

# El racismo de Estado en el discurso jurídico constitucional ecuatoriano (1900-1940)-(1960-1980)<sup>1</sup>

## *State racism within Ecuadorean constitutional legal discourse (1900-1940)-(1960-1980)*

Stephanie León Calle

Magíster en Estudios de la Cultura, Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

Correo: tefyanturio@hotmail.com

### Resumen

El presente artículo examina el racismo de Estado durante dos períodos del Estado ecuatoriano: El correspondiente a las ‘fuerzas y el equilibrio’ (1900-1940) y el del ‘constitucionalismo social’ (1960-1980).

Se analiza si el racismo de Estado, explícitamente manifiesto en el discurso jurídico del primer período, se interrumpe o se transforma en el período del proclamado ‘constitucionalismo social’, el cual se caracteriza por la intervención del Estado en el mercado capitalista y por la incorporación de los derechos sociales. Por ello se examinan los conceptos del constitucionalismo social (democracia económica y derecho social), los cuales establecen que la seguridad económica constituye la base para el goce efectivo de los derechos sociales, permitiendo estos a su vez alcanzar el bienestar de un sector de la población, aunque implique perjuicio para otro. Se hace especial referencia al proceso de reforma agraria y colonización. Finalmente, se concluye que el racismo de Estado manifiesto durante el primer período continúa ininterrumpidamente de manera indirecta.

**Palabras clave:** Estado; racismo; discurso; constitucional; democracia.

### Abstract

This article examines the State racism during two periods of the Ecuadorian State: The first one is 'the forces and the balance' (1900-1940) and the second is 'social constitutionalism' (1960-1980).

---

1 Periodización correspondiente a la investigación realizada por Campaña Pablo y León Stephanie (2013). *Historia del Derecho Constitucional Ecuatoriano del S. xx. Una Historia de las Ideas*. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. Quito (obra creada).

State racism will be explicitly analyzed within the legal discourse of the first period which is then interrupted and transformed into the the period proclaimed as constitutional socialism, which is characterized by the intervention of the State in the capitalist market and the incorporation of social rights. For these reasons the concept of constitutional socialism (economic democracy and social rights) will be examined as they establish the economic safety net that leads to the fulfillment of social rights, which correspondingly allows a segment of the population to reach societal wellbeing even if such improvements come at the expense of others. Special reference will be made to the process of Agrarian Reform and Colonization. As a conclusion it will be posited that the State led racism that manifested in the first period has continued without interruption.

**Keywords:** State; racism; speech; constitutional; democracy.

*Recibido: 16-agosto-2015. Aprobado: 10-octubre-2015.*

En Ecuador se ha dado un proceso de transformación del derecho constitucional<sup>2</sup> en el cual se han ido modificando las ideologías, la finalidad de las normas y los modos en que se fundamentan y deciden los derechos de las personas. Esta transformación será examinada a partir del análisis del discurso del derecho constitucional, que reposa en múltiples soportes: textos constitucionales, expedientes de distintos procesos judiciales, manuales universitarios de derecho constitucional, actas de las asambleas constituyentes, textos que contienen la doctrina de los publicistas; es decir, sobrepasa aquello que se encuentra escrito en las Constituciones.

Se analiza la pluralidad de textos y reflexiones de estos documentos que reposan en el Archivo Nacional del Ecuador, Archivo de la Asamblea Nacional, Biblioteca Archivo Aurelio Espinoza Pólit, bibliotecas privadas y en las bibliotecas de las universidades ecuatorianas (Universidad Central del Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad de Cuenca y la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil). Cada documento tiene una importancia y rol en el funcionamiento del derecho constitucional, por ello serán examinados de forma conjunta.<sup>3</sup> La esencia de este análisis radica en la observación de los enunciados que se encuentran en estos documentos, los cuales se relacionan unos con otros, se autorizan, se dan sentido, se entrelazan.

Existen frases fundamentales en el discurso jurídico sobre el Estado del siglo xx, enunciados que constituyen la matriz que consolida una lógica argumentativa jerarquizada. Esta escala no corresponde a la que existe entre las normas dentro del ordenamiento jurídico, sino a la medida en que un enunciado establece la condición de existencia de otros inferiores. a estabilidad de los enunciados de alta jerarquía establece un “período”. En este artículo se devela la modificación de los

2 Partiendo de que en esta época no existía el derecho constitucional como tal, se trataba de un saber más cercano a la teoría política que se preocupaba sobre las maneras de administrar el Estado.

3 Ver Michel Foucault (2010). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

principales enunciados del derecho constitucional de dos períodos del siglo xx durante los cuales surge el derecho constitucional ecuatoriano.

El análisis del discurso del derecho constitucional difiere de la narrativa histórica jurídica que suele centrarse en un derecho específico de la teoría constitucional contemporánea, mostrando su incorporación progresiva a las distintas constituciones, considerándose eventualmente el contexto histórico de cada momento. Es habitual que en clases de historia del derecho de muchas universidades ecuatorianas, al referirse a la Historia del sufragio en Ecuador, presenten el derecho al voto en las diferentes constituciones dentro de un relato lineal y evolutivo. Al inicio de la república, el voto era un derecho exclusivo para los hombres mayores de 21 años de edad, que sabían leer y escribir, que tenían una propiedad. Más tarde, en 1861, se suprimió el requisito de que los electores tuvieran una propiedad. Luego, en 1895, se cambió el requisito de la edad mínima para votar de 21 a 18, avanzando en el camino hacia el sufragio universal.

