

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

**Maestría en Comunicación y Sociedad con
mención en Políticas Públicas para Internet**

Las NTIC en la participación para la legislación

Consuelo Albornoz Tinajero

Felipe Burbano, Director
Simón Pachano y Michel Rowland, Lectores

Quito, junio de 2005

Índice

Índice	3
Capítulo I Introducción	5
Metodologías de investigación utilizadas	7
Marco teórico	10
El contenido	25
Capítulo II Del dicho al hecho... está el Congreso	26
El derecho a la participación ciudadana	26
El estatuto jurídico de la participación ciudadana en la legislatura	29
El proceso de formulación de la ley	31
Cultura institucional y prácticas de trabajo	35
Facilismo y simulación	48
El espacio para la participación ciudadanía en el Congreso	51
Visiones sobre la participación ciudadana en el parlamento	56
Exigencias que demandan los procesos de participación ciudadana a los legisladores	65
Capítulo III Las NTIC en el Congreso Nacional. ¿La innovación es posible?	69
El marco normativo	69
Las NTIC en la modernización de los parlamentos	74
La modernización en el Congreso Nacional	82
Percepciones de los diputados sobre las NTIC	87
Interés institucional por la incorporación de las NTIC a la gestión Legislativa	97
Capítulo IV El desafío de no ser un "clon"	100
Comprensiones y praxis de los ciudadanos sobre la participación ciudadana	100
Modelos de participación ciudadana vigentes en el Congreso: el <i>lobby</i> o <i>cabildeo</i>	103
Estado de la participación ciudadana en el Congreso	113
Recursos necesarios para el desarrollo de procesos de participación ciudadana	116
Corolario	120

Capítulo V Visiones sobre las NTIC limitan su uso para la participación ciudadana	122
Percepciones prevalecientes sobre las NTIC	122
Usos de las NTIC para la participación	126
Potencialidades de las NTIC para la participación	129
Corolario	133
Capítulo VI La participación ciudadana en el debate del proyecto de Ley de Educación	134
El debate nacional sobre la Ley de Educación	134
El discurso de la participación	140
Los usos de las NTIC	148
Verificaciones	149
Corolario	151
Capítulo VII Conclusiones	153
Bibliografía	158
Anexos	165

Capítulo III Las NTIC en el Congreso Nacional. ¿La innovación es posible?

En este capítulo revisaré, rápidamente, el marco normativo ecuatoriano sobre nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC). En segundo lugar analizaré el papel que han tenido las NTIC en la modernización de los parlamentos en América Latina y compararé el caso ecuatoriano con dos experiencias consideradas exitosas en cuanto a la incorporación de las NTIC en la gestión legislativa. Luego, examinaré las percepciones que sobre las NTIC tienen los diputados ecuatorianos y, finalmente, el interés institucional del Congreso Nacional por incorporar las NTIC a su actividad parlamentaria.

El marco normativo

Ecuador, salvo alguna excepción, carece de una legislación expresa sobre ámbitos relativos a las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC). Carece también de una agenda que promueva el uso y apropiación de las NTIC por parte de la población como un asunto de interés público, y que constituya el primer paso hacia el diseño, formulación e implementación de políticas públicas sobre esta materia.

El problema se genera, al parecer, por la "falta de entendimiento y conocimiento de los legisladores sobre las NTIC, por su complejidad y novedad". Por este "desconocimiento y un desinterés político, no identifican a las NTIC como un tema de interés nacional"¹.

Esta situación, que no es exclusiva de Ecuador, podría enfrentarse si los diputados se interesaran en "informarse y aprender, porque ya hay antecedentes sobre el tratamiento legislativo de las NTIC, incluso libros y doctrinas"².

¹SOLINES, Juan Carlos, abogado, consultor, presidente de Gobierno Digital, participante en los procesos de formulación de las Leyes de Comercio Electrónico y de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en entrevista del 16 de marzo de 2004.

²SOLINES, Ibid.

De modo muy general, la Constitución³ compromete al Estado a fomentar la ciencia y la tecnología y declara como su obligación⁴ la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones.

No hay leyes para fomentar la industria del software o la producción de computadores o de partes y piezas de computación, como tampoco hay normas que impulsen el uso del software libre o la utilización de tecnologías de información y comunicación en la educación. Igualmente, falta regular los derechos de autor en el ciberespacio y el depósito legal sobre lo que se produce en el país y forma parte de su patrimonio.

Existen ciertas normas regulatorias como la Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos⁵; la Ley de Propiedad Intelectual⁶; la Ley de

³El artículo 80 de la Constitución dice: El Estado fomentará la ciencia y la tecnología, especialmente en todos los niveles educativos, dirigidas a mejorar la productividad, la competitividad, el manejo sustentable de los recursos naturales, y a satisfacer las necesidades básicas de la población.

Garantizará la libertad de las actividades científicas y tecnológicas y la protección legal de sus resultados, así como el conocimiento ancestral colectivo.

La investigación científica y tecnológica se llevará a cabo en las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos y tecnológicos y centros de investigación científica, en coordinación con los sectores productivos cuando sea pertinente, y con el organismo público que establezca la ley, la que regulará también el estatuto del investigador científico.

⁴El artículo 249 de la Constitución señala: Será responsabilidad del Estado, la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, **telecomunicaciones**, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.

El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos. (Subrayado mío).

⁵La Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos, vigente desde 2002, reconoce la importancia del uso de sistemas de información y de redes electrónicas, incluida la Internet, tanto para el sector público como para el sector privado, desde luego en el ámbito comercial y de los negocios. En sus consideraciones preliminares recomienda impulsar el acceso de la población a los servicios electrónicos así como la utilización de servicios de redes de información e Internet, para lo cual sugiere generalizar su utilización, como medios para el desarrollo del comercio, la educación y la cultura. En el cuerpo de la ley, sin embargo, solo hay un artículo, el 36, que se refiere a la promoción y difusión de los servicios electrónicos, incluido el comercio electrónico.

Esta ley establece los derechos de los usuarios o consumidores de servicios electrónicos. Así, uno de sus artículos, el 48, regula cómo debe ser informado el consumidor o usuario para aceptar mensajes de datos. Otro artículo, el 49, norma cómo debe ser el consentimiento de los consumidores y usuarios para el uso de medios electrónicos.

Un tercer artículo, el 50, establece el derecho de los consumidores a recibir una información adecuada para la adquisición y uso, por medios electrónicos, de bienes y servicios; así como la obligación de quienes publicitan, promueven e informan sobre los servicios electrónicos de actuar conforme la ley y de garantizar que el consumidor acceda a toda la información disponible sobre un bien o servicio.

También establece la obligación de quien emite mensajes de datos de proporcionar a los destinatarios medios expeditos para que se excluyan de tales envíos, y el carácter vinculante de esas solicitudes.

Transparencia y Acceso a la Información Pública⁷; el Marco Legal para Cibercafés⁸; e instrumentos como la Agenda Nacional de Conectividad⁹, el programa Internet para Todos¹⁰, y un documento sobre Gobierno Electrónico en Ecuador¹¹. En todos ellos se incluyen ciertos aspectos de las NTIC, de modo fragmentario y enunciativo.

⁶La Ley de Propiedad Intelectual no aborda los derechos de autor en el ciberespacio. Si establece cierta protección a la información digital, productos digitales y programas de ordenador, se la puede consultar en el sitio web de la SICE (Sistema de Información sobre Comercio Exterior):

«www.sice.oas.org/int_prop/nat_leg/Ecuador/L320ind.asp».

⁷La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública garantiza el derecho a acceder a la información pública para coadyuvar a la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones y funcionarios del Estado, e impulsar el ejercicio de la participación ciudadana. Conforme la ley, las instituciones del Estado están obligadas a publicar cierta información en un sitio web y a promover el derecho al acceso a la información pública, por medio de programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil.

Los partidos y organizaciones políticas, por recibir fondos públicos, también están obligados a publicar anualmente y en forma electrónica, los informes sobre el uso de tales fondos.

Tal ley dispone, en una de las disposiciones transitorias, que en el plazo de un año de haber sido publicada en el Registro Oficial, las instituciones de la administración pública deberán habilitar sus sitios web. La ley fue promulgada en mayo de 2004. Se la puede consultar en:

«www.hoy.com.ec/pagshtm/ley_de_transparencia.htm»

⁸Fue expedido en julio de 2002 y se propone regular la comercialización de los servicios de acceso a la Internet en los cibercafés, controlar la prestación de esos servicios y su promoción para asegurar el Internet para todos.

⁹La Agenda Nacional de Conectividad fue presentada por la Comisión Nacional de Conectividad, en junio de 2002. Se autodenomina "política del Estado ecuatoriano" y se define como "un instrumento dinámico que articula políticas, estrategias, programas y proyectos dirigidos a dotar de capacidad de comunicación al interior de la sociedad ecuatoriana y con su entorno subregional y global, utilizando Tecnologías de Información y Comunicación". Y asegura que "la conectividad es el antídoto de la brecha digital y tiene como fin garantizar la inclusión digital a las personas, para lo cual se requiere de la generación de planes estratégicos e inversiones, sobre la guía de un eje de Infraestructura para el Acceso. Ello involucra el diseño de políticas, el desarrollo de redes de telecomunicaciones, el fortalecimiento del mercado de los computadores, y los aspectos necesarios para utilizar la tecnología como un medio de acceso".

Como se percibe, el énfasis de este documento es lo tecnológico y lo económico. El factor humano permanece invisible.

La Agenda cuenta con los siguientes programas nacionales: de teleducación, de telesalud, de gobierno en línea y de comercio electrónico. El programa de gobierno en línea se restringe al ámbito del Ejecutivo. Ignora que existen instancias de gobernación en las otras funciones del Estado. Véase en: «www.conectividad.gov.ec»

¹⁰El programa Internet para Todos, formulado en junio de 2002, busca masificar el uso del Internet, por medio del uso gratuito en una red de cibercafés afiliados, hasta por cuatro horas diarias, de alumnos de básica, secundaria y universitaria; profesores de instituciones educativas; médicos colegiados y miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Como se aprecia, privilegia el acceso. No procura el uso con sentido ni la apropiación social. Sin embargo es, ciertamente, una política pública.

¹¹El documento sobre Gobierno Electrónico en Ecuador, que data de setiembre de 2003, define al gobierno electrónico como el "conjunto de políticas públicas, y procesos de comunicación e interacción plena entre gobierno y ciudadanos empleando las TIC con seguridad y privacidad". Conceptúa al gobierno en línea como el "conjunto de relaciones (información, trámites y transacciones) que establece el Estado con los ciudadanos a través

Además de las normas revisadas, reposan en las comisiones del Congreso dos proyectos tendientes a facilitar el acceso a la Internet¹². Ambos proyectos están dirigidos a facilitar el acceso y la conectividad a los estudiantes pero no toman en cuenta ni los usos sociales ni estrategias de apropiación, menos aún la producción de contenidos.

Este es el panorama regulatorio sobre las NTIC en Ecuador, o vinculado de alguna manera con ellas. La mayor parte de estos instrumentos coincide en privilegiar el acceso y la conectividad. Aunque algunos de ellos se presentan como elementos de una política pública, no se advierte en sus contenidos que hayan visualizado a la ciudadanía, de modo pertinente. Los ciudadanos no han sido tomados en cuenta, como debieron serlo, para la formulación de estas normas si es que, en efecto, se pretendía convertirlas en políticas públicas.

La falta de participación ciudadana en la formulación de los instrumentos del marco regulatorio es, quizá, el mayor problema a juicio de sectores ciudadanos.

Por tal falencia la Agenda de Conectividad, que pretendería ser el plan para implementar el gobierno electrónico, "revela una muy limitada comprensión de lo que es la participación ciudadana y el gobierno electrónico". Desde su perspectiva, la participación ciudadana es asimilada como la actividad que

de portales y redes electrónicas de acuerdo con las políticas y estándares de gobierno electrónico". Y se propone como objetivos: volver "más productivo y transparentar" el gasto público, facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos por medio de "instrumentar servicios en línea"; "aumentar la competitividad; desvirtualizar la economía del conocimiento"; "combatir la corrupción" con el uso de las TIC"; "fortalecer la interacción entre ciudadanos y representantes públicos" con los "servicios y trámites en línea"; "generar ambientes de responsabilidad compartida", y "procesos de gobernabilidad apoyados en democracia electrónica".

Como se advierte, ese documento, cuyo lanzamiento se produjo en setiembre de 2003, imagina que la sola incorporación de tecnologías va a ser suficiente para conseguir los objetivos que se plantea. Tampoco visualiza la necesidad de la apropiación social de las NTIC por parte de los ciudadanos, lo cual supone poder identificar qué usos favorecerán la resolución de sus problemas. Ignora que las NTIC solo pueden brindar utilidad a quien sepa qué hacer con ellas y cómo utilizar "el acceso electrónico a la información para mejorar su vida".

