

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TESIS PREVIA A LA OBTENCION DEL TITULO DE:

DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

**ASPECTOS JURIDICOS Y ENFOQUE HISTORICO SOBRE
LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR**

(VARIAS ESFERAS DE ANALISIS)

Por:

LCDO. LUIS EDUARDO PUENTE HERNANDEZ

Quito, Febrero 1986

INDICE

ASPECTOS JURIDICOS Y ENFOQUE HISTORICO SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR

(VARIAS ESFERAS DE ANALISIS)

PROLOGO	I
INTRODUCCION	II

I CAPITULO

MARCO TEORICO GENERAL

1.	DEBATE SOBRE EL ROL DEL ESTADO	2
1.1	Postura Clásica corriente del Esatdo	4
1.2	Reformulación Marxista	9
1.3	El Problema del Estado en América Latina	15
1.4	Conclusiones	23

II CAPITULO

LA ACTUACION DEL ESTADO EN ECUADOR DE 1830 A LA REVOLUCION LIBERAL

2.	CARACTERISTICAS DEL ESTADO EN EL PERIODO	27
2.1	Las Relaciones de trabajo y su Legislación	28
2.1.1	La Situación de la Fuerza de Trabajo	28
2.1.2	El Concertaje	
2.1.3	Aspectos Jurídicos que regulaban las Relaciones de trabajo	39
2.1.4	El Código Civil y la Cuestión Liberal	44

2.1.5	Conclusiones	48
2.2	Situación Económica y Función del Estado	50
2.2.1	Libre Estipulación de Intereses	51
2.2.2	Leyes de Fomento de Libre Cambio y de Incentivo a las Importaciones	51
2.2.3	Leyes Aduaneras	52
2.2.4	Esbozos de Legislación Agraria	53
2.2.5	Leyes sobre la Propiedad Inmueble	54
2.2.6	Legislación Comercial	55
2.2.7	Leyes Industriales	57
2.2.8	Legislación Financiera y Bancaria	57
2.2.9	Conclusiones sobre el Carácter de la Legislación Económica en el Período	61
2.3	El Estado Frente a la Familia y su Regulación Jurídica	65
2.3.1	Presupuesto Ideológico	65
2.3.2	La Regulación del Matrimonio en los Albores de la República	
2.3.3	La Situación de los Hijos y de la Mujer	68
2.3.4	El Matrimonio en el Primer Código Civil	73
2.3.5	La Situación de los Hijos en el Primer Código Civil	75

III CAPITULO

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR DESDE LA REVOLUCION LIBERAL A LA CONSTITUCION DE 1929

3.	TRANSFORMACIONES ESTATALES Y SU IMPORTANCIA	86
3.1	El Estado y las Relaciones de Trabajo: Nacimiento del Derecho Social	87

3.1.1	Legislación Laboral Vigente al Adve nimiento de la Revolución Laboral	88
3.1.2	Primera Leyes Liberales en el Ambi- to Laboral	90
3.1.3	Eficacia de las Normas Laborales	93
3.1.4	El Código de Policía de 1904 y su Codificación en 1906	97
3.1.5	Importancia de la Producción Legis lativa entre 1906 y 1921	101
3.1.6	Leyes Precursoras de la Legislación Social en Materia Laboral	104
3.2	Situación Económica y Readecuación del Pa pel del Estado	109
3.2.1	Concentración de la Propiedad y la Actitud del Estado Liberal	110
3.2.2	Desarrollo Comercial y Financiero	112
3.2.3	La Consolidación de la Bancocracia y su Papel Supraestatal	113
3.2.4	Legislación Industrial	115
3.2.5	El Estado como Garante de los Nego cios Privados	118
3.2.6	La Revolución Juliana y el Reorde namiento Económico	120
3.2.7	Importancia de la Revolución Julia na en la Revolución Estatal	123
3.3	El Estado Frente a la Familia.- Regula - ción Jurídica	127
3.3.1	La Ley de Matrimonio Civil	128
3.3.2	Las Reformas de 1904 y el Divorcio	131
3.3.3	El Divorcio por Mutuo Consentimiento	132
3.3.4	Los Derechos de la Mujer Casada	134
3.3.5	Aspectos del Constitucionalismo So cial sobre la Familia	136

IV CAPITULO

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR DESDE EL ORIGEN DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL HASTA LA DECADA DE 1960

4.	LA TRANSFORMACION ESTATAL Y SU CRECIENTE LEGITIMACION EN LA SOCIEDAD CIVIL	
4.1	El Estado Frente a las Relaciones de Trabajo el Código del Trabajo	144
4.1.1	La Seguridad Social	145
4.1.2	Aporte Legislativo desde 1930 hasta la Expedición del Código Laboral	146
4.1.3	Movimiento Social y Organización La- boral	148
4.1.4	Análisis del Código Laboral	151
4.1.5	Situación de la Legislación Laboral Después de la Expedición del Código del Trabajo	157
4.1.6	Conclusiones	160
4.2	El Regimen Económico y la Intervención Es- tatal	163
4.2.1	Nueva estructura interna del Estado	163
4.2.2	Alianza para el Progreso	171
4.2.3	Legislación Agraria	173
4.2.4	La Ley de Reforma Agraria de 1964 como Forma de Intervención Estatal	176
4.2.5	Conclusiones	178
4.3	El Estado Frente a la Familia su Regulación Jurídica	180
4.3.1	Situación Legal de los Hijos	181
4.3.2	El Matrimonio y la Relación Conyugal	185
4.3.3	Situación de la Mujer Casada	189
4.3.4	Conclusiones	191

V CAPITULO

5.	LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR EN EL PERIODO ACTUAL	196
5.0.1	Planteamiento de Hipótesis	196
5.0.2	El Estado Durante el Reformismo Militar	198
5.0.3	Reestructuración Jurídica del Estado y la Constitución de 1978	202
5.0.4	El Reformismo Civil de 1979 - 1984	205
5.0.5	Viraje en la Concepción del Estado y en su intervención	208
5.0.6	Conclusiones	210
5.1	El Estado y las Relaciones de Trabajo	212
5.1.1	Protección de la Fuerza de Trabajo Frente al Patrono	213
5.1.2	Situación de la Mujer Trabajadora	216
5.1.3	El Derecho de Sindicalización y de Huelga	217
5.1.4	Los Derechos Económicos de los Trabajadores	221
5.1.5	Los Trabajadores del Sector Público	225
5.1.6	Conclusiones	228
5.2	El Nuevo Papel del Estado en la Economía	231
5.2.1	Aspectos Constitucionales	232
5.2.2	El Monopolio del Estado sobre la Producción Hidrocarburífera	234
5.2.3	El Tipo de Intervención Estatal en el Sistema Bancario	239
5.2.4	El Problema Agraria	245
5.2.5	La Industrialización	251
5.2.6	Conclusiones	256
5.3	El Estado Frente a la Familia.- Reformas a la Legislación	260

5.3.1	Principios Constitucionales y la Legislación Común sobre la Igualdad de los Cónyuges	261
5.3.2	La Reforma del 4 de Junio de 1970 y sus Alcances.- Igualdad de Derechos de los Cónyuges	263
5.3.3	La Capacidad Legal de la Mujer Casada	264
5.3.4	La igualdad de derechos de los hijos	268
5.3.5	Las Reformas y la Filiación	270
5.3.6	Conclusiones	271
	CONCLUSIONES FINALES	280

4.2 EL REGIMEN ECONOMICO Y LA INTERVENCION ESTATAL

El Estado Ecuatoriano de inicios del período va a sufrir transformaciones de importancia hasta llegar a convertirse a finales de los años sesenta en un estado con características distintas; muchas son las responsabilidades que va asumiendo a lo largo de estos años sobre todo en el ámbito económico; es un estado que empieza a ejercer un control creciente sobre las actividades económicas de los particulares, es un estado que pone limitaciones declarativas y jurídicas en algunos casos a la propiedad privada -base de un sistema con fuertes rezagos feudales como el nuestro- a la luz del Derecho y del Constitucionalismo Social, es un estado que empieza a institucionalizar la intervención a través de órganos como la Superintendencia de Bancos, que nace dentro del Ministerio de Hacienda; y luego a través de la Superintendencia de Compañías. Es un estado que ya no se mantiene al margen sino que actúa, planifica, asesora, subsidia y orienta a la actividad privada, recordamos además que es la época en donde el Banco de Fomento se va fortaleciendo, en donde se crea también la Junta Nacional de Planificación.

Durante un gran período de nuestra historia, prácticamente desde la independencia hasta 1950, el manejo de la economía Ecuatoriana estuvo centrado básicamente en la política monetaria y cambiaria, solo esporádicamente se admitió la presencia de una voluntad de acción más diversificada que respondiese a una concepción más compleja de la función del Estado en la economía.

4.2.1 Nueva estructura interna del Estado

La estructura interna del aparato de Estado sufre transformaciones que denotan mayor especialización se van creando nue

vas Secretaría de Estado que se van a ocupar de campos cada vez más específicos y delimitados. Si hechamos una ligera mirada a la evolución de las distintas Secretarías de Estado veremos que a partir de la segunda mitad del siglo actual van adquiriendo la fisonomía con la que se les conoce hasta nuestros días, del añejo Ministerio de Hacienda que abarca un campo inmenso en el que se hallaban inscritos los aspectos de las finanzas públicas, de la producción, de los tributos y de la economía general del país, han ido apareciendo otros que se ocupan y preocupan de aspectos especiales del ámbito económico así; aparece en julio 29 de 1944 el Ministerio del Tesoro que a partir de enero 23 de 1964 se va a denominar Ministerio de Finanzas. El Ministerio de Economía creado en julio 29 de 1944 como otra escisión del de Hacienda, pasa a convertirse en el Ministerio de Industrias y Comercio a partir de noviembre de 1964 y a partir de 1973 se denominará de Industrias, Comercio e Integración; del Ministerio de Previsión Social se desprende el 16 de junio de 1967 el Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Agricultura Comercio Industrias y Minas de julio 30 de 1938 se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería el 20 de noviembre de 1964, todo esto muestra la existencia de una fase continua de expansión y diversificación del aparato del Estado sobre todo a partir de 1950.

"En justicia debe quedar claro que una especialización de la administración pública que el país tenía en 1950 era no sólo necesaria sino inevitable. El aparato gubernamental tenía que crecer y volverse funcionalmente complejo..." 13

Y esto es justamente lo que sucedió.

Merece especial consideración por su importancia para nuestro estudio, la creación de la Junta Nacional de Planificación Económica en 1954, creada luego de fallidos intentos de ini-

ciar una planificación en el Consejo Nacional de Economía, organismo dependiente del Legislativo y ante la necesidad de dotar de un mínimo de orden y previsión frente a la cada vez creciente actividad económica en la que el Estado se hallaba inmerso. La planificación es entonces asumida como obligación por parte del Estado, para poder determinar las áreas productivas prioritarias, incentivando su fomento y desarrollo.