Sin duda, esta síntesis de la forma de presentar la historia genera la idea del avance lineal y progresivo del derecho, descuidando las relaciones de poder presentes en el devenir jurídico, ya que una de las funciones que ha desempeñado el derecho constitucional ha sido servir al poder político. El discurso jurídico sobre el Estado ha sido un lugar privilegiado de desarrollo del racismo de Estado y por ello los juristas y asambleístas parten de la categorización de la población indígena y montubia como base para realizar recomendaciones y mandatos que la regulan.

En una investigación realizada previamente, se abstraieron cuatro períodos del surgimiento del derecho constitucional ecuatoriano durante el siglo xx: período enunciativo de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940), período enunciativo del disciplinamiento (1940-1960), período enunciativo del constitucionalismo social (1960-1980) y el período enunciativo del constitucionalismo positivista (1980-2000). Con el fin de develar el racismo de Estado y la función que el derecho constitucional ha cumplido para el poder político, se revisa parte de la transformación del discurso del derecho constitucional durante el período de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940) y el período del constitucionalismo social (1960-1980), que ha sido caracterizado tradicionalmente por la primacía del interés de la colectividad y el anhelo de igualdad económica y social.

La pregunta clave es: ¿se encuentran manifestaciones de racismo en el discurso del derecho durante el período de las fuerzas y el equilibrio? En caso de existir, ¿estas se transformaron o se interrumpieron posteriormente en el período del constitucionalismo social?

Para responder se examinará brevemente el contexto histórico y el discurso del derecho constitucional naciente durante estos dos períodos:

- Período de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940)
- Período de constitucionalismo social (1960-1980)

## 1. Período de las fuerzas y el equilibrio (1900-1940)

Con la revolución alfarista, a inicios del siglo xx, se implantó el laicismo en Ecuador. La economía ecuatoriana creció debido a la exportación del cacao,<sup>4</sup> se produjeron movimientos migratorios que favorecieron el desarrollo urbano de las ciudades. La población del Guayas se quintuplicó por el auge económico que generó la migración de personas serranas a la Costa; asimismo en la Sierra, entre 1892 y 1938, se duplicó el crecimiento demográfico (Espinosa, 2010: 553).

Surgió una clase trabajadora y el Estado comenzó su proceso de separación de la Iglesia, mientras los pueblos se transformaban en ciudades de cientos de miles de personas (Espinosa, 2010: 551-553). En esta atmósfera de crecimiento demográfico, la preocupación del derecho constitucional fue la implementación de las regulaciones efectivas para administrar el Estado en este contexto de secularización y desarrollo urbano.

El nombre de este período se debe a que el discurso de los juristas sobre el Estado de esta época parte de la certeza de que existen tensiones dentro de los mismos autores, en asuntos regionales, religiosos, raciales, de clase, etc. En este escenario, el fortalecimiento del Estado depende del mantenimiento equilibrado de todas las fuerzas inmersas en estas problemáticas; se sostiene que el Estado debe crecer conservando la armonía de las tensiones existentes dentro del tejido social.

Este discurso puede examinarse en las Constituciones de 1929, 1938 y en los textos de Velasco Ibarra, Jácome Moscoso y Alfredo Pérez Guerrero, quienes describen el buen gobierno como aquel que establece las regulaciones adecuadas para que la población se fortalezca y finalmente vigorice al Estado.

La estructura de estos textos jurídicos sobre el Estado es bastante distinta a la organización de los tratados actuales. Se dedican muchas páginas y capítulos para la comprensión del *medio*, entendiéndose este término en un sentido amplio, el cual abarca todos los factores que puedan influenciar en el fortalecimiento del Estado. Por ello las páginas que dedican los juristas para describir el medio relatan la historia, la geografía, la economía, las razas, la religión de la nación, todo ello con el fin de diseñar el orden de Estado más conveniente. Podría afirmarse que la reflexión jurídica sobre el Estado no había delimitado su objeto y método, por lo que lindaba, o incluso se entrometía, con los objetos y asuntos propios de las ciencias sociales.

Se expone que para que el Estado se fortalezca económicamente, será necesaria la construcción de caminos; para que se fortalezca sanitariamente, se requerirán hospitales; para que se fortalezca biológicamente, se intervendrá sobre la existencia y mezcla de razas. Esto por anotar algunos ejemplos.

4 El auge cacaotero implicó una participación cualitativamente distinta del Ecuador en la economía del mundo capitalista, que implicó, entre otros cambios importantes, la conformación de ciudades que comenzaron a tener los problemas de una urbe en el siglo xx.

El despliegue descriptivo de estos textos responde a la pregunta gubernamental de cómo se debería regular ese medio —natural, económico, social, racial y cultural— para fortalecer al Estado, denominado como el carácter finalista del Estado.

Pérez Guerrero plantea el asunto de la siguiente manera:

El derecho debe partir por conocer una población, un pueblo no es, pues, saber de sus costumbres, civilización, religión y anhelos del presente, sino, sobre todo, investigar el proceso étnico-psicológico de su desenvolvimiento [...] analizar las creencias que han sido eje de sus obras y norte de sus empresas, los diversos sistemas políticos, económicos, religiosos que han ido imprimiéndole una fisonomía una personalidad distinta y específica (Pérez, 1925: 48).

El buen gobierno debe preocuparse además por el bienestar de la población y su felicidad, diría Velasco Ibarra, para lo cual se requerirá regular los estímulos que deben orientar a la población para que esta actúe en la dirección deseada: “para que se eduque, mejore su salud, mejore su composición racial” (Velasco, 1938: 16).

