

UN ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL
FEDERATIVO PARA EL BUEN VIVIR

A FEDERAL ORDER FOR CONSTITUTIONAL
GOOD LIVING

Dr. Xavier Garaicoa Ortiz¹

Recibido: 15-05-2020

Aceptado: 25-07-2020

SUMARIO

- 1. Antecedentes.*
- 2. Principios del Estado federal y del federativo.*
- 3. Evolución del sistema político-jurídico ecuatoriano.*
- 4. Intervalo indispensable: Consideraciones en torno a los principios de la desconcentración, delegación y descentralización.*
- 5. El régimen federativo.*
- 6. Conclusión: soberanía popular y ciudadanía múltiple en el régimen federativo para el buen vivir.*

Referencias bibliográficas.

1 Ph.D. sobresaliente cum laude en Interpretación de los Derechos y Libertades Constitucionales, Universidad de Castilla-La Mancha. Doctor en Jurisprudencia, Universidad de Guayaquil. Miembro de número de la Academia Nacional de Historia.

1. Antecedentes.

a) El federalismo moderno como forma de organización del Estado de Derecho, surge con la lucha emprendida por los Estados que conformaron los descendientes de los colonos británicos en los territorios de América del Norte. Amparándose en los derechos de autogobierno local que se les reconocieron en distintas cartas por parte de la monarquía y el Parlamento, los habitantes de esos dominios coloniales se dieron sus propios documentos constitutivos fundados en textos que proclamaban sus derechos, considerándolos como expresión paralela de la soberanía que ostentaban conjuntamente por ese entonces, el parlamento inglés y la monarquía.

El pacto de asociación para librar la guerra de emancipación que ligaba a los Estados americanos, se sustentaba en el novedoso criterio de que la voluntad expresamente manifestada por representantes mandatados por los pueblos, expresaba un vínculo entre todos sus integrantes que conducía a la formulación de obligaciones y deberes jurídicos a establecerse por ellos mismos, en torno a los derechos reconocidos como propios de la naturaleza humana: la igualdad de origen y la libertad de decisión. Esa es la convicción que proclama el texto aprobado por la convención a la que acudiesen sus representantes: la Declaración de Independencia de los Estados americanos ante lo que denomina como la tiranía de un régimen que desconoce y ofende a los derechos propios de esa parte de la humanidad².

Se conforma así la idea de un gobierno republicano, representativo de los habitantes de los Estados asociados y basado en la decisión de la población de to-

2 Es sabido que la Declaración de Independencia de los Estados Unidos está conformada de cuatro partes silogísticamente diferenciadas: Una primera que consiste, precisamente, en definir de manera ius naturalista los derechos fundamentales a los que se apela como premisa en su calidad de atributos propios de los seres humanos, provenientes desde el momento mismo de su creación. La segunda contiene como alegato acusatorio, una denuncia formal de las vejaciones perpetradas por la corona inglesa a las colonias americanas, rompiendo los compromisos pactados con ellas. La tercera, adopta la forma de argumentación interlocutoria en torno a la buena fe con que han venido obrando frente a esos compromisos los colonos americanos. Finalmente, este juicio sintético –el cual pese a su innovador contenido contractualista, donde resalta el papel de la soberanía popular, y al uso del principio jurisprudencial de equidad para el tratamiento de los derechos de las partes, continúa rigiéndose estrictamente en su forma a las normas de la retórica aristotélica– conduce como colofón a la conclusión lógica enunciada en la cuarta parte del mismo: la solemne proclama de separarse del dominio británico de manera conjunta, comprometiendo su unión para alcanzar ese empeño, fundamentándola en los susodichos principios de libertad, autonomía, respeto a los derechos comunes y a tener un buen gobierno que, siguiendo la preceptiva aristotélica para las polis griegas, persiga la felicidad de los asociados, sujetándose rigurosamente al escrutinio público y a la voluntad popular soberana expresada en normas.

dos y cada uno de ellos, vinculados como están a través de ese pacto o acuerdo -considerado como solemne por causa de la soberanía que le confiere la voluntad libremente expresada-. Dicho acuerdo se concretará en la figura de un poder Ejecutivo en torno al Presidente electo en comicio universal para un periodo prefijado, y limitado a cumplir aquellas atribuciones que se le otorga legalmente para el ejercicio de las competencias propias de su cargo. Para compensar ese poder, se establece constitucionalmente una representación bicameral de los Estados reunida en Congreso para la discusión y aprobación del presupuesto y demás leyes, así como una judicatura profesional independiente llamada a preservar los derechos y libertades mediante procesos conducidos por jueces dejando el peso de la decisión de los casos en manos de jurados legos. Es indispensable dejar anotado que al no haberse propagado ampliamente en el conjunto de las colonias británicas de América una estructura dominial de señorío territorial y apropiación rentística vinculada a un estamento aristocrático, ese diseño estatal encuentra un terreno despejado para erigir una organización política republicana compartida con gobiernos estatales, a los que se les atribuye en su ámbito la capacidad de decisión y de gestión bajo sus propias leyes, sujetándolas exclusivamente, al igual que al gobierno de la nación y a la legislatura, al control ejercido por la suprema justicia federal (*judicial review*) sobre la concordancia de dichos actos de autoridad con los principios constitucionales, a partir de lo que esta misma resolviese sobre el particular en su sentencia dentro del caso *Marbury vs. Madison* el 24 de febrero de 1803, fallo mediante el cual se atribuyó para sí dicho control.

El modelo político originario del federalismo moderno –combinación entre el republicanismo y la democracia mediante el predominio de una Constitución jurisdiccional que es simultáneamente nacional y federal (Antonio Negri: 1994)- acentúa en su diseño de distribución de atribuciones, las correspondientes a la “rama judicial” –tal como promovía Alexander Hamilton en sus artículos aparecidos en las publicaciones sobre el futuro del nuevo Estado que recogiese *The Federalist* (ver, *The Debate on Constitution*: 1993, así como *El Federalista*: 2006)-. La intención que perseguía ese diseño era el alcanzar un difícil equilibrio sistémico entre el proclamado liberalismo económico al que se atiene en sus relaciones productivas la sociedad estadounidense, y la desigualdad en el disfrute de las libertades personales. Esta última situación plantea el reto de enfrentarse con las realidades sombrías que acompañan al capitalismo, traducidas en flagrantes desigualdades sociales, desamparo existencial para vastos sectores de la población sumidos en la pobreza y la miseria, discrimenes raciales y de género, explotación laboral, etc. agravados todos ellos ante el desentendimiento del Estado con las obligaciones que le corresponden para enfrentar tales situaciones.

Recurriendo a un constante desarrollo de la tutela de los derechos por vía jurisprudencial, se va configurando paulatinamente un sistema de justicia, por medio del cual se imponen obligaciones de hacer (*mandamus*), así como prohibiciones o restricciones a la actuación de las autoridades (*injunction*), cuyo cumplimiento se encuentra sometido a un celoso escrutinio, generando además una atenta mirada por parte de la opinión pública, por lo que los criterios formulados por esta, suelen ser considerados en las motivaciones de las sentencias (*ratio decidendi*). Es fácil colegir de lo expuesto el papel fundamental que se le reserva dentro de la sociedad así organizada, a una justicia apegada a sustentar sus decisiones sobre la base de un sentido previsible de racionalidad que le permita alcanzar la legitimidad requerida para sus decisiones. En esas condiciones, el eficaz funcionamiento del sistema precisa, además, de un irrestricto respeto por el poder a la independencia de criterio de los jueces, su constante preparación, y un ambiente cultural que garantice en la vida social de la comunidad el apego al cumplimiento de los preceptos que emanan de dichas decisiones.