Pero todo este proceso de robustecimiento del Estado que se hace más patético como dijimos a partir de 1950, de su papel preponderante en la actividad económica, tuvo como causas subyacentes; primero el resurgimiento de nuestra condición de país agroexportador de primera línea, en esta ocasión a través del banano -una vez agotada la fase cacaotera- y luego también la concepción desarrollista que se manifestaba en el núcleo dirigente del Estado, lo que determinó que la acción económica del gobierno se torne mucho más variada y se dirija en tres direcciones: a) la construcción de una infraestructura física, fundamentalmente carreteras; b) modernización del aparato gubernamental; y, c) el fomento de una primera etapa de industrialización.

Desde la Revolución Juliana hasta 1948 el Ecuador atravesó por una etapa de enorme inestabilidad política como consecuencia de la crisis en nuestro Comercio Exterior, debido al colapso en la exportación del cacao; con el apareamiento del "oro verde" nuestra vida política se empieza a estabilizar, lo que permite que la acción del estado sea más coherente.

El Banco Nacional de Fomento creado en 1945 fue el agente del desarrollo en la producción bananera; de 1948 a 1950 el gobierno asignó 15 millones de sucres para financiar las pequeñas explotaciones bananeras que se multiplicaban; para 1954 se sobrepasaba por primera vez los 100 millones de dólares de ex -

portaciones, lo que evidentemente repercutió en el conjunto de la economía Ecuatoriana e indirectamente sirvió de base para dar inicio al proceso de industrialización:

"El modelo agroexportador se extiende y reproduce a través del mecanismo de reinversión de excedentes en esa misma actividad, originada en la mayor rentabilidad relativa del sector. Si en embargo, en la medida que tales reinversiones no agotaban los excedentes del comercio exterior, una fracción de las mismas se canalizará a otros sectores, particularmente el industrial, cuya expansión recibe además los estímulos de los procesos paralelos de urbanización y robustecimiento del mercado interior sustentados también en la favorable coyuntura de las exportaciones"¹⁴

No era la primera vez que el Estado buscaba propiciar la industrialización dentro de un modelo de desarrollo, recordemos que la Ley de Protección Industrial dictada por uno de los gobiernos Julianos estaba dirigida hacia ese objetivo, pero tal intento inicial no pudo prosperar a causa de la pequeñez del mercado interno, la debilidad evidente de los "grupos industriales" frente a la reacción de la poderosa burguesía comercial y el carácter elemental de la política industrial de aquella época, en tales circunstancias el espectro industrial para fines de los años 40 se limitaba a la industria textil, los ingenios de azúcar, las fábricas de cemento, cerveza, cigarrillo, chocolates, jabones y mantecas, el resto, era prácticamente artesanía popular. En cambio con el auge bananero empezaban a generarse condiciones que posibilitarían un proceso de industrialización. El Estado en este aspecto a jugado un papel definitivamente importante; en el año de 1957 se expide la Ley de Fomento Industrial, pero, más que la Ley misma, lo importante es destacar que poco a poco a ido tomando forma una política industrial emanada del Estado con la creación de organismos que coadyuben en ese objetivo. La Junta Nacional de Planificación, comenzó la exploración del desarrollo industrial

hacia 1955, posteriormente se creó CENDES para análisis de proyectos y la promoción industrial, la Corporación Financiera Nacional, se diseñó para el financiamiento de la industria y el mismo Ministerio de Industrias creado en 1964, constituye un mecanismo con el cual el Estado ha intervenido durante el período para fomentar la industrialización .

En resumen, a partir de 1955 o 1957 se ha puesto a punto un sistema institucional de fomento del desarrollo industrial.

El Estado asume además compromisos de tipo internacional para el fomento y desarrollo del comercio ya no se trata de canalizar el "desarrollo" económico hacia adentro con un marco jurídico funcional, sino que inclusive se empieza a pensar en la integración regional primero y luego subregional, con miras a favorecer el intercambio no sólo entre Estados sino entre sectores privados de los distintos países. Así, el Ecuador se adhiere a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el 3 de noviembre de 1967, a los cinco meses de creado este organismo. Entre las líneas de acción de la ALALC, cuentan aquellas que señalan listas nacionales de productos de cada país que reciben un trato preferencial, al igual que la cláusula en favor de los países con menor desarrollo relativo, lo que de hecho se armoniza con los anhelos de industrialización y ampliación de mercados para los países de la ALALC. Ocho años más tarde entra en vigencia el Acuerdo Subregional Andino en el que participa el Ecuador desde el inicio; Acuerdo que nace dentro de los términos estipulados en la ALALC. No es este el lugar para juzgar los beneficios o perjuicios que nos han reportado éstos mecanismos de integración pero, lo que sí nos interesa es subrayar el decisivo papel del Estado en la política de la integración económica hasta antes reducida a simples acuerdos bilaterales. Entre los aspectos más importantes que establece el Acuerdo encontraremos el arancel exter

no común, (para la protección de la producción andina); programación industrial conjunta, armonización de las principales políticas económicas nacionales, etc.

Toda esta fiebre integracionista que recorre América Latina en esos años es producto de la serie de recomendaciones, planes y políticas emanadas de la CEPAL fundada en 1948;

"En efecto, es el primer organismo que reflexiona en términos latinoamericanos, y que, como consecuencia, cuestiona la aplicabilidad de la teoría económica originada en los países desarrollados que hasta entonces había aceptado - sin beneficio de inventario. Racionaliza ciertos hechos económicos como los del 'crecimiento hacia afuera' y 'hacia adentro' y señala sus efectos; niega la posibilidad de reeditar un proceso de desarrollo librado a la acción de las fuerzas del mercado en los términos que se dió en los países capitalistas; propone y fundamenta la planificación en una época en que todo intento de programación era mirado con sospecha..."¹⁵

Como habíamos señalado en el Capítulo I acerca del debate en torno al rol del Estado en América Latina el pensamiento cepalino, marca el inicio de lo que será el Estado desarrollista poniendo fin desde la época de los cincuenta al modelo clásico de la economía liberal en el que la intervención del Estado se había reducido a la prestación de servicios y a la vigilancia de ciertas actividades económicas que a la vez que garantizaba la acumulación de capital la enmarcaba dentro de la legislación y dentro del "interés nacional"; el proceso de ruptura del modelo clásico se había iniciado con las reformas llevadas adelante por la revolución juliana, pero ahora se empezaba a considerar que el Estado lejos de continuar como simple observador de las fuerzas del mercado, sin eliminarlas, debía intervenir en la economía promoviendo, alentando, patrocinando, regulando y hasta planificando los procesos de producción y distribución, mediante la presentación de servicios -

técnicos y financieros, el control del comportamiento de los factores productivos; obviamente, el proceso se vió reforzado con el aval de la metrópoli -los Estados Unidos- aspecto éste que es de suma importancia dado el carácter dependiente del país.

Ya para 1954 se ejecuta el primer estudio global de la realidad económica nacional en el que se analizan sus principales características y se formulan ciertas recomendaciones - para superar los problemas estudiados y es que tal actitud del Estado se debe a la honda influencia que el pensamiento de la CEPAL ha dejado en los técnicos ecuatorianos, los mismos que son los encargados de llevar adelante muchos de los cambios estructurales que se empiezan a realizar desde la época, recordemos además que bajo este criterio se propicia la creación de la Junta de Planificación la misma que elabora tres planes de desarrollo, Junta que fue creada mediante Decreto Ejecutivo Nº 19 y publicado en el Registro Oficial Nº 527 de 29 de mayo de 1954; el Primer Considerando del mencionado Decreto establece que:

"...en la actualidad existe en el país un fuerte movimiento de opinión que reclama la formulación y ejecución de un programa coordinado del desarrollo económico".

Lo que de suyo es un indicativo del ambiente favorable para la existencia de un Estado planificador de la economía en la "opinión pública"; es más en el Reglamento que se dicta para regular el funcionamiento de la Junta Nacional de Planificación, publicado mediante Acuerdo Ministerial Nº 357 en el Registro Oficial Nº 744 de 17 de febrero de 1955 se habla de la necesidad de lograr la integración económica del país, y una colaboración con los organismos oficiales y privados en la elaboración y tramitación de las solicitudes de

empréstitos y ayuda financiera necesarios para el desarrollo de los programas económicos; seis años después, se dicta el Decreto Ley de Emergencia Nº 40 publicado en el Registro Oficial 281 de agosto 4 de 1961 por el cual se regula el funcionamiento de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica; en su exposición de motivos se justifica la ampliación de las facultades de este organismo al que se le da incluso el carácter de asesor de la función Ejecutiva y se le dota de recursos presupuestarios propios para poderlos destinar a financiar las inversiones y los gastos correspondientes y a establecer los estímulos para canalizar la inversión privada hacia las metas que se propugnen en el Plan Nacional de Desarrollo, avizorándose para un futuro inmediato la necesidad creciente de ofrecer por parte del Estado, programas vertebrados y planteamientos objetivos que canalicen la inversión externa pública y privada hacia el desarrollo de la economía nacional.

El Art. 13 del mencionado Decreto Ley de Emergencia, consecuente con la exposición de motivos en este punto estatuye que:

"La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, por medio de la Secretaría General de Planificación extenderá su asesoría a la empresa privada en todos aquellos casos en que una orientación técnica sea necesaria para el éxito de las actividades privadas en pro del desarrollo del País..." 16

En el indicado artículo incluso se detallan los mecanismos a través de los cuales se extenderá la asesoría a la empresa privada y se plantea la creación dentro de la Junta de una sección de Promoción Industrial.

