

ECUADOR

Debate⁹⁶

Quito/Ecuador/Diciembre 2015

Legitimidad judicial: control e independencia

El horizonte de la crisis que viene

Conflictividad socio política:
julio · octubre 2015

Algunos determinantes de la independencia judicial interna: un estudio comparado de las cortes de Chile, Perú y Ecuador

El rol de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina en el impulso de la participación política en la jurisdicción

El Papel de las Audiencias en la Protección de Derechos y la Construcción de Legitimidad Judicial. El Caso de Colombia

¿Un Tribunal Constitucional para la República Argentina? Reflexiones en torno a la dimensión política del control de constitucionalidad a partir del modelo chileno

Debates en torno al perfil recomendable para los magistrados de un Tribunal Constitucional. El caso español y datos comparados

La cuestión agraria hoy: perspectivas y retos

La visión estratégica del cambio social: acción heroica o transformación silenciosa

El nacionalismo autoritario, la religiosidad popular y el rechazo del liberalismo en Bolivia. Una crítica a la obra de René Zavaleta Mercado

ECUADOR DEBATE 96

Quito-Ecuador • Diciembre 2015

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

- El horizonte de la crisis que viene / 7-12
Hernán Ibarra
- Conflictividad socio-política: julio-octubre 2015 / 13-18

TEMA CENTRAL

- Algunos determinantes de la independencia judicial interna: un estudio comparado de las cortes de Chile, Perú y Ecuador / 19-37
Santiago Basabe-Serrano
- El rol de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina en el impulso de la participación política en la jurisdicción / 39-49
Sebastián Sancari
- El Papel de las Audiencias en la Protección de Derechos y la Construcción de Legitimidad Judicial. El Caso de Colombia / 51-72
César Augusto Valderrama Gómez
- ¿Un Tribunal Constitucional para la República Argentina? Reflexiones en torno a la dimensión política del control de constitucionalidad a partir del modelo chileno / 73-88
Lisi Trejo
- Debates en torno al perfil recomendable para los magistrados de un Tribunal Constitucional. El caso español y datos comparados / 89-112
Jorge O. Bercholc

DEBATE AGRARIO-RURAL

- La cuestión agraria hoy: perspectivas y retos / 113-123
Francisco Rhon Dávila

ANÁLISIS

- La visión estratégica del cambio social: acción heroica o transformación silenciosa / 125-142
Patricio Moncayo

- El nacionalismo autoritario, la religiosidad popular y el rechazo del liberalismo en Bolivia.
Una crítica a la obra de René Zavaleta Mercado / 143-157
H. C. F. Mansilla

RESEÑAS

- El nuevo rostro de la democracia / 159-162
- Arenas de conflicto y experiencias colectivas.
Horizontes utópicos y dominación / 163-165

PUBLICACIONES
CAAP

CAAP Serie Estudios y Análisis
ISBN 978-9978-51-029-2
127 pp.

COYUNTURA

El horizonte de la crisis que viene

Hernán Ibarra

La notoria recesión de la economía con la retracción del empleo y la perspectiva de un nulo crecimiento e incluso decrecimiento del PIB para el 2015 se ha ido tornando cada vez más evidente. El Estado como motor de la economía se encuentra con la dificultad de sostener el creciente ritmo de gasto público de años anteriores. Tras un periodo de bonanza se va instalando una nueva situación que corresponde al agotamiento del ciclo de altos precios del petróleo. Si bien las movilizaciones opositoras al gobierno prosiguieron, se aprobaron las enmiendas constitucionales, lo que que implica el reforzamiento de un esquema autoritario y concentrador del poder.

