

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: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.
© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**
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\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

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

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

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

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE 79

Quito-Ecuador, Abril del 2010

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: La disputa por el modelo de desarrollo / 7-18

Los cambios institucionales en el Banco Central del Ecuador

Luis Rosero / 19-30

Conflictividad socio-política: Noviembre 2009-Febrero 2010 / 31-46

TEMA CENTRAL

Perfil socio-metabólico de la Economía Ecuatoriana

María Cristina Vallejo / 47-60

Si eres tan progresista ¿por qué destruyes la naturaleza?

Neoextractivismo, izquierda y alternativas

Eduardo Gudynas / 61-82

Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano

Denise Humphreys Bebbington y *Anthony J. Bebbington* / 83-104

Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo:

los marcos de la discusión en la Argentina

Maristella Svampa y *Marian Sola Alvarez* / 105-126

Las actividades extractivas en Ecuador

Marcelo Varela / 127-150

DEBATE AGRARIO

Ruralidad y soberanía alimentaria en América Latina y el Caribe

Ramón Espinel / 151-162

ANÁLISIS

El déficit comunicacional de los partidos políticos en Ecuador
y su conversión en "partidocracia"

Consuelo Albornoz Tinajero / 163-180

Visiones de la Sociedad en la Bolivia Contemporánea:

La controversia entre dos grandes concepciones

H. C. F. Mansilla / 181-206

RESEÑAS

La reproducción de la dominación racial: las experiencias
de una familia indígena en Quito / 207-210

Las costumbres de los ecuatorianos / 211-214

ANÁLISIS

El déficit comunicacional de los partidos políticos en Ecuador y su conversión en “partidocracia”

Consuelo Albornoz Tinajero¹

La crisis de los partidos políticos y la crítica a la partidocracia tuvieron su origen en la deficiente gestión legislativa y la relación de los legisladores con los medios. Los diputados orientaron su acción hacia la gestión de intereses de naturaleza sectorial, al priorizar el cultivo de su imagen mediática descuidando el contacto con los electores. Una limitada concepción de la comunicación política como mercadeo político condujo a privilegiar el contacto por medio de la televisión. De esta limitación derivó la dificultad para manejar la comunicación política como una interacción entre actores sociales y políticos.

Introducción

En este texto me propongo examinar de qué modo lo comunicacional intervino en el proceso de conversión de los partidos políticos en “partidocracia”, en Ecuador, y cómo el uso de las fórmulas del mercadeo político, mal denominadas de “comunicación política”, impidió que los partidos pudieran advertir ese cambio y buscaran una salida para evitar su colapso. Las explicaciones que propondré asumen la comprensión de la representación política como un “circuito comunicacional” entre la sociedad civil y el Estado (Porras y de Vega, 1996) y a los partidos políticos como “medios de comunicación” (Sartori, 2005). Herederos, ambos, de la irrupción del “reclamo publicitario” y de las “*public relations*” en el ámbito político (Habermas,

1986). Y usufructuarios privilegiados, al mismo tiempo que víctimas, de la visibilidad mediática y de una de sus piezas clave: el escándalo político (Thompson). El análisis lo desarrollaré en el ámbito de la legislatura, en el escenario del extinto Congreso Nacional de Ecuador, por considerarlo un espacio político excepcional para observar la gestión de los partidos políticos. El estudio abarca el lapso comprendido entre enero de 2003 y diciembre de 2006, período en el cual funcionó el último Congreso que ejerció todo el período para el cual sus miembros fueron elegidos. El siguiente Congreso, el que asumió en enero de 2007, fue cesado por la Asamblea Nacional Constituyente, en enero de 2008.

Para este trabajo recurriré a problematizar la categoría “partidocracia”, en el sentido acuñado por Michael

1 Doctoranda de la Universidad Nacional del Cuyo, Argentina.

Coppedge (1994), como la "democracia de los partidos" (*partyarchy*) y exploraré, además, la comprensión de los diputados sobre la comunicación, en especial cuando a ella la acompañan con el adjetivo de política.² Coppedge propuso tal expresión³, con ese sentido, en un artículo en el cual analizaba el sistema político venezolano y se preguntaba si la crisis de la "fórmula venezolana", originada en la década de 1960, vigente en la de 1970 y debilitada en los 80, podría inclinar a los venezolanos a una "alternativa no-democrática".

La fórmula a la que aludía Coppedge se sustentaba en la fuerza de los dos partidos tradicionales: Acción Democrática (AD), de tendencia socialdemócrata, y el partido COPEI (Comité de Organización Política-Electoral Independiente), cercano a la Democracia Cristiana. Ambas organizaciones establecieron una suerte de alianza, en los años 70, y se turnaron en el ejercicio del poder. Aquel dominio se expresó tanto en prácticas excluyentes como en acciones de corrupción e impunidad, así como en la pérdida de la dirección ideológica en ambos partidos. Las armas para mantener este estado de cosas fueron, entre otras, la anulación de todo mecanismo de democracia interna y una asfixiante disciplina parti-

dista. Se eliminaron las posibilidades de debate y de controversia y triunfó la amenaza de expulsión a quien osara expresar puntos de vista divergentes. Quienes permanecieron en los partidos, en estas condiciones, fueron los que se mantuvieron callados y apoyaron incondicionalmente a los dirigentes del momento. Y generó, en los 90, un ambiente anti partidos. Estos se habían convertido en un fin en sí mismos (Cf. Coppedge, 1994).

Esas acciones, a las que Coppedge considera como "patologías" se dieron también relativamente en el sistema político ecuatoriano, aunque en él no llegó a haber la hegemonía de dos partidos políticos, como en Venezuela. Al despliegue de las patologías de la partidocracia, en el caso ecuatoriano, contribuyeron los contextos de debilidad institucional, vigencia de la inequidad y de la exclusión social, cultural y económica. Y favorecieron su apareamiento la limitada capacidad de los gobernantes, para conducir y dirigir su gestión y cumplir con sus promesas electorales.