En la Asamblea Constituyente de 1929, al presentarse un proyecto de ley de estadísticas, se expone entre los argumentos que “el país donde la población no crece, está condenado al estacionamiento de su progreso y a su desaparición”, por lo que se proponen varias medidas para que dejen de permanecer inmóviles los indicadores demográficos (Asamblea Constituyente, 1929: 17-27).

Definitivamente la administración de la población es un asunto central en el debate jurídico, y por ello dicha asamblea concluyó que para realizar elecciones era necesario efectuar un censo real de la población, encargándose dicha labor al Director de Estadística (*Ibid.*).

Del control de la población se deriva un problema de gran relevancia: el tema de la raza. Esto puede leerse en los textos y debates de la función legislativa. Interviene el concepto de raza, que implica una división de tipo biológico de los habitantes, que da un valor jerarquizado a las personas, y se basa en la creencia de superioridad de un grupo sobre otro, concepción compartida por los juristas de esta época. Por un lado, se busca incrementar las fuerzas del Estado, para lo que se requiere un crecimiento demográfico, pero por otro lado se cree que la raza indígena no lo fortalece.

Se cuestiona la calidad y la cantidad de la población, por lo que se propone fomentar su aumento con inmigración extranjera para que la población crezca y mejore con la presencia de personas de mejores razas (Jácome, 1931: 103-106). Es decir, el problema a resolver —además del crecimiento demográfico— es la mejora de la población en términos raciales, el mestizaje, con el fin de que la población finalmente fortalezca al Estado.

¿Por qué se jerarquizan a ciertas razas como inferiores? El discurso constitucional describe que las características de la “raza indígena” perjudican a la nación, explicándose de forma profusa que la diferencia es profunda y biológica. Jácome Moscoso, al describir la población del Ecuador, manifiesta: “Aquí no se dividen las clases por títulos de sangre artificiales, como los homogéneos pueblos de

Europa, ni por una accidental desigualdad de capacidades económicas, división más honda de razas que chocaron en desigual etapa de civilización” (Jácome, 1931: 12).

Estas opiniones se encontraban presupuestas en el discurso cotidiano y oficial, por ello podía compartirse abiertamente y así continuar legitimándose. Ecuador se consideraba categorizado por una población de raza blanca minoritaria, con la que convivían otras como la mestiza, la indígena, la montubia y la negra (*Ibid.*). Surge una división de tipo biológico entre habitantes “de grados” de civilización diferenciados, estableciéndose una jerarquía. Arriba existe una aristocracia blanca que dirige empresas y feudos, que no se mezcla, pues practica una “endogamia íntima” (*Ibid.*). La raza blanca en el litoral se caracteriza por su ambición, “característica de una raza superior” (*Ibid.*: 10) que domina a la naturaleza y llega a tener la preponderante mentalidad del capitalista (*Ibid.*). Por debajo se encuentra la raza mestiza, que procura “surgir por el cultivo espiritual y la intensidad del negocio industrial y comercial” (*Ibid.*). Otro estamento se conforma por trabajadores manuales y obreros, gente “exenta de ambición social y política, laboriosa y honrada” (*Ibid.*) Por último se encuentran el indígena, el montubio y el negro.

Se dice que no se puede contar con el indio, porque continúa con “vicios, melancolías e indolencias de antaño, harto de alcohol, de pereza y humillación” (Pérez, 1925: 62), es “ignorante como en la era colonial, resignado a vivir y morir como bestias en las que solo el instinto palpita” (*Ibid.*).

Jácome afirma que el indígena:

Es esencialmente parco en la alimentación y su cuerpo descubierto resiste todos los rigores del clima rudamente frío; sin aspiraciones, es ocioso, rutinario, reacio a todo mejoramiento y fácilmente dominable. No es susceptible a los requerimientos de la suavidad, ni a los rigores del trato cruel; su alma es de piedra (*Ibid.*: 15).

Jácome coincide con Pérez en que el indígena no es buen trabajador, y que además es ignorante y carece de ánimo de emprendimiento. Adicionalmente, quienes gobiernen el país han de tener en cuenta que el indio *es fácilmente dominable*, y se complementa:

No aspira a cambiar de régimen y prefiere una copa de aguardiente a un alza de salario. Ignorante hasta la imbecilidad, ama el campo solitario y es ocioso por naturaleza; no consume sino aguardiente [...] esencialmente reacio a la escuela, prefiere que sus hijos se entiendan con las ovejas y el perro en eglógica promiscuidad (*Ibid.*: 17).

El mismo Jácome señala: “en el bosque infinito hay tribus de indios en estado salvaje. La cultura tendrá que afrontar la nueva conquista” (*Ibid.*: 19). En la Costa está el montubio de ‘raza inferior’, que no cultiva sus tierras y vive en la miseria, pese a que está rodeado de riquezas. Es ‘de mentalidad dura y reacia’ y se anota que tiene “temperamento indolente pero siempre dispuesto a la violencia sin escrúpulos” (*Ibid.*: 10). Por lo tanto, las razas que no estén dispuestas al trabajo son inferiores y además suponen una amenaza para el Estado.