Por otro lado, el cronograma no ha sido ejecutado. Estaba previsto que la red de conectividad del Estado fuera instalada hasta noviembre de 2003, que las reformas legales necesarias para implementar el gobierno electrónico estuvieran listas hasta diciembre de 2003, y que a partir de enero de 2004 comenzara la prestación de servicios en línea, con la entrega de partidas de nacimiento. El documento consideraba que entre enero y marzo de 2004 estaría instalado el "centro de comando electrónico del Gobierno para que el presidente Gutiérrez tome decisiones informadas" y que hasta diciembre de 2004 el gobierno electrónico se ampliaría a las instituciones estatales y municipios.

¹²El signado con el N° 22-690, corresponde al período legislativo 2000-2002 y fue presentado y distribuido en junio de 2001. Plantea el uso gratuito de la Internet y software para las instituciones educativas fiscales, fiscomisionales y particulares gratuitas. El otro, al cual se le asignó el N° 25-425, fue presentado en julio de 2004 y fue distribuido en agosto. El único avance es la publicación de su extracto en el Registro Oficial. Es un proyecto reformativo a la Ley Especial de Telecomunicaciones, para dotar del servicio de Internet gratuito a los establecimientos educativos públicos.

desarrollan los usuarios de servicios públicos: los "clientes"; y el gobierno electrónico es entendido como una gestión para "facilitar que las entidades del Estado, sobre todo las vinculadas al Ejecutivo, ahorren costos a través de las NTIC, y que los trámites que se hacen en papel se puedan hacer electrónicamente"¹³. Esta visión "limitada y tecnocrática de lo que es el gobierno electrónico, atiende parcialmente algunas necesidades, pero está vinculada al ámbito de la tramitología, y no a los campos más políticos ni a una lógica más ciudadana"¹⁴.

Tal deficiencia es especialmente visible en el caso de la Función Legislativa que solo es mencionada en la Agenda como una de las instituciones que deberá desarrollar un portal. De modo que no plantea ninguna idea sobre la interacción entre ciudadanos y diputados en la legislatura. Por tanto, no abre espacio para el establecimiento de políticas y acciones tendientes a fomentar su uso en el Congreso, y queda "corta en ofrecer mecanismos para que la ciudadanía pudiera participar en otro nivel"¹⁵.

En cuanto al llamado Gobierno Electrónico del Ecuador, el problema de este documento es que sus supuestos propósitos no pasan de una retórica, que seguramente es una de las causas por las cuales no ha tenido ninguna concreción más allá de su presentación. Muestra de esta retórica es la pretensión de ser el "conjunto de políticas públicas, y procesos de comunicación e interacción plena entre gobierno y ciudadanos empleando las TIC con seguridad y privacidad". El primer paso que le hubiera correspondido emprender, si hubiese aspirado a ser un instrumento de políticas públicas, hubiera sido la definición de los ámbitos de su intervención y buscar alianzas con quienes, afirma, son sus interlocutores prioritarios: los ciudadanos.

Para efectos de promover la participación ciudadana cobra especial importancia la Ley de Acceso y Transparencia a la Información Pública, puesto que se convierte en un medio para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a estar informada y con una información con valor público. Es relevante, digo, porque una participación informada adquiere mayor calidad y profundiza las posibilidades de interacción en la esfera pública, en este caso en el Congreso.

Por otro lado, una ciudadanía informada puede también ejercitar la contraloría social y, en esta línea, la petición de cuentas a sus representantes, los diputados. Vinculado con esto se halla la posibilidad de exigir la transparencia, en el cumplimiento de actividades políticas y, con ello, ir cerrando el espacio a las prácticas clientelares y a la corrupción. Es decir, la participación ciudadana puede ganar en valor político si los ciudadanos usan las instancias que les permite la ley e intervienen en la esfera pública.

¹³ROGGIERO, Roberto, consultor en NTIC, participante en el proceso de consulta que produjo el sistema Contratanet, de la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, en entrevista del 1 de abril de 2004.

¹⁴ROGGIERO, Ibid.

¹⁵ROGGIERO, Ibid.

En la facilitación del acceso a la información las NTIC pueden jugar un papel relevante porque ellas permiten la convergencia (poder mandar por un solo canal muchos formatos informativos) y la digitalización (convertir la información en bits y en bytes y poder diseminar esto por todas partes)¹⁶.

Una política de masificar el uso de la Internet, en particular entre estudiantes y docentes, como es el propósito del programa Internet para Todos y a lo que pretende llegar el Marco Legal para Cibercafés, solo cumplirá este objetivo si además del acceso y la conectividad a bajos costos, o gratuita, va acompañada por procesos de aprendizaje, de modo que los usuarios puedan percibir la utilidad de las NTIC para su vida diaria y su uso sobre relevancia para ellos.

El enfoque que subyace en el marco normativo configura la visión dominante en el país sobre las NTIC, no solo en el sector público, sino en el privado. Es una visión, enfocada en el mercado, que prioriza la infraestructura y el cableado, por lo cual las encasilla como artefactos, por tanto instrumentos cuyos usos no tienen capacidad alguna de provocar transformaciones culturales. No advierten como relevantes las aplicaciones que los consumidores hacen de tales instrumentos, y como de modo dialéctico, esas formas de utilización transforman a los usuarios quienes, al apropiarse, así de los instrumentos, visualizan otras posibilidades, distintos usos y nuevos campos de aplicación que los convencionales y preestablecidos.

Las NTIC en la modernización de los parlamentos

Antes de establecer los usos de las NTIC en la modernización de algunos parlamentos del continente, considero necesario, para contextualizar, examinar brevemente como se comprendió la llamada modernización en Latinoamérica y en Ecuador.

En términos generales y de modo predominante, la modernización estuvo asociada con la privatización y la cesión de espacios de control estatal al mercado. Se localizó, preferentemente en el ámbito económico, y en la Función Ejecutiva.

La "disciplina fiscal, apertura del comercio internacional, liberalización financiera y privatización"¹⁷ son los rasgos que caracterizaron esa modernización.

La aplicación de tal enfoque generó una "tremenda frustración dadas las imposibilidades económicas de satisfacción de expectativas de consumo y de

¹⁶ NAVAS, Marco, abogado, consultor de ILDIS, participante en el proceso de formulación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en entrevista del 1 de abril de 2004.

¹⁷ BORON, Atilio, "Nuevo consenso sobre política económica y reforma estructural" (capítulo 3), en América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda, Banco Mundial-Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 1993.

estilos de vida de la mayoría de la población"¹⁸. Y, como lo advierte Calderón, con secuelas en los planos político y social porque la "imposibilidad de lograr una modernización económica incluyente" favoreció el "desarrollo de nuevas formas populistas" y a que se manifestaran percepciones que aluden al fracaso de la democracia.

La llamada modernización también se dirigió a buscar la reducción de las burocracias, vía el desmantelamiento de las instituciones del Estado y su consiguiente debilitamiento, en especial en sus competencias de control y regulación. Ello no siempre condujo a una mejora de los servicios públicos, sino que, al menos parcialmente, llevó a una pérdida de la noción de lo público, entendido como el espacio donde se construye el interés general y se ejerce la función de gobierno.

En el campo de lo político, la denominada "reforma política" se dirigió, sobre todo, hacia formulaciones de orden organizativo, formal, que han girado en torno a debates sobre cuándo proceder a la elección de legisladores; si conviene o no que haya segunda vuelta para elegir al presidente de la República; qué organización tendrá el Congreso, si unicameral o bicameral; el período de duración de los congresistas; qué calidad tendrán, nacionales o provinciales; si cabe o no su reelección inmediata...

Cuando Ecuador transitó hacia la democracia, a inicios de los 80, fue aprobada una Ley de Partidos Políticos que aspiraba a modernizar las estructuras partidarias y el funcionamiento de ellas. Introdujo elementos como la entrega de recursos financieros fiscales a los partidos, así como su exclusión y eliminación cuando no alcanzaren ciertos porcentajes de adhesión electoral. Se asumía que la aplicación de esta norma conduciría a que los partidos adquirirían representación nacional y, por esta vía, se reduciría la fragmentación de las organizaciones participantes en los eventos electorales y se limitaría su número. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados: la segmentación en el sistema político se mantiene, los partidos políticos no se han configurando como fuerzas nacionales sino más bien regionales y hasta locales¹⁹.

Esa visión de la reforma política, de alguna manera limitada, ha dejado por fuera temas trascendentes, como pensar en cómo viabilizar los principios constitucionales que declaran a Ecuador como un Estado Social de Derecho²⁰, con autonomía de las tres funciones del Estado y en el cual sus

¹⁸CALDERON, Fernando, "Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina", Revista Reforma y Democracia, N° 3, enero de 1995, Caracas.

¹⁹Cabe señalar que la tendencia de las últimas elecciones pluripersonales en octubre de 2004 sugiere que partidos políticos que se percibían como poderosos solamente en una región, han extendido su influencia a otras. Me refiero específicamente al Partido Social Cristiano, conforme la información del Tribunal Supremo Electoral.

²⁰El artículo 1 de la Constitución dice: "El Ecuador es 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 descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución."

instituciones logren un funcionamiento eficiente y eficaz. Tampoco se ha avanzado, al contrario, ha habido una involución, en cuanto a la necesaria independencia de tales funciones así como la autonomía de las instituciones de control. No solo no se las ha despolitizado, sino que se las ha partidizado e incrementado su perfil corporativo y patrimonial.

La modernización del sistema político tampoco ha sido visualizada como un proceso que se dirija a que los gobernantes (entendidos ellos como los conductores en cada instancia del Estado) trabajen para enfrentar los problemas que son relevantes para la población²¹. Ni se ha planteado, suficiente y tempranamente, el objetivo de promover la transparencia y avanzar en la erradicación de la corrupción. Todo esto ha producido un vaciamiento de la política, y una equiparación de ella con la descomposición, con graves efectos en la percepción de la democracia. Por cierto, ello también ha alimentado la falta de credibilidad de la ciudadanía en las distintas instituciones del Estado y ha coadyuvado a su pérdida de legitimidad.

Las reformas del poder legislativo fueron propiciadas, en la década de los 90, por el BID y por agencias como la AID. Su modernización, preferentemente, fue diseñada más como un problema técnico que como un problema político y, en este marco, las NTIC han tenido un papel central. Desde esta perspectiva, con matices, por supuesto, se ha priorizado la búsqueda de un mejor funcionamiento organizacional, que contribuya al desempeño institucional, en el ámbito de las funciones que le son propias. No ha buscado transformaciones en las prácticas políticas de sus integrantes, pese a que ello aparece como una demanda ciudadana, al menos de los ciudadanos que aspiran a interactuar con el parlamento. Y a pesar de que tales prácticas, con su secuela de demagogia, de falta de preparación de los candidatos y por el desprestigio de los políticos, sean señaladas como "los obstáculos" para la implementación del proceso de modernización del parlamento ecuatoriano²².

La modernización ha seguido este curso de acción porque su concepción predominante ha dejado de lado otras opciones de cambio que permitieran que sus miembros, los legisladores y los funcionarios, pudieran "revisar críticamente su propia cultura del quehacer y del pensar y su propia forma de transmitir dicha cultura [para que les lleve a] la adquisición de un nuevo bagaje cultural"²³. Para lo cual se presenta necesaria la renovación de las "estructuras mentales" de los dirigentes y cambios en la "gobernación"²⁴, es decir en la capacidad de gobierno.

²¹MATUS, Carlos, Gobierno y planificación. Conferencias de alta dirección dictadas por Carlos Matus, FACSO, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 2002, p. 13

²²RIOFRIO, Osvaldo, "Modernización del Congreso ecuatoriano", ponencia presentada en seminario sobre "Experiencias de modernización legislativa en América Central y Rep. Dominicana", 1997, en: «www.upd.oas.org/old_stuff/democratic/CONTENIDO.htm»

²³SMOK, Carlos, "Modernizar el parlamento" en PACHANO, Simón (Coord.), Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso, FLACSO, sede Ecuador y Fundación Konrad Adenauer, Quito, 1997, p. 30.

²⁴DROR, Yehezkel, La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1996.

Adicionalmente, un proceso modernizador de los parlamentos, que supere lo funcional y operativo, requiere la existencia de "un marco institucional legítimo capaz de admitir la creatividad y la innovación permanentes, alimentadas por la memoria histórica y la práctica socio-cultural cotidiana que buscan plasmarse en normas, instituciones y costumbres de comportamiento colectivo"²⁵.

De allí la necesidad de advertir la complejidad que entraña la modernización del parlamento, por ser una "macroorganización"²⁶ y, como tal, no tener una cabeza que dirija su acción, sino muchas cabezas conductoras y con significativa autonomía.

Una transformación, que avance más allá de lo administrativo, es decir que se enfoque a su labor, señalada constitucionalmente como la de legislar y fiscalizar y representar políticamente a la población, con eficiencia y eficacia es, como lo sugiere Pachano, una reforma que le permitirá al Congreso "adecuarse a aquellas atribuciones" y "contribuir al desarrollo democrático"²⁷.