4.2.2 Alianza para el Progreso

A inicios de la década de los sesenta aparece un nuevo fenómeno en América Latina, que repercute en el país y que impulsa el proceso de modernización del Estado y de la misma actividad económica, nos referimos a la Alianza para el Progreso -estrategia del gobierno norteamericano para nuestros países- respuesta que se pretendió dar frente a la revolución cubana -país éste que ensayaba un sistema económico, social y político distinto a los demás países del área- y frente al creciente malestar de los sectores subordinados de la sociedad latinoamericana. En la exposición de motivos del Decreto - Ley de Emergencia, por el cual se regula el funcionamiento - de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, dentro de las explicaciones que se dan para justificar la urgencia de una planificación económica más eficaz, se sostiene:

"...existe una situación indiscutiblemente imprevista y de indudable contingencia que explica la presentación de este Decreto Ley. Se refiere esta circunstancia nueva al ámbito internacional de cooperación económica que ahora aparece como política fundamental en todo el continente. El programa de 'Alianza para el Progreso' del Presidente de los Estados Unidos, la presencia del Banco Interamericano de Desarrollo, la adhesión al Tratado de Montevideo que creará un Mercado Común Latinoamericano, las Conferencias Económicas Internacionales que van a examinar programas de desarrollo continental son elementos que han cambiado radicalmente la política económica de los Estados Americanos y que exigen de todos sus gobiernos decisiones inmediatas, parentorias, so pena de no responder a la urgente presión social que soportan los pueblos y que constituye una tónica de impulso de carácter hemisférico.." 17

Entre los objetivos básicos de la "Alianza para el Progreso" de hablana de la necesidad de una mejor redistribución de las riquezas en nuestras sociedades, una Reforma Agraria tendiente a modernizar el proceso productivo en el agro aboliendo para ello, formas precarias poco rentables; una Reforma -

Urbana que busque solucionar el creciente movimiento migratorio; una "eficaz" Reforma Tributaria que se encamine a establecer bases impositivas de acuerdo al nivel de ingresos de los contribuyentes; una más ágil Reforma Administrativa en la búsqueda de un Estado cada vez más especializado, etc.

"...Los Estado Unidos, dejan a un lado sus viejas tesis sobre las bondades de la inversión privada y aceptan como una responsabilidad pública el financiamiento del desarrollo latinoamericano, para obtener el cual incluso se establece como requisito la organización de un sistema de planificación y la realización de reformas agraria, fiscal, administrativa, etc..."¹⁸

El fortalecimiento creciente del Estado durante la década de los sesenta al recibir al aval norteamericano se afianza a despecho de algunos sectores tradicionales que continúan manteniendo la idea clásica del ordenamiento económico; se trata pues, de un proceso franco de racionalización del sistema social, político y económico dentro del cual el Estado está llamado a jugar un rol decisivo a través de la legislación.

El derecho actúa como elemento legitimador, institucionalizador de esta nueva estrategia, sin embargo si bien se elaboran, se dictan y promulgan numerosas leyes, decretos, reformas y codificaciones tendientes a este objetivo, no se mantiene una línea coherente que haya permitido pulir la legislación - que se hallaba vigente resultando a la postre en algunos casos -no pocos- un amontonamiento de normas que superponen, - contradictoriamente unas veces, desligadas otras;

"La rapidez y a veces la precipitación con que se ha obrado en este campo, ha ocasionado el fenómeno de la dispersión y de la confusión legislativa, hasta el punto en que el mismo legislador ha incurrido en equivocaciones tales como la de reformar disposiciones que habían dejado de estar en vigencia..."¹⁹

Refiriéndose al período que va de 1946 a 1971 Juan Larrea Holguín explica las áreas prioritarias donde se dió una abundante legislación -dice Larrea-:

"...los asuntos laborales ocupan un lugar destacado, aún sin considerar el enorme volumen de acuerdos y resoluciones relativos a salarios mínimos de las diversas categorías de trabajadores. En los años más recientes se ha multiplicado la legislación relativa a problemas agrarios y referentes a ciertos productos de mayor importancia en la vida económica de país, como el banano, el café, el azúcar o actividades que se han desarrollado singularmente como la pesca, la minería y la industria".²⁰

4.2.3 Legislación Agraria

Como hemos visto en páginas anteriores la producción agrícola del país era la que marcaba el desarrollo económico del Ecuador, pues, nuestra condición de proveedor de materias primas desde la colonia, nos hizo que dependiéramos de los productos de la tierra; tanto para la producción de autoconsumo así como también para la producción de exportación. De todas maneras el Sistema Hacienda se había mantenido si bien no con la totalidad de poder -pues la abolición del Concertaje fue realmente un golpe para la estructura hacendaria- si en cambio como mantenedora de relaciones de producción atrasadas, que se basaban en la sobre explotación de la fuerza del trabajo del peón como mecanismo seguro de acumulación de excedentes y por ende de riquezas. La estructura del agro sobretodo serrano era, hacia fines de la década de 1950, a funcional como dice Barsky a las características de desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

Era preciso realizar una reforma integral en el agro, mucho más cuando la política desarrollista, las recomendaciones cecapalinas y las directrices de la metrópoli-Alianza para el -

Progreso- apuntaban en esa dirección.

Se llegó así al gobierno de la Junta Militar la misma que implementó la Primera Ley de Reforma Agraria mediante Decreto Supremo de 23 de julio de 1964 a través de la cual se concreta la intervención creciente del Estado en el agro, la misma que determina el aniquilamiento de las formas precarias pre-capitalistas de tendencia y producción:

"El cambio más importante experimentado en el agro ecuatoriano es la terminación de las relaciones precapitalistas como el huasipungo, la yanapa serrana y la finquería y sembraduría costeñas, formas de explotación surgidas en el siglo pasado en beneficio de los grupos terratenientes".²¹

Por demás ilustrativo resulta leer la exposición de motivos de la mentada Ley; por su importancia nos referimos a determinados párrafos que los consideramos importantes.

Así, se comienza por reslatar la importancia de la agricultura:

"...dada la importancia de la agricultura para la economía y la vida toda de la sociedad ecuatoriana, los vicios de la estructura agraria se han reflejado en las instituciones sociales del país a las que se ha prolongado un trato menos justo en las relaciones entre los hombres que intervienen en el proceso productivo agrícola. Al modificar la base jurídica de dicha estructura y comenzar así la Reforma Agraria, el gobierno pone la piedra fundamental para levantar un nuevo Ecuador, armonioso, justo y dinámico".²²

Según quienes detentaban el poder político, la Reforma Agraria era el elemento esencial en la política de desarrollo económico concebido dentro de lo que se llamó el "Plan General de Desarrollo Económico y Social", la Ley buscaba ante todo, y esto es importante resaltarlo, la eficiencia en la

producción agrícola dinamizando al sector, por ello se señala que:

"...será menester restar estímulo a toda forma de inversión en tierras con ánimo de nuevo ahorro o de negocio que ofrece plusvalía, brindando en cambio garantías y estímulo a toda forma racional y económica de explotación".²³

De igual manera, como algo complementario a la búsqueda de esta eficacia en la producción, se debía revisar la concepción sobre la propiedad privada agrícola a la luz del moderno Derecho Agrario:

"En consideración a que el Derecho Agrario moderno se basa y fundamenta en principios de justicia social que es la vinculación del trabajo a la tierra en donde se origina el Derecho a la propiedad, la Ley se propone crear una nueva estructura del régimen de dominio. De acuerdo con esto, se debe reconocer el derecho de propiedad sobre aquellas tierras que están explotadas económicamente y que cumplen con su función social".²⁴

Más adelante se insiste en la necesidad de la eficiencia:

"Es preocupación constante de la Ley conseguir una estructura agraria no sólo más justa sino más eficaz. No se trata de pulverizar la propiedad sino de crear unidades productivas de tamaño adecuado para una eficiente combinación de los factores productivos".²⁵

Frente a tal objetivo prioritario se necesitaba desterrar formas precarias y atrasadas en el campo, que imposibilitan dinamizar el sector agrícola.

"En cuanto a las relaciones de tenencia y trabajo agrícola, se han eliminado las formas precarias de explotación y las modalidades de trabajo que impliquen alguna forma servil de dependencia del trabajador frente al patrono. De esta manera, se ha contemplado la abolición del huasi-

pungo y de otras formas similares de tenencia o trabajo".

26

Concomitantemente en la misma Ley se crea un organismo encargado de conducir la nueva política agraria del país, además de los aspectos inherentes a la colonización, este fue el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC.

Por otro lado para conflictos y litigios en materia agraria se establece una jurisdicción especial con la creación de los llamados jueces de tierras y de una sala especializada en la Corte Suprema de Justicia, encargada de resolver toda controversia surgida de la aplicación de la Ley.

En resumen se disponía de una nueva normatividad, se había establecido un nuevo aparato administrativo, Sin embargo, la doctrina jurídica y la forma tradicional de entender jurídicamente el problema del agro fue uno de los factores para que la Reforma se paralice, la existencia de un nuevo aparato administrativo para atender los asuntos de la Reforma Agraria, no estuvo acompañada de una nueva concepción procesal.²⁷

4.2.4 La Ley de Reforma Agraria de 1964 como forma de intervención Estatal.

Lo importante de esta Ley de acuerdo a los propósitos del presente trabajo, es la fundamentación social de la propiedad agrícola que emana de sus disposiciones y que contrasta con la tradicional fundamentación individual del dominio privado sobre la tierra.

La función social de la propiedad, antes considerada en forma abstracta, se objetiviza claramente en el Art. 3 de la

Ley, cuando se establecen requisitos precisos para que la propiedad privada agrícola puede ser considerada en función económica social. Los requisitos que la Ley impone son evidentemente restricciones y limitaciones al derecho de dominio; la forma como el dueño administra su patrimonio deja de ser competencia privativa de él y pasa a ser preocupación del Estado. El Estado entonces irá actuar coactivamente cuando el titular del dominio administre deficientemente su propiedad; de allí se comprende el alcance de las expropiaciones y de la reversión de la tierra.

Las expropiaciones prediales previstas en la Ley son realizadas para garantizar la función social que debe caracterizar a la tierra agrícola; es decir que la naturaleza jurídica de estas expropiaciones no es simplemente la utilidad pública sino la función social.

Son susceptibles de expropiación las tierras ociosas, definidas como tales en el Art. 28, las tierras deficientes explotadas, que según el Art. 29 son aquellas cuyo rendimiento sea notoriamente inferior el promedio de la zona agrícola respectiva. Sin embargo el Estado más que expropiar lo que le preocupa es la eficiencia productiva de los predios, de allí que, el caso del Art. 29 se concede un plazo de 3 años para que el propietario eleve el nivel de la productividad, plazo que puede ser ampliado, antes de proceder a la expropiación. Finalmente se establece la expropiación de las tierras con gran explosión demográfica, como mecanismo que permite solucionar el problema social que de este hecho se genera. Pero además el Estado interviene poniendo límites a la extensión de la propiedad agrícola, como mecanismo de eliminación del latifundio.

Otro aspecto digno de destacarse es que el Estado no se autoadjudica los predios expropiados, sino que la entrega prioritariamente a los agricultores minifundistas y campesinos tenedores de tierras en precario, , sean arrendatarios, aparceros, sitiajeros, arrimados, colonos, sembradores, finqueros, etc. Es decir que las tierras expropiadas vuelven a manos de particulares que garanticen una mayor productividad agrícola.

La Ley de 1964 refleja además la tendencia estatal a establecer relaciones de producción capitalista que coadyuben en el proceso de industrialización; la abolición del huasipungo y de otras formas similares de trabajo deben ser entendidas en este contexto.