Para Velasco, el asunto del gobierno del Estado pasa por establecer disciplina:

El malestar será menos cuando dejemos que el hombre desarrolle su voluntad, sometiéndola al ideal que a cada cual atrae, el tiempo actual es de disciplina. El hombre actual quiere vivir tranquilo y vivir trabajando, dispuesto a aceptar las disciplinas racionales. Volvamos un poco a las ideas de Platón: regeneremos al hombre con la educación. Pero como siempre habrá incendiarios y anormales, es menester organizar sistemas de procedimiento penal, rápidos y eficaces que garanticen la disciplina y el orden (Velasco, 1938: 22).

Por lo tanto, Jácome al describir a los indígenas como ociosos carentes de ambición y Velasco Ibarra al sugerir un arquetipo de hombre disciplinado, se crea un silogismo en el cual los indígenas, al incumplir las características del hombre recto, quedan excluidos del modelo de ciudadano que fortalece al Estado.

En la descripción del indio y del montubio también se analiza si son dominables o, por el contrario, si son peligrosos, concluyéndose que sí son dominables, pero bajo ciertas circunstancias —como cuando están en grupo— pueden ser extremadamente violentos.

El racismo de Estado habilita la posibilidad de que el Estado organice la disminución de razas amenazantes, por ello Jácome Moscoso sugiere medidas para este propósito: “La instrucción y una mejor economía remediarán los males del indio, absorbiéndolo para la cultura superior, incorporándolo como factor activo de la sociedad y capacitándole para las emociones de la nacionalidad” (Jácome, 1931: 17). Corroborando con esto, Pérez Guerrero sostiene: “mientras llevemos atado a nuestro pueblo el peso enorme e inerte del indio y del negro, no podremos avanzar ni un paso” (Pérez, 1925: 65).

Por lo tanto, está implícita una afirmación: si la raza mestiza y blanca quieren vivir sin peligro y sin violencia, es preciso dominar a la raza indígena y montubia. La representación del indígena como un sujeto agresivo y amenazante implanta la idea del necesario control sobre ellos para alcanzar el bienestar del Estado.

Otro dato interesante es la disposición del artículo 33 de la Constitución de 1929, que determina que el Senado debe conformarse por quince representantes funcionales (que actúan en delegación de un gremio) uno de ellos para la tutela y defensa de la raza indígena. Así se plasma la preocupación de los asambleístas por los indígenas, ya que consideraban “necesario tratar de la incorporación de la raza indígena a la cultura blanca” (Asamblea Constituyente, 1929: 38).

Como explica el asambleísta Cueva, se consideraba que los indígenas no podían representarse por sí mismos porque “no pueden comprender sus intereses de unión” (Cueva, 1929: 1167), por lo que el representante tenía que ser una persona no indígena, pero capaz de identificar las necesidades de esa raza.

Es importante tener en cuenta la discusión de fondo. Los indígenas no favorecen el fortalecimiento del Estado, pero una oportuna representación de esta raza en el Senado aliviaría ciertos inconvenientes. Ya que “ahorrarían la sangre que se derrama cuando se va a hacer un estudio técnico en sus comarcas cuando los militares tratan de efectuar mediciones geográficas” (Cueva, 1929: 1167). Es

decir, que se podrían incorporar sus tierras o territorios al crecimiento del Estado sin mayores costes en los recursos humanos.

Además, se señala que quienes representen a los indígenas a nivel cantonal deberían hablar quichua, de tal modo que faciliten el ingreso del maestro y de la Iglesia, aportando educación y valores cristianos (Campaña y León, 2013: 38). De esta forma, los representantes de la raza indígena de nivel cantonal (paradójicamente mestizos) facilitarían la incorporación a las fuerzas del Estado de las tierras indígenas y los individuos de esta raza. El objetivo final de la representación indígena en el Senado y de sus ‘defensores’ en cada cantón es la ‘unificación nacional’ (Cueva, 1929: 1167), que debe ser entendida como la reunión de las potencias para el fortalecimiento del Estado.

### 1.1. Conclusiones del período del fortalecimiento constitucional

El racismo de Estado implica, en primer lugar, una división del ser humano en grupos biológicamente diferenciados; en segundo lugar, la jerarquización entre esos grupos; y en tercer lugar, la afirmación de que un grupo constituye una amenaza a la sobrevivencia del grupo dominante.

El propósito de quienes piensan el Estado se basa en el análisis de los medios —uno de ellos es la población— y su utilidad para fortalecerse. Se considera que existe una raza que debilita este sistema, hecho que solo podrá solucionarse decretando su asimilación.

## 2. Período de constitucionalismo social (1960-1980)

Los exponentes del discurso jurídico del emergente derecho constitucional de esta época fueron los juristas Julio Tobar Donoso, Rodrigo Borja Cevallos, Aurelio García, Ramiro Borja y Borja, Manuel Agustín Aguirre, Milton Álava y Juan Larrea Holguín.<sup>5</sup>

Este período se caracteriza por la incorporación de derechos sociales de la población a nivel constitucional y legal.<sup>6</sup> Se presentan debates sobre la importancia de la intervención del Estado para evitar los excesos del capitalismo, la función social de la propiedad, los impuestos que redistribuyan la renta y regulaciones para los trabajadores, entre otros asuntos, para beneficiar el ‘interés nacional’, el cual se presenta como el sentir común de la población. Por ello, en la Constitución de 1979 este paradigma es utilizado enfáticamente: la soberanía nacional, la unidad

5 En 1979 Ramiro Borja y Borja reedita y amplía su obra, que ya no será de uno sino de cuatro tomos. Aurelio García, Rodrigo Borja, Milton Álava y Julio Tobar Donoso realizan una argumentación estructural del Estado y del derecho, describen los elementos estructurales del Estado y analizan las razones sociales de sus instituciones, así como el deber ser de la organización más conveniente para el Estado.