En todo caso, este modelo básico de justicia se manifiesta como discontinuo, e incluso discordante en sus contenidos, a causa de que esa preeminencia judicial -destinada originariamente a salvaguardar los derechos fundamentales- se enfrenta con una estructura institucional imprecisamente ordenada, entrecruzada en sus funciones y confusamente jerarquizada en relación con las atribuciones estatales propias de las autoridades respectivas (Robert A. Burt: 2000). Tal modelo orgánico que reconoce como eje referencial a la Presidencia, fue promovido también en *The Federalist* por Madison. El resultado obtenido es que las normas por las que se regula la vida ciudadana suelen ser contradictorias, intrincadas u opuestas entre sí, a causa de su distinta fundamentación y de la diversa orientación por la que se guían al perseguir sus objetivos. Consecuentemente, los derechos consagrados por ellas se encuentran parcelados en su eficacia y limitados en el alcance de las garantías para su ejercicio al encontrarse sometidos en la práctica a múltiples jurisdicciones estatales y locales, todo lo cual conduce irremediablemente a una estamentación diferenciadora en la asignación de ellos, ahondándose así las desigualdades estructurales al consagrarse una estructura de inequidades para su disfrute.

Aun cuando tal situación encuentra un cierto paliativo en las disposiciones obligatorias de las sentencias de la Corte Suprema, este mecanismo se torna insuficiente en razón de las propias limitaciones que ella misma se impone con la auto restricción (*self restriction*) para poder ejercer su atribución de seleccionar causas (*certioraris*), en las cuales da a su decisión fuerza *erga omnes*. Concomitantemente, una considerable cantidad de sentencias por ella emitidas únicamente pueden calificarse como precedentes análogos, con fuerza exclusivamente *in-*

ter pares, los cuales, para poder ser usados en casos particulares distintos al resuelto, requieren ser calificados casuísticamente en su idoneidad por los tribunales que conocen estos últimos.

El costo que conlleva ese acento en la salvaguarda jurisdiccional de los derechos y libertades, es que estas últimas tiendan a despolitizarse, con la consecuencia de que se vaya generalizando entre las autoridades y la población una irresponsabilidad en la actuación práctica de las mismas. De esa manera, el Estado en su conjunto asume una actitud conservadora, reacia ante los cambios que demanda la propia intensificación de la dinámica social y la diferenciación creciente que se da entre una población multicultural. El profesor emérito de la Universidad de Yale, Robert Dahl, propone un cambio sustancial en ese modelo, promoviendo para ello una mayor igualdad en el funcionamiento político del sistema e ir generando mayorías decisorias identificadas con la movilidad de los intereses que demanda una ciudadanía ampliada y diversa, garantizando a la par la preservación de los derechos fundamentales (Robert Dahl: 2003).

b) En Europa occidental, pese a que ya desde el Renacimiento la mirada de sus pensadores volvió su atención al pasado clásico greco romano, en el cual pudieron encontrar modelos como el de la *anfitionía* o alianza que formaban los pueblos de las distintas *polis* que se identificaban con la cultura griega y su ordenamiento peculiar, el bagaje histórico que portaban las nacionalidades asentadas territorialmente en el Medioevo, arrastraba consigo los vestigios de la conformación tribal de sus estructuras de mando y la permeabilidad existente en sus agrupamientos gregarios en constante movilidad, las cuales se mantuvieron invariables pese a las efímeras unificaciones dinásticas promovidas por la Iglesia, como la del Sacro Imperio Romano Germánico. Tras los sucesivos cismas internos y el sometimiento de los Papas a los más poderosos monarcas europeos, así como debido a la declinación que para su poderío significó el opacamiento y la ruina del principal aliado y sostén con que había contado hasta entonces, la monarquía absoluta de España, la única posibilidad de cambio que se vislumbraba para garantizar el progreso de las nuevas formas económicas, era la transformación de sus estructuras estatales para abrir paso a la producción mercantil y a nuevas relaciones en el conjunto de la sociedad.

Esa ruptura se va a producir con la Revolución Francesa de 1789 que dió al traste con las instituciones feudales y la monarquía absoluta. El naciente régimen republicano francés acosado por conspiraciones restauradoras y asediado por las intervenciones militares de los regímenes monárquicos vecinos, aunque instaura como su fundamento político la conformación representativa para el Estado y

la separación de poderes al igual que en Estados Unidos, se ve obligada ante la gravedad de la situación, a concentrar en la cúpula del poder la capacidad de tomar decisiones y de enjuiciar sumariamente a sus detractores y enemigos. Pese a la existencia de una representación general expresada en la Asamblea Nacional y del robustecimiento de una judicatura de carrera librada del caprichoso mandato de los monarcas, deriva inexorablemente hacia un poder personalizado, primeramente con el Consulado y finalmente con el imperio napoleónico.

La conducción de Bonaparte hace posible que se vayan consagrando los rasgos de este modelo imperial centralizado: subordinación de toda la actividad estatal al interés único de la Nación, lo que implicaba anteponer el robustecimiento militar, una gestión administrativa eficiente por una burocracia jerarquizada según su calificación y cumplir con los objetivos fijados para la política externa que se resumían en la consecución del predominio francés sobre Europa y sus colonias. En este modelo, el Estado admite la existencia de gobiernos autónomos locales (comunidades, municipios, parroquias) con capacidad legislativa limitada a sus ámbitos, la cual se encuentra subordinada a la regulación normativa nacional y a las asignaciones presupuestarias destinadas para ellos. Otro tipo de autonomías institucionales que se encuentran contempladas en la normativa unitarista son las entidades que cumplen funciones precisas y prestan servicios especializados de manera focal (educación, cultura, deportes). Además, existen dependencias descentralizadas para la administración territorial de algunas de las funciones atribuidas al gobierno central.

Bajo ese modelo centralista, cuya administración vertical imponía como circunscripciones a Departamentos conducidos por los gobernadores designados en París, y a los distritos seccionales manejados burocráticamente por las prefecturas, los derechos quedaban librados al resultado de las lides políticas y a los vaivenes electorales. Las constituciones proclamaban pomposamente los derechos ciudadanos y los principios revolucionarios de libertad, igualdad y fraternidad, mientras se restringía su ejercicio real, sin que se vislumbrara la presencia de una tutela eficaz por parte de una magistratura adocenada, adiestrada metódicamente para cumplir ese papel en la Escuela Nacional creada para el efecto por Bonaparte.

c) El federalismo como régimen organizativo resurgirá en Europa tras el descalabro de Alemania al que la condujo el régimen racista hitleriano y su agresiva política belicista que la arrastró hacia el camino que desembocaría en un conflicto global. Producida la partición de ese país en zonas de ocupación y el surgimiento de dos estructuras estatales, la una al Este y la otra al Oeste, en la ciudad de Bonn se va a promulgar en 1949 la denominada Ley Fundamental de la Repú-

blica Federal Alemana (RFA) que actualmente, luego de la reunificación, se ha convertido en su Constitución.