Por último el Estado se obliga a establecer políticas de tipo social cuando el título VII se refiere a los servicios asistenciales, como el de la extensión agropecuaria y educación rural (Capítulo I), de la vivienda campesina (Capítulo II); y el de crédito de la Reforma Agraria (Capítulo III).

4.2.5 Conclusiones

Por tanto lo visto, se concluye que en el aspecto económico del Estado desde 1929 asume un nuevo carácter, es un Estado que busca en la planificación de la Economía del País, la posibilidad de lograr un desarrollo sostenido. Este carácter planificador del Estado se instrumentaliza a través de las llamadas leyes de fomento, leyes que irán a favorecer a la actividad privada que se armonice con los objetivos de la planificación elaborada desde el Estado.

De todas formas esta planificación no es obligatoria sino orientadora para el sector privado, la obligatoriedad se ha

lla restringida al sector público.

El sector privado se halla entonces en la alternativa de seguir las orientaciones estatales o seguir un camino propio, en el primer caso el Estado a través de la legislación de fomento -como hemos visto- favorece esta actividad, en el segundo caso el Estado se restringe a respetar la decisión del sector privado.

El Estado además sufre un crecimiento interno, su estructura institucional se va transformando en un aparato cada vez más complejo; esta complejidad es consecuencia lógica del nuevo carácter y de las crecientes funciones que va asumiendo el Estado y que se traducen en una mayor intervención en la sociedad civil.

El Estado al ampliar su estructura institucional vió aparecer su seno una serie de instituciones nuevas con campos de acción definidos, lo que le dió mayor ingerencia y mayor peso gravitatorio en el conjunto social; toda la acción legislativa, inaugurada con el advenimiento del derecho social y más tarde con las reformas legales y las creaciones normativas de la etapa desarrollista, constituyeron un marco jurídico que amplió considerablemente la esfera del Derecho Público y del Derecho Social.

Finalmente y sobre todo en el ámbito agrario, el Estado rebasa la concepción tradicional de la propiedad; continúa respetando la propiedad privada, pero ya desde 1929 impone potenciales restricciones el derecho de dominio que se irán a concretar en la Ley de Reforma Agraria.

4.3

EL ESTADO FRENTE A LA FAMILIA: SU REGULACION JURIDICA

"El único animal que clasifica a los hijos es el hombre"

El advenimiento del Derecho Social y del Constitucionalismo social, repercutió indudablemente en la regulación jurídica de la familia; ya habíamos señalado en la parte introductoria del presente capítulo al hablar del Estado y su consenso en el conjunto social que se introducen disposiciones - concernientes al derecho de familia ampliando la protección la tutela y el reconocimiento a los hijos habidos fuera de matrimonio y a la mujer casada; especial cuidado pone el legislador al reconocer que los hijos ilegítimos tienen derecho al amparo, a la crianza y a la educación por parte de sus padres; en la constitución de 1945 se habla además del derecho a heredar que tienen también esta "clase de hijos"; y en la de 1967 se declara la igualdad sin consideración de filiación, teniendo también los hijos nacidos fuera de matrimonio los derechos ya señalados en la Constitución de 1946, la misma que al reconocer la institución del Patrimonio Familiar, buscaba crear un marco adecuado para la seguridad económica de la familia.

Siembargo de los avances legislativos no se llegó durante todo el período a suprimir la odiosa disposición de dividir a los hijos en legítimos e ilegítimos; en efecto, a pesar de las declaraciones constitucionales en favor de los hijos ilegítimos se cuidaba de todas maneras de mantener la diferencia con los legítimos a punto tal en que por ejemplo la misma Constitución de 1946 prescribe en 2º inciso del Art. 164 que en caso de concurrencia con hijos legítimos, cada hijo legítimo, cada hijo ilegítimo tendrá una porción hereditaria que será igual a la mitad de la que corresponde a cada hijo legítimo, disposición que ya se encontraba incor-

porada a la legislación común desde 1935; de esta manera el hijo ilegítimo pagaba la "mala suerte" de haber nacido en esta condición en muchos casos por la irresponsabilidad de los o de uno de los progenitores.

La Patria Potestad en su versión tradicional igualmente se conservó a lo largo del período, entregando al padre el usufructo de los bienes del hijo, cosa gravísima, ya que se había tabla rasa de la situación relativamente frecuente de la existencia de hijos nacidos fuera de matrimonio reconocidos por el padre cuyo cuidado se hallaba conferido a la madre, en muchos casos la única que velaba por el menor pesar de lo cual y ante la vigencia de tal concepción, la madre no podía y de hecho no tenía el derecho al usufructo de los bienes del hijo que estaba bajo su cuidado y protección.

4.3.1 Situación legal de los hijos

Con las consideraciones anteriores resulta importante analizar los aportes legislativos sobre la situación de los hijos; aportes que de paso sea dicho fueron pocos pero que marcaron la evolución por demás lenta en el Derecho de Familia.

En 1935 se dicta el Decreto Supremo Nº 94 publicado en el Registro Oficial 46 de 22 de noviembre; en el considerando del Decreto se señala:

"Que es necesario determinar la situación legal de los hijos nacidos fuera de matrimonio, reconociendoles, en las relaciones de familia, las garantías que para ellos reclaman los principios jurídicos fundadores en los derechos que la naturaleza confiere a los individuos de la especie humana"

Habría que reflexionar el porque estos principios jurídicos no

se evidenciaron antes, y por qué, a pesar del reconocimiento de estos principios, se continuó con aquella odiosa diferencia entre hijos.

Este Decreto Supremo dictado por Federico Páez fue una reforma al Código Civil; en el que se distinguieron las calidades de consanguinidad ilegítima y hasta afinidad ilegítima; de otro lado es necesario aclarar que la calidad de hijos ilegítimos era considerada como calidad legal, una aplicación práctica de la diferencia entre lo legal y lo legítimo; pero, para alcanzar esta condición de ilegítimos debían ser reconocidos voluntariamente por sus padres o declarados tales por resolución judicial conforme reza el Art. 2 de la reforma, alcanzada la calidad de ilegítimo "gozaba de algunos derechos" pero también se sometían a la autoridad de sus padres ilegítimos conforme el Art. 8 "El hijo ilegítimo que no haya cumplido 21 años, estará obligado a obtener el consentimiento de su padre o madre ilegítimos; y si ambos viven el del padre", tal artículo reformaba al Art. 104 del Código Civil; un aspecto importante que imprime la reforma es la posibilidad de que el matrimonio de los padres legítimos también Ipso Jure a sus hijos ilegítimos comunes. así como también es importante que la Ley conceda facilidades para el reconocimiento de los hijos habidos fuera de matrimonio; la reforma sistematiza y estructura de mejor manera la acción de investigación de la paternidad concediendo la titularidad de la acción prioritariamente al hijo, y si éste es menor la titularidad la ejerce la madre, el padre o el tutor según el caso; en el supuesto de que la hija ilegítima sea mujer casada, la reforma posibilita que sea ella misma, a pesar de su condición de incapaz relativa que le impone el hecho de ser casada, la que pueda ejercer la titularidad en la acción de investigación de la paternidad, este es un hito importante que contradice la regla general de incapacidad de la mujer casada que se mantuvo hasta bien entrado el siglo actual.

Respecto a las obligaciones de los padres para con el hijo ilegítimo el Art. 29 que reforma al 274 del Código Civil equipara estas obligaciones con las del hijo legítimo; igual cosa sucede con las obligaciones de los hijos ilegítimos respecto a sus padres; el Art. 31 que reforma el inciso primero del Art. 276 del Código Civil establece que incumbe a los padres los gastos de la crianza y educación de sus hijos ilegítimos; además el Art. 43 posibilita que los hijos ilegítimos sean llamados a la sucesión intestada al igual que los padres ilegítimos,, para efectos de Derecho Sucesorio la reforma reconoce cuatro clases de hermanos legítimos carnales; medio hermanos legítimos y hermanos ilegítimos carnales; y, medio hermanos ilegítimos. Más tarde hay una reforma al Código Civil respecto al reconocimiento de hijos ilegítimos, reforma publicada en el Registro Oficial 187 de 12 de mayo de 1936; al año siguiente se reconoce un nuevo derecho a favor de los hijos y padres ilegítimos, al posibilitar de parte de éstos el reclamo de fondos de ahorro dejado por la persona fallecida al justificarse el parentesco; el 23 de julio de 1937 se publica en el Registro Oficial 547 varias reformas sobre derechos y obligaciones de los padres e hijos ilegítimos en lo que tiene que ver con las guardas, luego en los Registros Oficiales 140-141 de 19 y 20 de mayo de 1939 y con motivo de la Codificación de la Ley de Registro Civil se realizan varias adecuaciones con las reformas aquí analizadas sobre todo con la de noviembre de 1935.

Si bien hemos analizado normas que dicen relación con la situación de los hijos; creemos importante referirnos a la situación de los menores en general ya que es durante este período que se legisla buscando la protección y la tutela por parte del Estado (Estado benefactor?) a los menores.

El 12 de agosto de 1938 durante el gobierno del General Alberto Enriquez se publica el primer Código de Menores; en el con

siderando se establece como obligación del Estado garantizar los derechos de los menores desvalídos, huérfanos, material, moral y jurídicamente abandonados. El 18 de agosto de 1944 - durante el gobierno de Velasco Ibarra se dicta un nuevo Código de Menores más perfeccionado que el anterior; en el Art. 3 "Todo menor tiene derecho a la asistencia y protección del Estado independientemente de su condición social, económica y familiar, y de un modo especial la protección comprende a los - menores que estén moral, jurídica y materialmente abandonados, a los huérfanos, indigentes, inadaptados, peligrosos, irregulares, débiles mentales, etc, etc."

Se puede advertir la amplia gama que el Estado establece para justificar su intervención; luego de esta legislación durante la mayor parte del período, lo único que se producen son recopilaciones pero sin aportes. En 1965 sin embargo el 20 de enero se dictan normas relativas a la protección de menores, en la época de la Junta Militar; en el considerando del Decreto por el que se ponen en vigencia se establece como obligación del Estado ya no sólo la protección del menor desde su nacimiento, sino desde su gestión, para lo cual incluso el Estado -dice- protegerá a la mujer grávida cualquiera que sea su edad, en atención al que esta por nacer, en tal virtud tiene derecho a la asistencia médica, la misma que será proporcionada por el Estado por medio de los establecimientos de Asistencia Social, Sanidad o Seguridad Social. De otro lado en estas disposiciones se nota un deseo de hacer de las reclamaciones en favor de los menores procesos fáciles sin mayor complicación para garantizar su eficacia, además de que se dispone que los problemas de menores no serán considerados "litigiosos" sino "problemas humanos".