6 El constitucionalismo social que, al lado y frente a los derechos individuales, declara y jerarquiza los derechos sociales, normando la idea de que los individuales deben estar limitados en función del interés de la colectividad, lo cual no significa que con anterioridad no existieran los derechos sociales, sino que las constituciones encaraban más bien al individuo en abstracto que al individuo como parte integrante de la sociedad. Ver el capítulo “El proceso de constitucionalismo social” en Peña Gómez (2004).



nacional, la cultura nacional, la seguridad nacional, reforzando la legitimidad de estos enunciados y simultáneamente la obligación de obediencia de la población.

El artículo 45 de la Constitución de 1979 establece que la economía de mercado debe guiarse por los principios de eficiencia y justicia social, reprimiendo “cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las unidades y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales”. El Estado tendrá una política para la distribución de la tierra, así como un régimen tributario que sirva como instrumento de política económica general y que estimule la distribución de la renta. Todos estos planteamientos sintonizaron con el texto constitucional de 1979, que efectivamente dispone al Estado a una tarea de planificación e intervención en la economía.

Los exponentes de este período proponen una economía en la que el Estado interviene como un actor económico para garantizar el bienestar de la población. En los textos de Aurelio García se indica que el Estado “está obligado a intervenir y regular la múltiple actividad económica” (1978: 367); Tobar Donoso expone la necesidad del establecimiento de una legislación laboral que favorezca de mejor manera a los trabajadores; Rodrigo Borja manifiesta que la finalidad del Estado es lograr que la población avance: “la lucha contra el subdesarrollo, el cambio de las estructuras socio-económicas, la implantación de mecanismos justos de distribución del ingreso nacional y la ruptura de la dependencia económica externa se presentan, pues, como las finalidades concretas más importantes del tercer mundo” (1971: 133).

El tema indígena dejó de ser una cuestión central en las deliberaciones y en los textos jurídicos de este período. El nuevo asunto de discusión es la intervención del Estado en la economía para evitar los excesos del mercado, por lo que surgieron en el debate tres conceptos claves interrelacionados:<sup>7</sup> democracia económica, derecho social y constitucionalismo social.

## 2.1. Democracia económica

La *democracia económica* supone que la efectividad de los derechos depende de las condiciones materiales, dado que “la seguridad económica es indispensable para una efectiva libertad” (Borja, 1971: 269). Este concepto parte de la premisa de que el proceso capitalista de producción provocaba marginalidades que hacían inalcanzables los derechos reconocidos constitucionalmente. La situación material constituye la base que permite el goce de los derechos. En este sentido, Rodrigo Borja expone:

La riqueza es un instrumento de libertad. No es libre sino el que tiene medios económicos para serlo. Sin seguridad económica no existe para el hombre posibilidad

<sup>7</sup> La democracia económica de la que habla Rodrigo Borja tiene su base en la definición de Norberto Bobbio sobre la democracia y sus niveles. Su concepto de democracia se remite a las reglas necesarias para la toma de decisiones colectivas, las que determinan el sujeto que tiene la autoridad y la competencia para adoptar decisiones válidas, es decir, aquellas que otorgan la soberanía popular (democracia formal). En tanto que la democracia sustantiva incorpora valores, fines e ideales en su definición, así la democracia pasa de ser formal a convertirse en sustancial.

de realizarse a sí mismo ni es factible la formación de una sociedad igualitaria y, en estas circunstancias, los ‘derechos’ de la persona humana se convierten en un escarnio, consagrado en los textos constitucionales para satisfacción de un doctrinarismo utópico y declamador (1971: 286).

Por esta razón, se afirma que “en la medida en que se establezcan posibilidades reales de acceso a la riqueza para todos los miembros de la comunidad, podrá hablarse de democracia económica”, solo entonces los derechos serán efectivos (*Ibid.*). En el análisis que realiza Juan Isaac Lovato sobre el derecho a la libertad de tránsito en el caso del trabajador, se expone: “no tiene dinero ni tiempo para salir de paseo, para ir a un balneario, a un sitio de descanso. Una cadena invisible, pero pesada, imposible de arrastrar, le mantiene atado, sujeto al sitio, al lugar de trabajo”, por lo que concluye “esta garantía constitucional, de hecho, por consiguiente, es sólo para los capitalistas” (Lovato, 1960).

Por lo tanto, la preocupación de los juristas de este período se centra en el establecimiento de límites a las inequidades propias del capitalismo, ligando el problema de los derechos a la situación económica y social.

Podemos afirmar que en este período constitucional se da una relación de causalidad entre la situación económica y la garantía de los derechos sociales. Para cubrir estos derechos sociales es imprescindible realizar una reforma estructural de la economía, a fin de que la población cuente con los medios financieros.

El reconocimiento de derechos sociales no implicaba que los derechos fueran exigibles a través de mecanismos judiciales, pero sí se establecía un horizonte de Estado. La garantía o exigibilidad de los derechos depende de los medios económicos y por ello el Estado debe intervenir en el mercado.