Las intensas movilizaciones donde confluyeron empresarios, capas medias y movimientos sociales que pusieron en un serio aprieto al gobierno entre junio y agosto, produjeron como respuesta un llamado al diálogo que no incluyó a los gremios y representantes de quienes se expresaron en las calles. En realidad, el diálogo conducido por la Senplades significó un reagrupamiento de las filas de AP en torno a los segmentos del Estado, las organizaciones sociales y políticas afines. Pero en cambio, ocurrió un acercamiento diferente con los sectores empresariales. Para los representantes empresariales, el gobierno debía promover la participación de la empresa privada en las áreas estratégicas de la economía. Esto llevó a la vinculación del sector empresarial privado con el gobierno y se concretó en la aprobación de una Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas y

la Inversión Extranjera cuyo contenido central alude a la factibilidad de permitir la participación de capitales privados en algunas áreas de la **economía**.¹ Esta propuesta fue impulsada por Nathalie Cely, una figura vinculada al mundo empresarial quien fue sorpresivamente removida de su cargo de ministra del Ministerio de Coordinación de la Producción y reemplazada por Vinicio Alvarado el poderoso Secretario de la Administración Pública. Este vínculo entre el sector público y el sector privado, se refiere a la posibilidad de abrir determinadas actividades conducidas por el Estado al capital privado extranjero y nacional. Esto significa una participación del sector privado en el financiamiento de proyectos de infraestructura y vivienda. Así mismo, a fines de octubre se ofreció a posibles inversionistas un conjunto de proyectos de inversión por alrededor de 37 mil millones de dólares. Más de la mitad de

1 Luis Verdesoto, "Las asociaciones público-privadas", *El Universo*, 30 de octubre de 2015. <http://www.eluniverso.com/opinion/2015/10/30/nota/5212859/asociaciones-publico-privadas>.

los proyectos corresponden a petróleo y minería y otros a industrias estratégicas y energía. La posibilidad de concreción de estos proyectos supone dar incentivos a la inversión extranjera en un momento en que esta se encuentra en una fase de retracción en América Latina.²

Mientras tanto, ha proseguido la erosión de la economía con una persistente caída del precio del petróleo que afecta los ingresos fiscales, declinación de las exportaciones, disminución de los depósitos bancarios y una contracción del consumo. La retracción del empleo ha sido notoria en la construcción, actividades comerciales e industriales. La perspectiva de un nulo crecimiento e incluso decrecimiento del PIB para el 2015 se ha ido tornando cada vez más evidente. El presupuesto del Estado para 2016 se proyecta que llegue a 30 mil millones de dólares con una disminución de 6 mil millones respecto a 2015. El horizonte de una recesión en curso se llena de signos cada vez más demostrativos evidenciados en las quejas de contratistas y proveedores del sector público que sufren el retraso de pagos junto a la dilatación en la entrega de transferencias para los gobiernos locales e instituciones públicas. En suma, el Estado como motor de la economía se encuentra en un momento declinante por la dificultad en sostener el creciente ritmo de gasto público de años anteriores. No obstante, se realizó el pago puntual de los Bonos Global 2015 por cerca de 650 millones de dólares. Tras un periodo de bonanza se va instalando una nueva situación que corresponde al agotamiento del ciclo de altos precios del petróleo. Emerge en amplias franjas de la población la expecta-

tativa de un deterioro de sus condiciones de vida y un horizonte de pesimismo.

Se debe destacar que los resultados electorales de Argentina y Venezuela plantean un momento de inflexión política en América del sur. El triunfo de Mauricio Macri, un personaje de centro derecha proveniente del mundo empresarial significa la factibilidad de dar un mayor papel a los empresarios en Argentina. En tanto que la victoria de la coalición opositora Mesa de la Unidad Democrática en las elecciones parlamentarias venezolanas implica una derrota al gobierno de Maduro que se encuentra ante una grave crisis económica de difícil resolución. Precisamente, el descontento en las filas chavistas contribuyó al triunfo opositor.

Movilizaciones y enmiendas constitucionales

Las movilizaciones con una participación predominante de sectores laborales y agrupaciones de izquierda se reiniciaron en varias ciudades del país el 11 de noviembre con una menor convocatoria, centradas en la oposición a las enmiendas constitucionales. Las demandas sobre las enmiendas se concentraron en la reelección presidencial y los derechos laborales de los trabajadores públicos. La inclusión de una disposición transitoria sobre la reelección que decía que esta solo podía ser para dos períodos seguidos y no correría para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2017, presentaba una posibilidad de que no se apruebe la reelección indefinida y Correa no se presente a las elecciones de 2017. Finalmente la disposición transitoria aprobada dice que la reelección

2 Tristana Santos, "¿Carta a Papá Noel?", *Vistazo*, 3 de diciembre de 2015, pp. 28-31.

indefinida será efectiva desde el 24 de mayo de 2017, luego de las elecciones a las que no se presentará Correa.