Caracteriza a este régimen republicano, en primer lugar, su compromiso proclamado por el texto de su norma suprema con el respeto y la protección de la dignidad humana y la vigencia de un conjunto de principios que le sirven de fundamento organizativo, a saber: a) la soberanía popular como fundamento de la voluntad manifiesta, b) la división de poderes para evitar recaer en el autoritarismo, c) la responsabilidad del gobierno por sus decisiones y actuaciones que permite exigir correctivos y demandarle indemnizaciones, d) la legalidad de la administración por la cual se limitan las atribuciones que pueden ejercer a las que se les asigna normativamente para hacer exigible cualquier arbitrariedad, y, e) la independencia de los tribunales. En la parte orgánica se consagra la organización del poder en torno al Parlamento (*Bundestag*) con representación de los distintos Estados y ante el cual es responsable el gobierno, por el origen de su nominación en sede legislativa. Mientras tanto, la jefatura de Estado recae sobre un Presidente electo indirectamente por un organismo colegiado, cuyas funciones son meramente protocolarias al no tener capacidad reconocida para controlar al gobierno parlamentario, ni mando alguno sobre la fuerza pública.

Por las singulares características de asociar bajo régimen federativo con un gobierno presidencial a varias nacionalidades históricas manteniendo sus particularidades, mencionamos los casos de la hoy desaparecida República Socialista Federativa de Yugoslavia, finalmente escindida entre varios Estados tras un cruento proceso de disolución, y la Confederación Helvética de cantones suizos, que en realidad como su nombre lo expresa, es una asociación de tres naciones distintas (alemana, francesa e italiana) con su normativa y estructuras propias, que aceptan algunas instituciones supra ordenadoras para los asuntos concernientes a su política común y al manejo presupuestario, colocando además los derechos fundamentales bajo la tutela de normas constitucionales, cuyas garantías incluyen el control de constitucionalidad por una judicatura.

d) Otro tipo de asociacionismo surgido en Europa y vigente básicamente en Italia, Portugal y España es el de los Estados unitarios descentralizados en regiones que conforman instituciones gubernamentales y organismos legislativos sujetos a un Estatuto normativo de Autonomía. La denominación con que se los conoce es la de Estados Autonómicos. Cabe sin embargo diferenciar dentro de esa clasificación general, el reconocimiento de territorios autonómicos históricos donde se asientan nacionalidades con fuertes identidades a las cuales se les reconoce un margen mayor en cuanto a las características de sus órganos de gobierno

propios y a su ordenamiento jurídico, como acontece en España con Navarra, el país vasco, Cataluña y Galicia. En esos casos se presume jurídicamente la voluntad de mantener un estatus de unificación producido en algún momento del desarrollo histórico que, sin embargo, no afectó al hecho de las identidades nacionales básicas; o, como sucede en España, se lo deriva de un acuerdo constituyente diseñado para una transición desde la dictadura franquista hacia una democracia plural. Complementariamente, se reconoce la voluntad asociativa de cualquier otro sector territorial de la ciudadanía para constituirse en administración gubernativa autónoma, a condición de que la misma se exprese democráticamente mediante el mecanismo de una consulta popular aprobatoria por una mayoría calificada de sus electores.

Sería importante destacar a esta altura, que en el Estado Autonómico –de manera distinta a lo que acontece en el Estado Federal asociativo originario- la voluntad soberana constituyente es la que configura por medio de la Constitución, una composición compuesta para el Estado, la cual se deriva del texto mismo de esta, a través del cual queda expresamente establecido los requisitos previos a cumplir, las condiciones que deben reunirse y los procedimientos a seguir, conducentes a la conformación y reconocimiento final por el Estado de las regiones que hubieren optado para acceder a esa condición, estableciendo en el mismo texto un tratamiento diferenciado preferencial para las nacionalidades históricas, como lo hace la Constitución española.

e) En la América hispana (otro es el caso de la portuguesa, francesa, inglesa u holandesa), los casos de Estados federativos (los denominamos así para diferenciarlos de los Estados federales originarios o refundados) como México y Argentina, este tipo de organización estatal es el resultado de una decisión debidamente legitimada, de conformidad con previas disposiciones constitucionales vigentes; es decir, proviene de una voluntad soberana habilitante y no directamente asociativa como sucede con los Estados Federales originarios (Estados Unidos, la Confederación Helvética) o refundados (Alemania).

En el caso de México, la República se vió enfrentada constantemente a pretensiones autocráticas, como los pujos monárquicos de Iturbide al inicio de su vida independiente, la entronización de Maximiliano de Habsburgo por la intervención napoleónica y la dictadura de Porfirio Díaz. De otra parte, debió enfrentar una permanente inquietud por la amenaza a su integridad territorial ante el expansionismo estadounidense que le arrebató extensas zonas en su frontera norte. Ambos factores, junto a las tradiciones precolombinas consagradas por la corona española de otorgar una conveniente autonomía mientras le pagasen tribu-

tos y regalías, determinaron su organización que atraviesa distintas vicisitudes: el federalismo regionalizado que imponen los Estados en el texto constitucional de 1824; el ulterior tránsito a un régimen liberal, desde el cual se promueve un relativo equilibrio entre el gobierno federal y los gobiernos estatales colocándolo bajo el amparo del denominado federalismo cooperativo entre ambos por la Constitución de 1857. Dicho cambio se generó tras el combate contra el imperio francés que culminó con el triunfo de la República ante la monarquía invasora en 1847. Finalmente nos encontramos con el federalismo centralizado que se inauguró con la Constitución de 1917. Esta norma, pese a que ya existía una organización federal en dicho país, proclama en su artículo 2 que "La nación mexicana es única e indivisible". A continuación, el texto del mismo artículo asevera que la composición de esta es pluricultural a causa de los pueblos indígenas que la habitan, los cuales conservan sus instituciones tradicionales, se dan sus autoridades y se regulan por sus propios sistemas normativos. Como se aprecia, el Estado constitucional mexicano consagra un gobierno federal presidencialista, con las facultades de jefe de gobierno, jefe de Estado y comandante en jefe de las fuerzas armadas reunidas en el cargo de Presidente, lo cual convierte a su función en un mandato imperial, aun cuando se lo ejerza de modo temporal y sea revocable, sustentando su gestión sobre un conjunto de atribuciones y disponiendo de un vasto y provisto aparato administrativo.

2. Principios del Estado federal y del federativo.

A partir de este sumario recorrido estamos en capacidad de resumir los principios por los que se rigen los Estados que optan desde su origen o refundaciones (federales por asociación) y los que facultan la conformación de territorios federales y autonómicos (federativos por configuración). Ambos tienen como sustento doctrinario y práctico a la voluntad soberana expresa. La diferencia es que para los primeros se trata de una voluntad concurrente desde varias organizaciones estatales previas que se asocian y se comprometen a mantener las condiciones de unidad acordadas en un texto constitucional fundante, mientras que en el otro caso, la voluntad soberana constituyente de un solo ordenamiento establece normativamente que se pueda configurar una institucionalidad federal para organizar la conformación compuesta del Estado y facilitar su gobernabilidad.