## 2.2. Derecho y constitucionalismo social

Complementariamente, se argumenta la necesidad del *derecho social*, cuyas regulaciones legales permiten la corrección de las inequidades. Estas medidas fueron plasmadas en la Constitución de 1979, que reconocía los derechos de la seguridad social, la función de la propiedad, la protección de los trabajadores y la imposición de un régimen tributario que permita el acceso a la salud y a la educación. Por otra parte, sintonizando con esta ampliación de derechos sociales, se extendió el derecho al voto a los hombres y mujeres mayores de 18 años, incluso a aquellos que no sabían leer ni escribir.

La afirmación de que la democracia económica es la base para el efectivo goce de los derechos se vincula con el derecho social, que establece criterios de repartición de la riqueza generada por el sistema económico capitalista. Se imponen límites a los derechos individuales frente a los sociales, ya que prima el interés de la colectividad (Borja, 1971: 269) y el anhelo de igualdad económica y social.

En concordancia con la democracia económica y los principios de derecho social, el constitucionalismo social entiende lo siguiente:

Los derechos sociales consisten básicamente en prestaciones y servicios, a cargo del Estado, en provecho de determinados sectores de la población. Tienen a dotar al individuo de un mínimo de seguridad económica, preservándole de una eventual privación material grave que pueda poner en peligro, si no su vida, por lo menos su dignidad y su libertad, bajo la premisa de que la seguridad económica es indispensable condición de la libertad efectiva (Borja, 1971: 273).

El proyecto de constitucionalismo social incorpora los derechos sociales.<sup>8</sup> Por ello, en la Constitución de 1979 se reconoce el derecho a la seguridad social, se establece que la organización de la economía debe dar iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y consumo, evitando cualquier forma de abuso del poder económico. Se insta a que la legislación del trabajo y su aplicación se sujetan a los principios del derecho social, se señala que el Estado buscará la redistribución de la riqueza y de los ingresos, y además, se amplía el reconocimiento del derecho al voto, mereciendo este punto especial atención.

### 2.3. Ampliación del derecho al voto

Con la Constitución de 1979 se eliminó el mandato que exigía el saber leer y escribir para ejercer el derecho al voto, incluyendo de esta forma a la mayor parte de la población indígena.

Sin embargo, la participación política seguía restringida, ya que el artículo 37 de la Constitución de 1979 establece que para ser candidatos de elección popular se requiere estar afiliado a un partido político, y para que este sea reconocido legalmente debe tener presencia en todo el país. Así que para entrar en el proceso electoral nacional se necesitaba poner en juego importantes capitales económicos, lo cual impedía a los indígenas constituir partidos políticos. Como consecuencia directa se excluía a la población indígena —entre otros segmentos de población— de las decisiones de gobierno y de los procesos legislativos.

Por lo tanto, esta ampliación del derecho al voto extiende aparentemente el mecanismo democrático, provocando un efecto en el imaginario social de democratización inmediata de las decisiones políticas, legitimándose así la base para intervenir en representación del ‘interés nacional’.

### 2.4. Conclusiones del segundo período

En los debates del Congreso y en el texto constitucional de 1979 se concretaron las implicaciones que suponen la intervención del Estado en la economía, por ello los tres conceptos mencionados: *democracia económica*, *derecho social* y *constitucionalismo social* tienen un papel importante para justificar el rol del derecho en el nuevo proyecto del Estado interventor.

---

8 Pese a que varios autores ecuatorianos debaten el tema del constitucionalismo social, se han tomado principalmente las definiciones de Borja, ya que este autor desarrolló cinco tomos sobre el constitucionalismo social. Si bien le acompañaron otros autores, ninguno realizó un despliegue tan amplio como él.

Los derechos sociales dependen de las condiciones materiales del Estado. Por otra parte, en este despliegue de derechos sociales se encuentra una inédita ampliación del espectro de participación política, ya que hay más electores; sin embargo, los mecanismos democráticos son restrictivos para los indígenas.

### 3. Reforma agraria

En Ecuador se impulsaron tres reformas agrarias, amparadas constitucionalmente y publicadas en tres leyes de reforma agraria: Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964), Ley de Reforma Agraria (1973) y la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979), también se promulgó la Ley de Tierras Baldías y Colonización y se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (Ierac).

Con estas leyes se proclamó la ‘revolución verde’, distribuyendo el Estado las tierras del territorio nacional con el fin de eliminar el trabajo precario y la concentración de la producción.

El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización fomentó, a partir de 1965, la ocupación de los territorios amazónicos ocupados ancestralmente, considerándolos como zonas baldías. Se partió de la presunción de que estos territorios estaban deshabitados, aunque estuvieran poblados por pueblos indígenas, que simplemente fueron invisibilizados. Esto evidencia la continuidad de las representaciones mentales que inferiorizaban a los indígenas, quienes sufrieron la indiferencia en la elaboración de esta política y práctica racista.

Como complemento a la Ley de Reforma Agraria de 1964 se dictó la Ley de Tierras Baldías y Colonización, en cuya exposición de motivos se manifiesta:

Hemos querido que esta Ley sea, como la que más, de beneficio directo e inmediato para el pueblo trabajador, para el campesino desposeído, para el ciudadano que deambula presa de la desocupación; que todos ellos tengan fácil acceso a fértiles tierras de la Patria, para que puedan acariciarlas con sus manos [...] desterrar la desocupación y dar al pueblo la seguridad y confianza [...] (Ley de Reforma Agraria, 1964).