El cumplimiento de este papel exige modificaciones sustantivas, una de ellas en la configuración de las agendas, tanto del parlamento como institución, como de sus integrantes, los legisladores. Un cambio de esta naturaleza atiende a que en las agendas de los diputados no entren solamente las "urgencias" sino las "importancias"²⁸.

Complementariamente, una modernización que persiga los objetivos políticos señalados, necesita incorporar en la gestión congresil la participación ciudadana, de manera especial como instancia legítima de petición de cuentas por desempeño.

Lo relevante de que funcione bien un sistema de petición y rendición de cuentas es su contribución a que los actores asuman compromisos y que respondan por ellos, al contrario de lo que sucede cuando la cultura institucional es de "baja responsabilidad"²⁹ y no hacen diferencia el adecuado o el negligente cumplimiento.

El cambio en el "modo de hacer las cosas", está atravesado por la tensión entre la "rutina y la innovación". Y dado que la innovación representa un esfuerzo, muestra la necesidad de que quienes encabecen las reformas ejerzan un liderazgo de calidad, entrenado y formado.

²⁵CALDERON, *Ibid.*

²⁶MATUS, *Ibid.*, pp. 126 y ss.

²⁷PACHANO, Simón, "El Congreso en el sistema político ecuatoriano", en PACHANO, Simón (Coord.), *Ibid.*, p. 76.

²⁸MATUS, *Ibid.*, p. 129.

²⁹MATUS, *Ibid.*, p. 128.

Aunque sin la prioridad política, las reformas de los parlamentos han tenido una matriz similar: cambios en los marcos normativos, apoyo a las bibliotecas y archivos legislativos para crear un sistema de información, reestructuración administrativa, equipamiento informático y fortalecimiento a comisiones y asesorías. Por cierto, estos esfuerzos tampoco han resultado irrelevantes pues, es de reconocer, sí han coadyuvado a una mayor transparencia e interacción con la ciudadanía. Pues, "los cambios (...) en sus condiciones de operatividad pueden llegar a producir, de hecho, modificaciones en su funcionamiento político. Una reestructuración de los sistemas de toma de decisiones, o incluso de los procedimientos internos, puede producir mutaciones importantes en la distribución del poder político al interior de un Congreso"³⁰.

Por supuesto, en esta modernización las NTIC han jugado un papel relevante, porque la digitalización de las bibliotecas y archivos legislativos facilitan la gestión legislativa y mejoran, también, los procesos de formación de la ley.

Su uso también es sustantivo para la difusión y acceso a las actas íntegras de las sesiones, que registran la asistencia, intervenciones y votaciones de los congresistas, y por ello, permiten la petición de cuentas.

Y, por supuesto, las NTIC son valiosas para abrir o ampliar los espacios de interacción y contacto entre ciudadanos y legisladores.

Para matizar las perspectivas que apuestan a la modernización como un medio de mejorar la percepción de la ciudadanía en los congresos, cabe indicar que, al menos en los casos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica y del Congreso de la República de Perú, tal cosa no sucedió.

El parlamento costarricense provee en su sitio web (www.racsa.co.cr/asamblea/) una serie de mecanismos de participación ciudadana, incluida la Oficina de Iniciativa Popular, que ha sido el canal para que propuestas de ciudadanos se hayan convertido en leyes. Además de esta oficina, la Asamblea de Costa Rica ofrece el chat con los legisladores y la posibilidad de tomar contacto con ellos por medio de sus correos electrónicos, que están publicados en ese portal.

La Oficina de Iniciativa Popular funciona desde 1999 para "ofrecer mayores espacios de participación ciudadana en la Asamblea Legislativa, procurando con ello contribuir a mejorar los índices de aceptación y de legitimación institucional"³¹. En esta dependencia, los ciudadanos pueden obtener información inmediata sobre los proyectos de ley en trámite, las órdenes del día, la legislación aprobada, la integración de comisiones permanentes y especiales, la programación de sesiones, las actas del plenario y de las

³⁰OELCKERS, Osvaldo, "Tópicos modernización del poder legislativo", Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, en «www.worldbank.org/devforum/files/modernizacion.doc»

³¹Ver en www.racsa.co.cr/asamblea/iniciativa/iniciativa.htm

comisiones y toda la información que se encuentre en la red de informática de la Asamblea Legislativa. Tanto los individuos como las instituciones pueden solicitar esa información por teléfono, correo electrónico o en forma personal.

Esa oficina también recibe sugerencias, propuestas y anteproyectos de ley de parte de cualquier persona, incluidos menores de edad, que son entregados a los diputados. En caso de que estas iniciativas fuesen acogidas por los legisladores, los proponentes son informados de inmediato.

La promoción de los espacios de participación ciudadana en la Asamblea Legislativa es el objetivo de esa oficina, así como facilitar la comunicación de los ciudadanos con sus representantes y su interacción en el proceso de formulación, discusión y análisis de las leyes.

Desde su creación, en 1999, esta oficina ha recibido 425 propuestas de legislación, de las cuales 256 han sido retiradas por distintos diputados y diputadas para su estudio. De éstas, 33 iniciativas se han convertido en proyectos de ley y 4 son leyes de la República.

Cuadro N° 1: Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular (abril 13 de 1999 a abril de 2005)

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Número	66	46	69	75	81	72	16	425

Fuente: Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa, Costa Rica, a mayo 23 de 2005.

Cuadro N° 2: Iniciativas recibidas en la Oficina de Iniciativa Popular (abril 13 de 1999 a julio 31 de 2004)

Iniciativas recibidas	380
Retiradas para estudio	256
Iniciativas convertidas en proyectos de ley	33
Proyectos que ya son ley	4

Fuente: Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa, Costa Rica, a mayo 23 de 2005.

La distancia entre el número de iniciativas recibidas y las puestas en la corriente legislativa, así como con las que se convirtieron en leyes "obedece a que las iniciativas que se presentan en esta Oficina no resultan vinculantes para las y los legisladores"³². Para acercar esos índices, sería necesario "mayor divulgación (para informar y formar para la participación) y simultáneamente mayor compromiso de las y los diputados para considerar y estudiar las propuestas sociales, entendiendo que con ello legitiman más su acción política"³³.

³²URBINA MOHS, Sandra, coordinadora, Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa, Costa Rica, en entrevista por correo electrónico (sumohs@congreso.aleg.go.cr) del 17 de enero de 2005.

³³URBINA MOHS, *Ibíd.*

Es diversa la temática de las iniciativas presentadas, así como su ámbito, que va de lo individual a lo nacional, pero predominan las de "corte social"³⁴. En la Oficina de Iniciativa Popular, las propuestas ciudadanas son valoradas como "una interesante mezcla de asuntos y temas a título individual o colectivo, en donde lo verdaderamente importante desde nuestra perspectiva no es tanto el valor jurídico en sí mismo (al menos por ahora), sino, por un lado el proceso de transformación cultural y mental para exigir como derecho lo que hoy pedimos como favor, y por otro las ideas creativas y renovadoras que se generan en la sociedad civil"³⁵.

No obstante, "la opinión de las personas en las últimas encuestas nacionales de opinión, resultan desfavorables para la labor de la Asamblea Legislativa. La percepción de la población costarricense es que la Asamblea Legislativa son únicamente las y los diputados y emiten opinión en razón de su desempeño"³⁶.

Apuntar a un mejor desempeño de la legislatura y de sus miembros implicará, así como en el caso de la participación ciudadana, "una transformación cultural, que a su vez constituye un proceso. [pues] no termina"³⁷. Un proceso de doble vía, además, que transforme la actitud ciudadana, para que se sienta motivada a participar, y que modifique las prácticas de los legisladores y ellos se sientan obligados a responder como la ciudadanía espera.

Así como en el caso costarricense, el sitio del congreso peruano (www.congreso.gob.pe/) también brinda oportunidades de acceder a información relevante, para promover la transparencia y la participación ciudadana, y ofrecer capacitación cívica.

En lo informativo, permite el acceso a las agendas legislativas (anual, semanal y del Pleno), al orden del día, actas, informes sobre los proyectos, y los trámites en las comisiones. También está disponible el plan estratégico del congreso y publicaciones, entre otras. Para las consultas los interesados pueden escoger entre inglés, español y quechua.

En la sección "transparencia en el Congreso" los ciudadanos pueden acceder a información administrativa y parlamentaria; conocer los acuerdos por mes, los votos por sesión y los votos por congresista. El sitio contiene, además, enlaces con las comisiones investigadoras de casos de corrupción y de delitos económicos.

La participación puede ser posible por medio de inscripciones en listas de correos, foros legislativos, talleres participativos, cabinas públicas, cursos a distancia y el parlamento virtual peruano. La Oficina de Orientación y Participación Ciudadana se encarga del mantenimiento del parlamento

³⁴URBINA MOHS, Ibid.

³⁵URBINA MOHS, Ibid.

³⁶URBINA MOHS, Ibid.

³⁷URBINA MOHS, Ibid.

virtual. Ella actúa como moderadora, por lo cual observa el debate y, si lo valora como importante, lo traslada a las comisiones o a los congresistas³⁸.

"El Congreso de la República proporciona este espacio para que puedan interactuar en el proceso legislativo, dado que su intervención revitaliza la democracia. Hemos creado los mecanismos para canalizar sus opiniones, sugerencias, denuncias, pedidos y propuestas" consta en una de sus páginas.

Este sitio web surgió como parte del proceso modernizador llevado a cabo por ese parlamento. En él, las NTIC fueron utilizadas para facilitar el acceso y difusión de la información, a fin de favorecer la transparencia institucional y la participación ciudadana.

Pese a este esfuerzo, el boletín "Ojo ciudadano en el Congreso"³⁹ entrega la siguiente información estadística, obtenida de encuestas sobre la aceptación del parlamento peruano, que da cuenta de la baja aprobación de esta institución por la ciudadanía de ese país.

Cuadro N° 3: Aceptación ciudadana del parlamento peruano (enero de 2001 a marzo de 2004)

Fechas de las encuestas	Porcentaje de aprobación
Enero de 2001	30%
Setiembre de 2001	51%
Diciembre de 2001	38%
Enero de 2002	38%
Marzo de 2002	40%
Diciembre de 2002	25%
Enero de 2003	25%
Mayo de 2003	13%
Marzo de 2004	8%

Fuente: "Ojo ciudadano en el Congreso", Boletín informativo del CONSODE, Año 2, N° 3, abril 2004, Lima.

El Consorcio Sociedad Democrática (CONSODE)⁴⁰, editor del boletín señala que "los congresistas no logran la confianza mayoritaria de los ciudadanos" e insiste en que la "falla no está en cómo informen los medios sino en cómo el propio parlamento se relaciona con los ciudadanos".

³⁸CEVASCO, José Francisco, "El Congreso del Perú: Un modelo de modernización", Lima, 1998, disponible en «www.congreso.gob.pe/biblio/libros/cevasco/indice.htm»

³⁹"Ojo ciudadano en el Congreso", Boletín informativo del CONSODE, Año 2, N° 3, abril 2004, Lima, disponible en «www.cajpe.org.pe/publicaciones/ojociudadano3.pdf.»

⁴⁰Son parte del CONSODE 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).

Son cuestionadas, por ejemplo, ciertas prácticas de los congresistas como las de presentar proyectos de ley "sin privilegiar la calidad y el análisis de costos y beneficios", ni preocuparse por aportar adecuadamente al sistema jurídico, sino solo por el afán de competir por figurar entre los más "productivos".

El CONSODE puntualiza, además, que la deficiente percepción del congreso peruano no guarda relación con el alto presupuesto de este parlamento, el más alto de la región andina. Y añade que es urgente el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de elaboración de los proyectos de ley y el control social sobre la actividad legislativa. Sostiene, también, la necesidad de institucionalizar la carrera de asesor parlamentario como un medio para mejorar la calidad de la gestión legislativa.

Frente a estas informaciones, además de ratificar la limitación de la efectividad de reformas que se restrinjan a lo instrumental y operativo, encuentro el problema de la relación de los parlamentos con la ciudadanía, por cuyas características, los partidos y agrupaciones políticas seleccionan a los candidatos a la legislatura, basados en la popularidad y no en la capacidad, lo cual conduce a que lleguen a los congresos personas no calificadas pero sí muy "conocidas".

La modernización en el Congreso Nacional

Como en la mayoría de parlamentos del continente, el Congreso ecuatoriano emprendió en un proceso de modernización, cuyo eje fue el equipamiento informático y tecnológico.