Anticipando desde ya que la opción adecuada para nuestro país sería este tipo de Estado federativo, podemos resumir sus principios básicos en los siguientes ítems:

a) Voluntad asociativa compartida por un conjunto de plural de organizaciones estatales declarada constitucionalmente, o, voluntad expresa de un pueblo para configurar una organización asociativa, derivándola de un ordenamiento constitucional común con miras al buen vivir (Aristóteles: 2005:137).

b) Garantía de autonomía para que los pueblos indígenas puedan preservar sus formas propias de organización social fundadas en sus concepciones comunitarias y en sus tradiciones.

c) Preeminencia de los derechos fundamentales.

d) Control estricto de constitucionalidad y garantías para los derechos..

e) Compromiso efectivo de solidaridad entre las partes integrantes.

f) Garantías para la igualdad y la dignidad individual y colectiva.

3. Evolución del sistema político-jurídico ecuatoriano.

En su trayectoria formativa la Nación ecuatoriana, surgida de la guerra revolucionaria de liberación anticolonial³, fue adquiriendo sus rasgos específicos, atinentes a su ordenamiento territorial, a su composición etno-demográfica, y a los vínculos clasistas o estamentarios que conforman el abigarrado entretejido de su sistema productivo (René Zavaleta: 2009), el mismo que se encuentra conectado por débiles lazos con el mercado mundial capitalista. Su trayecto está marcado por los constantes vaivenes de las luchas políticas que acompañan a los alineamientos de intereses emergentes y a las nacientes concepciones ideológicas que afloran en el marco de las culturas tradicionales y arraigadas creencias espirituales, religiosas y sincréticas.

Junto a la estructura estamentaria de matriz colonial -que fija jurídicamente

3 El carácter revolucionario de esa guerra estuvo dado por su objetivo de liberación no sólo del sometimiento administrativo y comercial de la metrópoli, sino también por el objetivo planteado de construir un régimen republicano con un fundamento radicalmente distinto al de la monarquía semi-absolutista que reinaba en España. Cabe destacar que por esa época los únicos regímenes que podían servir de modelo contemporáneo a seguir, eran: la monarquía parlamentaria de Inglaterra, el régimen presidencial estadounidense, la República francesa, los cantones suizos, y las emergentes Repúblicas en el área latinoamericana: Haití, las provincias unidas del Río de la Plata, Chile, y, por supuesto, la República de Colombia, cercana al modelo francés, de antecedentes clásicos provenientes del ordenamiento romano.

como órdenes o estados a distintos sectores en consideración a su pertenencia racial y a su capacidad de ejercer dominio o mando desde las relaciones serviles emerge lentamente una específica configuración clasista, limitada territorialmente al espacio que ocupan las plantaciones en la región litoraleña. Las contadas actividades a las que se circunscribe el trabajo que, de manera subsidiaria, realizan algunos pocos operarios, son básicamente de carácter artesanal y manufacturero y su destino es la producción de unos cuantos bienes de consumo para alimentar los circuitos de un exiguo intercambio mercantil, mediante el cual se abastece una reducida porción de la población, agrupada en los centros urbanos conformados en torno al sistema fluvial de la cuenca del río Guayas.

La movilidad social provocada por el desplazamiento forzoso y la recluta obligada que acompaña al conflicto bélico por la Independencia, posibilitan el afianzamiento de una estructura caciquil erigida sobre la organización jerárquica de la milicia, cuya cúspide la comparten hacendados y militares profesionales. Se abre así un nuevo periodo de disputas entre la nueva burocracia, comerciantes, hacendados y el clero por la asignación y distribución del trabajo servil al que continúan sometidos indígenas, esclavos y peones, con la finalidad de apropiarse de la renta originada por su actividad laboral, y de las cargas e imposiciones monetarias que se les obliga a cubrir por medio de la coerción.

La naciente sociedad ecuatoriana adquiere así un marcado carácter gamonalicio⁴ conformado en torno al poderío de los cacicazgos tradicionales y de caudillismos militares. Para consolidar su dominación, estos sectores concentran en las antiguas parroquias eclesiales a una ciudadanía censitaria sometiéndola a un severo control por medio de autoridades policiales y el clero. A partir de ese baluarte primordial acaparan las representaciones ante organismos públicos y ocupan ascendentemente la integración de las asambleas electorales que designan a las altas dignidades del Estado. Se valen para ese fin de un sistema de alianzas inter regionales dándole un marcado carácter terrateniente al aparato estatal, asentado en el predominio confesional en la vida intelectual.

A lo largo del siglo XIX se configura un Estado centralizado burocrática, mili-

4 “El término gamonalista no designa sólo una categoría social y económica: la de los latifundistas o grandes propietarios agrarios. Designa todo un fenómeno. El gamonalismo no está representado sólo por los gamonales propiamente dichos. Comprende una larga jerarquía de funcionarios, intermediarios, parásitos, etc.”...”El factor central del fenómeno es la hegemonía de la gran propiedad semifeudal en la política y el mecanismo del Estado”. MARIATEGUI José Carlos: *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Empresa editora Amauta, Lima 1970: 37.

tar y eclesiásticamente. La Constitución de 1835 reintrodujo la división provincial en el país que databa de la época colonial, abandonando la división departamental de las constituciones colombianas. El artículo 82 de la misma instauró, dentro de la jurisdicción correspondiente a ellas, a los cantones como núcleos de poblamiento urbano y a las parroquias urbanas y rurales. El gobierno político de las provincias correspondía a los Gobernadores que, a la usanza imperial romana resucitada por Napoleón, eran agentes inmediatos del por entonces denominado Poder Ejecutivo, otorgándoles además, la dirección administrativa cantonal a través de los Corregidores que tenían a bien designar y sobre las parroquias por intermedio de los Tenientes Políticos. En 1843, la Convención Nacional deja establecido en el artículo 80 del texto constitucional que el Ejecutivo nominaría a cinco o siete ciudadanos “honrados e independientes por su propiedad o medios de subsistencia, como auxiliares del Gobernador”. Empezaba así un proceso que buscaría darle carácter orgánico al ejercicio de la dominación política en el aparato estatal.

La transformación civilista de 1845 formuló en la nueva Constitución un capítulo, adicionando en el mismo a las municipalidades de tradición hispano-romana para el gobierno de los cantones. Se mantenían en el mismo las atribuciones correspondientes al ámbito provincial en manos de los gobernadores. En 1861 se establece constitucionalmente la elegibilidad tanto para los gobernadores de las provincias, como para los Jefes Políticos cantonales y los Tenientes Políticos en las parroquias rurales. Se inicia de esta manera un régimen compartido de autoridades políticas responsables del régimen central y del local.

En 1869, culminando la organización del Estado Terrateniente (Rafael Quintero y Ericka Silva: 1991) se consolida su carácter confesional mediante un Concordato celebrado con El Vaticano, a través del cual se le otorga un estatus preeminente a la organización clerical. Como consecuencia de esta alianza, la estructura territorial de la Iglesia Católica se superpone e imbrica estrechamente con la del aparato estatal. Dentro de este diseño autoritario de corte eclesial-burocrático, se refuerza el papel superior que les corresponde en la estructura pública de las provincias a las Gobernaciones designadas; mientras que el Jefe Político cantonal ejerce simultáneamente la Presidencia de los cabildos municipales en las capitales de provincia. De esta manera, la tradicional representatividad vecinal de los cabildos es subsumida bajo el aparato central del omnipotente Estado central garciano.

El régimen de cohabitación entre un régimen dependiente central presente en las provincias y las municipalidades de los cantones, se mantendrá incluso en la Constitución de 1897 dictada por la Convención Nacional convocada tras la re-

volución alfarista de 1895⁵. Tan sólo en la Constitución de 1906 se refrendó mediante el artículo 114 la independencia de las municipalidades con respecto al Ejecutivo. No se consideró sin embargo, entre sus disposiciones, aquella observación que formulase en 1877 Juan Montalvo, quien sostenía que: "...en los pueblos republicanos, cada uno tiene sus facultades que le dan una como soberanía subordinada a la soberanía general. El Estado nombra su Presidente, la provincia su Gobernador" (Juan Montalvo: 1929: 199).

Tras la revolución democrático-popular del 28 de mayo de 1944 que depuso al gobierno plutocrático de Alberto Arroyo del Río, la Constitución aprobada en 1945 por la Asamblea Constituyente introdujo en la gestión provincial, junto a las gobernaciones delegadas por la administración del Ejecutivo, los organismos representativos de los Consejos Provinciales y el Prefecto de elección popular. En su artículo 252 la Constitución del 2008 cambió el mecanismo de representación en el organismo colegiado, sustituyendo la elección directa de sus integrantes por representantes calificados de entre las dignidades alcaldías y los ediles de los concejos cantonales, así como por representantes de los Presidentes electos de las Juntas Parroquiales. El texto actual mantiene sin embargo, la elección por votación popular directa para los cargos del Prefecto y el Vice Prefecto.

4. Intervalo indispensable: Consideraciones en torno a los principios de la desconcentración, delegación y descentralización.

Según Georges Vedel la desconcentración es una técnica de organización por medio de la cual se trasladan ciertos poderes de decisión, correspondientes a los agentes del gobierno central, a una dependencia ubicada en una determinada circunscripción territorial, o, para que ésta asuma la prestación de algún servicio que corresponde brindar al Estado. Se diferencia por tanto de la delegación, consistente en un acto particular de simple administración por el cual el superior dis-

5 El 5 de junio de 1895 el pueblo de Guayaquil reunido en cabildo, depuso a la representación del gobierno conservador "progresista" y proclamó como Jefe Supremo al exiliado líder rebelde del liberalismo montonero, General Eloy Alfaro, quien inmediatamente tras su arribo organizó su ejército con el que se tomó la capital. Alfaro convocó una Convención Nacional para dictar una Constitución que entró en vigencia en 1897 y lo proclamó como Presidente de la República. Se inició así el periodo de modernización del Estado ecuatoriano, reformando su administración e introduciendo cambios en la vida social como la laicización de la vida pública, el matrimonio civil y el divorcio, la desamortización de tierras y la abolición de los mayorazgos, así como la institucionalización y profesionalización del ejército. Alfaro fue detenido cuando intentaba retornar al poder y masacrado en 1912 por una confabulación entre altos funcionarios, grandes terratenientes y el clero.

pone la ejecución de medidas específicas o actuaciones de trámite a un subordinado dentro de la jerarquía administrativa, sin que ese acto conlleve la transferencia de la capacidad de decisión que acompaña aquellas facultades propias de la atribución legal específica asignada a la autoridad, cuyo ejercicio se lo faculta la competencia que ostenta, derivada a su vez, de la potestad delegada.

En la desconcentración, por cuanto conlleva una transferencia de autoridad para la adopción de decisiones o para gestionar la prestación de un servicio destinado a garantizar alguno de los derechos contemplados en la Constitución, la responsabilidad se considera compartida por la autoridad y por quien asume la obligación del servicio en razón de las facultades de que se haya investido. Por el contrario, la delegación funcional, en consideración a su carácter meramente operativo, mantiene la responsabilidad en el delegatario. La filósofa política Al respecto, la filósofa política Hanna Arendt observaba agudamente que, en virtud de un intrincado sistema de constantes transferencias de funciones y facultades, la jefatura de la administración pública se enajena de su responsabilidad frente a la ciudadanía, convirtiéndola apenas en responsabilidad vicaria que se reduce a los aspectos éticos de su comportamiento político (Hanna Arendt: 1998: 8). Precisamente, la consulta para la revocatoria de mandato contemplada en el artículo 105 de la actual norma suprema vigente en Ecuador, considerando esta circunstancia que aflora en la relación con el poder delegado, permite una evaluación colectiva de la responsabilidad del titular de la potestad mediante el mencionado mecanismo comicial, cuyo resultado produce un efecto directo e inmediato.

A partir de las consideraciones señaladas, constatamos que en los espacios geográficos diferenciados del territorio nacional con sus respectivas bases productivas, se han venido configurando históricamente comunidades parciales, con identidades adquiridas y/o reputadas, tipos psicológicos característicos y variedades dialectales que configuran comportamientos sociales expresivos de su posición real en la estructura social y de su disposición subjetiva para llevar a cabo una actuación performativa. Desde el punto de vista de la integración social, tal regionalización consiste en "...una forma fragmentada de hegemonía que se ejerce sobre una articulación inter clasista, más o menos diferenciada internamente de sectores dominantes y subalternos, en condiciones de aglomeración de varias formas productivas a nivel nacional, o al debilitamiento de las estructuras que subsumen a las restantes como consecuencia de una crisis orgánica. La hegemonía escasea y se repliega a su espacio primigenio, mientras que la soberanía nacional se reduce a sus manifestaciones más directas de dominación" (Xavier Garaicoa:2002:216)

En condiciones como la reseñada, las organizaciones gubernativas locales, las entidades autónomas vinculadas con la sociedad civil, e incluso las dependencias del gobierno central, se agrupan para promover sus particulares intereses y negociar el mantenimiento de sus prebendas.

Entre las últimas anteriormente mencionadas, de acuerdo al artículo 225 CRE en su numeral 3, nos encontramos con organismos creados por la norma constitucional, como es el caso de la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, Procuraduría General, Defensoría Pública, Consejo de la Judicatura, organismos judiciales, Corte Constitucional, Consejo Nacional Electoral, etc. Contamos además, con entidades creadas por ley como las universidades, las empresas públicas, etc. Los primeros cumplen la función de ejercer una potestad estatal específica, asignada por la norma suprema; mientras que las segundas son conformadas para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de actividades económicas asumidas por el Estado. Los organismos con potestad estatal tienen un carácter autárquico y son conducidos por autoridades propias e independientes, cuyo cargo lo obtienen a través de nombramientos tras superar los concursos entre candidatos propuestos, cuya realización la llevan a cabo las comisiones ciudadanas integradas por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, o, en otros casos, al superar los concursos públicos que lleva a cabo el Consejo Nacional Electoral. En cuanto a las entidades, están sujetas a un régimen de autonomía arreglado a la legislación orgánica correspondiente, el cual incluye, entre otras facultades, la autogestión de sus procesos, el manejo de fuentes de financiamiento propias para sus operaciones, la rendición pública de cuentas y el sometimiento al control legal y social.

5. El régimen federativo.

En base a todo lo hasta aquí examinado, recopilando de aquí y de allá experiencias y tendencias sobre las relaciones bajo regímenes federativos y autonómicos, pero sobre todo con la mirada concentrada en nuestra realidad y en su evolución histórica, podemos aventurar la afirmación de que el denominado “federalismo”, esporádicamente presente en nuestro medio, responde, no a un afán de unidad en igualdad de condiciones básicas para las distintas instancias estatales, sino más bien a un reivindicacionismo irredento referente a una distancia frente a la administración y al gobierno central, rayana incluso en la secesión. Nada de esto tiene que ver con el esfuerzo continuo de unidad para avanzar hacia metas comunes compartiendo la complejidad de un trayecto azaroso, ni con el apoyo solidario entre los pueblos asociados en ese esfuerzo común, ni con el acuerdo renovado del apego invariable a los principios políticos y jurídicos en que se sustenta el federa-

lismo en general; mucho menos con los del tipo de federalismo plurinacional e intercivilizatorio de ciudadanía pluriversa y protagónica, orientado hacia el Buen Vivir colectivo y el Sumak Kawsay comunitario (Xavier Garaicoa: 2019) que corresponden a nuestro Ecuador, diverso y variado en su composición; múltiple y complejo en sus tradiciones culturales y vertientes civilizatorias.

El primer gran problema que debemos afrontar es el atinente a la legitimidad de esa aspiración, vale decir, a dejar establecida el grado de su pertinencia en nuestra formación social y el nivel de su conformidad con nuestro ordenamiento. A partir de allí, habría que examinar si se reúnen los requisitos formales y los procedimientos democráticos que se debe implementar en el proceso conducente a la plena validación de este proyecto. Los referidos elementos contienen dos aspectos esenciales para los principios fundamentales que conforman al Estado contemporáneo: el atinente a la existencia de una regulación aplicable, contenida en alguna de las disposiciones jurídicas de la norma constitucional, y, por otra parte, el mecanismo idóneo para la expresión democrática de la voluntad popular sobre la propuesta federativa. Ambos elementos invocados forman, considerados de conjunto y complementariamente, lo que se denomina como el poder constituyente.

La Constitución actualmente vigente, recordémoslo, es el producto de un proceso constituyente que recorrió sucesivamente cada una de las etapas previstas para dar validez a su accionar, dando cumplimiento a los procedimientos previstos para ello. Nos referimos a la consulta plebiscitaria para su convocatoria, las elecciones para asambleístas constituyentes, la aprobación de un Estatuto y reglamento de funcionamiento, el debate constante con la sociedad civil, y, finalmente, el referéndum aprobatorio del nuevo texto constitucional, sustitutivo del anterior.

En esas circunstancias, con la vigencia de la Carta de Ciudad Alfaró se configuró un nuevo tipo de ordenamiento constitucional, dentro del cual correspondería examinar los mecanismos idóneos para implementar la organización federativa. En esa misma línea, debemos tomar en cuenta que, por primera vez en nuestra historia política, un poder constituyente juridificó de manera adecuada la atribución de modificar el texto originario a través de enmienda, a condición de no alterar su estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, de no establecer en su texto restricción alguna para los derechos y garantías, o variar el procedimiento de reforma de la Constitución. Si se respeta ese blindaje normativo que preserva la rigidez del texto constitucional en esos aspectos básicos, el trámite podrá cumplir con su tramitación previsto por el artículo 441 CRE, bien por medio de su sometimiento directo a referéndum para su aprobación por el pueblo, o bien mediante su aprobación por una mayoría calificada

de la Asamblea Nacional. Se trata en resumen de un ejercicio legítimo del poder constituyente reformativo previsto por la propia norma constitucional.

¿A qué se refiere este texto contenido en el artículo 441 CRE cuando proclama la inalterabilidad del carácter y elementos constitutivos del Estado? La respuesta la encontraremos en el artículo 1, Título I que se refiere a los Elementos constitutivos del Estado como menciona literalmente su capítulo primero, expresado en los rasgos que le son característicos y en los principios fundamentales por los que se guía en su accionar como Estado constitucional de derechos y justicia, esto es: social, democrático, soberano, independiente, UNITARIO, intercultural, PLURINACIONAL y laico, organizado en forma de República y gobernado de manera DESCENTRALIZADA (los resaltados me pertenecen).

En cuanto a los elementos del Estado, se expresan en el territorio definido por el artículo 4 CRE, los recursos naturales y el régimen dominial público sobre ellos, en el carácter garantista material con el que se obliga el Estado conforme al artículo 3 CRE y en la población del Estado, conformada por ciudadanos de nacimiento o naturalización, y, por los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional (artículos 6, 7, 8 y 9 CRE), reconociéndoles sus calidades como sujetos de derechos múltiples y variados, por medio de los cuales se obligan unos con otros.

Tomando en cuenta todas estas consideraciones, sería a través de una enmienda constitucional que en el Ecuador se pueda instaurar un régimen federativo, como una de las instancias jerarquizadas del ordenamiento contemplado para la organización territorial del Estado unitario, de conformidad con el Título V de la norma suprema, sin que se afecte por ello el carácter definitorio proclamado del Estado unitario. Al no tratarse de una asociación entre Estados diferentes previamente constituidos como independientes, sino de agregar una nueva forma de organización de la potestad estatal, añadiéndola dentro del texto que regula su estructura organizativa, la propuesta federativa encaja en el esquema unitarista consagrado por la Constitución.

Para llevar a cabo esta enmienda constitucional orientada hacia la reformulación del Título V de la Constitución, una vez iniciado su trámite, deberá ser sometida para su aprobación a decisión popular mediante referéndum, habida cuenta que adoptaría la forma de una descentralización de algunas atribuciones de gobierno, estableciendo competencias territoriales para una nueva autoridad en su jurisdicción estadual, las mismas que correspondería ejercerlas una vez que la misma sea investida de la potestad respectiva cumpliendo con su designación por elección popular. Este nuevo rango en la autoridad política no afectaría por otra

parte, al principio de plurinacionalidad ya que la jurisdicción sobre los territorios convertidos en resguardo, gracias a la disposición del artículo 57 CRE numeral 4, no sólo tienen el carácter de propiedad imprescriptible a favor de los pueblos indígenas, sino que la convivencia en ellos se rige de conformidad a sus formas de organización social, cuya conducción y regulación corresponde a sus autoridades propias, que aplican para ello de manera integradora, su derecho y justicia tradicionales con fuerza colectiva y alcance comunitario.

El siguiente gran problema que se debe abordar es el del sistema de derechos fundamentales y de sus garantías. El presupuesto del que partimos en este caso -dado el carácter derivado como forma federativa de organización que adopta la población de algunos territorios- radica en la indiscutible vigencia de las disposiciones universales de la Constitución ecuatoriana sobre este tema que incluye a las contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para su eficacia, esas disposiciones no hacen distinción alguna. Sin embargo, reconocen como principio de equidad afirmativa a ciertos derechos particulares para algunas categorías de personas de atención prioritaria, y a los derechos colectivos especiales para los pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubios, así como para la naturaleza.