Por supuesto, este ‘beneficio directo e inmediato para el pueblo’ simultáneamente implicó el perjuicio directo e inmediato de la población indígena de la Amazonía, que fue desplazada en virtud de la ley referida, que establecía:

Art. 1. Son baldías y, por consiguiente, forman parte del patrimonio del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, Ierac, las tierras que a continuación se expresan: Todas la que, formando parte del territorio nacional, carecen de otro dueño (Ley de Tierras Baldías y Colonización, del 28 de septiembre de 1964).

Complementando esta política, en la Constitución de 1979 se proclama que el Estado le otorga prioridad al desarrollo integral del sector agrario (art. 156) y que garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra, en forma individual,

cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier otro modo asociativo, en armonía con el denominado ‘interés social’.

La reforma agraria tuvo impacto en Sierra y Costa, en tanto que la colonización consistió en un avance de la frontera interna, exclusivamente en tierras bajas selváticas, una de ellas, Morona Santiago (Gondard, 2001: 23). En la visión militar, la nación ecuatoriana estaba por construirse: los indígenas se encuentran dispersos, desorganizados, en condición de retraso y analfabetos, no contribuían a fortalecer a la nación para su defensa, tampoco al mejoramiento de la producción (Ortíz, 2006: 73-84). La colonización en Morona Santiago era útil para el Estado, pues además de explotar la tierra, se conformaba una ‘frontera viva’ con Perú.

En el proceso de reforma agraria, el Ierac adjudicó y tituló tierras a los colonos, y a los shuar —legítimos propietarios— se les concedió tierras poco productivas en calidad de propiedad comunal. Participaron varias misiones católicas: los religiosos jesuitas y franciscanos, a los que les siguieron los salesianos, quienes establecieron allí su centro religioso, dando paso a un fenómeno migratorio en su mayoría de procedencia azuaya y lojana [...] (León, 2012: 32).<sup>9</sup>

La atribución de los predios no fue pacífica. Se revisa a continuación un caso que evidencia el desplazamiento de los shuar, amparado por el Ierac en 1987,<sup>10</sup> y que fue ventilado en la Corte Constitucional: caso n.º 0210-09-EP, entre la Sociedad Salesiana del Ecuador y la Misión Salesiana de Bomboiza sobre el desalojo del terreno a Silverio Saan Chapaik. A continuación se reproducen algunas conclusiones del peritaje antropológico realizado por Fernando García:

5.1 La concepción de tierra/territorios para la nacionalidad shuar no es la misma que la noción de tierra/territorios para el sistema ordinario de justicia. Existe no solamente una diferencia en la cosmovisión cultural sino también en la concepción de propiedad y más específicamente de propiedad privada, cuya noción no existe para la visión shuar. El territorio para esta nacionalidad indígena cumple la función de garantizar las actividades productivas que permitan su reproducción material y social. Es decir, en este caso la práctica de la caza, pesca, recolección y agricultura itinerante. En ese sentido el territorio no tiene dueño individual, el territorio es un recurso natural que se lo comparte entre todos. 5.2 No cabe ninguna duda que los ancestros de las familias shuar asentadas en las tierras del conflicto mantuvieron el uso del territorio hasta la llegada de la misión salesiana y de la población colona mestiza a la zona (inicios del siglo xx) [...] 5.3 Con estos antecedentes, la adjudicación de tierras que hace el Ierac a la Misión Salesiana en 1987 es improcedente, ya que este espacio no eran tierras baldías de propiedad del Estado, ya que este territorio estaba ocupado y su propiedad, inclusive tal como lo entiende la justicia ordinaria, era de la nacionalidad shuar que ha ejercido el derecho de uso desde tiempos inmemoriales (García, 2010).

9 No amerita leer estos eventos promovidos por las misiones o los colonos a la luz de los derechos humanos o la interculturalidad, ya que ellos llevaron el mensaje del discurso ideológico colonial, mas no son los autores (León, 2012: 32).

10 Si bien esta adjudicación fue otorgada en 1987, se sabe que la instalación salesiana sobre este territorio inició con anterioridad, bajo el amparo de la legislación agraria de los años sesenta. En este sentido, resulta adecuado examinarla dentro del período de análisis de este artículo, el período del constitucionalismo social (1960-1980).

Ahora bien, ¿cuál fue el valor de la reforma agraria, proclamada ‘la revolución verde’, para la población indígena? La población originaria fue ignorada y la colonización de este territorio se asentó a costa de su desplazamiento, encausándose los cambios sociales en beneficio de los colonos, que a su vez fortalecían los intereses estatales económicos y territoriales en desmedro de la población indígena.

#### 4. Conclusiones finales

La reforma agraria y colonización de la Amazonía contienen una contradicción. Por una parte, aparecen como un proceso que beneficia a la mayoría de la población, ya que eliminan el régimen de hacienda que imperó durante varios siglos, pero por otra parte, la colonización de estas tierras desplazó e invisibilizó a los indígenas.

Regresemos a la pregunta inicial: ¿Se encuentran manifestaciones de racismo en el discurso del derecho durante el período de las fuerzas y el equilibrio, y en caso de existir, estas se transformaron o se interrumpieron posteriormente en el período del constitucionalismo social? Recuérdese que en el período del constitucionalismo social los derechos sociales consistían en prestaciones y servicios a cargo del Estado en provecho de determinados sectores de la población, bajo la premisa de que la seguridad económica es la indispensable condición de libertad efectiva.