4.3.2 El matrimonio y la relación conyugal

En lo que se refiere al contrato matrimonial durante este período se realizan varias reformas y codificaciones teniendo como base la Ley de Matrimonio Civil de 1902 expedida durante el gobierno de Leonidas Plaza; en 1932 el 1º de septiembre se publica una nueva Ley de Matrimonio Civil en la que se establece que el Jefe Político en las ciudades cabeceras de Cantón del domicilio de cualquiera de los cónyuges o el Teniente Político en las parroquias rurales serán las únicas autoridades ante quienes se realicen los matrimonios; el Art. 11 de esta Ley establece que los contratantes deberán expresar al momento del matrimonio entre otras cosas el nombre y edad de los descendientes legítimos, caso de tenerlos, de algún matrimonio disuelto, como se ve los descendientes ilegítimos no eran tomados en cuenta y no importaban para el efecto si existían o no.

En lo que tiene que ver con la terminación del vínculo matrimonial, esta Ley establece la posibilidad de dar por terminado el matrimonio por muerte presunta en el caso de que el desaparecimiento sea por más de diez años. El Art. 22 mantiene la situación odiosa de aceptar el adulterio de la mujer como causa del divorcio mientras que en el caso del hombre se mantiene como causa el concubinato que tiene que ser público y escandaloso. Establece además la Ley que para casos de juicios de divorcio necesariamente intervendrán el Ministerio Fiscal y un defensor de matrimonios, la falta de este requisito causará nulidad; el defensor de matrimonios dice la Ley deberá ser nombrado por el respectivo Consejo Municipal. Se mantiene también la separación de vida marital, sin que esto implique divorcio, en los casos de sevicia atroz, embriaguez consuetudinaria; u la tentativa del marido por prostituir a su mujer o a sus hijos; con esta institución lo que se busca-

ba era tratar de evitar la terminación del matrimonio dando tiempo a los cónyuges -con la separación- para que busquen mecanismos de mejor convivencia.

El Art. 26 de esta Ley dispone que la acción de nulidad no prescribe mientras vivan los cónyuges; más, la de divorcio prescribe en un año, contado desde la fecha en que tuvo conocimiento de la causa o del hecho en que se funde; con esta medida se buscaba disminuir las causas de terminación del matrimonio por divorcio. Por otra parte el Art. 28 elevada al Alcalde Municipal a la categoría de juez especial para conocer acerca de la validez o nulidad del matrimonio contraído; así como de los divorcios y de todas las demás incidencias de este contrato.

El 4 de diciembre de 1935 en el Registro Oficial Nº 56 se reforma la Ley de Matrimonio Civil en lo referente al divorcio derogándose la disposición anterior que establecía plazos para que los divorcios estén aptos para contraer nuevas nupcias, exceptuándose el caso de la mujer, la misma que sólo podía haberlo después de 300 días de inscrita el acta de divorcio o la sentencia que lo declare, esta excepción se explica por la posibilidad de que la mujer se halle en estado de gravidez; así también esta reforma regula de mejor manera lo concerniente al divorcio por mutuo consentimiento el mismo que -dice - la ley- puede ser expreso o tácito, este último se produce cuando hay separación con ruptura de relaciones conyugales por tres años continuos por lo menos, además se incluyen otras causales de divorcio que no existían anteriormente o que existiendo lo único que producían es la separación conyugal sin ruptura del vínculo matrimonial; tales son por ejemplo, la servicia, las amenazas graves, la actitud hostil y despectiva los actos ejecutados por el marido o la mujer con el fin de corromper a los hijos, el hecho de adolecer uno de los conyu-

ges de enfermedades como la sífilis, lepra, etc. También se establece el tipo de trámite que se debe dar al juicio de divorcio, especificándose que este será verbal sumario, y de la misma manera se regula el procedimiento para el reclamo de los alimentos congruos, en donde la mujer puede comparecer por sí misma sea cual fuere su edad o estado civil, lo que ya es otro avance legislativo por la igualdad de la mujer. La demanda de divorcio que antes se hacía ante el Alcalde ahora se la hará ante el Juez Cantonal; configurándose como debía la competencia del órgano jurisdiccional en manos de la función judicial. En la reforma a la Ley de Matrimonio Civil de 21 de enero de 1937 se vuelven a repetir las disposiciones de las reformas anteriores, pero además, hay algo novedoso que favorece a la mujer -dice la reforma- en todo divorcio la mujer que carece de lo necesario para su congrua sustentación, y que no hubiere dado motivo al divorcio por su culpa, tiene derecho a que se le entregue la quinta parte de los bienes del marido. Todas estas disposiciones que fueron reformando la Ley de Matrimonio Civil se codificaron en los Registros Oficiales 138 y 139 del 17 y del 18 de mayo de 1939.

Para 1940 se producen nuevas reformas a la Ley de Matrimonio Civil (Registro Oficial 40 de 19 de octubre de 1940) en las que se destacan disposiciones que van configurando en lo que hasta ahora es el procedimiento a seguirse en los casos de divorcio por mutuo consentimiento ahora incorporados al Código Civil en los artículos 106 y 107; de otro lado se establece como requisito indispensable para pronunciar sentencia en los juicios de divorcio por causal o por mutuo consentimiento que los padres resuelvan previamente la situación económica de los hijos menores de edad y todo lo concerniente a la conservación, cuidado, alimento y educación de los mismos.

Sobre toda esta obra reformadora Aguilar Vásquez Ministro de Gobierno y Justicia en 1941 en respuesta al proyecto de compilación de reformas al Código Civil, leyes y reglamentos conexos enviado por Julio Tobías Torres, sostiene:

"El Ecuador, imposibilitado, por su evolución social, de seguir dentro de las antiguas normas del Código Civil, afrontó, más de una vez, la reforma ya sea en la creación del sistema del matrimonio civil, ya sea en el aspecto de la nueva y justiciera reglamentación de la situación de los hijos ilegítimos".²⁸

Después de reconocer que por lo general dentro de la República se observa siempre una marcada resistencia a toda reforma de nuestras leyes fundamentales. Así todas estas reformas sobre la Institución del Matrimonio Civil, como sobre la situación de los hijos ilegítimos; recién fueron incorporadas al Código Civil en la Codificación realizada en 1950; es decir que toda la nueva legislación producida como consecuencia del Derecho Social inaugurado en 1929 se mantuvo dispersa en decretos, teniendo que esperar hasta 1950 incluido todo lo relativo al arrendamiento de servicios personales, cuperado con la expedición del Código del Trabajo en 1938 que continuaba manteniéndose dentro del Código Civil, para que recién en 1950 doce años más tarde sea suprimido del Código sustantivo civil.

En esta codificación se conserva aún disposiciones relativas al contrato sponsalicio al mismo que como sabemos no produce obligación civil alguna, quedando simplemente como generador de obligaciones naturales no exigibles jurídicamente. Respecto a las causales de divorcio, establece el Código Civil (codificación 1950) como primera causal el adulterio de uno de los cónyuges, suprimiendo la distinción que antes se hacía entre el adulterio de la mujer y el concubinato público y escandaloso del marido. Además se incorporan disposiciones por

las cuales se busca precautelar la situación de los hijos en el caso de divorcio de sus padres, y en el caso de segundas y ulteriores nupcias.

4.3.3 Situación de la mujer casada

En cuanto a las obligaciones y derechos entre los cónyuges se conserva la supremacía del Hombre a través de la potestad marital definida en el Art.155 como el conjunto de derechos que las leyes conceden al marido sobre la persona y bienes de la mujer; así la mujer debe obediencia al marido, debe seguirle a donde quiera que traslade su domicilio, el marido en la sociedad de bienes toma la administración de los de la mujer; y éste deberá autorizar por escrito para que la mujer pueda comparecer en juicio, salvo raras excepciones como el caso de divorcio, causas penales en contra de la mujer, o como vimos para casos de investigación de la paternidad de la mujer casada y los demás señalados en el Código o leyes especiales; la incapacidad de todas formas continúa siendo la regla general. El Art. 160 es muy elocuente:

"La mujer no puede sin autorización del marido, celebrar contrato alguno ni desistir de un contrato anterior, ni remitir una deuda, ni aceptar o repudiar una donación, herencia o legado, ni adquirir a título alguno oneroso o lucrativo, ni enajenar, hipotecar o empeñar".²⁹

Situación tremenda la de la mujer casada a la que no le llegó definitivamente las consecuencias del advenimiento del Derecho Social sino muy tardíamente; durante todo este período la mujer se mantuvo pues en clara sumisión respecto del hombre; el legislador como queriendo aplacar en algo la dureza de la situación estableció excepciones como las anotadas, o las excepciones como la de asumir la autorización del marido en la compra de cosas muebles que la mujer hace al contado y tam -

bien en las compras al fiado de objetos naturalmente destinados al consumo ordinario de la familia; esta regla discriminatoria se modificaba por tres causas: 1.- Separación de bienes; 2.- Exclusión de bienes; y, 3.- Ejercitar la mujer una profesión, industria y oficio; esta última causa que si bien puede considerarse un avance legislativo se vió restringida por lo difícil de la situación social de la mujer; pues, eran raros los casos de las mujeres que podían alcanzar una profesión -y menos liberal- que les habilite jurídicamente.

En el caso de la mujer recién divorciada o que se hallare en juicio de divorcio y que se considere embarazada, estipula la ley que deberá denunciar esta situación a su marido o ex-cónyuge dentro de los treinta primeros días de la separación actual, dándole la ley al marido el derecho a enviar "una compañera de buena razón" que le sirva de guarda a la mujer; y además una matrona, que inspeccione el parto, y la mujer estará obligada a recibirlas, inclusive el hombre tenía derecho para colocar a la mujer en el seno de una familia honesta y de su confianza estando la mujer obligada a trasladarse, sino se cumplía con estos "requisitos" el hombre no estaba obligado a reconocer el hecho y las circunstancias del parto, sino en cuanto se probaren de un modo inequívoco, por parte de la mujer o del hijo, en juicio contradictorio (Art. 216).

Esta discriminación de la mujer casada se extendía a la mujer que así no sea casada tuviere hijos, discriminación jurídica que se sumaba a la discriminación social marcadamente notable de las llamadas "madres solteras"; incluso en el caso de los hijos legítimos la Ley establece que deberán respecto y obediencia al padre y a la madre, pero estarán especialmente sometidos al padre; él mismo que tendrá la facultad de castigar y corregir moderadamente a sus hijos, la mujer tendrá este derecho sólo en el caso de ausencia, inhabilidad o muerte del -

padre; igual cosa sucede en el caso de dirigir la educación - de los hijos. En el caso de la Patria Potestad si bien es - cierto que la Ley la concede a los padresm quien verdaderamente lo ejerce es el padre y no la madre.

4.3.4 Conclusiones

Como se puede advertir luego de esta ligera visión de la regulación Jurídica de la Familia, regulación jurídica que revela la intervención del Estado, podemos colegir que, ciertamente durante el período y más precisamente durante los primeros años del período y como consecuencia del Derecho Social, el Estado toma como suyas muchas de las responsabilidades que tienen que ver sobre todo con la situación de los menores y de - los hijos, dándose el caso de que si bien no se llegó a la supresión de las distintas calidades de hijos -legítimos e ilegítimos- al menos se mejoró la situación de éstos últimos, - quedándo atrás la reclasificación que dentro de los ilegítimos se hacía. Además durante estos años se expide el Código de Menores.

A través de toda esta producción legislativa se va notando un cambio en la ideología jurídica del legislador, como decimos sobretodo respecto del menor y del hijo; no sucede lo mismo - en el caso de la mujer y especialmente de la mujer casada, en donde el cambio en la ideología jurídica fue más lento conservandose un celo evidente por mantener la situación de inferioridad de la mujer, en todo caso consecuente -este celo con - la sociedad basada en la supremacía del hombre en la que el - mismo Estado se encontraba inmerso.

NOTAS

1. Federido Trabucco.- Constituciones de la República del Ecuador, Quito. Ed. Universitaria 1975 p. 136
2. Marta Escobar y Ernesto Vásconez.- Legislación Social Post Juliana, Revista Ruptura de la AED-PUCE, Octubre de 1979 p. 122 # 23, Quito.
3. Fabián Jaramillo R.; La Estabilidad en el Derecho Laboral Ecuatoriano, Revista del Inst. de Derecho del Trabajo e Investigaciones Sociales, Quito 1977 p. 53-54, Universidad Central.
4. Ibidem. p. 54
5. A pesar de que poquísimos autores lo reconocen. La Legislación Laboral avanza por el empuje reivindicatorio de las masas trabajadoras.
6. Alba Chávez de Alvarado. Ob. Citada p. 71.
7. Fabián Jaramillo Dávila, Ob. Citada p. 54 - 55.
8. Ibidem: p. 55.
9. Piedad y Alfredo Costales.- Ob. Citada p. 35.
10. Ibidem: p. 38
11. Piedad y Alfredo Costales.- Ob. Citada p. 34
12. Fabián Jaramillo Dávila.- Ob. Citada p. 57
13. Germánico Salgado.- Lo que fuimos y lo que somos Ecuador Hoy p. 49, Siglo XXI 1978.
14. René Báez Ob. Citada p. 31.
15. Oswaldo Hurtado, Ob. Citada p. 273
16. Registro Oficial 281 4-VIII-1961.- Biblioteca Palacio Legislativo, p. 2443.
17. Ibidem, p. 2436
18. Oswaldo Hurtado, Ob. Citada p. 275
19. Juan Larrea Holguín, 25 Años de Legislación Ecuatoriana, Corpo

ración de Estudios y Publicaciones, Quito 1972 - p.2.

20. Ibidem, p. 3.
21. Manuel Chiriboga. "La Pobreza Rural y la Producción Agropecuaria". Ecuador, el Mito del Desarrollo. Ed. El Conejo. ILDIS - Quito. p. 98.
22. Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Agraria, publicada en el Registro Oficial No. 297 de 23 de julio de 1964. Biblioteca del Palacio Legislativo. p. 2559.
23. Ibidem. p. 2560
24. Ibidem. p. 2560
25. Ibidem, p. 2561
26. Ibidem, p. 2561
27. NOTA: El Capítulo I del Título I de la Ley de Reforma Agraria habla sobre la organización del IERAC, el artículo 9 se refiere a la conformación del Consejo Directivo, en el que constan aparte de la representación del Sector Público dos representantes de las Cámaras de Agricultura y dos representantes de los trabajadores agrícolas, éstos últimos elegidos de acuerdo con una reglamentación futura que dicta el IERAC. No entendemos como es posible que el IERAC pueda dictar una reglamentación para elección de los representantes de los trabajadores agrícolas si el organismo máximo de este Instituto, según el artículo 8 de la Ley es el propio Consejo Directivo y aún más el artículo 10 que habla de las atribuciones y deberes del Consejo Directivo la elaboración de los reglamentos para la aplicación de la presente Ley; si no está conformado un órgano colegiado, como puede ese órgano dictar un reglamento por el que se decide los mecanismos de elección de dos de sus miembros; acaso no hubiese sido mejor llamar a un encuentro nacional de trabajadores agrícolas, para que del seno mismo del encuentro se nombre a sus propios representantes, o por que no se delegó esa posibilidad de nombramiento a las organizaciones campesinas como si se lo hizo en el caso de los propietarios, ¿o es que era peligroso dejar que los propios trabajadores elijan sus representantes?
28. Julio Tobias Torres. Compilación de Reformas al Código Civil, Leyes y Reglamentos Conexos, Quito, 1942. Imprenta Min. de Gobierno. p. IX.
29. Código Civil de la República del Ecuador (Codificación 1950) Imprenta Nacional Quito, Biblioteca Palacio Legislativo.

V C A P I T U L O

5. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN ECUADOR EN EL PERIODO ACTUAL

- 5.0.1 Planteamiento de Hipótesis
- 5.0.2 El Estado Durante el Reformismo Militar
- 5.0.3 Reestructuración Jurídica del Estado y la Constitución de 1978
- 5.0.4 El Reformismo Civil de 1979 a 1984
- 5.0.5 Viraje en la Concepción del Estado y en su Intervención
- 5.0.6 Conclusiones

5.1 EL ESTADO Y LAS RELACIONES DE TRABAJO

- 5.1.1 Protección de la Fuerza de Trabajo Frente al Patrono
- 5.1.2 Situación de la Mujer Trabajadora
- 5.1.3 El Derecho de Sindicalización de Huelga
- 5.1.4 Los Derechos Económicos de los Trabajadores
- 5.1.5 Los Trabajadores del Sector Público
- 5.1.6 Conclusiones

5.2 EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

- 5.2.1 Aspectos Constitucionales
- 5.2.2 El Monopolio del Estado sobre la Producción Hidrocarburífera
- 5.2.3 El Tipo de Intervención Estatal en el Sistema Bancario
- 5.2.4 La Industrialización
- 5.2.5 Conclusiones

5.3 EL ESTADO FRENTE A LA FAMILIA.- REFORMAS A LA LEGISLACION

- 5.3.1 Principios Constitucionales y Legislación Común so
bre la Igualdad de los Cónyuges
- 5.3.2 La Reforma del 4 de Junio de 1970.- Igualdad de De
rechos de los Cónyuges
- 5.3.3 La Capacidad Legal de la Mujer Casada
- 5.3.4 La Igualdad de Derechos de los Hijos
- 5.3.5 Las Reformas y la Filiación
- 5.3.6 Conclusiones

V CAPITULO

5. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL ECUADOR EN EL PERIODO ACTUAL

5.0.1. Planteamiento de Hipotesis

Desde 1970 hasta 1984 se produjo una profundización del proceso que se venía dando ya en el década pasada y que se tradujo en un crecimiento del aparato estatal en las esferas productivas; así como también en el proceso de fortalecimiento interno del Estado. El Estado por otro lado alcanzó mayor legitimidad frente a la Sociedad Civil; el plan de reestructuración jurídica del Estado es el mayor intento que se hace por lograr la aceptación de este aparato en la ideología social, de ahí es - que se busca institucionalizar a la democracia burguesa como - instancia legitimadora del Estado.

El Estado al igual que su influencia crecen en la medida en - que éste logra concentrar la mayor cuota de poder económico y político -gracias al apareamiento del petróleo- logrando además colocarse relativamente al margen de la tutela de los tradicionales grupos de poder y desarrollando -aunque sea más declarativa que eficazmente- una política social.

Este nuevo comportamiento estatal se viabiliza a través de una legislación también nueva sobre todo de orden económico que, - al igual que la legislación precursora del Constitucionalismo Social de la década de los veinte, procedió al apareamiento - de la Constitución de 1978, en donde se establece una organización planificada de la economía del país desde el Estado, obligatoria para el Sector Público y orientadora para el Sector - Privado.

Respetando por un lado la libre iniciativa privada, pero incen-
tivando y favoreciendo a aquella que se dirija hacia las áreas
que el Estado considere prioritarias dentro del modelo de desa-
rrollo establecido. De esta manera se trastoca el principio -
de igualdad jurídica en el tratamiento al Sector Privado.

El objetivo y el comportamiento del Estado ha variado, como ve-
mos, significativamente, pues, del orden, la paz, el progreso
y la libertad, que eran objetivos del Estado en las Constitu-
ciones anteriores se pasa además a la búsqueda de una sociedad
en la que la libertad responsable y la justicia social sean im-
perativos del Estado; del objetivo individual abstracto, se pa-
sa al objetivo colectivo concreto.

Además es el Estado, el que posibilita con su acción la transi-
ción de un sistema con profundos rezagos precapitalistas a un
sistema con perfiles más claramente capitalistas.

A partir de 1984, el Estado empieza a ser concebido de diferen-
te manera por parte de quienes manejan su andamiage, minimizan-
do su papel empresarial, se privilegia la eficiencia del sec-
tor privado, la seguridad en el control social y la autoridad
fuerte en el manejo político del Estado. El nuevo objetivo -
pragmático de la política oficial es el de generar confianza -
en el sector empresarial privado nacional y extranjero, esta-
blecer "reglas de juego claras" y garantizar la liberaliza-
ción de las fuerzas del mercado, la intervención lejos de desa-
parecer se redirige hacia la búsqueda de estos objetivos; la -
política de beneficios al sector privado si bien disminuyó en
cantidad, creció en concentración hacia determinados sectores
de la empresa privada. La legislación que se implementó para
el efecto no siempre fue el resultado del trámite normal en la
expedición de leyes, se recurrió a los "famosos" decretos de
emergencia, para incorporar a la Legislación vigente un paque-

te de normas de carácter económico, con profundas implicaciones en el modelo neoliberal que se trata de desarrollar desde el Estado en la actualidad.

5.0.2 El Estado Durante el Reformismo Militar

El intenso reformista militar inaugurado en febrero de 1972, se planteaba como uno de sus objetivos básicos dentro de lo que se llamó "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas", el fortalecimiento y vigorización del Estado a fin de que las decisiones que se tomen en el sector público, se realicen con absoluta independencia de determinados sectores sociales que en forma ancestral manejaron la administración pública como cosa propia.

Ciertamente bajo tal objetivo se fueron creando algunos organismos en función social como la Junta Nacional de la Vivienda, creada el 23 de febrero de 1973, cuya Ley Orgánica es dictada el 29 de mayo del mismo año, o, como ENAC creada el 13 de febrero de 1974; al mismo tiempo se desarrolló una legislación tendiente al fortalecimiento de las empresas estatales ya existentes, como fue el caso de ENPROVIT que había sido creada el 19 de marzo de 1971 y de CEPE creada por Decreto Supremo 146, el 3 de febrero de 1971; cuyas leyes constitutivas van a sufrir múltiples reformas durante este período, al igual que la del Fondo Nacional de Preinversión, que se reforma el 20 de diciembre de 1973.

Era un Estado que aunque declarativamente, buscaba una mejor distribución de la riqueza, es decir que empezaba a asignar importancia a una política social, de allí que trató de implementar una nueva Reforma Agraria más profunda y más democrática que la anterior, (Nos referimos a la Ley de Reforma Agraria publicada en el Registro Oficial No. 410 de 15 de octubre de -

1973); se habló a través de las leyes de buscar la igualdad de oportunidades para todos los ecuatorianos a fin de asegurar el bienestar común y una efectiva justicia social.

Por otro lado, la Corporación Financiera Nacional, entidad que canaliza recursos del Estado hacia la Empresa Privada, elevó su inversión de 457 millones de sucre en 1972, a 2 mil 609 millones en 1977 y a 2 mil 821 millones en 1978.

1

De otro lado es justamente en el primer período del gobierno - militar, en donde el Estado se va estructurando internamente y racionalizando la Administración Pública, así se crea el Secretaría General de la Administración Pública, por Decreto Supremo No. 55, Registro Oficial 234 de 29 de enero de 1973; la Inspectoría General de la Nación por Decreto Supremo No. 1111, Registro Oficial 401 de 28 de septiembre de 1973; al año siguiente se establece el Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo mediante Decreto Supremo No. 1179, Registro Oficial - 692 de 20 de noviembre, finalmente en 1976 se crea la Ley Orgánicada de Administración Financiera y Control, derogando a la famosa Ley de Hacienda que hasta antes había sido la que regulaba y vigilaba la administración de los recursos del Estado, en este período, además se van a establecer varias reformas a la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, al mismo tiempo se va ejerciendo un mayor control en las áreas estratégicas como en la inversión privada justamente a través de la legislación.

Si bien es cierto que la transformación "Revolucionaria y Nacionalista" del primer período, no se tradujo en la práctica - en una transformación profunda de las bases del poder que se - asientan en la propiedad de los medios de producción y, por ese conducto, en la injusta distribución de la riqueza nacional.

"Con todo esas bases se alteraron. El crecimiento del aparato estatal en las esferas productivas, sumando al auspicio gubernamental de ciertas formas empresariales comunitarias y cooperativas, neutralizó parcialmente la hegemonía de gran capital privado".

2

Con lo cual se buscaba realmente la configuración de un nuevo estilo y un nuevo tipo de Estado dentro del concepto reformista.

El fortalecimiento del Estado como consecuencia de un proceso intensivo de acumulación en el interior mismo del sector público, canalizado sobretudo en las rentas petroleras a través de CEPE despertó la oposición frontal de los sectores tradicionales, los mismos que desempolvaban el viejo, gastado y cuestionable argumento de que el Estado es siempre un mal empresario, vaticinando el fracaso de las empresas estatales como ENPROVIT que había sido concebida para absorber la comercialización de algunos artículos de primera necesidad "buscando evitar así la especulación por parte de la empresa privada"; y sosteniendo por otro lado, que el Estado no debía "usurpar" el campo de actividades que le corresponde exclusivamente a la iniciativa privada. Esta oposición sin embargo tenía sus límites pues, en cuanto a la dotación de infraestructura que apoye y vialice la acumulación privada de capital, sobre aspectos como el de la capitalización del Banco de Fomento que tenía como meta apoyar la acumulación en el sector agropecuario; sobre las líneas crediticias concedidas por el Banco Central y demás instituciones estatales, sobre las exoneraciones arancelarias para determinadas áreas de la producción, sobre todo ello, éstos grupos de poder nada decían.

"La lucha se centraba entonces en contra de la 'intromisión' del Estado en las actividades que dejaban buenas utilidades acusando en consecuencia al gobierno de 'extremista' y de haberse 'contaminado' de 'influencias foráneas' en el mane-

jo de la política económica"

3

Es entonces sobre esta perspectiva en donde debemos entender - el problema de la intervención estatal durante el gobierno "Nacionalista y Revolucionario"

4

Vino luego del Gobierno del Triunvirato Militar.5

Este período se caracterizó como un período de transición a - la entrega del poder a los civiles. 6

Desde el advenimiento del Triunvirato el 11 de enero de 1976 - algunas reformas en la legislación se dirigieron a frenar la - excesiva intervención del Estado en la esfera "privada" así - frente a la Ley de Reforma Agraria que se la paralizó, se im - plementó la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, estable - cida por Decreto Supremo 3298, publicado en el Registro Oficial 792, de 15 de mayo de 1979, que establecía la prioridad de fa - vorecer al sector privado antes que solucionar el problema so - cial del campesino y de la redistribución de la tierra.

De todas formas el Triunvirato mantuvo coherencia en el forta - lecimiento interno del Estado, en el mantenimiento de las pers - pectivas de un crecimiento articulado con el capital extranje - ro y las metas del Pacto Andino que revistieron en beneficio - del sector industrial, su papel de garante al servicio de los grupos económicos dominantes se fortaleció; así, para canali - zar recursos a la Empresa Privada se establece el Decreto No. 2026 que crea la Ley de la Corporación Financiera Nacional - (Registro Oficial No. 494 de 29 de diciembre de 1977); para im - pulsar el Fomento Industrial se crea CENDES (Centro de Desarro - llo Industrial, Registro Oficial No. 571 de 24 de abril de 1978) y se actualiza la Ley de Compañías Financieras en octubre de - 1976.

El presupuesto estatal creció significativamente al igual que la burocracia⁷; el Estado al final del Gobierno Militar, ya no era el mismo; era un Estado Planificador y Empresario que si bien es cierto respetaba la Propiedad Privada sobre los medios de producción monopolizaba para sí por ejemplo, la administración de los recursos petroleros a través de CEPE, lo que era de enorme importancia, ya que el petróleo para la época, había desplazado a los tradicionales productos del agro.

Sin embargo, durante el gobierno del Triunvirato es evidente "un equilibrio frágil" de las fracciones dominantes.⁸

El equilibrio se mantuvo, en la medida en que el gobierno tuvo que costear su apoyo a la acumulación privada en su conjunto; para lo cual, satisfizo sus intereses y recurrió a un endeudamiento agresivo y hasta irresponsable con la banca extranjera.

Algunas medidas en este sentido fueron las de levantar las restricciones arancelarias para determinados productos, lo que produjo entre otras cosas una reapertura a la importación de automóviles; la importación de artículos no esenciales y suntuarios se incrementó en 50% en 1977.

5.0.3 Reestructuración Jurídica del Estado y la Constitución de 1978

A finales de 1977, se le plantea al país la inmediata implementación de los mecanismos conducentes a la reestructuración jurídica del Estado; por vez primera no se convocó al país a una Asamblea Constituyente formada por los "notables" para la entrega del gobierno a los civiles ni tampoco se la reunió para que redacte una nueva Constitución, el círculo vicioso que ha caracterizado a nuestra vida política fue desterrado y al contrario se establecieron varias Comisiones en las que estaban -

representados diversos sectores sociales y políticos.

9

Estas Comisiones fueron conformando un cuadro jurídico que posibilite el desarrollo del juego democrático, buscando institucionalizar una democracia formal; con este objetivo se dictaron: la Ley de Elecciones, la Ley de Partidos Políticos, se conformó el Tribunal Supremo Electoral y se elaboró dos proyectos constitucionales que marcaban las tendencias imperantes; tales proyectos fueron el de 1945 reformado y el de Nueva Constitución; proyectos que fueron sometidos a un mecanismo nuevo, nunca antes visto en el país que fue el de Referendum.

Por primera vez también, se convocaba al pueblo para que decida la Constitución que iba a regir el Estado de Derecho.

10

El resultado del referendum, determinó que el Proyecto de Nueva Constitución sea aprobado por el pueblo; esta Constitución marca un importante paso adelante en el fortalecimiento del Estado, en la medida en que profundiza algunos aspectos ya constantes en las constituciones de 1945 y 1967, a la vez que introduce la intervención clara del Estado en varias áreas que como la Economía van adquiriendo una nueva configuración.

11

La planificación de la Economía, no sólo que es admitida sino que es elevada a la categoría de imperativo constitucional que posibilitará la consecución de una Sociedad en la que imperen la libertad responsable y la justicia social.

Los términos como vemos han variado; la libertad como objetivo del Estado ya no es la libertad del Estado Clásico, el de dejar hacer, dejar pasar se ve limitado por una libertad que de-

be ser responsable; la justicia social, asume el carácter de - objetivo estatal; ya no es el orden y la paz por sí solos como eran en las primeras constituciones, tampoco es el progreso el objetivo prioritario del Estado como lo era a inicios del Si - glo XX. La justicia social, implica ir más lejos, implica la intervención estatal para garantizar una real distribución de la riqueza, la promoción del Ser Humano, el mejoramiento de su nivel de vida; por ello, creemos que con la Constitución de - 1978 se da un paso adelante en el afianzamiento del Constitu - cionalismo Social.

Pero, los objetivos establecidos en esta Constitución, como sa - bemos, por su sólo enunciación no van a cambiar el panorama es - tatal; esta inquietud es asumida por la Comisión que elaboró - este proyecto.

12

La Sección IC del Título II de la Constitución de 1978 desarro - lla lo relativo a la Seguridad Social y la Promoción Popular, en esta sección toma un papel activo, contribuyendo, regulando, promoviendo todos los factores que engloban los conceptos de la Seguridad Social y el de la Promoción Popular.

En la Sección V se refiere al trabajo, el artículo 31, literal a) sostiene que la legislación del trabajo y su aplicación se sujetan a los principios del Derecho Social.

En cuanto a los derechos políticos, esta Constitución estable - ce el voto facultativo para los analfabetos, y la protección - estatal para la organización y funcionamiento de los partidos políticos, algo nuevo, también es el hecho de que sólo los par - tidos legalmente reconocidos pueden presentar candidatos a e - lecciones populares y para serlo es indispensable estar afilia - do a un partido.

El título III se refiere a la Economía. La Sección II de este Título prescribe la existencia de cuatro sectores de la Economía: 1o. el Sector Público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado; 2o. el Sector de Economía Mixta ; 3o. el Sector Comunitario o de Autogestión y finalmente el 4o. el Sector Privado, más adelante nos referiremos a esta nueva concepción.

