

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Telf: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset

Quito-Ecuador, diciembre del 2005

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites

Fernando Bustamante / 7-20

La «huella ecológica» de la dolarización

Fander Falconí Benítez / 21-38

Conflictividad socio-política

Julio-Octubre 2005 / 39 44

TEMA CENTRAL

Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

Pierre Gondard / 45-60

La persistencia de lo regional

Willington Paredes Ramírez / 61-78

Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

Efraín Gonzales de Olarte / 79-94

Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español

Manuel Villoria Mendieta / 95-140

DEBATE AGRARIO-RURAL

Niños, guaguas y guambras: representaciones en la comunidad de Pitaná Alto

María Fernanda Moscoso / 141-152

ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador:

El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

Rickard Lalander / 153-182

El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo

Nelly Arenas / 183-210

Escolarización de niños inmigrantes y propuestas de los partidos políticos Murcia 2003

Mohamed Abdillahi Bahdon / 211-228

RESEÑAS

Electores contra partidos en un sistema político de mandos. Quito: ILDIS y Abya-Yala, 2005, pp. 268

Rafael Quintero

Comentario de Carlos de la Torre E. / 229-232

Justicia pensional y neoliberalismo: un estudio de caso sobre la relación derecho y economía.

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera

Comentario de Alejandro Teitelbaum / 233-238

COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites Fernando Bustamante

Se vive una circunstancia compleja de ayuda colapso del sistema político. Aún más, las bases institucionales del Estado-nación, se hallan en un incesante deterioro. Una situación que podría dar lugar a graves conflictos sociales e incremento de la violencia. Una Asamblea Constituyente para refundar el sistema político, no parece viable. Sin embargo, es necesario el surgimiento de nuevos actores políticos que promuevan una nueva institucionalidad que limite la acción de las elites lumpenescas y mafiosas.

A lo largo del año 2005 ha sido posible asistir a una gradual pero notoria agudización del proceso de descomposición del sistema político ecuatoriano, y, asimismo, de una progresiva desintegración de una serie de mecanismos, que, desde el año 2000, fueron trabajosamente implantados, y que tenían por objetivo “aislar” la economía y el manejo fiscal del Estado de las prácticas más nocivas que habían conducido a la crisis de 1999 y que crónicamente debilitaron las finanzas públicas, al menos desde 1982.

Igualmente, el año que termina permite constatar el derrumbe de la legitimidad y del prestigio de los últimos enclaves institucionales que aún retenían algún grado de prestigio a los ojos de la opinión pública. El caso más dramático, en este sentido, es el de las FFAA, golpeadas en rápida secuencia por las desventuras de la participación de Lucio

Gutiérrez y de otros ex oficiales en la política nacional, por la progresiva faccionalización de los cuadros castrenses y policiales, y, por último, por el masivo involucramiento de miembros de la policía y del ejército en las ilegales y oscuras operaciones financieras del notario Cabrera en Machala.

Este desplome de las últimas “ciudadelas” que habían logrado preservarse del descrédito de la institucionalidad política, no ha ido acompañada por una recuperación de la valoración de otras instancias de nivel nacional. En realidad, las únicas instituciones que han logrado mejorar su aceptación por parte de la población, y fortalecer su prestigio ante la opinión pública, han sido los gobiernos locales, y en especial ciertas municipalidades, que son, -cada vez más marcadamente-, consideradas como las únicas instancias del poder público, capaces de proveer a la pobla-

ción de servicios y resolver eficazmente los problemas de la ciudadanía.

Nubarrones y más nubarrones

Esta degradación del Estado nacional parece, a esta altura, casi incontenible, y, al menos, dentro de los márgenes del actual sistema político irremediablemente irreversible. Ella se ve agravada por la condensación y convergencia de un conjunto de procesos que se acumularán en los próximos meses y que pondrán a las elites dirigentes ante una sumatoria sinérgica de desafíos que situarán en máxima tensión a los mecanismos habituales de administración política y financiera del Estado.

Esta condensación es resultado conjunto de "shocks" exógenos y de dinámicas que parecen emanar casi inevitablemente del propio "modus operandi" de los actores sociales y políticos.

En definitiva, es preciso remitirse a la naturaleza y a los hábitos y rutinas pragmáticas de las elites dirigentes, tal como se las ha intentado analizar en artículos anteriores¹. En definitiva estos rasgos inmanentes se pueden sintetizar en la constatación del carácter progresivamente "pícaro" y lumpenesco del estamento dirigente del país, y a la masiva difusión de las prácticas y procedimientos mafiosos-delictuales como único núcleo racional de la gestión pública. En cierta forma, el Ecuador parece cada

vez más como una nación consagrada al Dios Hermes, antiguo protector de aventureros y ladrones en la Grecia clásica.