La movilización el 26 de noviembre que proponía el archivo de las enmiendas ya tuvo una menor convocatoria y finalmente estas se aprobaron en segundo debate el 3 de diciembre en una maratónica sesión con la Asamblea Nacional resguardada por la policía que protegió a los partidarios del gobierno con un cerco policial intimidante terminó en una violenta represión a los manifestantes **opositores**.³ En el bloque de AP, se produjo la única abstención de Fernando Bustamante quien sostuvo que se trataba de una objeción de conciencia sobre todo por su desacuerdo con la enmienda relacionada con el rol de las Fuerzas Armadas en el control del orden.

La controversia sobre los cambios a la Constitución respecto a que si eran enmiendas o reformas fueron definidas arbitrariamente por la Corte Constitucional como enmiendas que podían ser aprobadas por la Asamblea Nacional. Si bien algunas de las 15 propuestas de cambios constitucionales eran factibles de ser definidas como enmiendas, otras eran reformas. La diferencia entre enmiendas y reformas es que éstas necesitan ser aprobadas mediante consulta popular o una Asamblea Constituyente puesto que implican una reforma a la estructura del **Estado**.⁴ El contenido de esta discusión y las posturas alrededor de estos temas implicaban una mayor atención a asuntos complejos lejanos a las preocupaciones del público más amplio. Aunque emer-

gieron opiniones y análisis más o menos detallados sobre los cambios constitucionales, la atención estuvo concentrada en la propuesta de reelección indefinida a todos los cargos de representación electoral. La mayor disputa era oponerse o favorecer la reelección indefinida de Correa. La reelección indefinida implica una aspiración de perpetuación en los cargos que puede afectar el pluralismo político e incluso limitar la participación de los miembros de la misma formación política dominante. En condiciones del uso de los recursos del Estado en campañas políticas, existe obviamente una desigualdad de condiciones de la participación que afecta a otros actores políticos en las contiendas electorales. Lo más preocupante era que al desaparecer los límites temporales al ejercicio del poder, se refuerza la concentración de este por las atribuciones amplias que posee el **ejecutivo**.⁵ Esto obviamente podría desembocar en la perpetuación de Alianza País en el poder.

La propuesta de restringir la iniciativa ciudadana el uso de la consulta popular, afecta indudablemente a los principios de participación recogidos en la Constitución. Pero el cambio relativo a las Fuerzas Armadas, dándoles atribuciones junto a la policía en el control del orden público, significa alterar las funciones de los militares vinculados a la defensa nacional y situándoles peligrosamente en funciones relacionadas con el control a la población civil, lo que implica afectar los derechos humanos. Manifestaron oposición a esta propuesta algunos voceros de los militares en retiro.

3 Un magistral relato sobre la aprobación de las enmiendas: Roberto Aguilar, "La crónica de un día con historia", *Plan V*, 3 de diciembre de 2015, <<http://www.planv.com.ec/historias/politica/la-cronica-un-dia-con-historia>>.

4 Ramiro Avila Santamaría, *Los cambios constitucionales: ¿Son Enmiendas?* <<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2014/07/04/los-cambios-constitucionales----son-enmiendas>>

5 *Ibid*.

La cuestión de los trabajadores que tienen un régimen laboral amparado por el Código del Trabajo y su paso a un régimen administrativo de la legislación vigente para empleados públicos, implica una restricción a los derechos de asociación, contratación colectiva y huelga. Este punto revela la histórica diferenciación entre obreros y empleados en el sector público que suponía una capacidad organizativa de los primeros sobre todo en los gobiernos seccionales y empresas públicas. Las movilizaciones laborales estuvieron muy orientadas en este problema. La enmienda aprobada reconoce los derechos de huelga y organización, pero no el de contratación colectiva, y supone el predominio de una definición administrativa de las relaciones de trabajo. Con esto se disminuye la capacidad de negociación de sectores laborales organizados.

La definición de la comunicación como servicio público implica darle rango constitucional de una disposición constante en la Ley de comunicación. Esto significa que los medios de comunicación pueden ser concesionarios de un servicio público como el agua potable o la energía. Evidentemente, amplía el control estatal sobre los medios de comunicación. La reforma relativa a las competencias de los gobiernos locales profundiza la centralización estatal. La disminución de la capacidad de la Contraloría del Estado significa limitar sus facultades de control sobre el gasto público.

El sentido político de un debate económico

Mientras los lugares de confrontación sobre las enmiendas eran las calles y los medios, la ya notoria recesión de la economía se trasladó a un escenario mediático por excelencia: la televisión. El 28 de octubre se produjo un debate económico en el que participaron junto a Correa otros tres economistas: Alberto Dahik, Mauricio Pozo y Ramiro González. El trato deferente y respetuoso que le dio Correa a Dahik fue muy llamativo (“te hablo con cariño y respeto”), donde parecía reconocer alguna jerarquía y también mencionó la injusticia que se había cometido con Dahik en el pasado. De hecho, Dahik se encuentra en el Ecuador desde el año 2012, cuando el proceso judicial en su contra fue declarado nulo y retornó de Costa Rica donde residía, desde 1995, a consecuencia del enjuiciamiento por peculado cuando fue vicepresidente de **Sixto Durán**.⁶ Desde junio de 2015 apareció públicamente comentando la situación de la economía ecuatoriana y propuso un “timbre cambiario” como una medida compensatoria a los **exportadores**.⁷ Mauricio Pozo ha desempeñado cargos públicos y el más notorio fue el de Ministro de Finanzas durante el gobierno de Lucio Gutiérrez. Ramiro González, en cambio, viene de una trayectoria política en el gobierno de Borja y otras funciones estatales; participó en el gobierno de Correa, del cual se desmarcó en desacuerdo con el retiro del aporte estatal al IESS. El tema de

6 Sobre el episodio de Dahik relativo a su conflicto con el PSC y las partidas presupuestarias entregadas a parlamentarios que originó una orden de prisión de la Corte Suprema de Justicia en 1995, véase “La caída de Dahik: dos derechos y un camino”, *Ecuador Debate*, No. 36, diciembre 1995, pp. 17-24.

7 El timbre cambiario significa poner una tasa impositiva a las importaciones. Los importadores podrían participar en una subasta de divisas cuyos rendimientos se transferirían a los exportadores. Véase “Alberto Dahik da sus sugerencias en el marco del ‘diálogo nacional’”, *El Universo*, 29 de junio, 2015. <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/06/29/nota/4991535/dahik-da-sus-sugerencias-marco-dialogo-nacional>>.

fondo eran los rasgos de la recesión en curso y si ya existía una crisis económica que Correa la trató como una “situación difícil”. ¿Qué es lo que estaba en discusión? Ciertamente se trataba de interpretaciones sobre la economía ecuatoriana con las posibles salidas a una crisis cuyo impacto probablemente va a ser muy fuerte. En términos generales, se pusieron en evidencia las antiguas posturas sobre el Estado y el mercado como factores decisivos de la economía. Por lo menos desde hace tres décadas se viene discutiendo sobre la política económica de un modo u otro en este marco. El ajuste estructural de los años noventa privilegió el mercado y produjo una retracción de la intervención estatal. Desde 2005 ocurre un regreso de la intervención estatal en la economía.

La trayectoria de la economía como disciplina académica ha tenido en el Ecuador una orientación predominantemente instrumental relacionada con el ejercicio gubernamental. Desde los remotos orígenes de los economistas formados en la Universidad Central en los años cincuenta hasta los economistas formados en la Universidad Católica y el extranjero, fueron siempre considerados técnicos con capacidad de asesorar a los gobiernos y manejar la política económica. Pero como ha ocurrido en otros países de América Latina, los economistas adquirieron desde los años ochenta del pasado siglo un papel cada vez más decisivo en la definición de la conducción general de la economía puesto que estaban en capacidad también de vincularse a los sectores empresariales y los organismos multilaterales. Pero la mayor

novedad es que los economistas se han ido tornando políticos que participan y operan en movimientos y partidos políticos y sobre todo han sido capaces de manejar un lenguaje experto que les da autoridad para tratar los problemas de la economía y el desarrollo.⁸ Exceptuado los círculos de economistas radicales que tienen una formación en economía política y mayor sensibilidad hacia las ciencias sociales, se puede decir que predomina una perspectiva profesional de naturaleza instrumental. Los economistas pro mercado adoptan posturas de derecha o centro derecha, mientras que los economistas pro Estado adoptan posiciones progresistas y centro izquierda. Pero en conjunto manejan lenguajes comunes sobre las variables económicas; saben de lo que están hablando cuando dicen balanza de pagos, precios relativos, sector real, shock externo o gasto público y exhiben datos cuantitativos en sus argumentos. El uso de los datos sirve para justificar una posición que siendo racional, en una perspectiva, aparece en otra como equívoca.

Así que se puede decir que el tema central de controversia se concentró en el papel del Estado. De modo que en el plató de televisión donde se escenificó el debate estaban dos economistas pro mercado (Dahik y Pozo) y dos economistas pro Estado (Correa y González). Viejos actores de la larga noche neoliberal tomaron corporeidad en ese escenario.

El argumento de Dahik estuvo centrado en el exceso de inversión pública que ha llevado a una presión sobre la balanza de pagos; como la economía está dolarizada no hay forma de quitar esa pre-

8 Ver John Markoff y Verónica Montecinos, “El irresistible ascenso de los economistas”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, No. 133, 1994, Buenos Aires, pp. 3-29.

sión, aún más cuando cae el circulante y se están contrayendo los depósitos bancarios, por lo que se trata de una recesión que producirá desempleo y pobreza. Para Correa el problema está signado por un factor externo, la caída de los precios del petróleo y la revalorización del dólar que afecta a las exportaciones, por lo que la cuestión no se encuentra en el modelo económico sustentado en la inversión pública. Según González, habría una crisis que responde a factores estructurales como la baja productividad de los productos de exportación, la falta de confianza entre el sector público y privado, junto a la ausencia de racionalidad en el gasto público. Correa aprovechó para recordarle que en su paso por el gobierno construyó su partido político, es decir, el hecho que Avanza se edificó dentro de la dinámica estatal. El asunto del retiro del 40% de aporte estatal al fondo de pensiones del IESS que le reclamó González aparecía para Correa no como el retiro de un subsidio sino como una asignación no necesaria para una institución con superávit. Pozo hizo una defensa de la necesidad de fondos de ahorro público para dar respuesta a los momentos de contracción económica,⁹ y dijo que la presión de la situación fiscal sobre el sector externo de la economía, llevaba a una recesión por lo que no sería raro terminar pidiendo recursos al FMI. Estos fueron los principales argumentos exhibidos en este debate que de un modo u otro mencionaron que había recesión y crisis, términos en los que insistieron sobre todo González y Dahik.

Correa insistió en su defensa de la inversión pública y apareció el tema de la inversión extranjera como un factor al que había que darle más importancia en la economía según Dahik, Pozo y González. Afirmó Correa que la inversión extranjera es aceptable con condiciones y lo que menos estaba dispuesto a hacer es dar marcha atrás en los subsidios a los pobres y sí afectar a los ricos. El fondo de todo este debate eran las posibles medidas de ajuste que podrían estar en el horizonte.

Con las dificultades de la economía vuelven a primer plano nuevamente las opciones sobre las medidas de ajuste de la economía. La experiencia ecuatoriana de los años ochenta y noventa del pasado siglo fue de reiteradas medidas que tuvieron como norte disponer de una disciplina fiscal, pagar los compromisos con los acreedores externos, eliminar subsidios y disminuir el gasto público como las medidas que se podían dar de modo gradual o mediante shocks. El rol del Estado con el inmenso gasto público de los últimos años ha entrado en crisis. Los acuerdos con las agencias multilaterales como fuente de recursos serán otra vez los condicionamientos para un país que tras una fase de políticas nacionalistas se verá abocado a negociar su sobrevivencia en medio de una economía globalizada, teniendo un escenario regional al parecer distinto con el cambio tendencial que implica la aparición de opciones de derecha en el panorama político de América del sur.

9 La disponibilidad de fondos de ahorro público para ser usados en situaciones de disminución de los ingresos –negada por Correa reiteradamente a lo largo de estos años– vulnera la autonomía estatal y permite la mayor injerencia de los grupos de capital. Véase Pablo Ospina, *Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana*, Informe de Coyuntura, CEP, noviembre 2015, Quito.