El proyecto se dirigía a mejorar los procesos internos del Congreso en cuanto al procesamiento de leyes, seguimiento de los proyectos y proporcionar a los diputados instrumentos para la legislación. Otro objetivo era transparentar el proceso hacia la ciudadanía⁴¹. Hay quienes consideran que el proyecto no se ejecutó y que ello responde a que "no les conviene a los partidos ni a los diputados tener un congreso que funcione con transparencia"⁴². Otra interpretación para explicar tal situación señala que "el propio clientelismo hizo que los equipos que debían encargarse del proyecto no fueran equipos técnicos, como debían ser, sino equipos políticos, de los partidos que se sucedían en la Presidencia del Congreso que, además, duraba un año"⁴³.

El proyecto de modernización del parlamento ecuatoriano fue presentado al BID en setiembre de 1993. El Banco envió una misión al país en diciembre de ese año y designó al personal para que elaborara el proyecto, conjuntamente con una contraparte nacional, en mayo de 1994⁴⁴.

⁴¹PACHANO, Simón, sociólogo, docente-investigador de la FLACSO, en entrevista del 10 de marzo de 2004.

⁴²PACHANO, *Ibid.*

⁴³PACHANO, *Ibid.*

⁴⁴VER nota al pie en PACHANO, Simón, *op. cit.*, p.76

El denominado "fracaso" del proyecto de modernización es imputado en el Congreso ecuatoriano a que "fue mal negociado" en términos económicos⁴⁵. Mientras en Perú, su proyecto de modernización parlamentaria ascendió a los 3 millones de dólares, en Ecuador el costo total llegó a los 600 mil dólares. En Perú, solo el 10% (300 mil dólares) aportó el Congreso, pues el 90% lo dio el BID. En Ecuador, el BID entregó el 50% y el país el otro 50% del proyecto.

Los recursos que entregó el BID al Congreso Nacional fueron destinados a comprar computadoras pero no se invirtió en software ni en establecer la red. "Incluso el orden del día se siguió haciendo en mimeógrafo"⁴⁶.

En 1998 arrancó en el Congreso Nacional un nuevo proceso de adquisición de computadores, para proveer de conectividad a los legisladores. "Las PC que el Congreso tenía para uso de los legisladores eran tan obsoletas que no tenían capacidad para conectarse a la Internet". Demoraron dos años en tal contratación, por lo que cuando les entregaron los equipos, en 2000, ya estaban relativamente caducos⁴⁷.

En 2000, con la inauguración del sitio web, el Congreso Nacional incorporó oficialmente el uso de las NTIC a su gestión. Sin embargo, tal acontecimiento no suscitó el interés de los diputados.

En marzo de 2002 comenzó una segunda etapa, con la configuración de una intranet, para uso exclusivo de los legisladores, por medio del Sistema de Información Legislativa (SIL). A través del SIL los diputados podían acceder a las actas de las sesiones, y realizar un seguimiento de los proyectos de ley en las comisiones, desde su ingreso. Los diputados también disponían de correo electrónico institucional.

En marzo de 2003 se produjo un incendio que destruyó toda la infraestructura de datos, como consecuencia de lo cual el Congreso retornó a la situación anterior a 2000. Hacia mediados de 2003 el Congreso entregó a cada diputado una computadora portátil, pero ya entonces no existía la infraestructura de red. En julio de 2004 volvió a ser habilitado el sitio web, como consecuencia de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y por temor a las críticas de que habiendo legislado sobre ello, el Congreso no tuviera su página web.

El sitio web del Congreso de Ecuador (www.congreso.gov.ec/)⁴⁸, únicamente provee cierta información sobre los legisladores, autoridades del Congreso,

⁴⁵El boletín "Ojo Ciudadano en el Congreso" niega que exista una relación entre el nivel de aprobación social de un parlamento y su presupuesto. Cita como ejemplo los casos de los congresos de Chile y Colombia, con presupuestos menores que el de Perú, pero con mayores niveles de aceptación ciudadana que la legislatura peruana: 30% y 26% respectivamente.

⁴⁶PACHANO, en entrevista, *Ibid.*

⁴⁷GOYES, Solanda, socióloga, ex asesora parlamentaria, directora de la Fundación Equidad y Desarrollo, en entrevista del 19 de marzo de 2004.

⁴⁸Información a esta fecha, junio de 2005.

conformación de los bloques legislativos y de las comisiones, historia del parlamento, la Constitución, la Ley de la Función Legislativa, el Código de Ética, el reglamento interno y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Otras secciones son las de archivo, información sobre el trámite legislativo, noticias, extractos de las sesiones y el orden del día. Hay un listado de los proyectos presentados y el estado de su trámite. Por medio de un sistema de búsqueda se puede conocer qué proyectos han presentado los diputados y leer los textos. También ofrece un detalle de los viajes realizados por los legisladores, así como de los dineros entregados por viáticos y para pasajes. No permite el acceso a las actas de las sesiones del Pleno y de las comisiones, por tanto, no se pueden conocer los pronunciamientos, votaciones y asistencia de los legisladores. Falta también la publicación de los informes para primero y segundo debate, así como información sobre el personal que labora con los diputados y en las comisiones, y sus remuneraciones. Otra información relevante y dirigida a la aplicación de la contraloría social, pero que está ausente, es la publicación de los planes de trabajo de los diputados, ofrecidos en sus campañas electorales, para ejecutar en la legislatura.

El portal de la legislatura ecuatoriana tampoco ofrece posibilidades de interacción con la ciudadanía. La información que contiene es muy escueta y, adicionalmente, un porcentaje significativo de ella carece de valor público, entendido éste como aquel que permite que la información entregada a la ciudadanía sea relevante y propicie un uso con sentido, y no simplemente constituya un conjunto de datos que carezcan de significación. En octubre de 2004 los legisladores volvieron a contar con el servicio de Internet y una intranet que les permite acceder a ciertas leyes.

El retraso en la habilitación del sitio web, de la intranet y de la prestación del servicio de Internet fue atribuido a insuficiencia de recursos económicos y a problemas de orden técnico en el acondicionamiento de las nuevas instalaciones del Congreso, tras el siniestro. Pero también a la ausencia de "voluntad política" de los congresistas y de las autoridades del Congreso para realizar tales trabajos, debido, supuestamente, a no estar al tanto de la utilidad que el uso de las NTIC les prestaría en su gestión legislativa, como a que los diputados no tienen un conocimiento suficiente sobre los beneficios de las NTIC.

La indiferencia de los diputados también fue interpretada por no estar ellos interesados en que el Congreso trabaje de mejor manera. "A lo mejor [a los diputados] les interesa vivir en el desorden porque éste les provee de ciertos privilegios. El rato en que esté ordenada la casa, cuando todos los legisladores accedan a la información en igualdad de condiciones, muchos perderán esos privilegios"⁴⁹.

Como un elemento adicional cabe indicar que en el Congreso no hay ninguna comisión especializada para legislar sobre el campo de las tecnologías de información y comunicación, y menos aún sobre lo que sería la "sociedad del conocimiento".

⁴⁹GOYES, *Ibid.*

El modo como se desarrolló el proceso de provisión de NTIC al Congreso insinúa que tanto el personal técnico del parlamento (básicamente especializado en informática) y los legisladores, comparten la visión instrumental y convencional sobre las nuevas tecnologías, que subraya en el acceso y la conectividad, por tanto priorizan el cableado y los equipos, en lugar de la apropiación social, por medio del entrenamiento y los aprendizajes, para generar usos relevantes. Con una variación: los técnicos asignan a las tecnologías la condición de artefactos con propiedades casi mágicas, que por sí solas modificarán prácticas y conductas políticas y transformarán la opacidad en transparencia, el desorden en orden, la desinformación en información con valor agregado. Desestiman el peso del factor humano, e ignoran el papel de los usuarios, en este caso los diputados, y la necesidad de que sean ellos quienes definan los usos más pertinentes, para el enfrentamiento y resolución de sus problemas.

Desde esta perspectiva, el retraso en la recuperación del acceso y conectividad tras el incendio, podría sugerir la falta de una demanda interna, que surgiría de la determinación de la legislatura de enfrentar sus problemas, a través del uso de las NTIC, y modificar su realidad. La irrupción de las tecnologías de información y comunicación en el parlamento fue consecuencia de un interés exógeno por modernizarlo. Faltó, entonces, como lo expresa Camacho⁵⁰, ubicar qué problemas legislativos eran (y son) relevantes para los actores políticos y preguntarse como podían las NTIC contribuir a encararlos.

De otro lado, examinar el desarrollo de estos hechos a la luz de la "crisis de la representación" muestra el desfase de los "circuitos comunicacionales"⁵¹ de la representación política, que limita los flujos de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes, en especial en el ámbito de la acción de gobierno. Este desajuste es alimentado por la instantaneidad -a la cual ya está habituada la sociedad- con la que los medios informativos difunden la actividad política y que contrasta con el ritmo con que el Congreso procesa las demandas ciudadanas. El problema es mayor aún, por cuanto son los medios los que crean los espacios para el encuentro entre los representantes y los ciudadanos, a falta de la acción de los partidos políticos que ya no tienen capacidad para cumplir con este cometido.

Por sus características de sincronía y virtualidad, ciertos usos de las NTIC por parte de los legisladores podrían contribuir a la disminución de tal distancia, tanto por la instantaneidad que las distingue, y que coadyuvaría a que el Congreso pudiera responder en menor tiempo del que su aparato administrativo y burocrático le permite, como por la interactividad que ellas pudieran desplegar y que complementarían la velocidad de respuesta. Siempre y cuando, reitero, los legisladores estuvieren interesados en ello y supieran para qué y cómo usarlas, es decir, emprendieran en una apropiación de las NTIC a través de usos relevantes para ellos.

⁵⁰CAMACHO, Kemly, "Internet, ¿una herramienta para el cambio social? Elementos para una discusión necesaria", Fundación Acceso, San José, «www.acceso.or.cr/publica/telecom/»

⁵¹PORRAS, Antonio, "El orden comunicativo de la representación política" en PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, El debate sobre la crisis de la representación política. Tecnos, 1996, Madrid, p. 149.

Además de la conectividad y la accesibilidad, en el Congreso se ha intentado introducir tecnologías para contribuir al debate más transparente y responsable de los diputados. En 2002, el Departamento de Sistemas presentó una propuesta a la Presidencia del Congreso para reformar el reglamento interno del Congreso y, así, abrir paso a la implementación de un registro de los tiempos de permanencia de los diputados en el Pleno del Congreso. Controlar la estancia de los legisladores en el Pleno tenía como objetivo que sus votaciones se produjeran sobre la base del debate y no por un telefonazo del jefe de bloque que les recomendara votar por el sí o por el no, sin que tuvieran ningún conocimiento de lo que se estaba discutiendo. Y se relacionaba la presencia de los diputados en el Pleno con el pago de las sesiones.

Para que la verificación fuera efectiva, se planteó la posibilidad de instalar puertas biométricas⁵², con temporizador, para conocer exactamente el tiempo de asistencia de los diputados al salón de sesiones; cuándo se ausentaban de él, por cuánto tiempo, y cuándo regresaban. También se pensaba instalar cámaras que ayudaran en este control. Ese proyecto tampoco pudo ejecutarse, pues no hubo consenso entre los diputados para permitir aquel cambio en el reglamento.

La explicación de los diputados de no haber ejecutado la instalación de aquel sistema biométrico es que "el problema del incendio del edificio del Congreso trastocó una serie de cuestiones que seguramente estaban programadas y todos los recursos se tuvieron que destinar a la reconstrucción del edificio del Palacio Legislativo"⁵³.

Otra iniciativa, auspiciada por el Departamento de Sistemas, es la implementación de la votación electrónica, que está prevista una vez que el salón del Pleno sea refaccionado. Mediante un convenio suscrito por el Congreso, el gobierno alemán dotará del cableado para ese salón, que incluirá la instalación de puntos de red en las curules de cada diputado. El objetivo es evitar que los diputados cambien sus votaciones, y actúen con más coherencia.

Esa propuesta no contempla consignar el modo como votan los diputados, algo que ellos rechazan, porque no tienen ningún interés en transparentar sus posiciones o que se las contraste con sus discursos.

Como se puede apreciar, en las instancias de apoyo técnico del Congreso domina la noción de que la incorporación de tecnologías contribuirá a mejorar los procesos legislativos e incrementará su transparencia. Incluso afirman que el Congreso de Perú, con la ayuda de los sistemas informáticos, "pasó de ser una institución con la más baja credibilidad a ser una de las de mayor confianza en la sociedad". Por cierto, este argumento ya fue refutado por investigaciones citadas en páginas anteriores.

⁵²Las que identifican mediante las huellas dactilares.

⁵³SERRANO, Segundo, diputado y vocal del Consejo Administrativo de la Legislatura (a la fecha del diálogo), en entrevista, noviembre 9 de 2004.

En otras áreas, no obstante, se percibe que además de la actualización tecnológica es indispensable en el Congreso una "reforma en todo sentido para que funcione bien y genere una gestión que satisfaga a la ciudadanía"⁵⁴ y disminuya el distanciamiento de los legisladores -los representantes- de sus representados, apenas consiguen su adhesión y dejan atrás el momento electoral. Luego de lo cual, el único contacto que establecen es a través de los medios de información. Para ello, dicen, "hay que recomendarles a los diputados que utilicen las NTIC como nuevos mecanismos para legislar, inclusive porque les acerca y vuelve chiquito al Ecuador y luego el mundo. Con las NTIC uno puede tener la opinión de todo el mundo en minutos. Se puede tener acceso y comunicación con provincias lejanas y no concentrarse solo en Quito"⁵⁵.

Por cierto, entre la ciudadanía organizada persiste el convencimiento de que con la tecnología disponible toda la información podría estar en intranet y en bases de datos, por lo cual no sería demasiado complicado que el Congreso y los legisladores trabajaran en una reingeniería total de los sistemas de información, no solo por los ciudadanos sino por ellos mismos. Pero el mayor obstáculo es su "falta de disposición a la transparencia"⁵⁶.

El problema, como lo señala Pérez Tapias⁵⁷, es que las instituciones del sistema político, como los partidos, tienen estructuras verticales, que se traducen en opacidad, y que son lo contrario de la horizontalidad propia de los movimientos sociales y de las ONG. Los legisladores son fiel imagen de lo que son sus partidos. Entonces, ¿por qué van a buscar la transparencia y la interactividad que les pudieran aportar el uso de las NTIC, de suyo también más horizontales y menos jerárquicas?

Las percepciones sobre los resultados de la llamada modernización del Congreso y las dificultades para concretar las otras iniciativas evidencian aspectos de las prácticas políticas de los legisladores, que están presentes en su gestión parlamentaria y en su relación con la ciudadanía, y que configuran las culturas políticas prevalecientes. También explican, parcialmente al menos, porqué los objetivos instrumentales de tal modernización no fueron alcanzados.

Percepciones de los diputados sobre las NTIC

Esta sección registra y analiza la información recabada en la encuesta que formulé y fue respondida por 38 diputados. A la luz de ella, encuentro evidencia empírica para asegurar que los diputados están relativamente familiarizados con lo que son las NTIC y con los usos y aplicaciones posibles

⁵⁴GOYES, *Ibíd.*

⁵⁵GOYES, *Ibíd.*

⁵⁶SIMON, Farith, abogado, consultor de la Fundación ESQUEL, participante en la formulación del Código de la Niñez y la Adolescencia, en entrevista del 26 de marzo de 2004.

⁵⁷PÉREZ TAPIAS, José Antonio, *Internautas y náufragos. La búsqueda del sentido en la cultura digital*, Editorial Trotta, Madrid, 2003, pp. 124 y ss.

de ellas. Digo relativamente, a partir de las respuestas de los legisladores a las preguntas que sobre esta materia dieron, y cuyos resultados examino a continuación⁵⁸.

Las interrogantes se propusieron averiguar qué son las NTIC para los legisladores, cuáles son los conceptos que manejan sobre ellas, cómo usan las NTIC en la gestión legislativa, su interés por fomentar su uso, y la valoración que tienen sobre ellas.

Para conocer qué es lo que los legisladores entienden por NTIC les planteé una pregunta de selección múltiple, para que ellos optaran por una o más respuestas. Y bajo la denominación común de herramientas coloqué soportes, medios de comunicación, recursos y aplicaciones, sin ninguna distinción, para obtener percepciones lo más cercanas a sus realidades comprensivas.

Los legisladores consideran como NTIC, y sin establecer ninguna diferencia entre ellos, a elementos tan diversos como soportes (computador, teléfono celular); medios de comunicación (Internet, intranet); recursos (la web) y aplicaciones (correo electrónico, videoconferencia, chat, foros de discusión).

Conforme las respuestas, la mayoría asimila como NTIC la web (15,2%), el correo electrónico, el celular, la Internet (13% cada uno), las videoconferencias (11,9%) y el computador (9%). Estos, sumados, obtuvieron el 75,3% de menciones como NTIC.

Es relevante el reducido porcentaje de menciones que recibió la intranet (5,9%), cuando ella es uno de los medios que dispone el Congreso desde 2002, y fue puesta al servicio de los legisladores al mismo tiempo que el acceso a la Internet y al correo electrónico. Levemente le supera el chat (6,5% de menciones) y es ligeramente mayor al porcentaje de menciones de los foros de discusión (4,8%). Es curioso, también, que haya sido mencionada como tecnología de información y comunicación la multimedia (6,5%), así como el satélite (0,5%).

La intranet es un medio que puede facilitar el acceso de los legisladores y equipos de asesores a legislación, actas, proyectos de ley e informes y su uso puede incrementar la calidad de las propuestas legislativas que presenten.

El chat es uno de los dispositivos que parlamentarios del continente, como los asambleístas de Costa Rica y los senadores chilenos, por ejemplo, utilizan frecuentemente para dialogar con los ciudadanos y escuchar sus comentarios, proposiciones e inquietudes. Los foros de discusión son, en tanto, espacios deliberativos, de construcción colaborativa, y donde el respeto y la influencia van de la mano con el conocimiento y pertinencia que

⁵⁸No encontré que la pertenencia a un partido o movimiento político marcara diferencias en las percepciones de los diputados sobre las NTIC, salvo el caso de Pachakutik.

reflejan las intervenciones, y no asociadas a los cargos y las dignidades de los participantes.

Los datos me sugieren que entre los legisladores hay un conocimiento impreciso sobre las NTIC, y que por ello no hacen ninguna distinción entre el celular y la web o el correo electrónico y el computador. La pregunta para indagar sobre qué concepto de las NTIC tienen los diputados recibió 37 respuestas distintas, prácticamente una por legislador. Esta diversidad ahonda la percepción inicial, sobre lo relativamente difuso que es su conocimiento sobre las NTIC, así como su restringida comprensión y la limitada familiaridad que revelan sobre sus usos y aplicaciones. Explica también, por lo menos de modo relativo, su desinterés por usarlas, pues ignoran qué son y qué pueden obtener de ellas. Muestra, además, la heterogeneidad de sus conocimientos e insinúa la necesidad de recibir un entrenamiento y capacitación para que puedan apropiarse de las NTIC y visualizar, con mayor precisión, para qué y cómo sus usos les serían beneficiosos.

Permite comprender, también, la no diferenciación que hacen, como lo registraba anteriormente, entre el celular y la web o el correo electrónico y el computador.

En el cuadro que sigue, anoto las respuestas de los diputados, de acuerdo con la mayor o menor pertinencia con respecto del concepto de NTIC que manejo en este estudio⁵⁹ y por el cual las concibo como sistemas que por la convergencia tecnológica y la digitalización permiten una comunicación en tiempo real, uni o multidireccional e interactiva, a pesar de las distancias, por lo cual transforman las percepciones humanas convencionales sobre el tiempo y el espacio.

De 37 respuestas en total, el 27% reflejó una comprensión bastante completa sobre qué son las NTIC; el 13,5%, cierta aproximación, y el 59,4%, prácticamente ninguna.

Las primeras están calificadas como "pertinentes", las segundas como "algo pertinentes" y las terceras como "no pertinentes". Y, como se puede desprender de la lectura de estos conceptos, algunos de ellos parecen obtenidos de enciclopedias.

Cuadro N° 4: Concepto de las NTIC

Pertinentes
1 Nuevas herramientas que permiten acceso fácil y rápido a la información por medio de tecnología de fácil alcance.
2 Tecnologías que permiten entrar o salir con información en el menor tiempo posible a cualquier lugar del mundo, con mayor eficacia.
3 Nuevas técnicas de información con alcance masivo e inmediato.

⁵⁹Las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) son un producto "del acercamiento entre las tecnologías de la informática, de las telecomunicaciones y del audiovisual", y los sistemas en cuyo desarrollo juega un papel clave la digitalización que facilita la "convergencia tecnológica", y la integración de medios y soportes.

4 Herramientas para transmitir y obtener información siempre que tenga visión de qué buscar.
5 Utilización de la telemática en la información.
6 Aplicación de la micro electrónica para la emisión, decodificación y recepción de unidades de información virtual o diferidas.
7 Avances de la ciencia, basados en la electrónica, que permiten ahorrar tiempo, procesar información y mantenernos más comunicados e informados.
8 Últimas tecnologías que permiten la información y comunicación a niveles más rápidos y en volúmenes inimaginables.
9 Son tecnologías que facilitan la transmisión de datos y permiten a la distancia la discusión entre personas, expertos, etc.
10 Tecnologías aplicadas a dinamizar proceso de intercomunicación.

Algo pertinentes
1 Tecnologías con el concepto de tenernos "más informados".
2 Formas personales y privadas para mantenerse informado.
3 Agilitan el envío y recepción de información.
4 Herramientas para la información y la comunicación en todos sus ámbitos.
5 Descubrimiento de la nueva era de la comunicación y herramientas de trabajo.

No pertinentes
1 Método informativo
2 Imprescindibles para desarrollar la información y la comunicación.
3 Herramientas por las que se puede acceder a información internacional.
4 La rapidez y prontitud a la información para la comunicación.
5 En un mundo globalizado, la información tecnológica es vital.
6 Nos permiten estar al tanto de la información.
7 Aceleran el proceso de conocimiento e información.
8 Imprescindibles.
9 Importantes para este mundo moderno y globalizado.
10 Herramientas asistentes para una buena gestión.
11 Necesarias en la era actual.
12 Herramientas de trabajo en esta época moderna.
13 Herramientas que aportan a un trabajo más eficiente y eficaz.
14 Son imprescindibles para los negocios y todas las actividades.
15 Eficientes y rápidas, descubren los secretos escondidos del mundo.
16 Permiten optimizar recursos económicos y humanos y agilizar procesos.
17 Avance de la comunicación rápida.
18 Expresión de modernidad comunicacional.
19 Ayudan al desarrollo de información y comunicación para mejorar nivel profesional.
20 Arma de doble filo: llevan al conocimiento pero a la vez limitan destrezas
21 De élite y con orientación preestablecida.
22 Nuevas tecnologías como Oracle HD, Aces 400, con interfase han generado revolución de intercomunicación con redes inalámbricas.

Fuente: encuesta a diputados del Congreso Nacional (marzo/mayo de 2004).

Conocer los usos de las NTIC en la gestión legislativa fue otra inquietud planteada a los diputados. La mayoría de legisladores (84,2%) declaró ser usuario de las NTIC. Solo un 15,7% dijo que no lo era. El alto número de legisladores que afirmó utilizar las NTIC seguramente indica tanto al relativo conocimiento como las diversas percepciones que tienen sobre ellas.

La Internet y el correo electrónico son usados por el 21,3%, cada uno. El 15,7% indicó utilizar el celular y el 11,2% el computador. El 10% se identificó como usuario de la web. El 5,6% señaló la multimedia y el 2,2% las teleconferencias. El 1,1% anotó la intranet, la página web y otro tanto al chat. Un relativamente alto 8,8% mencionó que no usa ninguna de estas tecnologías. Me llamó nuevamente la atención el mínimo uso que los diputados hicieron de la intranet, dado que por ella, teóricamente al menos, podían acceder a las actas de las sesiones y a los proyectos de ley, para proceder a su seguimiento. Quizá su limitado uso obedeció a que la intranet estuvo disponible solamente durante dos meses, en el período legislativo que arrancó en enero de 2003.

Las respuestas, en general están relacionadas tanto con las percepciones y las concepciones que los legisladores tienen sobre las NTIC, como con las razones por las cuales las usan, y las características que les atribuyen.

Sobre las razones del uso de las NTIC, todos los diputados privilegiaron la "rapidez", "agilidad" y "facilidades" que ellas les ofrecen en el plano de la difusión, procesamiento y recolección de información y para el desarrollo de su trabajo, cualidades que corresponden justamente a las de la Internet y del correo electrónico. Un 39% priorizó la "mayor rapidez para el acceso, intercambio y difusión de información"; el 32%, la "facilitación y agilización del trabajo"; el 25%, la "rapidez en la comunicación" y las "facilidades para los contactos e interacción", y el 3,5% la "optimización de recursos y tiempo".

Esos motivos también guardan relación con las características del celular y de los computadores, los segundos artefactos más usados.

Las razones que los congresistas expusieron para la no utilización de las NTIC en su gestión fueron: "la Función Legislativa no cuenta con servicio de Internet" (67%); la "dificultad de acceso y falta de recursos" (16,7%), y "la gestión se la realiza por escrito y no se han aprobado actividades electrónicas" (16,7%)⁶⁰.

En la encuesta incluí una pregunta de selección múltiple para conocer qué características les atribuyen los diputados a las NTIC. En ella integré, sin ninguna diferenciación, propiedades de las NTIC y posibles usos de ellas.

Curiosamente, los rasgos más señalados fueron los relacionados con los usos, en especial los vinculados con la información y los datos (61,5%). Así, el 17,9% destacó que "difunden información", el 12,9% que "procesan información", el 9,3% que "recogen información", el 10,7% que "almacenan datos" y el 10,7% que "trasmiten datos".

En cuanto a las propiedades, el 37,2% enfatizó en alguna de ellas: el 12,9% estableció que son "virtuales", el 10% que son "digitales", el 7,9% que son "electrónicas" y el 6,4% que son "interactivas".

⁶⁰Al momento de aplicar la encuesta no estaba rehabilitada la red, ni había acceso a la Internet.

Examinar las características que los diputados destacaron me permitió comprender, también, las razones de sus usos. Así, las numerosas menciones a particularidades vinculadas con la información y los datos se relacionan con los usos de las NTIC por parte de los legisladores, surgidos por su interés de dar a conocer su trabajo y mantener un alto perfil en la escena pública. En tanto, las escasas menciones a la interactividad, una de las cualidades más sobresalientes de las NTIC, al señalar un uso unidireccional de tales tecnologías, pudiera revelar el desinterés de los legisladores por aprovechar esta cualidad e interactuar con la ciudadanía.

Cabe apuntar que el interés particular de los diputados por la difusión, en su afán de comunicar su gestión a sus audiencias, tiene un sentido unidireccional. Por otro lado, la difusión acentúa un uso instrumental, pues no visualiza al otro como sujeto, sino como "receptor" (pasivo, por tanto). En contraste, la interactividad, al ser por lo menos de ida y vuelta, cuando no multidireccional, reconoce a los otros como sujetos (activos e iguales, por tanto) y puede propiciar una "acción comunicativa". Sin embargo, la difusión podría, de modo simultáneo y aún sin proponérselo, suscitar el intercambio y la participación de esos públicos receptores, al entregarles información que pudiera serles relevante y motivadora.

Esa tensión entre ambas dimensiones (difusión e intercambio de información) también podría derivar en acciones complementarias si se plasmara en modalidades que las conjugue, como pudieran ser las conferencias virtuales, grupos o foros de discusión e incluso el chat. El desarrollo de estas actividades, sin embargo, exige un conjunto de recursos cognitivos, de entrenamiento, de tiempo y de organización que podrían erigirse en barreras para su ejecución.

Otra inquietud indagada a los legisladores fue la de para qué actividades de su gestión legislativa son útiles las NTIC. Las más mencionadas fueron las relacionadas con la "difusión, obtención e intercambio de información" (46,9%), seguidas por las de "comunicación y contactos" (20,2%). Porcentajes marginales recibieron otros usos como la "investigación y consultas" (5%), "socializar proyectos" (3,7%), "comparar legislación" (2,5%), "gerenciar el despacho" (1,2%). Incluso actividades administrativas como "envío y recepción de correspondencia" (3,7%), "archivar" (1,2%) y "hacer citas" (1,2%) obtuvieron muy pocas menciones.

Como se aprecia, se reiteró en lo referido a la difusión y obtención de la información. La tendencia se mantuvo, relativamente, en la identificación de actividades no experimentadas, pero para cuya ejecución pudieran serles útiles las NTIC. Las que recibieron más menciones fueron las que reiteraron en lo informativo (28,4%): "búsqueda de información" (14,2%), "difusión de información al público" (10,7%) y "transferencia de información" (3,5%).

Fueron mencionados, también, otros usos inéditos que sugieren el potencial de las NTIC, si es que se produjera una "apropiación social" y "usos con

sentido" de ellas⁶¹. Entre estos nuevos usos posibles son de destacar los que se refieren a iniciativas como "desarrollar debates nacionales sobre proyectos de ley" y "organizar grupos de discusión sobre temas jurídico/políticos" (7,1% cada uno); "difusión virtual de derechos constitucionales", "vinculación con parlamentos" y "análisis comparativo de legislaciones" señaladas por un 3,5%, cada una. Un amplio 25% anotó la posibilidad de desarrollar "conferencias virtuales".

La encuesta también interrogó a los diputados sobre la utilidad de las NTIC para mantener contacto con la ciudadanía de sus ciudades, provincias y regiones. La percepción positiva fue compartida por el 84,2% de legisladores. El 7,8% demostró una percepción negativa.

Las modalidades útiles para mantener esos contactos estuvieron asociadas, preferentemente, con la difusión de información (30,2%) y el contacto con sus electores (45,4%). En el primer caso las menciones se distribuyeron así: "difusión directa y actualizada de labor legislativa" (27,2%); "envío de boletines por Internet o correo electrónico" (3%). En el segundo caso los señalamientos fueron: "comunicación y contactos con electores, autoridades, líderes de opinión, organizaciones sociales, medios informativos" (21,2%); "página web abierta a inquietudes de la ciudadanía" (15,1%); "teleconferencias sobre asuntos urgentes con grupos y organizaciones" (6%); "conocer necesidades de organismos públicos y privados y de las organizaciones sociales" (3%). Estas modalidades de uso podrían ser las preferidas como producto de la necesidad de los diputados de mantenerse visibles y en primer plano en las agendas de los medios, para no ser olvidados por sus electores y, más bien, ampliar el número de sus simpatizantes. Es curioso que un 18% haya mencionado como uno de los usos pertinentes el "conocer las inquietudes y necesidades de sus conciudadanos", así como las "necesidades de los organismos públicos y privados y de las organizaciones sociales". Curioso, pues podría remitir a las prácticas clientelares y demagógicas de los diputados, que "venden" su imagen ante sus electores, como representantes que pueden dar soluciones "concretas" a los problemas de las masas y hacer mucho más que "solo" legislar y fiscalizar.

Además de esos usos utilitarios, los diputados también señalaron otros, con un valor político. Entre estas referencias estuvieron: el "intercambio de información entre parroquias, cantones, ciudades, provincias" (9%); "rendición de cuentas" (6 por ciento), y "recibir observaciones a proyectos de ley" (3%).

⁶¹La categoría "uso con sentido" entendida como "el uso que relaciona las necesidades de los diferentes grupos sociales y la búsqueda de alternativas para resolverlas" por medio de las NTIC, y la categoría "apropiación social de las NTIC" como la adquisición de un "significado en la cotidianidad de los grupos sociales (...) para la generación de nuevos conocimientos que les permitan transformar las realidades en las cuales se encuentran insertos" (en "Otro lado de la brecha. Perspectivas Latinoamericanas y del Caribe ante la CMSI", publicación de la Red sobre el Impacto Social de las Tecnologías de la Información y Comunicación (RedISTIC), Editorial Ex Libris, Caracas, 2003).

Las respuestas que negaron la utilidad de las NTIC para propiciar el contacto con la ciudadanía indicaron como razones para tal percepción el "elitismo" y el "desconocimiento" por "la falta de instalaciones en provincias". Subyace en estas aseveraciones una suerte de preconcepto, al suponer que en las provincias, por las deficientes accesibilidad y conectividad, no es posible que las NTIC sean usadas por la gente. Contrastan con este preconcepto las investigaciones⁶² que revelan que fueron los migrantes quienes impulsaron en los años 90, el apareamiento de café nets, en provincias como Azuay y Cañar, y la presencia de cibercafés prácticamente en todas las localidades del país.

Como una ratificación del uso de las NTIC para la gestión legislativa y la percepción de que estas tecnologías son útiles para sus actividades y para mantener contacto con la ciudadanía se puede entender el alto porcentaje de diputados (89,4%) que declaró sentirse beneficiado por el uso de las NTIC. En contraste, el 2,6% negó cualquier provecho por su uso.

Estos beneficios fueron identificados con el "logro de una mejor gestión legislativa" (29%), desglosada en "mejor aprovechamiento del tiempo y [mayor] eficacia en gestión legislativa y de fiscalización" (17,1%); "agilidad en el trabajo" (11,4%), y "activar el trabajo legislativo, por difundirlo con mayor rapidez" (8,5%). Destacaron, por cierto, el "acceso más rápido a la información" (22,8%) y la "mayor comunicación con los electores" (22,6%).

Estos datos nuevamente develan el predominante interés de los legisladores por difundir su imagen y mantenerla visible entre sus posibles electores, que es un afán situado en el nivel instrumental.

Además de esos tres grandes ítems, los legisladores mencionaron otros beneficios como el "obtener observaciones para los proyectos legislativos" (5,7%); "presentar proyectos", "apoyar tesis, mejorar la comprensión de ellas" (5,7%) y "comparar datos con otras legislaciones" (2,8%), que son intereses de orden político.

Como corolario de la percepción positiva sobre las NTIC, los legisladores, en un porcentaje de 84,2%, expresaron su interés por fomentar el uso de las NTIC en la gestión legislativa.

Las razones que expresaron para ello (cuadro N° 5) se enmarcaron en tres grandes ámbitos: gestión y rendimiento legislativo (35%), contacto e intercomunicación con electores y grupos políticos (25%) y difusión (25%).

En el primer caso tal aspecto fue desglosado en "aumentaría rendimiento legislativo" (15%), "facilitan actividad parlamentaria a todo nivel" (15%) y "abren muchos campos de acción" (5%). El segundo aspecto estuvo integrado por "para estar conectado con la sociedad y en contacto con los electores y grupos políticos" (20%) y "permiten intercomunicación, asesorarse" (5 por ciento). Y el tercer campo compuesto por "el pueblo tiene

⁶²LEON, Oswaldo, periodista, activista social, director de ALAI, en entrevista del 23 de marzo de 2004.

derecho a saber de nuestro accionar" (20%) y "favorecen socialización de proyectos por un medio virtual" (5%).

Como otro motivo para impulsar el uso de las NTIC fue mencionada la "adquisición de conocimientos" (20%).

Los motivos manifestados para incrementar el uso de las NTIC sugieren una apertura de los legisladores a las nuevas tecnologías, que les predisponen a una mayor diversidad de usos, de los que reiteraron y abundaron en las preguntas anteriores. Hago este señalamiento por el interés en mejorar la gestión y el rendimiento legislativos, que se desprende del análisis de esos datos. Tales menciones, así como la referida a la adquisición y aplicación de conocimientos podrían revelar, además, una comprensión más amplia de las potencialidades de las NTIC.

Cuadro N° 5: Motivos del interés por fomentar el uso de las NTIC

Las razones de tal interés	Total	Porcentaje
Para adquirir diferentes tipos de conocimiento y aplicarlos	4	20
El pueblo tiene derecho a saber de nuestro accionar	4	20
Para estar conectado con la sociedad y en contacto con los electores y grupos políticos	4	20
Aumentaría rendimiento legislativo	3	15
Facilitan actividad parlamentaria a todo nivel	2	10
Favorecen socialización de proyectos por un medio virtual	1	5
Permiten intercomunicación, asesorarse	1	5
Abren muchos campos de acción	1	5

Fuente: encuesta a diputados del Congreso Nacional (marzo/mayo de 2004).

El interés por fomentar el uso de las NTIC lo condicionaron, en un 45%, a aspectos tecnológicos y financieros, desglosados de la siguiente manera: 28,5% a la "disposición de equipos y tecnologías"; 17,1% a la "existencia de recursos económicos" y 0,95% a "contar con técnicos y programadores". Esta visión se inscribe en aquella mirada "de mercado" que principaliza el acceso y la conectividad como los elementos clave para promover el uso de las NTIC.

Sin embargo, en un mayoritario 50,8% lo supeditaron a otros requisitos que sugieren una predisposición a encontrar "el valor de uso" de las NTIC, y que incluyen rasgos propios de la llamada visión social⁶³. En este punto mencionaron el "entrenamiento de sus colaboradores" (27,6%), un "mayor conocimiento sobre las NTIC" (23,8%) y la "constitución de políticas públicas que pongan a estas nuevas tecnologías al servicio de la gente" (0,95%). Estos criterios me resultaron sorprendentes, pues reflejan una comprensión distinta de la que habían manifestado los legisladores en anteriores

⁶³La visión social está centrada en los usos con sentido y en la apropiación social de las NTIC.

respuestas, que mostraban, aparentemente, un abordaje meramente instrumental de las NTIC.

Las apreciaciones sobre la contribución que las NTIC dan a los diputados en su gestión legislativa constituyeron una suerte de calificación de las nuevas tecnologías. Esta indagación la concreté por medio de una pregunta de selección múltiple que incluyó apreciaciones positivas y negativas sobre las NTIC.

Las apreciaciones positivas (81,7%) fueron las mayoritarias. Ellas se refirieron a que las NTIC "posibilitan intercambio de información" (21,8%), "permiten mayor acceso a la información" (21,2%), "facilitan" (20%), "aceleran el trabajo" (18,1%) y "aportan" (0,6%).

Las respuestas se inscriben en la tendencia que ubica el acceso, difusión e intercambio de información como el uso privilegiado que los diputados han destacado en las NTIC, en la mayor parte de respuestas a la encuesta.

Las valoraciones negativas, relacionadas con exigencias o limitaciones, fueron señaladas en un porcentaje significativamente menor (17,4%). Ellas incluyeron: "exigen conocimientos técnicos" (8,4%), "provocan dependencia" (5,4%), "se requieren grandes inversiones" (4%) y "son un estorbo" (0,6%). Ninguna respuesta afirmó que "demanden mucho tiempo".

Encuentro que estos datos guardan relación con las condiciones que definieron para fomentar el uso de las NTIC en su trabajo legislativo, en particular las que aluden al entrenamiento de sus colaboradores y a su necesidad de conocer más sobre ellas.

En contraste con los altos porcentajes de valoración positiva de las NTIC, solo cinco partidos políticos ecuatorianos tienen presencia en el ciberespacio⁶⁴. Ellos son el Pachakutik («www.Pachakutik.org/»); el PRIAN (Partido Renovador Institucional Acción Nacional) con el sitio «www.prian.org.ec/»; el socialcristianismo con su página Partido Social Cristiano Ecuador («www.psc.org.ec/») en construcción; el Partido Socialista del Ecuador («www.psecuador.org/»), y el Partido Sociedad Patriótica («www.sociedadpatriotica.com/»)⁶⁵. La Izquierda Democrática, Democracia Popular, PRE, CFP y el partido Conservador no tienen un portal propio.

En los partidos conectados, solo Pachakutik destina una página para su bloque legislativo. Los demás no mencionan nada sobre sus parlamentarios. El sitio de los diputados del Pachakutik («www.diputadospk.org/») contiene el perfil de los legisladores, información sobre sus declaraciones de bienes, los proyectos de su iniciativa y las observaciones que han hecho a proyectos relevantes. También dan a conocer sus posiciones sobre temas de fiscalización, pronunciamientos y discursos. En esta página ofrecen la

⁶⁴Estos y los subsiguientes datos sobre los sitios web de los partidos políticos fueron registrados hasta la fecha de cierre de esta investigación: junio de 2005.

⁶⁵El partido Sociedad Patriótica mantuvo su sitio web mientras su líder, el coronel Lucio Gutiérrez, se mantuvo en la Presidencia de la República.

oportunidad de contactarse con los diputados por medio del correo electrónico y de pedir citas con ellos.

A modo de síntesis advierto que la prioridad que otorgan los congresistas a la difusión, ratifica las ya mencionadas necesidades de visibilización y de mantener en primer plano la imagen que generan, para ampliar el universo de sus simpatizantes. Sobre este requerimiento habría que preguntarse, conforme un postulado de Bourdieu⁶⁶, si en tal necesidad está presente, intuitivamente, la preocupación de los diputados porque los discursos que tienen hegemonía, básicamente en los medios de información y en el campo académico, expresan una visión negativa de la "clase política". También cabría interrogarse si esta percepción, al ser comunicada, ejerce alguna influencia en la configuración de las prácticas de los políticos, como podría sugerir el planteamiento de Eder⁶⁷. En otras palabras, mi inquietud apunta a cuestionar cómo los legisladores reciben y asimilan o no los discursos mediáticos. Y si su interés por difundir su trabajo es una medida dirigida, también, a neutralizar o desvanecer tales discursos.

También cabe interrogarse si la necesidad permanente de los legisladores por difundir una imagen "positiva", como respuesta a la percepción social negativa prevaleciente sobre ellos, tiende a configurar un espacio de permisividad hacia su gestión, por parte de sectores de la ciudadanía, beneficiarios de políticas prebendarias, con lo cual se alienta el mantenimiento de una cultura de "baja responsabilidad", dada la incapacidad social e institucional para desarrollar un efectivo ejercicio de petición y rendición de cuentas.

Otra inquietud que me deja este análisis es el contraste que advierto entre la preocupación de los legisladores por informar a los públicos sobre su trabajo y sus prácticas políticas. Lo primero podría entenderse como una necesidad de transparencia. Pero la opacidad es una característica permanente de su gestión, por la ambigüedad de sus pronunciamientos, los dobles y triples discursos, el divorcio entre lo que dicen y lo que hacen, sus "camisetazos" y demás conductas que ya ni siquiera se preocupan por ocultar.

Interés institucional por la incorporación de las NTIC a la gestión legislativa

Encuentro contradicciones en cuanto al interés institucional del Congreso respecto de las NTIC. Una versión consigna un interés positivo por propiciar la incorporación de las NTIC a la gestión legislativa, como se desprende de las respuestas de los diputados a la encuesta. Otra posición, que sugiere cierta indiferencia y desinterés, es la que se infiere del lapso que medió entre la pérdida de acceso y conectividad, a raíz del incendio del Congreso, en marzo de 2003, y la recuperación de tal servicio, recién en octubre de 2004, tras 19 meses. El retardo es atribuido a la despreocupación de los diputados,

⁶⁶BOURDIEU, Pierre, *¿Qué significa hablar?*, Ediciones Akal, España, 1985, pp. 24 y 25.

⁶⁷EDER, Klaus, "La paradoja de la 'cultura'. Más allá de una teoría de la cultura como factor consensual", en *Zona Abierta 77/78* (1996/97), Madrid, Siglo XXI, p. 117.

que nunca presionaron a la Presidencia del Congreso para que hubiera la restitución.

Las explicaciones de tal retraso incluyen razones económicas e incertidumbre sobre el lugar donde funcionará el Congreso antes de retornar a sus propias instalaciones y el tiempo que ello demandará. Mencionan también que las NTIC "no llegan al pueblo, ni a las comunidades campesinas" por lo cual no son todavía "el vehículo para contactarse con el pueblo"⁶⁸. Y aluden al presunto desconocimiento de los legisladores sobre cómo las NTIC podrían favorecer su gestión, lo cual no es tan real, como lo demuestran sus respuestas a la encuesta aplicada.

Sin embargo, el cruce de los datos de la encuesta, con los obtenidos durante la observación y las entrevistas en profundidad insinúan que un obstáculo para que los diputados efectivicen y consoliden la utilización de las NTIC es la distancia entre lo que ellos hacen y lo que les ordena la Constitución: legislar y fiscalizar con sentido nacional y no solo en virtud de los intereses de sus provincias o de los grupos de cuyos intereses son representantes.

Justamente las funciones específicas de los legisladores son las que están en déficit, como se analiza ampliamente en el segundo capítulo. En estas circunstancias de incumplimiento de sus responsabilidades, no encuentro incentivos para que los legisladores deseen transparentar su gestión e impulsar su comunicación con la ciudadanía con apoyo de las NTIC. Al contrario, la utilización de las NTIC podría significarles un problema, en especial si por medio de ellas se facilitara el acceso a la información, porque la información es un elemento que propicia la constitución de ciudadanos. Por ello, si la ciudadanía acrecentara las oportunidades de acceder a la información sobre la gestión de los diputados, pudiera surgir la posibilidad de que comenzara a pedirles cuentas por su desempeño, a partir de manejar información precisa y pertinente.

Sin embargo, conforme sus respuestas registradas en la encuesta suministrada, los legisladores expresaron un interés favorable por el uso de las NTIC para generar mayor participación ciudadana. El 86,8% de ellos manifestó una percepción positiva y solo un diputado dio una respuesta negativa, fundamentada en la dificultad de que las personas de determinadas zonas geográficas accedan a estas tecnologías, por sus condiciones socioeconómicas.

Las razones de la percepción positiva aluden preponderantemente a que se facilita el acceso de la ciudadanía a la información. Así, el 78,1% señaló argumentos vinculados con este acceso, entre los que constan: "facilitan acceso ciudadano a la información -mayor conocimiento de actos legislativos- (37,5%); "acceso ciudadano virtual a los despachos legislativos" (15,6%); "solucionan problemas de distancia y tiempo" (12,5%); "favorecen intercambio de información" (12,5%).

⁶⁸SERRANO, Ibid.

Son novedosas las menciones al acceso virtual a los despachos legislativos y al mayor conocimiento de los actos legislativos, pues podrían devenir en incremento de la transparencia.

También son interesantes, aunque minoritarias, las apreciaciones relacionadas con la apertura de "posibilidades en la vida socio política" (6,2%) y con "generar más vínculos [con la ciudadanía]" (3,1%). Son relevantes en tanto no están centradas en la utilidad o beneficio que la participación ciudadana les pudiera brindar a los diputados.

Cuadro N° 6: Las razones de la percepción positiva

Las apreciaciones	Total	Porcentaje
Facilitan acceso ciudadano a la información (mayor conocimiento de actos legislativos)	12	37,5
Acceso ciudadano virtual a los despachos legislativos	5	15,6
Solucionan problemas de distancia y tiempo	4	12,5
Favorecen intercambio de información	4	12,5
Relativamente, por el acceso restringido a las NTIC	3	9,3
Abren posibilidades en la vida socio política	2	6,2
Generan más vínculos	1	3,1
Facilitan gestión legislativa pues congresistas tienen información actualizada de requerimientos ciudadanos	1	3,1

Fuente: encuesta a diputados del Congreso Nacional (marzo/mayo de 2004).

También luce extraño que entre las características de las NTIC solo 6,4% se refiriera a la interactividad, una cualidad clave para la participación ciudadana, en tanto este atributo favorece la configuración de espacios de diálogo y comunicación entre los ciudadanos y los legisladores. El desfase señalado, además de expresar una paradoja que no puede ignorarse, podría ser, otra manifestación, de la ambigüedad presente en el discurso de los legisladores.

Otro problema plantea el conocimiento que los diputados demuestran sobre el valor de la información, como elemento dinamizador de la participación ciudadana, y su desinterés por facilitarla por medio del acceso a información con valor público, como son las actas de las sesiones del Pleno.

Las NTIC pueden favorecer, facilitar y volver más oportuno el acceso y el intercambio de información, aspecto clave para producir interacciones más eficientes y menos mediadas (o interferidas) por instancias intermedias. Por ello, además de impulsar la participación ciudadana desde el Congreso Nacional, las NTIC pueden contribuir a la eliminación de los bloqueos en la relación entre el legislativo y la ciudadanía.

Capítulo IV El desafío de no ser un "clon"

Comprensiones y praxis de los ciudadanos sobre la participación ciudadana

La participación ciudadana, conforme la evidencia empírica que he investigado, se enmarca en comprensiones plurales y diversas, que se pueden aglutinar en dos grandes distinciones. Estas concepciones presentan matices diferentes, si provienen de individuos y grupos que han sido actores y protagonistas en procesos de participación, o si proceden de quienes han preferido mantenerse como observadores y estudiosos de ellos. También difieren según procedan de posiciones críticas y/o autocríticas, así como de acuerdo con las experiencias y los resultados obtenidos como participantes.

Las percepciones que las personas y colectivos interesados en la participación ciudadana desarrollan sobre ella fluctúan, como también acontece en el caso de los legisladores, entre una perspectiva política y una mirada que podría identificarse como utilitaria e instrumental, las cuales con frecuencia se combinan yuxtaponen.

La comprensión política de la participación valora al proceso de participación por sí mismo y no, necesariamente, por los resultados que alcancen los actores participantes. Asimila como valiosa la participación, porque ella puede actuar como fuente de democratización de la esfera pública; como espacio para la constitución de la ciudadanía; como oportunidad para introducir nuevos problemas a la agenda pública; como un ámbito de reconocimiento de nuevos actores sociales y de su inclusión en instancias públicas y decisoras. La naturaleza de estas posibilidades da pie a que la participación alcance una presencia política y pueda ser visualizada como un derecho¹, como una vía para la construcción de ciudadanía² y como una

¹PADILLA, Dolores, socióloga, dirigente de organizaciones de mujeres, candidata a la Vicepresidencia de la República, en entrevista del 27 de agosto de 2004: "la participación es un medio y un fin de la democracia Es ser parte de. Es un derecho, pero también es un medio que sirve para que se cumplan los otros derechos".

²SIMON, Farith, abogado, consultor de la Fundación ESQUEL, participante en la formulación del Código de la Niñez y la Adolescencia, en entrevista del 26 de marzo de 2004: "Un proceso de participación ciudadana es importante por la oportunidad que representa para la gente en formación de ciudadanía, al entregar información a los ciudadanos, para que entiendan por qué funcionan las cosas así, cuál es su derecho, a quién lo deben demandar, qué es lo que ha estado funcionando, qué es lo que no ha funcionado, a quien le podrían pedir cuentas".

práctica de expresión democrática que complementa la democracia representativa³, dada la crisis de la representación vigente.

La visión instrumental tiende a lo utilitario, a lo procedimental y a lo operativo y, en esta medida, tiene lugar cuando la participación es entendida como un medio para la consecución de objetivos que procurarán ventajas o favorecerán intereses particulares, incluso minoritarios. Quienes intervienen en procesos donde el enfoque instrumental es el central, no siempre pueden actuar como ciudadanos, por tanto sujetos autónomos y con capacidades de responder por sus acciones.

La primera noción suele predominar cuando los objetivos de carácter social están presentes en las propuestas que intentan modificar marcos legales, para ampliar o viabilizar el ejercicio de derechos humanos, en especial de los económicos, sociales y culturales, y apuntalar, así, la construcción del estado social de derecho. Ella suele ser reclamada por ciudadanos conscientes de sus derechos y en una dimensión colectiva⁴, y uno de sus propósitos es la captación de poder político⁵.