Por otra parte, los partidos políticos han demostrado reiteradamente una tenaz resistencia a la renovación de sus procedimientos, estructuras internas y liderazgos y se las han arreglado (por lo menos hasta ahora), para hacer abortar cualquier posibilidad de reforma interna o de reformas sistémicas que pudiesen comprometer la férrea autoridad de sus líderes tradicionales sobre las colectividades. En este sentido, la política ecuatoriana parece regida, asimismo, por el Dios Cronos (Saturno) que devoraba a sus hijos a medida en que éstos iban naciendo: la política ecuatoriana devora a los liderazgos alternativos o jóvenes que osan levantar su cabeza, sea dentro de los partidos, sea por fuera de ellos.

En definitiva, la ilegitimidad de las instituciones, la rigidez de los liderazgos, la generalizada ilegalidad y atropello a las reglas de juego y la corrupción predatoria que invaden todos los ámbitos de la vida pública, parecen confirmar y aún agravar la sensación de que el Ecuador se encuentra en una condición que ha sido descrita como una especie de "estado de naturaleza light"².

Esta situación no ha hecho sino agravarse en el último año y podría incluso hacerse catastrófica en algún momento del año 2006, si una serie de pro-

1 Fernando Bustamante, "a Política y la Picaresca: Reflexiones Sobre la Sociedad Patriótica"; en *Ecuador Debate*, N° 61 Abril; Quito-Ecuador; 2004 y "La Política Ecuatoriana: El Juego de Clientes y Caciques"; en *Revista Gestión*, Junio 2004; Quito-Ecuador; 2004.

2 Fernando Bustamante, «En Los Arrabales del Estado de Naturaleza»; en *Ecuador Debate*; N° 64, Quito-Ecuador; Abril; 2005

cesos se acumulan de manera incontrolable, así como, los efectos de determinadas realidades que ya están fuera de control. Estos procesos o situaciones potencialmente calamitosas deben ser enumerados:

- a) El proceso de conformación de una Corte Suprema ad hoc, no va a resolver ni los problemas de legitimidad, ni los problemas de funcionamiento, de esta corporación. Tampoco parece que pueda incrementar la independencia del poder judicial y probablemente se disolverá en un océano de querellas, disputas y presiones, que se vinculan —ente otros factores— con la débil legitimidad y cuestionable carácter democrático del inconstitucional y sui generis procedimiento escogido. Queda en pie la incapacidad y falta de voluntad de los poderes públicos para designar autoridades de control, y esto agudizará la parálisis regulatoria del Estado. De hecho, esta parálisis e incapacidad ya han quedado llamativamente resaltadas a raíz del escándalo del notario Cabrera.
- b) El proceso de reformas políticas tiende a empantanarse y es dudoso que pueda realizarse la consulta propuesta por el Presidente Palacio respecto a la eventual convocatoria de una Asamblea Nacional encargada de reformar la Constitución. Los partidos políticos y el Congreso han maniobrado a fin de asegurarse el control sobre este proceso y probablemente intentarán romper el “candado” constitucional (de manera inconstitucional) con el fin de aprobar una serie de cambios legales que: 1)

les permitan sostener ante la opinión pública que han cumplido con el mandato ciudadano de rediseñar el sistema político, 2) les permitan mantener el control sobre la implementación de las reformas y sobre su reglamentación y, 3) les permita pasar de contrabando una serie de innovaciones, que, aunque presentadas como destinadas a satisfacer las aspiraciones de cambio de la población, les posibilite consolidar, reforzar y perfeccionar, el control que actualmente ejercen sobre el sistema político y sobre el Estado. Es muy posible que entre las reformas antidemocráticas y tramposas que los partidos puedan aprobar se encuentren al menos una reforma al sistema electoral, destinada a introducir la elección de congresistas y autoridades locales colegiadas por el sistema de distritos uninominales de pequeño tamaño, y, bajo pretexto de mejorar la “calidad” del voto, logren abolir el voto obligatorio, con lo cual se introduciría un fuerte sesgo de clase media y alta en el cuerpo electoral y se aumentaría notoriamente la ventaja de los candidatos “ricos” en las campañas electorales. De esta manera, los partidos que dominan el Congreso podrían aspirar a controlar aun más estrechamente los resultados de las elecciones parlamentarias del año entrante y de esta manera desarmar de manera decisiva cualquier futura crítica respecto a su representatividad, mejorando aún más su capacidad de chantajear y extorsionar al poder Ejecutivo en el próximo período presidencial. Incluso, si el Presidente intentase forzar las co-

sas, siguiendo adelante con la consulta, los partidos podrían intentar detenerlo mediante un juicio político o tratando de asegurarse que el TSE no esté en condiciones de poner en práctica las órdenes presidenciales.