Con este discurso se reforzó la idea de fortalecer al Estado mediante sus recursos, ya que estos son la condición para el cumplimiento de los derechos, estableciéndose una relación de causa y efecto entre economía y derechos. Por lo tanto, el constitucionalismo social encierra una contradicción. Para alcanzar el bienestar de la población se requieren medios económicos, y para ello se recurrirá a políticas que bajo la consigna de ‘interés nacional’ procurarán el bienestar material de una parte determinada de la población, en desmedro evidente de la población indígena.

Otro dato que permite responder a la pregunta clave de este artículo es el análisis realizado sobre la apertura y los límites establecidos para la participación política de los indígenas, plasmados en la Constitución de 1979, en la que por un lado se proclama el sufragio universal pero, por el otro, se restringe su participación en el mecanismo democrático.

Durante el período de las ‘fuerzas y el equilibrio’ (1900-1940) el discurso jurídico racista se construyó basado en la autorrepresentación positiva de quienes lo promulgaban, frente la representación negativa y amenazante de los indígenas. Las calificaciones sobre los indígenas son explícitas y se promulgaban a viva voz por los exponentes del discurso jurídico del Estado, debido a que estos prejuicios eran compartidos socialmente. Se propugnaban en las aulas universitarias, en la asamblea y en los textos jurídicos. Constituían un discurso oficial que legitimaba la ideología racista del Estado.

El racismo de Estado continúa de manera implícita en el período de constitucionalismo social (1960-1980). Aunque en este período no se promulga la

superioridad sobre los indígenas, bien es cierto que durante la colonización de la Amazonía se implantó un proceso de marginación amparado en una narrativa jurídica que no es explícitamente racista; mas esta ideología persiste dentro de un mecanismo estructural de dominación que se basa en la inferiorización simbólica. Todo esto queda legitimado en el proclamado constitucionalismo social.

Durante estos dos períodos los pueblos indígenas han estado ausentes y han sido excluidos en el discurso constitucional. Formalmente el racismo desaparece del discurso público, pero de fondo persiste.

Se ha emprendido una tarea crítica sobre el pasado, ampliándose la lectura sobre el alcance del constitucionalismo social y la supuesta evolución de los derechos. El racismo continuó presente durante el proceso de democratización del constitucionalismo social. La historia es una espiral, y la teoría constitucional continúa con el desafío histórico de transformar el racismo de Estado para alcanzar su anhelado papel emancipatorio en la sociedad.

El vislumbramiento del claroscuro del constitucionalismo social, heredero del racismo colonial, ha permitido entender las huellas del racismo histórico que persiste. Por ello resulta de suma importancia acudir a la memoria de los períodos del surgimiento del derecho constitucional, ya que sus manifestaciones racistas merecen ser recordadas para entender la realidad actual.

‘Jamás se da un documento de cultura que no sea también de barbarie’ proclama la tesis 7 sobre la historia de Walter Benjamin (2010). Así, el análisis del discurso de los períodos mencionados ha dado cuenta de una legalización del racismo de Estado sobre las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que sufren discriminación y exclusión histórica, sustentada en construcciones ideológicas de dominación.

Del pensamiento jurídico y político de los últimos años surge la preocupación por la diversidad que permita erigir un orden incluyente. El plano legislativo no basta cuando en la práctica la discriminación persiste en la aplicación de las políticas y en el uso del lenguaje, pues por medio de este se transmiten y adquieren las cogniciones sociales racistas que luego devienen en prácticas discriminatorias. Por ello se requiere sensibilizar a la sociedad con la problemática del racismo, promoviendo un cambio cultural que contribuya de forma colectiva a la eliminación de prejuicios y estereotipos, tanto en las políticas personales como en las estatales.

## 5. Bibliografía

- Benjamin, Walter (2010). *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. Colombia: Ediciones desde abajo.
- Borja, Rodrigo (1971). *Derecho Político y Constitucional*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Campaña, Pablo y Stephanie León (2013). *Historia del Derecho Constitucional Ecuatoriano del siglo XX: Una historia de las ideas*. Quito: Corte Constitucional (obra creada).
- Cueva, Agustín. *Acta de la Asamblea Constituyente*. Quito: 1929.
- Espinosa, Carlos (2010). *Historia del Ecuador*. Barcelona: Editorial Lexus.
- Foucault, Michel (2010). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (2010). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Defender la Sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Vigilar y Castigar*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI. Editores.
- García, Aurelio (1978). *Ciencia del Estado*. Quito.
- \_\_\_\_\_ (1937). *Problemas de Ciencia Política*. Quito: Universidad Central.
- Gondard, Pierre y Hubert Mazurek (2001). *30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): Dinámicas espaciales*. Estudios de Geografía. Quito: PUCE.
- Jácome, Rodrigo (1931). *Derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: Imprenta de la Universidad Central.
- Ley de Reforma Agraria y Colonización. Quito, 11 de julio de 1964.
- Ley de Tierras Baldías y Colonización. Quito, 28 de septiembre de 1964.
- Lovato, Juan (1960). *Principios constitucionales de Derecho Procesal Ecuatoriano*. Quito: Editorial de la Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Ortiz, Cecilia (2006). "La influencia militar en la construcción política del indio ecuatoriano en el S. XX". *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales n.º 26: 73-84.
- Pérez, Alfredo (1925). *Derecho político ecuatoriano*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Tobar, Donoso (1981). *Elementos de Ciencia Política* (1981). Quito: Ediciones de la Universidad Católica.
- Tobar, Julio y Juan Larrea Holguín (s/f). *Derecho constitucional ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones
- Velasco, José (1938). *Derecho Político (Conferencias)*. Buenos Aires: Publicaciones del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas.