Amazonía. *Polis*, No.3 <polis.revues.org/7678>



Av. Víctor Manuel Albornoz. Quinta de Balzaín 59374051186 / 4051187
Email: pydlos@ucuenca.edu.ec <http://pydlos.ucuenca.edu.ec>

fernandovega2013@hotmail.com