- c) Los partidos -basados como están en bastiones electorales locales-, no aspiran a triunfar en las elecciones presidenciales, lo cual requeriría que pudiesen ganar apoyo suficiente a nivel nacional; pero pueden en cambio ganar las parlamentarias, especialmente con el actual sistema de asignación de escaños, que da un enorme peso a las mayorías por exiguas que éstas sean. De esta manera es altamente probable que se repita una vez más, el esquema de un presidente elegido contra los partidos, pero maniatado por un Congreso abrumadoramente opositor. Esto repercutirá en un nuevo ciclo de inestabilidad y de incapacidad gubernamental para llevar adelante políticas de reforma o simplemente para realizar una administración estable, sostenida y racional. Por cierto, que semejante situación abre, asimismo, la posibilidad cierta de un nuevo ciclo de inestabilidad gubernamental a muy corto plazo.
- d) La aprobación del TLC, o en su defecto, el abandono de las negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos van a introducir enormes tensiones políticas y económicas en el sistema de gobernabilidad del país. Si Ecuador entra al TLC, pueden producirse fortísimas presiones de reestructuración en algunos

sectores de la economía y en áreas enteras que deberán adaptarse a las demandas de un sistema internacional de reglas que no podrán ser manipuladas arbitrariamente y a un entorno competitivo en donde ya no será tan fácil recurrir al Estado como tabla de salvación o fuente de rentas mercantilistas. El TLC va a reducir los márgenes de maniobra rentista dentro del sistema y probablemente va a estimular una lucha aun más áspera y desesperada por controlar los recursos del tesoro y la capacidad de asignar prebendas clientelares. La entrada del Ecuador al TLC será otro paso en la reducción de los grados de libertad de las elites prebendales para concederse a sí mismas las dádivas de los recursos fiscales (directa o indirectamente), para externalizar sus costos o para traspasar a terceros inocentes sus riesgos y pérdidas, como ha sido el procedimiento usual bajo el sistema tradicional. Por el contrario, si el Ecuador no firma el TLC, deberá enfrentar los inmensos costos de la pérdida de sus actuales preferencias arancelarias, y el desvío de comercio que se producirá inevitablemente hacia los países vecinos. Esto, también agudizará la batalla desesperada por trasladar las pérdidas a terceros y por la auto preservación de los grupos de elite que, inevitablemente verán su posición económica y política severamente amagada. No es difícil anticipar que esto se expresará – entre otras formas-, por una serie de propuestas legislativas destinadas a asegurar el desvío de cualquier excedente o de cual-

quier fuente de financiamiento disponible hacia los grupos comprometidos. De hecho, es perfectamente posible que semejante maniobra ya haya sido iniciada, como lo atestiguan las propuestas legislativas Social Cristianas, destinadas, en un caso a obligar a la banca privada a prestar forzosamente sus recursos a los grupos empresariales que los partidos designen (por la vía del control de éstos sobre el Banco Central); y en el otro a abrir las puertas para eximir del pago del impuesto a la renta a amplios sectores de la clase empresarial y comercial, y en especial, a aquellos que operan en Guayaquil. Las propuestas social cristianas tienen todo el aspecto de maniobras destinadas a asegurarse cualquier excedente que aún quede disponible después de la crisis fiscal que parece acercarse en el año 2006, y antes que las reglas de la globalización y del libre comercio pongan una camisa de fuerza institucional a la capacidad del Estado para maniobrar libremente en el ámbito de la prebenda y de la transferencia mercantilista a grupos poderosos bien conectados políticamente.

e) Vinculado a lo anterior, pero poseedor de una dinámica específica, está el acelerado desmontaje de los mecanismos de disciplina y control presupuestario que se había intentado poner en acción en el último lustro. La destrucción del FEIREP, al traspasar sus fondos al presupuesto corriente del Estado, se une a los esfuerzos en curso, para redefinir buena parte del gasto corriente como in-

versión pública, y permitir que todos los fondos exclusivamente reservados para el segundo tipo de objetivos, puedan ser utilizados para gasto. Asimismo, el Ejecutivo ha sentido precedentes muy graves al ceder sistemáticamente a toda demanda de recursos que por buenas o malas se le estén haciendo. De esta manera, la presión sobre el presupuesto fiscal se ha hecho casi incontrolable. En tales condiciones es altamente probable que en el año 2006 se produzca un colapso de los equilibrios fiscales, aún con los altos precios del petróleo actualmente vigentes. La posibilidad de una crisis fiscal hace, a su vez, más probable una nueva moratoria en el pago de la deuda, con las consiguientes repercusiones en la posición crediticia del país en el exterior. Este escenario puede culminar en otra crisis catastrófica del sector financiero público y privado e introducir así otro factor de serio agravamiento de la crisis política crónica en que se debate el país en los últimos diez años.

f) La crisis desatada por las revelaciones en torno a las actividades financieras ilícitas del notario Cabrera en Machala tiene varias vertientes y consecuencias potencialmente explosivas. En primer término es una nueva revelación sobre la debilidad y/o venalidad de los organismos de control. En segundo lugar, abre la posibilidad de que haya no uno, sino muchos "notarios de Machala" y que la extensión y ramificaciones de actividades ilícitas del tipo emprendido por el citado funcionario cons-

tituyan una parte importante de la economía y de las prácticas de los actores económicos y sociales del país. En otras palabras, abre la posibilidad de que buena parte la población que cuenta con recursos y capacidad de ahorro (aunque sean modestos), se haya incorporado a la economía "negra", a la informalidad y al mundo del delito. Más grave aún, permite sospechar que buena parte, sino la abrumadora mayoría de las elites policiales, militares, judiciales, políticas y hasta empresariales formen parte del mundo oscuro del lavado, de la piramidación y de manejos, por decir lo menos, "oscuros".

El caso del "notario" parece confirmar de manera clamorosa la sospecha de que el país es, básicamente manejado por el delito organizado o no (por las elites "pícaras" a las que se hacía referencia en un artículo anterior³). Más grave aún, la magnitud de los fondos comprometidos y el poder de los afectados, hace presagiar una durísima y sórdida batalla en torno a cuan lejos deben ir las investigaciones destinadas a desentrañar la fuente última de las ganancias que permitían al notario proporcionar a sus clientes las exorbitantes rentabilidades reportadas. Por un lado, los partícipes ya desenmascarados presionarán porque las investigaciones vayan todo lo lejos que sea necesario a fin de disolver su responsabilidad y hallar más responsables que puedan ser obligados

a responder. Por otra parte, los poderosos involucrados dentro de las elites nacionales deberán hacer esfuerzos vigorosos y brutales por bloquear avances ulteriores en la exploración de las ramificaciones de este caso, así como de otros posibles sistemas ("otros notarios") que puedan todavía estar en funcionamiento. Esto puede exacerbar las contradicciones intra-elites y llevar a una verdadera batalla campal de tipo mafioso en torno al límite final de revelaciones que amenazan en volver a una sustancial porción de las clases poderosas de todo el país. Otro aspecto de esta batalla será la lucha por intentar transferir a terceros el costo de las pérdidas producidas por los negocios delirantes del señor Cabrera. Considerando el alto número de la población afectada, no sería raro que se iniciara un movimiento político-judicial destinado a buscar "cabezas de turco financieras" a las que se pueda obligar a constituirse en una especie de AGD "informal" (o incluso formal) para reembolsar sus dineros a los agiotistas "perjudicados".

Más grave aún es la profunda participación de militares y policías en los hechos comentados. Es tal la magnitud de esta participación que ella amenaza con destruir la ya averiada solidez institucional de la policía y de las FFAA. En primer lugar, la opinión pública constata de manera palmaria de qué manera y hasta qué grado, las prácticas usuales en la civilidad han penetrado al interior de las FFAA y de orden. Esto da al traste con cualquier pretensión que aún pu-

3 Fernando Bustamante, "La Política y la Picaresca: Reflexiones Sobre la Sociedad Patriótica": en **Ecuador Debate**, Nº 61 Abril 2004

diesen tener los institutos armados de constituir la "reserva moral" de la nación. Con ello también se derrumba uno de los últimos, o quizá el último ámbito institucional del Estado que podía concitar un generalizado respeto en la opinión pública y mostrarse como ejemplo vivo de la posibilidad de institucionalizar un quehacer público relativamente honorable y libre de las lacras éticas que han infectado profundamente a la política civil.

Por otra parte, la extensión de la depuración y de las sanciones a ser aplicadas pueden constituir un foco de gravísimo conflicto interno que termine de socavar la disciplina, la credibilidad de los mandos y la unidad de las FFAA. No ir a fondo en la depuración arriesga con dejar en pie focos de infección dentro de los cuarteles y terminar en una resignada y tácita aceptación de la corrupción dentro de éstos. Esto, por cierto es una infalible receta para evitar el arrojar a las instituciones castrenses en el océano de conflicto, ilegalidad y faccionalismo prebendal que ya ahoga a la sociedad civil. Pero, si se intenta ir a fondo en la depuración, se arriesga desgarrar profundamente a la oficialidad, provocar un generalizado resentimiento, que inevitablemente se volcará en contra de las autoridades y del sistema que juzga a unos servidores que se sentirán injustamente tratados y utilizados como "chivos expiatorios". En suma, podríamos hallar a una oficialidad que se sentirá estigmatizada, traicionada, perseguida y que podría volcar esos sentimientos en alguna implícita doctrina de la "puñalada por la espalda". Sabemos de sobra, por precedentes históricos, que FFAA imbuidas de tales sentimien-

tos, son caldo de cultivo excelente para toda suerte de movimientos mesiánicos, irredentistas y para sumarse a conspiraciones, motines y otros movimientos que, sea desde los cuarteles, o sea desde la calle, pueden irrumpir explosivamente en la vida política de una nación. En suma, por una u otra vía, parece imposible evitar que el caso del "notario" termine por provocar una profunda herida en las FFAA, con consecuencias políticas altamente significativas. El caso del "notario" es parte de la caja de Pandora abierta en la política ecuatoriana.

Como se ve, existe una acumulación de procesos casi incontenibles que pueden converger en una nueva exacerbación de los conflictos políticos que parecen ir llevando al Ecuador por una cada vez más aguda pendiente de desintegración institucional, de marasmo moral y de ineficacia política.

La reforma política y su pantano

En estas condiciones adquiere renovada urgencia la cuestión de la reforma política. La profundidad de la degradación del sistema estatal y de la calidad de la vida cívica, así como las graves disfunciones realizativas que esta degradación trae aparejada, abren la inquietante perspectiva de que el Ecuador se encamine hacia su inviabilidad como nación y como estado. En esta perspectiva los escenarios posibles son todos angustiantes: por un lado, no es imposible concebir un proceso de interminable entropía sistémica, que, en ausencia de alternativas o de actores alternativos, capaces de imponer algún orden republicano discernible, nos lleven a la paulatina transformación del Ecuador en un

permanente estado-hampón. Tal posibilidad no debe ser descartada. De hecho existen algunas experiencias de estados de este tipo, los cuales son capaces de lograr una especie de estabilidad en la perversión. Un ejemplo en la región lo constituye el Paraguay, que se ha constituido básicamente en la zona franca del delito en América del Sur. Hay casos aún peores, que pueden sostenerse indefinidamente sobre la base de las bonanzas de recursos naturales, de la explotación de alguna ventaja comparativa estática o de una posición geopolítica marginal, que mantiene en suspenso una intervención de la comunidad internacional que no alcanza a hallar motivos "realistas" para "hacerse problema" por estos copro-estados intersticiales (algunos casos referidos a pequeños estados africanos se acercan a este escenario), o bien, que debido a la importancia estratégica o económica de la nación en cuestión, prefieren contemporizar con las elites mafiosas que los controlan (Nigeria sería un excelente ejemplo de esta situación).

Otro tipo de escenario es aún peor, y puede implicar la progresiva feudalización violenta (Somalia) o de ruptura regionalista (Yugoslavia, Etiopía) acompañada de enormes niveles de violencia. Finalmente, es incluso posible llegar a situaciones de colapso no solo estatal, sino que también societal (Haití, Sierra Leona), que terminan en una puesta en escena Hobbesiana y que destruyen a tal punto el tejido social, que arrastran en su caída incluso a los posibles actores reformistas o, en principio, candidatos a ser los portadores de un nuevo principio de orden.

En otras palabras. No existe ninguna necesidad "histórica" o "metafísica" que asegure que el "topar fondo" traerá presumiblemente una inversión dialéctica de la situación y la demiúrgica aparición de un desenlace feliz al drama histórico de la nación. La historia no da ninguna garantía de que los agentes deban, por fuerza, hallar la solución a los problemas que enfrentan, si son llevados a un extremo suficientemente exacerbado de las dificultades o contradicciones que enfrentan. Muchas naciones que "han tocado fondo" simplemente se han quedado indefinidamente allí, o, aún peor, se han destruido contra el duro suelo de ese "fondo". El "tocar fondo" no puede llevar a una esperanza escatológica de que en ese momento final de colapso, un *deus ex machina* histórico-dialéctico nos ha de proporcionar la solución al hasta ahora elusivo acertijo de la construcción de una república razonablemente bien organizada. Poner nuestra fe en alguna hipotética "agudización de las contradicciones" nos podría fácilmente poner en la misma trágica situación de muchos revolucionarios latinoamericanos de los años sesenta y setenta, quienes, movidos por esta esperanza escatológica y metafísica de lo extremo, se arrojaron de cabeza en la praxis de "agudizar las contradicciones" para terminar siendo aplastados por la locomotora de procesos históricos que ellos mismos habían contribuido poderosamente a desatar y acelerar.

Las contradicciones pueden agudizarse indefinidamente y hasta la aniquilación de todo símil de orden y de convivencia sin que necesariamente tenga que hallarse una salida positiva y melio-

rista a la situación de desintegración terminal, y, tampoco debe servir de consuelo o de sedativo la ilusión de que la naturaleza pacífica del Ecuador como nación con bajos niveles (actuales) de violencia doméstica, nos de alguna garantía transhistórica de que esto siempre seguirá siendo así. Los niveles de violencia o de enfrentamiento sangriento de un sistema político, no son un dato ontológicamente anterior a la existencia de un sistema político o social. Muchos países que fueron ejemplarmente pacíficos y ordenados, lo fueron hasta un momento liminar en que dejaron de serlo. En nuestro continente Chile y Uruguay muestran ejemplos meridianos de la imposibilidad de hacer predicciones basadas en alguna putativa idiosincrasia nacional. El propio Ecuador ha tenido etapas de extremada violencia interna, y la pacificación superficial de la vida pública no es un fenómeno que tenga más de sesenta años: lo cual en una visión histórica un poco menos provinciana que la que solemos tener, no es tanto tiempo. No debemos, por tanto, asumir- cómoda e incautamente -, que el Ecuador no puede ser otra Colombia u otra Argentina o, más serio, aún otro Haití u otro Salvador.

Todo esto es para plantear que el problema de la construcción de un Estado nacional en forma - tarea por lo demás crónicamente inconclusa, pero en el actual momento agudamente apremiante-, debe remitirnos al problema central de la agencia política. El Ecuador no hallará un camino hacia la constitución de un sistema de convivencia cívica mínimamente aceptable sino es como resultado de la acción voluntaris-

ta de agentes capaces de conducir una lucha política realista y exitosa para crear las condiciones de la reforma. Por tanto, en la actual circunstancia, la superación del oscuro escenario que se ha delineado en párrafos anteriores debe situarse en los terrenos complementarios de los actores y de la estrategia. Consecuentemente y en conexión con lo anterior, el debate debe centrarse en responder a las preguntas de "que es lo que hay que hacer" y "como es posible y deseable hacerlo". La pregunta sobre el "como" se refiere a la táctica y estrategia política de este putativo agente colectivo llamado a impulsar consistentemente el proceso de reforma, y el interrogante respecto al "que" se refiere a las propuestas programáticas o, si se quiere, a las medidas y políticas que deberían ser impulsadas a fin de constituir un Estado de orden y derecho, orientado hacia la justicia y hacia las libertades y derechos humanos.

En suma: la salida de la trayectoria catastrófica, en que parece sumida la nación ecuatoriana, requiere plantearse urgentemente las preguntas propias de la praxis política desde una perspectiva abiertamente agencial y alejándose de cualquier concepción taumatúrgica de la historia; las soluciones no caerán sobre nuestras cabezas, cuando los tiempos se hayan cumplido: ellas deberán ser creación activa, volitivamente guiada y prácticamente desarrollada de agentes concretos, cuya conformación es la primera tarea práctica de cualquier programa de construcción político-estatal.

La pregunta central que debe guiar la lucha en contra de Hermes y Cronos,

termina siendo la siguiente: ¿cuál es el camino político que permitiría – a la brevedad y con los costos humanos y políticos más bajos posibles-, constituir una alternativa de liderazgo y un espacio de decisiones capaces de establecer un Estado de derecho republicano en forma?

A este respecto es necesario traer a colación el debate en torno a la Asamblea Constituyente y su condición de “mito movilizador” de quienes aspiran a cambios radicales en el actual sistema depredador.

La constituyente: un mito movilizador

En realidad, no existe ninguna necesidad estrictamente jurídica que exija una Asamblea Constituyente como mecanismo efectivo para realizar los cambios exigidos. Muchos de estos, ni siquiera son de orden o rango constitucional. Como se verá al final, buena parte de las reformas que parecen adecuadas a las necesidades de la transformación podrían hacerse mediante meras reformas legales de orden inferior. En otras palabras, son el tipo de reformas que podrán ser resueltas por el Congreso ordinario, en el marco de sus atribuciones normales.

Por otra parte, y también no sin razón, la experiencia señala que la mera aprobación de reformas legales ha probado ser claramente insuficiente para modificar la lógica práctica de la acción política de las elites en el Ecuador (e incluso las prácticas de la ciudadanía). Este razonamiento ha derivado en una especie de nihilismo culturalista que puede fácilmente tener un efecto paralizante. En efecto, si todo el problema de la

reforma se reduce a los valores, actitudes y hábitos subjetivos de los actores, entonces no habrá conjunto de reformas políticas que puedan redundar en modificaciones verdaderas a la actual situación. Por el contrario, todo cambio real solo podría sobrevenir de cambios culturales en lo hondo de la subjetividad de las personas.

El problema con este argumento “culturalista” tiene varias facetas. En primer lugar, parece difícil entender cómo y quién ha de realizar este cambio cultural. Si las disfunciones políticas y las prácticas viciadas se hallan enraizadas en el fuero interior y subjetivo de las personas parece difícil pensar que éstas puedan cambiar por sí solas. Si su “habitus” las lleva inevitablemente a conducirse de maneras incompatibles con el estado liberal de derecho, no se ve de dónde y a partir de qué recursos interiores ellas van a poder auto-transformar este habitus en otro compatible con una democracia en forma y con las prácticas correspondientes. Cuando se apuesta a una hipotética reeducación, ella no puede ser vista como reeducación realizada sobre sí mismo por sujetos que, de partida, al estar identificados con su manera presente de ser, no tendrán –presumiblemente-, ni el deseo, ni el interés, ni la necesidad de reconstruirse de otra manera como tales sujetos. Queda la posibilidad de que las personas sean reeducadas por terceros. Pero; entonces surge la pregunta: quiénes han de ser estos terceros: quién ha de ser el agente de esta reeducación? Ciertamente si la cultura política nociva está fuertemente arraigada en la mayor parte de los actores, parece dudoso que existan suficientes y suficientemente poderosos agentes

de reeducación. Es más, siendo estos minoritarios (agentes poseedores o portadores de otra cultura política alternativa), no parece probable que la mayoría se ponga bajo su vigilancia y control y acepte de buen grado ser "reeducada" por esta minoría "iluminada" pero ex-céntrica respecto a los hábitos prevalentes. A menos que, ocultamente, se espere que la reeducación provenga de agentes externos y que debamos renunciar a nuestra soberanía, entregándonos a alguna especie de fuerza de ocupación pedagógica, la cual, ciertamente, solo puede significar una especie de "colonialismo didáctico", que trataría a la noción en su conjunto como población en "capitis diminutio".

Adicionalmente, sabemos a estas alturas que las ideas y las actitudes no cambian por efecto de una predica puramente dirigida a las facultades cognitivas. El aprendizaje moral y emocional se realiza en estratos más complejos y totalistas de la existencia y se apoya fundamentalmente en el "modelaje" de conductas por "ejemplo", y a través de prácticas y experiencias activas en la esfera de la cotidianidad. Por último, también sabemos que el cambio valórico con impacto conductual se vincula a la posibilidad de que las conductas deseadas se hallen ligadas a expectativas y a recompensas que hagan que la conducta "virtuosa" resulte en ventajas para el sujeto y en una retroalimentación positiva para éste. Nada se gana con inculcar "valores" que, en la práctica no reciben reforzamiento, retribución y confirmación en el contexto de la interacción social. De hecho, muchas personas "aprenden" valores y podrían recitar idóneamente los contenidos de

una ética ciudadana, que, sin embargo, no hallan ocasión de aplicar, no hallan viable hacerlo sin costos desmedidos, o rápidamente descubren que vivir de acuerdo a ellas implicaría cargar con dificultades realizativas excesivas. En estas condiciones se cae en el cinismo de aceptar que los valores aprendidos son "ideales en teoría", pero inútiles y nocivos "en la práctica". Incluso la mejor pedagogía de los valores y de la cultura cívica encalla cuando los escollos institucionales para su ejercicio son en exceso tupidos.

En contrapartida, sabemos que muchas veces el modelaje de los valores reviste un camino inverso: a partir de condiciones institucionales, de marcos pragmáticos y de sistemas de incentivos regularizados y estabilizados, las personas pueden a) modificar sus valores y reformularlos, y b) actualizar un reservorio de valores éticos implícitos, que se hallaban suprimidos o imposibilitados por la falta de ocasión o de incentivo para hacerlos operar. De esta forma, una estrategia posible de cambio político, puede devolvernos al ámbito de las reformas institucionales, entendidas éstas no como "reglas del juego abstractas", sino como estructuras de alicientes y de expectativas que pueden apalancar cambios conductuales más estables. Así, también podemos ver que es posible salir del aparente círculo vicioso en que nos encierra la lógica de esperar al "cambio cultural" para que pueda darse el cambio político-institucional. La educación política es ante todo una educación pragmática que se da en el marco de las prácticas y realizaciones institucionalmente enmarcadas.

De esta forma no es posible volver sobre el tema de la Constituyente. Se ha dicho que ella no es jurídicamente necesaria para hacer los cambios requeridos. Es más, muchos de éstos, y tal vez los más importantes, no son de rango Constitucional. Se ha dicho también que el sistema político solo podrá avanzar en el camino del perfeccionamiento de su funcionamiento, si se obtienen cambios culturales y de actitudes entre los actores políticos centrales del sistema. Respecto a lo segundo hemos sugerido que el cambio cultural es perfectamente compatible y requiere de cambios institucionales, siempre y cuando, claro, está éstos no se conciben como resultado de un puro mandato de la ley. Por el contrario, la legislación efectiva y la verdadera ingeniería institucional, consiste en cambiar las reglas del juego de manera que incidan en las condiciones prácticas en las que se desempeñan los sujetos, y de esta manera afectar la estructura de expectativas, incentivos y retroalimentaciones en las que las personas se mueven.

Pero, es preciso referirse a la primera de las objeciones. Y para ello es necesario ubicar el tema de la Constituyente en el terreno que le corresponde. La opción por la Asamblea no es jurídica ni se desprende de ninguna necesidad jurídica, sino que, al contrario, deriva de consideraciones políticas y de una necesidad política.

En efecto: el problema de las reformas, es que los partidos políticos dominantes y el Congreso Nacional, -en el cual se hallan atrincherados-, no están en condiciones de realizar reformas que solo tendrían como resultado exitoso, el lograr desplazar a estos mismos grupos

y crear las condiciones para abolir la doble soberanía de Hermes y de Cronos. Es simplemente implausible imaginar que los grupos de poder dominantes vayan a aprobar una legislación y unas instituciones que significarían la destrucción de su poder. Ahora bien, las reformas necesarias, tienen un importante componente destinado a cambiar radicalmente la forma de operar y la estructura de la representación política, y por cierto, ello pondría en peligro las instituciones del patrimonialismo clientelar y del corporativismo particularista que ejercen hegemonía casi abrumadora en los espacios de la política formal. Las elites dominantes no suelen autodescribirse a conciencia y a sabiendas.

Por lo tanto, si el proceso de reformas fuese a ser depositado en los brazos de este estamento político dominante solo se podría esperar que, o bien, las reformas fuesen detenidas, o bien, desvirtuadas de manera tal, que, incluso, fuesen utilizadas como coartada para fortalecer más aún la férula que el establecimiento político partidista ejerce sobre la gestión pública.

De hecho, la reforma se halla enredada en una especie de círculo vicioso. Para realizarla se necesita un actor político capaz y deseoso de realizarla, pero, para que surja, aparezca y tenga posibilidades de ascender esta nueva elite política de recambio, sinceramente interesada en alterar las reglas del juego; son precisamente necesarias estas reformas, que abrirían el campo y las posibilidades de este surgimiento.

El problema político central de los grupos y sectores que desean refundar el sistema político (y aunque la frase ha sido acusada de pomposa y excesiva,

no es nada menos lo que se precisa), estriba en romper el mencionado círculo vicioso. La idea de la Asamblea ha tenido esa función: proporcionar un foco político de movilización, en torno a una posibilidad de crear un espacio de decisión y debate, que, a través de mecanismos de generación adecuados, permitan sacar de en medio, o al menos, redimensionar el rol de las mafias populistas y de los caciques personalistas o gremiales, que actualmente controlan el poder público y los mecanismos de la representación política.

La Asamblea, pues se presenta como la posibilidad de abrir una brecha por donde el proceso de reformas pueda ser arrebatado al control de la desprestigiada dirigencia establecida y por medio de la cual se pueda dar ocasión a la emergencia de una nueva elite política dirigente que renueve la política nacional y pueda intentar la fundación de un estado democrático republicano en forma.

Y de hecho, la Asamblea es importante solo en tanto pueda demostrarse que es un medio instrumentalmente idóneo para lograr ese desplazamiento del elemento "lumpen" que domina la política y las instituciones del Ecuador⁴. En realidad, su valor no puede ir más allá de esta justificación instrumental. Cualquier otro medio político escogido para ese efecto sería igualmente legítimo, pues, como se ha señalado, las restric-

ciones éticas a la acción política son diferentes en un Estado de Derecho, distinto a uno en el que palpablemente, ha dejado de serlo, y se ha convertido en el reino de la arbitrariedad y del fraude o la violencia como métodos "normales" de gobierno⁵. Si la convocatoria a la Asamblea fracasa (como parece más que probable), o si ella es "capturada" por los partidos establecidos, entonces la idea debe ser descartada y otra, premunida de análogos objetivos, deberá ser planteada. En todo caso, la tarea política fundamental del momento, es la construcción de un(os) actor(es) político(s) y de unos espacios de acción pre-institucionales que sean capaces de impulsar consecuentemente el ineludible proceso de limpieza del personal político y de reconstitución institucional. En definitiva, la Asamblea solo es importante por los objetivos políticos que se pueden realizar a través de ella, y no por su naturaleza jurídico-formal, o por su mítica posición en el imaginario "refundacional".

Más allá, pues de los avatares en torno al mecanismo de la reforma política, es preciso no perder de vista el objetivo de ésta. Las propuestas específicas de reformas deben distinguir entre los cambios políticos y de las reglas del juego para la generación del poder, y aquellas más estructurales que dicen relación con la arquitectura fundamental del propio Estado. Como ya se ha sugerido⁶, la reforma del Estado requiere

4 Fernando Bustamante, "La Política y la Picaresca: Reflexiones Sobre la Sociedad Patriótica"; en *Ecuador Debate*, N° 61 Abril; Quito-Ecuador; 2004

5 Fernando Bustamante, «En Los Arrabales del Estado de Naturaleza»; en *Ecuador Debate*; N° 64, Quito-Ecuador; Abril. 2005

6 Ibid.

desmontar el aparato patrimonialista-prebendal, desarmar la armazón corporativista, establecer claramente los límites de lo público y lo privado (momento republicano), asegurar la vigencia efectiva del Estado de Derecho y de las libertades y garantías de las cuales teóricamente son titulares individuos y comunidades, y, desarrollar la representación política más allá de los rudimentarios, y hasta paradójicos mecanismos actualmente en vigencia.

Para ello, y en función de ello, es que en el corto plazo se necesita una reforma política que permita dar poder a los actores capaces de impulsar consecuentemente la mencionada agenda. Y es para ello que es preciso introducir reformas en el sistema electoral, en el sis-

tema de partidos políticos, en las funciones reguladoras y jurisdiccionales del Estado y en la capacidad fiscalizadora de la propia sociedad civil. En ausencia de estas transformaciones en el Ecuador seguirá bajo la dictadura del dios de los ladrones y del infanticida dios del tiempo. Y bajo esta férula nada nos garantiza que el camino por el que hemos de transitar no nos lleve al frío Hades de la desintegración de la nación o, incluso, del propio tejido de la sociedad nacional. Y esta desintegración solo puede ir presidida por la explosión de la caja de Pandora de una violencia que nada nos autoriza a considerar imposible, muy a pesar de las décadas de relativa paz ciudadana que hemos vivido desde 1944.