Vale la pena destacar con respecto a esa vigencia los estándares establecidos como la medida adecuada para la aplicación de los derechos contenidos en los artículos 11, 47, 57, 58, 59, 60, 61, 66, 67, 68, 72, 76, 95, 96, 98, 100, 238, 275, 424 y 426, los mismos que, al estar formulados de esa manera, permiten cumplir con el carácter preeminente que les corresponde y para un eficaz ejercicio de ellos así como para su promoción permanente en el Estado Constitucional. De otra parte, las garantías normativas (artículo 84 CRE), institucionales (artículos 3, 85, 340 y 341 CRE), y de accionabilidad tuteladora (artículos 11 numerales 1 y 3, 75, 76, 77, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 171) completan esa imagen, brindando con ello un sólido sustento material para el desarrollo ulterior del régimen hacia el objetivo del Buen Vivir y el Sumak Kawsay.

Es evidente que un gobierno federativo precisa de un Estatuto Orgánico propio, como acto constituyente sub-constitucional que contenga una declaración específica de derechos, absolutamente conforme con los establecidos por el texto de Ciudad Alfaro, para ello deberá sujetarse rigurosamente al principio de la progresividad en el sentido del desarrollo de estos y la prohibición de regresividad que impone el artículo 11 CRE en su numeral 8. El procedimiento de control previo mediante dictamen de la Corte Constitucional para dar paso al referéndum aprobatorio sería similar al procedimiento que prevé el artículo 245 CRE para la conformación de las regiones. El contenido del Estatuto Orgánico Constitutivo

de Gobierno Federado contendría, además de los elementos mencionados por el artículo 246 CRE para las regiones, la Declaración Constitutiva mencionando los objetivos descentralizadores para alcanzar la convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, el respeto a la dignidad de las personas y las colectividades, y el compromiso con los derechos del Buen Vivir. Asimismo definiría cuales son las competencias propias del gobierno federal de entre las que se asignan al gobierno central, con excepción de las relativas a la sanción de las leyes y a la capacidad reglamentaria de ellas, la definición de la política exterior del Estado, y el ejercicio de la autoridad sobre la fuerza pública. Debe establecer también cómo se distribuyen las distintas funciones necesarias para el ejercicio de la potestad federal; y, cuáles serían las responsabilidades de la administración federal, fijando para ese fin, los procedimientos consagrados para la participación inmediata de la ciudadanía en los organismos públicos previstos por el Estatuto Orgánico Constituyente, y para la fiscalización social de sus actividades.

6. Conclusión: soberanía popular y ciudadanía múltiple en el régimen federativo para el buen vivir.

La teoría política y la ciencia jurídica no han podido eludir una respuesta frente al problema de la titularidad y el alcance de la soberanía en la sociedad moderna y al rol que le corresponde a la ciudadanía de derechos en el Estado republicano contemporáneo. Sumariamente, podemos decir que las concepciones de la modernidad desplazaron hipotéticamente la sede donde se ubica la primera, desde las testas coronadas de los monarcas absolutos por voluntad divina, a un sujeto colectivo, difuso y atomizado, vinculado en su conformación por precarios e imprecisos acuerdos formalizados en normas e identificado con lazos generativos de adscripción a un territorio estatal definido. Para designar de manera abarcante a tan imprecisa identidad se recurrió al léxico jurídico romano, acostumbrado para fines prácticos a nominar cualquier fenómeno por un concepto definitorio del mismo. Recurriendo a este subterfugio, podían presentar a dicho fenómeno como si se tratase de un sujeto vivo, capaz de ser personificado ficticiamente, para de esa manera poder establecer responsabilidades causales por los efectos imprevisibles de su actividad, atribuyéndole intencionalidad al mismo.

Es así como el pensamiento maquiaveliano, recuperando esa tradición clásica, concibe a un conglomerado social imaginario de individuos, el mismo que estaría en capacidad de actuar identificándose con metas históricas particulares. A ese potencial sujeto amalgamable es al que denomina pueblo, asignándole una multiplicidad de facetas metamórficas que le permiten representar de mo-

do comprensible, las diferentes formas que adopta su actividad concreta en una sociedad caóticamente disgregada. La fortuna acuñada por tan abstracto término con la difusión de la obra de Maquiavelo, condujo a que se la convirtiera en fundamento conceptual de las teorías contractualistas, por cuanto resume una apreciación de la realidad que permite encomendar a un sujeto existente una práctica orientada a organizar la sociedad de manera innovadora. El contenido controversial y antagónico que conllevaba su uso reivindicativo frente a la opresión, le daba un significado revolucionario enfilado agudamente contra el cimiento del sistema de servidumbre.

Muy pronto sin embargo, ese significado fue sacado de circulación como sustento para justificar el ordenamiento político, ante el riesgo que implicaba apelar a una soberanía tan impersonal al ser susceptible de suplantación por cualquier persona en su pretensión de ocupar sin disputa el sitio del poder. Con este supuesto, y con la finalidad de preservar los circuitos del poder en manos de una minoría, la soberanía pasa a ser considerada como un atributo exclusivo del Estado por medio del cual se pasa a resaltar la supremacía de los órganos donde se concentra el poder, reconociéndoles una prerrogativa en su accionar. Este efecto mistificador es acompañado para su legitimación por la sustitución de la titularidad primaria directa de la soberanía popular originaria, en cuyo reemplazo se promueve la representación de la misma a través del resultado electoral. Antonio Gramsci desentraña el mecanismo contable al que se recurre para encubrir el verdadero proceso de asignación de esa potestad, de la siguiente manera: "...Los números... tienen un simple valor instrumental que da una medida y una relación y nada más. Por otro lado, ¿que se mide? Se mide precisamente la eficacia y la capacidad de expansión y de persuasión de las opiniones de pocos, de las elites, vanguardias, es decir, su racionalidad, historicidad o funcionalidad concreta. Las ideas y las opiniones no <nacen> espontáneamente en el cerebro de cada individuo, tuvieron un proceso de formación, irradiación, difusión, persuasión, un grupo de hombres o también una particular individualidad que las elaboró y presentó en la forma política de actualidad. La numeración de los <votos> es la manifestación final de un largo proceso en el cual la influencia máxima corresponde justamente a quienes dedican al Estado y a la nación sus mejores fuerzas" (Antonio Gramsci: 1984: 91).

Avancemos algunas conclusiones críticas acerca de estos temas. La referencia clásica a la soberanía del pueblo que recoge nuestro texto constitucional nos remite a una realidad variada, cambiante y diversa como refiere expresamente su Preámbulo. Así, el articulado reconoce a las naciones y pueblos indígenas, al pueblo afroecuatoriano y al pueblo montubio como formas organizativas e identidades primarias claramente consagradas. Pero también lo hace implícitamente con la multipli-

cidad de identidades culturales, ideológicas, espirituales, sexuales y de género, étnicas, sociales, regionales, situacionales, etc. Pueblo sería entonces, una vasta aglomeración humana de composición plurinacional e intercultural, que persigue como su objetivo convivencial construir un régimen colectivo de inclusión extensa y abarcante; de equidad para el disfrute de sus múltiples derechos; de solidaridad intrasistémica constelacional; y, de convivencia armoniosa con la naturaleza.