En la Sección IV del Título II de la Segunda Parte o Parte Orgánica, se establece el Consejo Nacional de Desarrollo, el mismo que fija las políticas generales, económicas y sociales del Estado y los correspondientes planes de desarrollo, subsumiendo a la antigua Junta Nacional de Planificación.

En el Título IV que habla de los organismos del Estado ratifica en los artículos 114 y 115 a la Superintendencia de Bancos y a la de Compañías como órganos de control de las actividades del Sector Privado.

13

5.0.4 El Reformismo Civil de 1979 - 1984

Con el marco constitucional anteriormente descrito a grandes rasgos, adviene el Estado de Derecho.

Las elecciones del 16 de julio de 1978 y las del 29 de abril de 1979 habían confirmado la inclinación del electorado por una fórmula reformista que se sintetizó en el slogan del cambio y en los 21 puntos programáticos, lo que implicaba expectativas por una mayor participación y fortalecimiento estatal; desde la campaña electoral se pudo constatar las fuerzas en pugna. Por un lado, la tendencia reformista que fue la que triunfo frente a la tendencia liberal que abogaba por el abastecimiento estatal al menos en algunas áreas. Es el prelude de futu-

ras batallas donde el rol del Estado ocuparía un campo estratégico en el enfrentamiento de los sectores sociales.

En el discurso de toma de posesión del Presidente Roldós, el 10 de agosto de 1979, se manifiesta el carácter antioligárquico que pretendía asumir el gobierno que se constituiría en representación de nuevas fuerzas en la sociedad.

14

El Estado, entonces, deberá garantizar su participación en los bienes y servicios de la Sociedad moderna, participación en las decisiones que comprometan el destino individual y colectivo en el marco de una "auténtica" Democracia.

"Frente a la ortodoxia caduca que pretende asignar el Estado una función contemplativa ante los problemas socio-económicos, por un lado, y a la tendencia que busca hacerlo todo bajo su tutela absoluta por otro, declaro sin equívocos que mi gobierno actuará responsablemente en el marco señalado por la Constitución y que no participo del criterio del Estado omnipotente y tampoco del Estado irresponsable".

15

El modelo de desarrollo en el cual se inscribe el sector reformista plantea la transición de un sistema "Semifeudal" a un Sistema Capitalista en el sentido estricto, lo que supone modificaciones en la estructura de la sociedad, dentro de este modelo de desarrollo, el Estado, la Empresa Privada y el Capital Extranjero juegan un papel protagónico.

"En la consolidación del capitalismo y en general en la modernización del país, intervienen el Estado, la Empresa Privada y el Capital Externo. El Estado construye una estructura física y presta servicios públicos, crea un marco jurídico institucional para favorecer la industrialización, proporciona recursos financieros, técnicos, concede exoneraciones tributarias y arancelarias e incluso asume ciertas actividades productivas.

En condiciones tan favorables la Empresa Privada y el Capi-

tal Extranjero florecen y se convierten en los promotores de la industrialización. Este último por primera vez, adquiere importancia incluso en actividades tradicionalmente nacionales como por ejemplo la industria y las finanzas.

16

Se puede advertir de todo esto, que entre el lenguaje utilizado en los discursos y los lineamientos de las políticas concretas a llevarse a cabo sobretodo en el ámbito económico, existen contradicciones, pues, del análisis del Plan Nacional de Desarrollo se puede concluir que no se observa en la práctica ningún avance en reformas estructurales, ni en nacionalizaciones que puedan afectar a la oligarquía y al capital extranjero; resulta claro entonces, advertir que la pugna entre los sectores dominantes se inscribe en como garantizar de mejor manera el desarrollo económico del país dentro del capitalismo, los unos partiendo del convencimiento de que con el fortalecimiento estatal se estará en mejores condiciones de lograr una eficacia en la producción, imponiendo si es el caso las directrices del desenvolvimiento económico y los otros recalando en la necesidad de liberar las fuerzas económicas sin intervenciones que entorpezcan el libre juego de las mismas. Esta aseveración de ninguna manera nos hacen desconocer que los primeros suman como elemento esencial del desarrollo, el fortalecimiento y promoción de la organización popular y el impulso a políticas sociales.

17

Con el advenimiento del gobierno de Oswaldo Hurtado se dijo que se iba a continuar en la estrategia esbozada en los 21 puntos programáticos profundizados en el Plan Nacional de Desarrollo, pero, poniendo énfasis en problemas como el de contener el carácter concentrador de nuestra economía y el de llevar adelante las reformas estructurales como la reforma educacional, la reforma fiscal, la reforma administrativa, la reforma

política y la reforma agraria, se llamó incluso la atención a la empresa privada para que cumpla con los requerimientos de eficiencia económica y se dijo que respecto a la deuda privada cada vez más creciente, el Estado no tenía responsabilidad alguna y que por lo mismo no se podía pedir que el Estado soluciones los problemas en los que no ha intervenido.

18

A pesar de todas estas intenciones la realidad fue otra; la legislación del período de gobierno de Huertado refleja la pugna existente en el interior de la sociedad ecuatoriana, algunos proyectos inspirados en la doctrina democratacristiana, como el Proyecto de Código Agrario, recibieron la oposición cerrada de los sectores tradicionales e incluso de los sectores populares; las disposiciones por las cuales se cumplía las exigen cias del Fondo Monetario, reflejaban en los hechos el apareamiento de la legislación neoliberal cuyas consecuencias fueron las políticas de precios reales entre otras; los sectores de poder económico siguieron presionando y así a través de la legislación se renegoció la deuda privada en términos favorables para los sectores que se habían endeudado en el exterior, de esta manera el Estado interviene sucretizando la deuda privada con lo que se infringiría un golpe al mismo Estado, pues del erario público se debía cubrir las diferencias cambiarias.

El debate entre las políticas proteccionistas y las aperturistas, entre el modelo reformista y el modelo neoliberal empezó a sacudir el ambiente de la sociedad ecuatoriana conforme se acercaba el cambio de gobierno, los últimos decretos de Huertado fueron borrados de un plumazo y sustituidos por otros que regularían los mismos aspectos pero con otra pauta ideológica.

5.0.5 Viraje en la Concepción del Estado y en su Intervención

La conformación desde las elecciones sobre el rol del Estado,

permitían preveer que de triunfar aquellos sectores que argumen-
taban una y otra vez sobre lo nefasto de la intervención esta-
tal, iban a implementar una vez en el poder una política "con
reglas de juego claras que permitan el desenvolvimiento de la
iniciativa privada en un ambiente de armonía y confianza", el
Estado -para ellos- estaba en la obligación de garantizar la -
existencia de condiciones favorables para la afluencia de la -
inversión privada nacional y extranjera, el Estado debía dejar
de interferir obstaculizando las fuerzas de mercado.

El nuevo gobierno puso en práctica desde el inicio de su ges-
tión el anuncio que había hecho en la campaña (no nos referi-
mos a la promesa de pan, techo y empleo) sobre el nuevo papel
que debía cumplir el Estado dentro de la estrategia neoliberal;
las leyes y la legislación en conjunto iban a ser el instrumen-
tal a través del cual se iba a legitimar tal estrategia, se mi-
nimizó la actuación empresarial del Estado, sin llegar a desba-
ratar las empresas del Estado, éstas fueron perdiendo lentamen-
te la importancia que habían tenido. Se empezó así mismo a a-
bogar en forma impresionante a favor de una mayor presencia -
del capital extranjero, para lo cual se precisaba reformar la
legislación que la "obstaculizaba"; tal es el caso de las re-
formas a la Ley de Pesca y de Desarrollo Pesquero (Registro O-
ficial No. 252 del 19 de agosto de 1985), en donde se permite
la participación de empresas extranjeras en esa actividad, si-
milar cosa sucede en la Ley de Minería (Registro Oficial 255 -
de 22 de agosto de 1985), las reformas a la Ley de Régimen Mo-
netario publicadas en el mismo Registro Oficial tienen como mo-
tivación "la conveniencia de preservar el mínimo de garantías
y respetabilidad que el país debe brindar a la inversión extran-
jera", igual es el ánimo de las reformas a la Ley de Hidrocar-
buros que al momento de la elaboración de la presente tesis re-
cientemente fueron aprobadas y en la que se establece una exoneración
aduanera del 100%. De otra parte se fueron liberando las im -

portaciones de determinados productos que antes estaban limitados, se debilitó la presencia del país en los planes integracionistas, presionando en el Acuerdo Subregional por sustanciar las modificaciones en la legislación del Pacto Andino sobre todo en lo que tiene que ver con la Decisión 24, amenazando incluso con abandonar el Pacto.

19

En todo caso la serie de reformas, creación de leyes, reglamentos, etc., producidos en lo que va de la gestión gubernamental son manifestaciones inequívocas del viraje de la concepción del Estado de su utilización.

En este contexto la Ley de Minería, que reemplaza a la Ley de Fomento Minero anterior, la Ley de Compañías Financieras, la Ley reformativa de la Ley Orgánica de Aduanas, las reformas a la Ley General de Bancos, la Ley reformativa a la Ley de Régimen Monetario, todas éstas calificadas de "urgentes" publicadas en el Registro Oficial No. 255 de 22 de agosto de 1985 y puestas en vigencia con la aplicación de la sui-géneris "doctrina constitucional del Ejecutivo" consagran fundamentalmente el respaldo y la garantía a la Empresa Privada en su actividad económica y financiera.

5.0.6 Conclusiones

En términos generales podemos concluir que desde 1970 hasta la actualidad la confrontación de los modelos de desarrollo que se plantearon para el país tuvo en el debate sobre el rol del Estado uno de sus justificativos más importantes.

El nuevo tipo de Estado que se pensó impulsar al menos teóricamente desde el Gobierno "Nacionalista y Revolucionario" de las Fuerzas Armadas, se vió sustituido por un Estado entregado di-

rectamente al servicio de los sectores de poder económico; de potencial Estado promotor, planificador y empresario se pasó al Estado mero regulador y controlador²⁰, restringido en el rol de empresario.

La intervención Estatal si bien sufrió detrimento en algunos campos, se vio fortalecida en cambio en la legislación, al ser él que agiliza, facilita y simplifica la concesión de beneficios al sector privado a cambio de eficiencia y funcionalidad en el proceso de acumulación y en el desarrollo económico del país dentro del capitalismo dependiente.

Tal aseveración planteada de todos modos como hipótesis, no niega el crecimiento y la complejidad del ente estatal como aparato.

La Teoría Social de Mercado no significa en modo alguno que el Estado se restrinja totalmente, antes por el contrario su papel es altamente prioritario como garante del proceso de acumulación de la riqueza en manos privadas.

21

En conclusión el Estado ha crecido y continuará creciendo y con él, el desarrollo del Derecho Público, la intervención estatal no ha desaparecido, simplemente se ha adecuando a los intereses de quienes actualmente manejan su andamiaje.