El calificativo de "partidocracia" fue endilgado por amplios sectores ciudadanos y sociales ecuatorianos a los partidos políticos que tuvieron mayor presencia desde el último retorno a la democracia en 1979 y que, según sus

2 Asumo el concepto de comunicación política como un fenómeno complejo producto de la interacción entre sujetos y colectivos (actores políticos, sociales, estatales, económicos y corporativos) que tiende a desarrollarse en la esfera pública conforme las tesis de Habermas (1986 y 1994), Arendt, (1996), Avritzer (1999) y Avritzer y Costa (2004). La comunicación política comprende tanto la circulación y puesta en común de ideas y argumentos como la ejecución de acciones, gestos, prácticas (Melucci, 1999 y Arendt, 1997).

3 El término se menciona también en Lalander (2006 y 2004) y Ramos Jiménez (1999), entre otros.

proponentes, fueron los que gobernaron desde entonces. En esta categoría están incluidos la Democracia Popular (DP), la Izquierda Democrática (ID), el Partido Social Cristiano (PSC) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). El apelativo no fue endosado a todos los partidos que tuvieron espacios de poder, sea en el Ejecutivo, la legislatura o en los gobiernos subnacionales, como el Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), el Movimiento Popular Democrático (MPD) y Pachakutik, entre los más conocidos. Sin embargo, como integrantes de la partidocracia sí fueron considerados incluso agrupaciones de relativamente reciente creación, como el Partido Sociedad Patriótica (PSP), y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN).

El Congreso Nacional y sus diputados, particularmente en el período 2003-2006, se constituyeron en los exponentes de la denominada “partidocracia”, advertida como “corrupta”, preocupada por la defensa de sus intereses particulares, y renuente a emprender una reforma política demandada por diversos actores sociales. Tales percepciones de rechazo alcanzaron su clímax en el lapso comprendido entre noviembre de 2004 y abril de 2005, con el reclamo de que “se vayan todos”, expresión que sintetizó el rechazo social hacia la “clase política” y destapó la crisis institucional que estaba viviendo el Ecuador, desde años atrás.

Imagen de la legislatura y de los partidos políticos

La deslegitimación de los partidos políticos, de los diputados y del Congreso Nacional en gran medida fue producto de sus propias actuaciones. Fue el precio que pagaron por las reiteradas violaciones al marco constitucional y jurídico, en procura de responder a sus intereses y a los de los grupos a quienes representaban. El sistemático pisoteo de la ley, sin el menor pudor y sin ninguna preocupación por haber sido creada o formulada por ellos mismos, fue erosionando la débil institucionalidad y abriendo el cauce para nuevas rupturas y mayor debilidad institucional. Y el Congreso Nacional fue la institución en donde estas prácticas tuvieron ejemplar ejercicio por lo cual su desprestigio, equiparable al de los partidos políticos era algo que se veía venir. Ellos mismos se hicieron el *harakiri*.

En la caída de la aceptación del Congreso y de sus diputados fue clave su desempeño, caracterizado, en gran medida, por juegos de suma negativa y por la inmediatez. Estas actuaciones, contrariamente a las intenciones de quienes así procedieron, condujeron al desplome de la institucionalidad política, encarnada en el órgano legislativo y en los partidos políticos que en él habían intervenido. Esto se tradujo en los mínimos niveles de confianza que alcanzaron el Congreso Nacional y los partidos políticos en 2006, cuando obtuvieron los índices más bajos desde la década pasada (ver cuadro N° I).

Cuadro N° I
Índices de confianza en el Congreso Nacional y en los partidos políticos en Ecuador

Año	Institución	Confianza
Congreso		
1997 ⁴		7%
1998		8%
2001		5%
2002		5%
2004		6%
2005		3%
2006		3%
2007		4%
2008		5%
2009		12%
Partidos políticos		
1997		8%
1998		9%
2001		6%
2002		5%
2004		3%
2005		3%
2006		2%
2007		4%
2008		4%
2009		7%

Fuente: Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad y CEDATOS

Pero fue entre 2005 y 2006 cuando la confianza y credibilidad en los partidos políticos cayó a niveles críticos (ver

cuadros I, II y III), los más bajos en los últimos 30 años y en el contexto iberoamericano.

4 La fuente de los años 1997 y 1998 es CEDATOS y se refiere a los diputados, no específicamente al Congreso Nacional. De los otros años la fuente es el Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad.

Cuadro N° II
Niveles de confianza en los partidos políticos en Iberoamérica

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	10	8	13	—	9	11	10	10	10
Bolivia	8	6	6	5	6	9	11	8	11
Brasil	10	6	28	13	11	8	10	13	8
Colombia	19	19	12	10	12	15	12	20	12
Costa Rica	—	19	—	8	7	11	13	17	10
Chile	12	12	15	13	12	22	11	5	14
Ecuador	3	—	5	3	3	2	4	4	7
El Salvador	—	—	—	—	—	19	26	16	25
Guatemala	8	—	8	19	15	18	12	30	25
Honduras	—	18	—	—	—	16	19	26	15
México	17	26	17	14	9	14	17	12	14
Nicaragua	—	—	—	—	—	23	14	14	10
Panamá	15	8	6	19	12	12	15	11	15
Perú	17	10	13	6	11	—	9	4	9
Paraguay	9	—	—	9	7	—	13	5	11
Puerto Rico	22	18	14	20	18	9	9	13	14
R. Dominicana	—	—	16	22	14	17	16	34	26
Uruguay	25	10	19	16	41	—	61	40	30
Venezuela	15	11	25	13	40	23	14	15	15

Fuente: Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad

Cuadro N° III
Niveles de confianza en el Congreso en Iberoamérica

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	10	7	12	—	14	19	19	13	16
Bolivia	16	16	15	20	23	32	32	27	27
Brasil	8	11	34	22	18	22	14	23	20
Colombia	20	22	22	19	17	23	18	29	22
Costa Rica	—	31	—	15	23	10	22	19	19
Chile	69	29	28	27	30	46	21	11	22
Ecuador	3	—	5	6	3	3	4	5	12
El Salvador	—	—	—	—	—	21	37	22	34
Guatemala	10	—	9	31	17	24	16	22	30
Honduras	—	28	—	—	—	29	27	31	21
México	37	26	22	25	19	31	39	30	28
Nicaragua	—	—	—	—	—	27	24	22	12
Panamá	—	8	7	20	17	16	14	9	20
Perú	27	24	21	5	13	—	11	7	8
Paraguay	11	—	—	12	7	—	25	9	11
Puerto Rico	37	32	22	23	29	13	10	14	21
R. Dominicana	—	—	20	16	25	29	30	36	33
Uruguay	36	29	17	—	65	—	69	55	40
Venezuela	9	15	27	13	51	37	44	42	38

Fuente: Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad

El Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional (2006) establece una relación entre la desconfianza de la población hacia los partidos y legislaturas y la percepción de que éstas son las instituciones políticas más corruptas.⁵ El informe anual 2006 de Transparencia Internacional argumenta que "la corrupción en la política mina la gobernabilidad y el proceso democrático" y que ella se expresa en la presencia de "intereses privados que ganan influencia excesiva sobre los políticos, a través de donaciones a campañas o presionándolos activamente; y por parte de funcionarios que utilizan los recursos públicos para obtener ganancias privadas". En tanto, el Informe del Latinobarómetro (2004) afirma que "importantes" sectores de la región consideran que "los países están gobernados para defender los intereses de los poderosos"; esta percepción, entonces, afecta la legitimidad y la confianza en las instituciones políticas.

Gestión legislativa

La Constitución formulada en 1998, la vigente en el período legislativo que estudio, definía al Ecuador como "un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural, y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración des-

centralizada." Reconocía la separación de funciones y establecía el trabajo del Congreso Nacional y el ámbito de acción de los partidos políticos.

El trabajo de los legisladores, definido en esa Constitución y las leyes vigentes, se concretaba en legislar y fiscalizar. La primera responsabilidad fue entendida, por un número significativo de diputados, como la formulación del mayor número de proyectos de ley posible. Ello condujo a que primara el criterio cuantitativo antes que el cualitativo, y a que la mayoría de los proyectos de ley se restringiera, apenas, a reformas de determinados artículos de cuerpos legales ya existentes, y no a la creación de la legislación necesaria para viabilizar las garantías declaradas en la Constitución de entonces.

Hidalgo (2003), en un ejercicio matemático, muestra que entre agosto de 1998 y junio de 2003 los legisladores presentaron en el Congreso Nacional mil proyectos de ley, es decir un promedio de 200 por año. Pero al examinar las temáticas y contenidos de los proyectos de ley se advierte que un alto número de ellos repitió la misma temática y pocos tuvieron relevancia social, en el sentido de que contribuyeran a resolver los problemas más sentidos por la ciudadanía. De los 1.394 proyectos presentados al Congreso entre enero de 2003 y diciembre de 2006, 871 (62,43%) correspondieron a proyectos reformativos de leyes vigentes (ver cuadro IV).

5 En una escala de 1 a 5, donde 5 significa muy corrupto, la calificación a los partidos políticos es de 4 y 3,7 a los parlamentos, según el Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional 2006. En el informe correspondiente a 2009, el 68% de encuestados a nivel global considera a los partidos políticos las instituciones más corruptas; el 60% da este calificativo a los congresos.

El afán de competir por figurar entre los diputados más “productivos” fomentó estas cuestionadas prácticas de los congresistas, de presentar proyectos de ley sin privilegiar la calidad, ni preocuparse porque aportaran adecuadamente al sistema jurídico. Fruto de esta ligereza fue la expedición de las leyes sin el suficiente sustento jurídico ni acepta-

ción ciudadana, por lo que lo usual era que las normas comenzaran a ser reformadas en cuanto acababan de ser expedidas. Ello, a su vez, contribuyó a que el país viviera una suerte de “inflación normativa” y de caos jurídico con leyes reformativas de leyes reformativas, y dispersas, por añadidura.⁶

Cuadro Nº IV
Proyectos reformativos entre 2003 y 2006 (enero 2003 - diciembre 2006)

Total de proyectos presentados	Proyectos reformativos	Porcentaje
1.394	871	62,43

Fuente: Archivo del Congreso Nacional (búsqueda en línea en marzo de 2008)

Un rasgo de tal gestión fue que un importante número de los proyectos de ley formulados en ese lapso no procuró que prevaleciera en ellos el sentido de interés nacional sobre el sectorial⁷; ni

armonizaran con la Constitución, los instrumentos internacionales y las leyes. En otras palabras, no hubo la preocupación de que tales proyectos tuvieran sustento jurídico.

Cuadro Nº V
Proyectos de ley tramitados en el Congreso Nacional (enero 2003 - diciembre 2006)

Trámite efectuado	Número de proyectos
Presentados	1.394
Distribuidos	1.391
Primer debate	339
Segundo debate	246
Aprobados en el Congreso	214
Negados en el Congreso	7
Promulgados por el Ejecutivo	61
Objeción parcial del Ejecutivo	87
Objeción parcial del Ejecutivo y allanamiento del Congreso	74
Objeción total del Ejecutivo	50
Aprobados por ministerio de la ley	5
Publicados en el Registro Oficial (leyes)	210

Fuente: Archivo del Congreso Nacional (búsqueda en línea en marzo de 2008)

6 Hasta octubre de 2003 Ecuador contaba con un total aproximado de 125.670 leyes de diversa jerarquía, según la Comisión de Codificación y Legislación del Congreso Nacional.
7 Este problema: la prevalencia de legislación de carácter gremial y sectorial analizó con profundidad en el apartado titulado “el mandato imperativo”.

Otra expresión de la labor legislativa en el período analizado es la brecha entre la cifra de proyectos de ley presentados y el número de los convertidos en ley. En el período comprendido entre enero de 2003 y diciembre de 2006 los diputados presentaron 1.394 proyectos de ley, de los cuales 210 (15,1%) se convirtieron en leyes (ver cuadro V).

Un análisis de Albuja revela que para 2006 el país contaba con 8.653 normas legales vigentes, de las cuales 3.681 no eran aplicables y debían haber sido derogadas. Del total de normas existentes, apenas 3.341 eran leyes expedidas por la Función Legislativa, es decir por legisladores democráticamente elegidos, y 5.312 eran decretos supremos, o sea regulaciones promulgadas por gobiernos no democráticos, pese a lo cual se mantenían pues no habían sido derogadas. Tras la expedición de la Constitución de 1998 el Congreso produjo 388 leyes, de las cuales 59 trataron las nuevas temáticas que esa normativa le demandaba. Según declaraciones del ex diputado Carlos González, (*El Universo*, 2007), de las cerca de cien normas complementarias, requeridas para viabilizar la Constitución de 1998, el Congreso mantuvo un déficit de 60 por ciento en la expedición de esta legislación. Corresponsable de esa omisión fue también el Ejecutivo, cuando no reglamentó las leyes aprobadas por el Congreso e impidió también que la Constitución se cumpliera (*El Universo*, 2007).

La responsabilidad del Congreso en cuanto a la fiscalización, una forma de petición de cuentas, se tornó casi exclusivamente en un eco de las denuncias publicadas en los medios informativos, en las que los legisladores, durante el

período estudiado, se fundamentaban para emprender con tal obligación. Desarrollaron, así, una acción fiscalizadora caracterizada por ser a posteriori, y con mínimas posibilidades de originar un efecto modificadorio o sancionar alguna irregularidad. Por ello, las llamadas a comparecencias o a juicio político terminaron por ser inoficiosas y apenas un pretexto para que los diputados interpelantes tuvieran un protagonismo coyuntural, que pudiera ser el origen de una visibilidad más permanente en los medios de información. La fiscalización se devaluó, también, porque el enjuiciamiento de la gestión del funcionario demandado no solía guardar relación con los hechos, pues se resolvía al tenor de las negociaciones que desarrollaban los partidos, bloques legislativos, diputados y el Ejecutivo.

Otro vacío, fue que entre 2003 y 2006, al Congreso le correspondía por mandato constitucional efectuar los nombramientos de varios funcionarios del Estado. En este aspecto la gestión congresal fue lenta y retrasada. El cargo de contralor estuvo vacante desde enero de 2003 y fue cubierto solo en enero de 2007, por los diputados entrantes.

Lo detallado permite apreciar la reiterada inobservancia del Congreso a sus obligaciones constitucionales. Esta negligencia configuró una suerte de deuda social que la institución no pudo saldar y explica, al menos parcialmente, la desconfianza y el rechazo ciudadanos.

Otro ángulo de su gestión: el mandato imperativo

En concordancia con su interés electoral, un buen número de los diputados

propió a deslindarse de su condición de representantes de los intereses nacionales, y a actuar como delegados provinciales, con un encargo estamental y corporativo. Ello estuvo conectado con la permanente búsqueda de réditos electorales por los diputados. Asumieron, entonces, en los hechos, un “mandato imperativo” (Sartori, 1999: 259). Muestra de ello es el relativamente importante número de proyectos de ley, con un referente territorial o relacionado con los organismos seccionales, presentado en el período legislativo de 2003-2006 como se advierte en el cuadro VI.

Curiosamente, del total de proyectos de carácter territorial, 17 plantearon declarar patrimonio cultural, turístico o arqueológico a otras tantas localidades y 7 recomendaron la promoción de la forestación y reforestación. Y varios más se ocuparon de materias extremadamente particulares, como la de autorizar a ciertos municipios la expropiación de terrenos en favor de los aposentados en predios y moradores de tales zonas.

Además de enfatizar en su representación provincial, un número significativo de legisladores actuó en delegación de sectores determinados (casi con el mismo sentido de los senadores funcionales), lo cual les condujo a defender, beneficiar y preservar los intereses de las corporaciones y grupos de poder fáctico, por medio de la legislación. No actuaron en representación de la nación, sino como delegados de quienes fueron sus votantes (Ibíd.). Esta “representación corporativa” se insinúa también en el relativamente alto número de proyectos de ley propuestos entre 2003

y 2006, en los cuales se buscaba responder al interés sectorial y corporativo (ver cuadro N° VI). Extrañamente, de los 48 proyectos de carácter gremial presentados, 27 se refirieron a la defensa del ejercicio profesional de 26 actividades profesionales, y 19 (el 25,3%) a incrementar los beneficios a los maestros, especialmente por medio de reformas a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. Este hecho podría sugerir que en los proyectos de ley estuvo presente la búsqueda de privilegios o el resguardo de los ya existentes para determinados grupos, los que tenían mayor poder, en lugar de gestionar una legislación con enfoque de derechos, que procurase la vigencia universal de tales derechos lo cual es, finalmente, con lo que aportan las leyes y regulaciones, al menos normativamente.

Incluso en los proyectos de “carácter social” (ver cuadro N° VI), en favor de grupos humanos marginados, se advierten rasgos que conducen a preguntarse si fueron planteados por un sentido de solidaridad o de responsabilidad social. Los beneficiados preferentemente fueron los grupos poblacionales con fuerza organizacional o con vigorosa presencia simbólica en el imaginario social, lo cual podría insinuar la presencia de intereses de orden electoral y clientelar en la acción de los diputados. Por cierto, la existencia o no de esta intención es imposible de comprobar a ciencia cierta. Entre los beneficiarios de los proyectos estuvieron los ancianos, la niñez desvalida, madres, emigrantes, enfermos, estudiantes y jubilados, entre otros.

Un último dato relevante con relación al contenido de los proyectos sectoriales es que 16 de ellos se formularon para crear universidades en al menos ocho provincias ecuatorianas. Lo cual

podría indicar cuan obligados se sintieron los legisladores de fundar en sus provincias un centro de estudios superiores y favorecer afanes locales.⁸

Cuadro N° VI
Contenidos de los proyectos de ley presentados por los legisladores
(enero 2003 - diciembre 2006)

Contenidos	De carácter territorial o sobre el régimen seccional	De apoyo gremial y corporativo	Para beneficiar a grupos vulnerables	Creación de universidades	Total
N° de proyectos	84	48	53	16	201

Fuente: Archivo del Congreso Nacional (búsqueda en línea en marzo de 2008)

La organización de sus agendas, el establecimiento de prioridades y el modo como se relacionaron con sus entornos fueron las prácticas de los legisladores que con mayor evidencia denotaron la presencia de rasgos clientelares y centrados en lo electoral. La búsqueda de figuración mediática y el afán por el protagonismo fueron el sustrato que acompañaron tales manejos.

Conductas como las que suscribieron los legisladores alientan lo que se denomina la personalización del "nexo representativo" (Porrás y De Vega, 1996: 19) que concentra el interés y la atención así como todo el poder en el líder, y debilita por esta vía la institucionalidad democrática, en especial la

representación. El dirigente político no se advierte como un facilitador para la construcción de acuerdos, consensos, ni se interesa por interactuar con los otros. Tampoco sabe cómo hacerlo ni está preparado. A lo más se siente el representante de la voluntad de los grupos que le apoyan. No se ve como facilitador de la construcción de un interés que deba definirse por medio del diálogo y de la interacción de los actores con el líder. Esta representación, fácilmente desplaza el énfasis ideológico y programático de un partido o movimiento a la persona: al líder (ver Porrás y de Vega). Por ello, tal representación no les lleva a ser "responsables por sus acciones ante quienes los autorizaron a hablar en

8 Una nota de prensa de *El Comercio* (2005) informaba que "25 universidades se crearon en siete años": 20 de ellas privadas. Los años en los que se crearon más centros de estudios fueron 1998 y 1999. Según tal información, la creación de una universidad local se convirtió en la moneda de negociación del Gobierno con los diputados, una vez que ya no pudo repartir las frecuencias de radio, pues éstas se acabaron.

su nombre" (O'Donnell, 1997: 296). Es una representación sin rendición social de cuentas ni siquiera ante sus clientelas. Peor ante los ciudadanos.

Cabe señalar, entonces, que la racionalidad institucional y la lógica de la representación democrática, no fueron las que convocaron a los legisladores, ni a sus partidos y movimientos. Estos estaban más identificados con la razón clientelar, y a ésta respondían. Ello explica que la actividad legislativa haya estado atravesada por una tensión constante, casi paradójica y contradictoria, entre aquello que se esperaba de la institución y de sus legisladores, en términos normativos, y aquello que las bases y los simpatizantes de los partidos, así como las organizaciones y corporaciones reclamaban a los congresistas que los representaban.

Consecuencia de esa paradoja y de los efectos generados por ella fue la proliferación de los juicios políticos, enmarcados en la lógica del escándalo político y en la búsqueda de la visibilidad mediática (Thompson, 2003). Esta ligazón con ese rostro de lo mediático contribuyó a definir, en gran medida, la relación de los políticos con los medios, caracterizada por una mutua dependencia, presencia del utilitarismo, rasgos de manipulación y el insuficiente reconocimiento del poder de los unos y de los otros: políticos y medios. La contradicción de que los políticos, al tiempo que incrementaban sus posibilidades de visibilización, aumentaban de forma exponencial los riesgos de tal exposi-

ción tuvo una expresión concreta en el Congreso Nacional. Con el agravante de que la difusión de los escándalos y del espectáculo no suscitaron ninguna preocupación por parte de los congresistas, menos aún su autocrítica. Al contrario: una frase muy repetida en las oficinas de los legisladores era la de que "lo importante es que los medios hablen, aunque hablen mal". Convertir a los medios de comunicación en sus interlocutores prioritarios condujo a los legisladores a ampliar su dependencia respecto de ellos y a ensanchar su distanciamiento con la ciudadanía, sus representados. Todo lo cual configuró y consolidó una crisis en su comunicación en el espacio público.

¿Comunicación política o propaganda?

La dimensión comunicacional es inmanente a la actividad política en relación con lo electoral, lo gubernamental⁹, y lo partidario. Los legisladores, en su condición de haber sido elegidos por la ciudadanía, son actores claves en el "circuito comunicacional" entre la sociedad civil y el Estado (Porrás y de Vega, 1996: 12). Más aún cuando su labor la desarrollan no solamente en la arena política, sino en el espacio público, por medio del debate, el diálogo, la confrontación y otras interacciones sociales de carácter simbólico.

Lo comunicacional, sin embargo, no fue comprendido en su complejidad y amplitud por los diputados que ejercieron su gestión entre enero de 2003 y

9 La comprensión de gobernantes no la circunscribo a los dignatarios de la Función Ejecutiva; los incluyo, como tales, a quienes conducen la Función Legislativa.

diciembre de 2006. Ellos, como otros actores políticos, tendieron a mirar la comunicación, casi exclusivamente como mercadeo político¹⁰, propaganda y relaciones públicas. Por lo tanto, priorizaron los escenarios mediáticos. Esta comprensión de la comunicación política tuvo su génesis en la orientación electoral que venía marcando, desde tiempo atrás, la gestión de los legisladores. La priorización del interés electoral por parte de los partidos políticos y de sus dirigentes se aprecia históricamente en que es en el momento electoral cuando ellos se acercan a la ciudadanía y buscan también interactuar con sus simpatizantes y posibles electores.¹¹ Verificadas las elecciones, finalizada la campaña, los dignatarios electos no siempre se interesan por mantener los canales de comunicación abiertos, por lo cual no ha sido extraño en la realidad política ecuatoriana que al cabo de las

elecciones, en el momento del gobierno, reconstituyan de inmediato los “muros de separación” con la población.

La predisposición para la búsqueda y mantenimiento de su visibilidad mediática, común a la mayoría de los legisladores, ya enunciada, se vinculó, también, con un interés dirigido a mantener su “posicionamiento” entre la población, como si ellos se mirasen cual “marcas” comerciales o “productos” de consumo. La vigencia de esta noción relegó, relativamente, su preocupación por sintonizar con sus electores y simpatizantes. Como consecuencia, no se interesaron por responder ni a las nuevas demandas planteadas por los emergentes actores sociales, ni tampoco por promover una mejor gestión para enfrentar las demandas ya existentes (Cf. Porras y de Vega). Su actuación demostró una limitada “responsive-

10 El término mercadeo, mercadotecnia o *marketing* político con frecuencia es concebido como sinónimo de comunicación política. Entendido de esta manera, el mercadeo político busca transmitir propuestas, ideas de un partido o candidato a la ciudadanía para obtener su votación; es instrumental, no dialógico, no le interesa la comunicación. Tampoco favorece a la educación política ciudadana ni contribuye a crear sociedades democráticas. Coadyuva, al contrario, a mantener prácticas clientelares, basadas en la entrega de un voto a cambio de prebendas económicas o de otra índole (ver. Llera y otros, 2008). Según este enfoque, el marketing político surgió por la equiparación de los procesos electorales y la competencia comercial (Juárez, 2003) y no mantiene diferencias con su “gemela idéntica” la publicidad comercial (Muraro, 1990). De ahí que sus usuarios recurran a las técnicas del marketing comercial, con fuerte influencia del modelo estadounidense (Sánchez, 2009), e incluso sostengan que es neutro (de Carvalho, 1986).

Desde perspectivas más amplias la comunicación política es entendida como “flujos comunicativos entre el sistema político y el sistema societal” (Colomé, 1999); como un “proceso interactivo que involucra la transmisión de información entre políticos, medios de comunicación y votantes” que incluye desde los *spots* publicitarios hasta los debates y los discursos (García y D’Adamo, 2006). Hasta se la otorga un papel clave “como factor de gobernabilidad, legitimidad y credibilidad pública.” Y se la aprecia como fenómeno movilizador para “ganar las «batallas por la significación»” (Rincón, 2004). Y se la responsabiliza por el deterioro del sistema político (Álvarez, 2007). Además, se extiende su campo de acción hacia los espacios interactivos virtuales de las Web 2.0 (Dader, 2001).

11 Esta posición sintoniza con las concepciones minimalistas de la democracia basadas en la realización de elecciones libres y competitivas.

ness¹² y carencias en su comunicación. Una expresión de ello fue la forma como los diputados asumieron las demandas de reforma política, planteadas por influyentes sectores ciudadanos urbanos a partir de noviembre de 2004, las cuales no fueron tramitadas en el Congreso.

La visión mercantil de la comunicación contribuyó, también, a que los diputados, como militantes y afiliados a partidos y movimientos políticos, ignoraran la función comunicacional de los partidos (Sartori, 2005). Esta inadvertencia impidió que percibiesen a sus partidos como un “medio de comunicación” que además de actuar como correas de transmisión de las demandas sociales, dan cuenta de los apoyos que tales demandas reciben, las asumen como suyas y, eventualmente, responden por ellas frente a sus electores y simpatizantes. Esta ausencia significó, por otro lado, una barrera para la expresión de los ciudadanos, lo cual se manifestó en una cierta exclusión. Como lo señala Sartori, lo expresivo no se refiere solo a la transmisión de mensajes, sino también es lo opuesto a lo represivo. Y la represión es sinónimo de supresión, una forma de coerción. Por ello, tan crucial como que las voces de los ciudadanos no puedan ser fácilmente silenciadas ni permanezcan impotentes, es que se hallen engranadas en mecanismos que les permitan ser parte de sistemas de petición de cuentas (Cf. Sartori, 2005), clave para fomentar el ejercicio de la “*responsiveness*”, ya citada.

Aquellos diputados, al igual que otros actores de la arena política ecuatoriana, pueden considerarse también exponentes de los entornos perfilados por el “cambio estructural de la publicidad burguesa” (Habermas, 1986). El apareamiento del “reclamo publicitario” como instancia *obligada* para el enlace entre los políticos y la sociedad llevó a que los partidos no privilegiaran la deliberación sino la “integración” electoral de la masa de ciudadanos, con apoyo de los nuevos medios. La publicidad dejó de ser ese espacio de deliberación en el cual se producía una “recíproca ilustración” y se volvió un instrumento para el “reclamo publicitario” y la propaganda política. Esta tendencia se extendió con el surgimiento de las “*public relations*”, cuyo objetivo era la formación de una opinión pública, dirigida a las “personas privadas como público, no como consumidores” (Habermas, 1986: 220). En el caso ecuatoriano, esta visión publicitaria de la comunicación política tuvo su despegue en las últimas dos décadas del siglo pasado, con el auge de los sondeos y encuestas, y la priorización del contacto por medio de la televisión por sobre el encuentro cara a cara, en la plaza.

De tal limitación derivó la dificultad para mirar la comunicación política como una interacción horizontal, no jerárquica, entre actores políticos y sociales, desplegada en el ejercicio de su gestión legislativa y como diputados. Por tanto, desenvuelta en los escenarios donde ejercían su dignidad: el pleno del

12 Entiéndase como receptividad y capacidad de respuesta positiva, oportuna y entusiasta.

Congreso, las comisiones legislativas y los bloques legislativos. Y realizada entre diputados de distintos partidos y al interior de cada organización política, y con los ciudadanos, electores, simpatizantes y militantes. Pero este ejercicio no fue el que caracterizó la actividad de los legisladores. Para ellos, la comunicación política en el Congreso no era de su incumbencia. Dado que la entendían solo como propaganda, mercadeo de imagen y relaciones públicas "la comunicación" era el trabajo y la responsabilidad de los asesores de prensa y no de los legisladores ni voceros de los partidos. Por ello, en muchos casos, la actividad de los asesores en comunicación de un alto número de diputados del Congreso Nacional, se circunscribió a la consecución de espacios de entrevistas en los medios informativos, en particular la televisión. Esta mirada sobre la comunicación convirtió la acción de tales colaboradores en la mera ejecución de propagandistas, más cercanos a la ficción y a la apariencia. No pudieron desarrollar, por tanto, una actividad como facilitadores del diálogo entre los legisladores, al interior de los bloques legislativos, comisiones y en el pleno del Congreso, ni consiguieron cooperar en el encuentro de los congresistas con su militancia, simpatizantes y ciudadanos. Tampoco la comunicación fue entendida como un proceso interactivo para construir discursos integradores, que pudieran ayudar a establecer nexos y conexiones entre ellos y la colectividad.

Bajo tal percepción, la comunicación política no fue advertida (tampoco lo es hoy) como una interacción integral

entre sujetos, expresada en acciones como el diálogo, la escucha, la deliberación y el intercambio de puntos de vista. Y cuyos actores son los sujetos políticos (los legisladores y la ciudadanía, en este caso) y cuyos resultados se cosechan a mediano y largo plazos. La forma como los legisladores y sus entornos miraron a la comunicación política llevó a un cierto número de ellos a priorizar el cultivo de su imagen mediática y a descuidar su gestión congresal y su conexión con la ciudadanía, por lo cual cierta importante porción de su trabajo legislativo la delegaron y se desentendieron de ella.

Si bien es entendible que los partidos políticos, necesitados de apoyos masivos, requieran de la acción mediática para alcanzar a públicos amplios y dispersos, el que la hubieran priorizado (casi de modo restringido), por sobre otras formas de comunicación fue lo problemático. Contradictoriamente, esta mirada fue la que dirigió la acción parlamentaria y la que fue minando la imagen y credibilidad de los legisladores y del Congreso Nacional. Sin embargo, en un primer momento lograron mantener intactas las simpatías de su electorado. Pero al finalizar su período, y en vísperas de las elecciones de 2006, tales empeños no se tradujeron en apoyo y reconocimiento en las urnas. Para entonces, los partidos ya se volvieron "partidocracia" y el Congreso ya había clausurado su comunicación con la ciudadanía. Sin embargo, y pese a las evidencias, los legisladores culpabilizaban a los medios de comunicación del rechazo ciudadano al Congreso y a los partidos. Los acusaron de "sobredimen-

sionar todo lo malo, por pequeño que fuese, y de minimizar lo bueno totalmente". Este razonamiento, compartido por un alto número de diputados, llevó a que se sostuviera la necesidad de que el Congreso tuviera medios de comunicación propios (una radio y un canal de televisión, al menos) para informar al país sobre los proyectos que presentaban los legisladores y avanzar en ese acercamiento entre la ciudadanía y los legisladores en la formulación de leyes. Pero este discurso, como lo recoge una investigación del Consorcio Sociedad Democrática (CONSOE)¹³ (2004) no tiene sustento efectivo. La investigación del CONSOE sobre el caso del parlamento peruano concluyó que la desconfianza generalizada de los ciudadanos en los congresistas no era causada por la información que proporcionaban los medios, sino que la "falla" estaba "en cómo el propio parlamento se relaciona[ba] con los ciudadanos".

Conclusiones

Como corolario, las conclusiones que propongo enfatizan en tres ejes: a) las limitaciones y consecuencias de la particular comprensión de los legisladores sobre la comunicación política; b) su relación con los medios, y c) las prácticas prevalecientes en su gestión congresal y sus consecuencias comunicacionales.

a) Los diputados que actuaron en el Congreso Nacional en el período 2003-

2006 mantuvieron una comprensión de la comunicación política como sinónimo de publicidad, propaganda, mercadeo político y relaciones públicas. Descuidaron, por tanto, aspectos claves como la interacción con sus electores, partidarios, simpatizantes, ciudadanos. Con lo cual, terminaron por volverse sordos y levantar murallas frente a la ciudadanía. El convencimiento de que la comunicación política equivalía a mercadeo político les pasó factura a los diputados, cuando estaban por concluir sus períodos y se postularon para la reelección. Solo 18 lograron ser reelectos.

b) Además de aquella visión sobre la comunicación política, los congresistas demostraron un exacerbado interés por la visibilización mediática, lo que les condujo a que perdieran interés por mantener o construir espacios de comunicación con la ciudadanía por fuera de los medios; fruto de lo cual ampliaron su dependencia de ellos y restringieron su capacidad de respuesta directa frente a la población.

c) La gestión legislativa de los diputados se caracterizó por tener una fuerte impronta de "mandato imperativo", por la proveniencia corporativa de muchos de sus integrantes y por la dosis de corporativismo presente en las organizaciones de la sociedad civil y en los grupos de presión y poder fácticos. Esta condición se tradujo, en especial a partir de la expedición de la Constitución de 1998, en su despreocupación por

13 Son parte del CONSOE la Asociación Civil Transparencia, la Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA, el Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), la Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), el Movimiento Manuela Ramos (MMR) y el National Democratic Institute (NDI).

legislar con sentido nacional y con atención al interés de las mayorías. Adicionalmente, y producto del énfasis en lo electoral, los nexos comunicacionales se limitaron a los momentos electorales. Y quedaron minimizados a propaganda, y publicidad en el momento del gobierno. Esta circunstancia no incumbe solo a los políticos sino también a los distintos actores que intervienen en la esfera mediática y en el espacio público. Y denota la necesidad de emprender en la ampliación de la noción de comunicación política a la de interacción entre sujetos y actores, y no dejarla constreñida a las visiones de la publicidad y del mercadeo político.

Bibliografía

- Albuja, Marco
2006 *Carta del mes*, 28 de diciembre de 2006, Fundación Lexis, Quito, en <http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/Cartas/2006/Gestión%20de%20la%20Función%20Legislativa%20durante%20el%20año%202006.htm>, visitado en octubre 11 de 2007.
- Álvarez, Jesús Timoteo
2007 “Después de la política” en *FISEC-Estrategias*, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, N° 7: 3-5.
- Arendt, Hannah
1996 *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
1997 *Qué es la política*, Barcelona, Paidós.
- Arvitzter, Leonardo
1999 “Diálogo y reflexividad. Acerca de la relación entre esfera pública y medios de comunicación”, en *Metapolítica*, N° 9, enero-marzo, visitado en www.metapolitica.com.mx el 6 de noviembre de 2003.
- Arvitzter, Leonardo y Costa Sergio
2004 “Teoría crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”, en *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, N° 4: 703-728
- Colomé, Gabriel
1994 “Política y medios de comunicación: una aproximación teórica”, *Working Paper* N° 91, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Constitución de la República del Ecuador*, 1998.
- Coppedge Michael
1994 “Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela”, en *América Latina Hoy*, Vol. 8, 1994: 63-72, en http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887, visitado en septiembre 12 de 2009.
- Dader, José Luis
2001 “Ciberdemocracia: el mito realizable”, en *Palabra Clave*, N° 4 Universidad de la Sabana, 35-50.
- de Carvalho, José Henrique
1986 “Do antimarketing ao marketing político e social: uma proposta para o Brasil”, *Revista Ciência da Informação*, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Brasília: 53-58.
- García Beaudoux, Virginia y D’Adamo, Orlando
2006 “Comunicación política y campañas electorales. Análisis de una herramienta comunicacional: el spot televisivo”, en *Polis, Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México DF, N° 002: 81-111.
- Habermas, Jürgen
1986 *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, México DF.
- Hidalgo, Luis
2003 *Carta del mes*, 20 de junio de 2003, Fundación Lexis, Quito, <http://www.lexis.com.ec/lexis/novedadesDescargas/Cartas/2003/LLegamos%20a%20Mil%20Proyectos%20de%20Leyes.htm>, visitado en octubre 11 de 2007.
- Juárez, Julio
2003 “Hacia un estudio del marketing político limitaciones teóricas y metodológicas”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, Universidad de Guadalajara, México, N° 27: 61-95.
- Lalander, Rickard
2004 Reseña de McCoy, Jennifer y Myers, David (editores), *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Johns Hopkins University Press, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N° 25: 147-151.

- 2006 Reseña de Molina, José y Álvarez, Angel, "Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI", en *Espacio abierto*, N° 004, Asociación Venezolana de Sociología, Maracaibo: 825-832
- Melucci, Alberto
1999 "Esfera pública y democracia en la era de la información", en *Metapolítica*, N° 9, Enero-marzo: 57 - 68.
- Muraro, Heriberto
1990 "La publicidad política (y la política de la publicidad) en la Argentina", *Diálogos de la comunicación*, N° 27.
- O'Donnell, Guillermo
1997 "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos, Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Paidós, Buenos Aires: 287-304.
- "Ojo ciudadano en el Congreso"
2004 *Boletín informativo del CONSODE*, Año 2, N° 3, abril 2004, Lima. visitado en www.cajpe.org.pe/publicaciones/ojociudadano3.pdf, en mayo 5 de 2005.
- Porrás, Antonio
1996 "El orden comunicativo de la representación política", en Porrás, Antonio, de Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid.
- Ramos Jiménez, Alfredo
1999 "Venezuela El ocaso de una democracia bipartidista", *Nueva Sociedad*, N° 161, Caracas: 35-42.
- Rincón, Omar
2004 "Comunicación política en América Latina", Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, en <http://www.c3fes.net/docs/comunicacionpolitica.pdf>, visitado en septiembre 5 de 2009.
- Sánchez Medero, Rubén
2009 "Comunicación política española, ¿un modelo propio o adaptación del modelo estadounidense?", *Revista de Ciencias Sociales*, N° 1, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia: 9-23.
- Sartori, Giovanni
2005 *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Colchester- European Consortium for Political Research Press.
- 1999 *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Thompson, John
1998 *Los media y la modernidad*, Paidós, Barcelona.
- 2003 "La transformación de la visibilidad", en *Estudios Públicos*, N° 90, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile: 273-296.

Sitios web

- Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad: <http://www.cimaiberoamerica.com/>.
- Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional: http://www.transparencia.org.es/BAR%D3METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%F3metro_Global_2009.pdf.
- Congreso Nacional del Ecuador: <http://www.congreso.gov.ec/>
- Diario *El Comercio*: <http://www.elcomercio.com/default.asp>
- Diario *El Universo*: <http://www.eluniverso.com/>
- Latinobarómetro: www.latinobarometro.org/