Siguiendo a Pierre Rosanvallon (2009: 192) podemos hablar con propiedad de un pueblo electoral, un pueblo social y un pueblo principio como expresiones de esa multiplicitud. Por nuestra cuenta añadiríamos además, un pueblo pluri-identitario y un pueblo intercultural. Intentemos definirlos:

-Pueblo electoral se consideraría a los agrupamientos fluctuantes de expectativas preferenciales. Para mayor precisión, nos remitimos para esta definición a la anterior cita de Gramsci.

-Pueblo social es el que estaría formado por un conglomerado semi-orgánico de intereses económicos difusos y agrupables corporativamente.

-Pueblo principio como concepto que nos remite a una comunidad imaginaria estructurada jurídica e institucionalmente.

-Pueblo pluri-identitario es la referencia a los diversos colectivos proyectivos de una imagen común, que comparten determinados rasgos y comparten ciertos modos de vida.

-Pueblo intercultural es una representación variada de colectivos imaginarios que se reconocen mutuamente en una relación intrasistémica, cuya construcción se sujeta a normas comunes.

En esas condiciones podemos comprender que el estatus correspondiente al sujeto activo que se le asigna jurídicamente al pueblo, la ciudadanía, requiere ser reformulada para dotarla de flexibilidad, movilidad y adaptabilidad dentro de un espacio ampliado, situándola más allá de su delimitación territorial, pertenencia nacional e identidades simbólicas. Fenómenos novedosos como la mutación tecnológico-comunicativo que genera un espacio virtual o ciberespacio y el desarrollo constante de tecnologías comunicacionales dentro de un espacio expansivo de inmediatez en sus efectos, la revolución bio-científica que nos permite el acceso a la información sobre los mecanismos de la vida y su reproducción, entre otros aspectos de impacto similar, plantean ante nosotros nuevos retos para la actividad finalística común que nos

plantea la vida en sociedad, así como ante la ética que nos demanda una responsabilidad individual, grupal, societal. e incluso, planetaria y cósmica.

Las formas de participación ciudadana y los mecanismos que la aseguran, promueven y garantizan son entonces, elementos de socialización cuya necesidad es de imperiosa necesidad. Abarcan como dice el artículo 95 CRE la actividad protagónica tanto para la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, como asimismo para el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad. En resumen, se trata de originar un proceso abierto y permanente de co-gobierno y co-gestión ciudadana con las instituciones estatales, que permita avanzar por el camino de un empoderamiento popular. Así concebida, la participación puede considerarse como una actividad direccionadora que se da dentro de un campo relacional de poderes múltiples y variados (culturales, socio-económicos, étnicos, de género, etc) que se articulan a manera de cuencas circulatorias por determinados cauces reticulares, dentro de una estructura político-jurídica estatal. El objetivo declarado de ese proceso en su dinámica, es el de transformar en un sentido de igualdad material dichas estructuras. por medio de la influencia real en los sistemas decisorios instituidos, sean estos normativos, costumbristas o administrativos, apelando para ello a la promoción de nuevos paradigmas socio-culturales en torno a los derechos fundamentales y a su constante interpretación progresiva.

Recapitemos sobre estas ideas-fuerza, recurriendo a estos enjundiosos versos de Bertolt Brecht que ilustran su sentido cardinal:

“El Estado no está concluido
Permite que lo modifiquemos
Según las condiciones de nuestra vida.
Permite, hombre de Estado
Que seamos nosotros hombres de Estado.”

Guayaquil, 1 de junio del 2020

Referencias bibliográficas

ARENDRT Hanna: Nazismo y Responsabilidad Colectiva. Revista Claves de Razón Practica. No. 95

ARISTOTELES: La política. Panamericana editorial, Bogotá 2005.

BAILYN Bernard (compilador) *The Debate on the Constitution*. The library of America, New York 1993.

BURT, Robert A. *Constitución y Conflicto*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

DAHL Robert: *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2003.

GARAICOA Xavier: *Soberanía, Poder y Globalidad*. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas, Guayaquil, 2002.

GARAICOA Xavier: *Ciudadanía, Derechos y Justicia Constitucional en el Estado Constitucional*. Soluciones Graficas Chong, Guayaquil 2019.

GRAMSCI Antonio: *Notas sobre Maquiavelo, sobre la Política y sobre el Estado moderno*. Nueva Visión, Buenos Aires 1984.

HAMILTON A. MADISON J. JAY J: *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México 2006.

MARIATEGUI José Carlos: *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Empresa editora Amauta, Lima 1970.

MONTALVO Juan: *El Regenerador*. Editorial hermanos Garnier, Paris 1929.

NEGRI Antonio: *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*. Libertarias/Prodhufo S.A. Madrid 1994.

QUINTERO Rafael y SILVA Ericka: *Ecuador. Una nación en ciernes*. FLACSO/ABYA-YALA, Quito 1991.

ROSANVALLON Pierre: *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Ediciones Manantial SRL, Buenos Aires 2009.

ZAVALETA Rene: *La autodeterminación de las masas*. CLACSO/Siglo del Hombre editores, Bogotá 2009.

RESUMEN

¿En que consiste realmente la organización federalista del Estado moderno? ¿Este modelo es compatible con el tradicional Estado unitario del Ecuador y con su carácter plurinacional? Estas preguntas inquietan a más de uno y provocan o bien ferviente entusiasmo, o total repulsa en dependencia del punto de vista y preferencias de quien opina sobre el polémico tema. Sin embargo, es necesario realizar un análisis doctrinario y un recuento histórico para enfrentar de una manera crítica y argumentativa la perspectiva de introducir esta forma de organización en el ordenamiento constitucional. Diferenciamos primeramente entre el federalismo consistente en una unión estatal voluntaria y la organización derivada de un ordenamiento federativo. En este punto crucial radica el nudo gordiano que nos permitirá desentrañar la problemática. Abordemos a partir de allí la expresión soberana de voluntad por el pueblo constituyente, el precautelamiento de los derechos fundamentales, la conformidad con el régimen del Buen Vivir, las garantías para esos derechos y el procedimiento de enmienda para variar la organización territorial. El debate está abierto.

PALABRAS CLAVE

Estado federal, Estado centralizado, Estado federativo, Judicial review, Estado garantista, Ciudadanía protagónica.

ABSTRACT

Is this model compatible with the traditional unitarium State of Ecuador and his plurinational State?

These questions worries more than one and provoke a well fervent enthusiasm or total repulse in dependence of a point of view and preferences from who thinks about this polemic subject, however, it's neccessary to realize a doctriinary analysis and a historic resemblance to defeat analytical argumentative models and the perspective to introduce this kind of organization in the constitutioinal order.

Firstly, let's differeantiate between consistent federalism in a voluntary union and the organization coming from a federative order.

In this crucial point we find the Gordian Knot that will allow us to unravel the problematic. From there it's comes the expression Soberaniry of will from the constituent town, the precaution of fundamentals rights accordance with the good living, the guarantees for these rights and the procedure of amendment vary the territorial organization.

The debate it's open.

KEY WORDS:

Federal State, Centralized State, Federative State, Judicial Review, Guarantee State, Star Citizenship