En la segunda, su base tiende a ser corporativa y lo que prima es la búsqueda de remover obstáculos normativos que frenen ganancias (de distinto orden) para grupos particulares, o acrecienten los réditos, sin importar que con ellos se vean afectadas negativamente dimensiones de la vida social o grupos poblacionales concretos, pero con menor poder de influencia; y aunque ello signifique un retroceso en la construcción de aquel Estado Social de Derecho, declarado en la Constitución.

En la primera orientación, los procesos de participación son valorados como oportunidades para la formación de ciudadanía, es decir para asumir un papel activo frente al reconocimiento y ejercicio de los derechos y para hacerse cargo de las responsabilidades que tal condición (la de ciudadano) demanda.

Esta primera ubicación se sitúa sobre todo en la dimensión del deber ser y tiene lugar preeminente en el campo de lo discursivo. Es la retórica que reivindican y reclaman dirigentes, líderes y activistas sociales, que destacan la participación como unos espacios dinámicos por las oportunidades de aprendizaje y de formación ciudadana implícitos en él.

También, aunque en menor medida, hay huellas de esta visión política en la prédica que suelen pregonar los grupos de poder, como los gremios, sin considerar su matriz clasista, a modo de elemento legitimador, para camuflar u ocultar las utilidades particulares que aspiran a alcanzar.

La segunda, en tanto, es la que dirige la práctica de los grupos participantes, independientemente de que actúen en representación de movimientos

³NAVAS, Marco, abogado, consultor de ILDIS, participante en el proceso de formulación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en entrevista del 1 de abril de 2004.

⁴PADILLA, *Ibid.*

⁵PADILLA, *Ibid.*

sociales y ciudadanos o como miembros de grupos de poder. Por eso, cabe señalar que entre la comprensión de la participación ciudadana para la formulación de leyes y el ejercicio de ella, hay una separación que tiende a ser mayor entre los participantes con fuerte base social, que entre quienes actúan como grupos de presión.

En los primeros se configura una suerte de disociación entre lo que dicen y lo que hacen. Porque, aunque suscriben la visión política, cuando de actuar se trata acuden mayoritariamente a prácticas que, supuestamente, no guardan relación con el obrar ciudadano, sino con el corporativo, de los grupos de poder. Por cierto, la praxis de los grupos de poder, tiende a enmarcarse, sin ambages, en la posición utilitaria e instrumental.

Esta paradoja pone al descubierto ciertas características de la esfera pública, en tanto espacio comunicacional, en la cual la tensión entre la opacidad y la transparencia se manifiesta en las interacciones sociales que en ella se producen.

En los procesos reales, la disputa por cual de las tendencias predomina, se expresa como un entrelazamiento o una confrontación entre ambas perspectivas. Pues, dependiendo del momento en el que ellos discurran será la una o la otra la que los comande.

En efecto, en algunos procesos de formulación de leyes desde la perspectiva de los derechos de los sujetos sociales, como puede ser alguna legislación en favor de la niñez, la adolescencia, las mujeres, personas con discapacidades, sobre el ambiente o de protección de los consumidores y usuarios, ha sido la óptica política la que ha predominado. Pero incluso en ellos la figura del *lobby*, más emparentada con lo corporativo, ha sido muy utilizada, como elemento insoslayable de las prácticas de la participación ciudadana⁶.

En la primera forma de participación, la interacción de los ciudadanos con los legisladores e instancias del poder legislativo aspira a sustentarse en la movilización social de los actores, cuyas estrategias se centran en el diálogo y en la explicitación de los beneficios de carácter general que promoverá o no tal definición legal. En la otra, es la presión en diversas formas la que domina.

En el juego social que acontece en la esfera pública, la acción de los medios informativos es clave en la caracterización de tales interacciones, como movilización social o como presión, para, a partir de estas calificaciones, atribuirles o restarles legitimidad social. También lo mediático influye en la valoración de los asuntos, al definirlos como triviales o trascendentes, y no siempre en consonancia con los apoyos efectivos que pudieran suscitar.

⁶SIMON, *Ibid.*: "El lobby que desarrollan los grupos de interés está guiado por la fuerza de los intereses y su capacidad de llegar por ese poder e influencia. En el que desarrollan los grupos sociales está presente la posibilidad de movilizar la presión social y ciudadana como tal por la trascendencia del tema y de lo que están planteando. En la práctica es complicado diferenciarlos".

Estas circunstancias conducen a que la ambigüedad sea una condición inherente a la participación ciudadana⁷ y a que ni la sociedad ni los legisladores adviertan siempre las diferencias de matices que pudieran darse en cada caso, ni ubiquen los respaldos que ellos lograren generar. En otras palabras, esta indeterminación puede conducir a que aparezcan como fundamentales asuntos de interés minoritario, alentados por grupos poderosos, o a ser minimizados temas de interés nacional, que no cuenten con esos soportes.

Modelos de participación ciudadana vigentes en el Congreso: el *lobby* o cabildeo

La predominante conformación corporativa de la sociedad ecuatoriana ha configurado un modelo de participación más de corte corporativo que ciudadano, y cuyo elemento clave es el *lobby*. En este modelo, quien "tiene más poder que los otros y hace mejor *lobby* llega mejor a los diputados"⁸. Pues quien tiene los mecanismos para plantear a los diputados sus demandas efectuará un cabildeo más hábil y tendrá mayores posibilidades de que sus requerimientos sean considerados.

La aceptación y práctica del *lobby* es común tanto en los procesos surgidos desde los colectivos sociales como en los que provienen del interés de los grupos de presión. En los primeros, denominado "*lobby* social", el cabildeo es advertido como "legítimo" porque proviene de la presión de ese colectivo, por la trascendencia de lo que está planteando. Y lo que se propone, dicen, es posicionar tal tema en el Congreso por su importancia y preponderancia social⁹. El cabildeo de los grupos de presión, en cambio, responde a su mayor capacidad de influir por su poder y peso y no por lo destacado del tema.

El cabildeo tiene lugar, además, por la dificultad de los actores por construir el interés general, por estar entregados a la defensa de intereses particulares, personales e institucionales, por las formas corporativas de las prácticas políticas¹⁰. Esta corporativización se complica por la depreciación de la política, que no es valorada por los ciudadanos.

Si bien la existencia del cabildeo es fruto de como está diseñada la estructura social, su vigencia y mantenimiento son alentados por otros factores como la restricción de los procesos de participación ciudadana en el Congreso; la opacidad y la dificultad de acceso a la información del

⁷SIMON, *Ibíd.*: "Incluso [la] de las cámaras se puede decir que es participación ciudadana, y son grupos de interés, pues tienen otra dinámica (...) Los camaroneros, los bananeros son ciudadanos (...) [y] hay que diferenciar que el proceso es legítimo, pero tiene un límite".

⁸NAVAS, *Ibíd.*

⁹SIMON, *Ibíd.*

¹⁰PACHANO, Simón, sociólogo, docente-investigador de la FLACSO, en entrevista del 10 de marzo de 2004.

Congreso, y la ausencia de canales de comunicación entre los mismos grupos organizados de la sociedad civil.

La restricción de los procesos de participación ciudadana en el Congreso

La participación ciudadana es un derecho que solo puede ser ejercido por ciudadanos activos, conocedores de sus derechos y deberes y capaces de ejercerlos. Sin ciudadanos formados, la participación no puede ejercitarse o apenas producirse escasamente.

La falta de ciudadanos responde, entre otras circunstancias, a la situación de pobreza en la que está sumida la mayor parte de la población ecuatoriana, preocupada, por tanto, de su supervivencia. Lo que impide que los individuos puedan mirarse como sujetos de derechos¹¹. La inequidad que de ello resulta, torna impracticable la participación, que supone una interacción entre iguales (ciudadanos, por tanto) y no entre desiguales, por la condición de asimetría que se configura. A su vez, estas limitaciones fomentan la exclusión, otra traba más para el ejercicio de la ciudadanía¹².

Cuando la intervención ciudadana se materializa en la consulta a los sectores afectados, quienes ejercen su derecho a opinar sobre los temas que les atañen, de conformidad con la Constitución, sea previo o durante el debate de un proyecto de ley, suelen ser, mayoritariamente, los grupos interesados, con lo cual la participación corre el peligro de no poder superar lo que es el *lobby* o el cabildeo. Esto se debe a que en el Congreso no ha habido el interés por propiciar mecanismos de acercamiento, menos aún por impulsar la participación de la población no organizada que es la mayoría. Entonces, aunque el derecho a la participación está consagrado en la Constitución, su ejercicio ha estado reservado a muy pequeños grupos. No se ha generado, por tanto, una cultura de la participación.

Otro elemento que impide que surja esta tradición es la creciente desconfianza de la ciudadanía sobre el valor de la legalidad y del derecho¹³. Ni el Congreso, ni sus legisladores actúan de un modo que incentiven la credibilidad en la ley como mecanismo para regular la vida social. El cumplimiento o incumplimiento de las normas tiende a ser irrelevante, lo cual fortalece la noción de que la ley no afecta a nada ni a nadie¹⁴. ¿Cómo, entonces, podría suscitarse el interés ciudadano por participar en la construcción de una ley?

Además, la ciudadanía ha dejado de valorar positivamente el derecho, por observar como los derechos económicos, sociales y culturales, que son reglas declaradas pero de muy difícil cumplimiento, solo se pueden

¹¹GOYES, Solanda, socióloga, ex asesora parlamentaria, directora de la Fundación Equidad y Desarrollo, en entrevista del 19 de marzo de 2004.

¹²PADILLA, *Ibíd.*

¹³SIMON, *Ibíd.*

¹⁴SIMON, *Ibíd.* También MOSCOSO, Ana Isabel, educadora, participante en proceso de debate de Ley de Educación, asesora de diputados socialcristianos, en entrevista del 21 de abril de 2004, y LUNA, Milton, director del Contrato Social de la Educación, participante en el proceso de debate de la Ley de Educación, en entrevista del 23 de agosto de 2004.

efectivizar en la medida en que el Estado disponga de recursos para ello¹⁵. Adicionalmente, prevalece la idea de que la construcción de leyes es un trabajo propio de abogados, y que las personas comunes y corrientes no tienen el conocimiento especializado que ello requiere¹⁶.

La complejidad propia de los procesos de participación actúa también como factor restrictivo, pues ellos suponen un esfuerzo que exige transitar de una posición "facilista"¹⁷ de indiferencia, desentendimiento o de cómoda observación, a una postura activa, de comprometimiento, que comienza por interesarse por entender los problemas públicos y asumir la posibilidad de contribuir a su enfrentamiento.

En efecto, hay una distancia entre el "sentirse ciudadano con derechos" y el asumir esto como un ingrediente necesario para la participación¹⁸. Pues a la hora de la práctica la "actitud típica tiende a ser la pasividad, fruto de la cual nadie protesta, nadie reclama, ni exige el cumplimiento de un derecho"¹⁹. Esta postura es atribuida a una débil formación ciudadana, consecuencia de la ausencia de "convicciones hondas", fruto de la "pedagogía de escuela tan light"²⁰ predominante. Lo cual contribuye a que el interés por la defensa de derechos y de principios solo se produzca cuando sea "pragmáticamente útil". Por ello, surge la duda de si la participación ciudadana sea viable frente a situaciones que no son coyunturales ni utilitarias²¹.

La vivencia de la ciudadanía se perfecciona con el fortalecimiento de la organización ciudadana, advertida como una acción previa a la construcción de ciudadanía, a través de elevar el nivel de conocimiento, debate y discusión de temas y problemas de alto valor para los movimientos ciudadanos. Tal estrategia apunta a la configuración de agendas que permitan marcar metas y cursos de acción²². Y se complementa con el desafío de "ir construyendo esa ciudadanía pero también ir construyendo al otro, al Estado, y hacerlo en relación con la construcción de políticas públicas"²³. Para ello, es advertido como necesario acudir a tácticas puntuales y no esperar a que sobrevengan los "cambios estructurales". Pues es la combinación de los dos aspectos, lo estructural y lo táctico de la participación, lo que puede permitir avanzar en la construcción de ciudadanía²⁴.

De acuerdo con lo señalado, declarar que la participación solo se producirá cuando haya ciudadanos, es válido para anotarlos como punto de partida, para que los ciudadanos conscientes emprendan acciones que favorezcan la ampliación y consolidación del ejercicio ciudadano. Pero usar este argumento

¹⁵SIMON, *Ibid.*

¹⁶SIMON, *Ibid.*

¹⁷LEON, Oswaldo, periodista, activista social, director de ALAI, en entrevista del 23 de marzo de 2004.

¹⁸MOSCOSO, *Ibid.*

¹⁹MOSCOSO, *Ibid.*

²⁰MOSCOSO, *Ibid.*

²¹MOSCOSO, *Ibid.*

²²LUNA, *Ibid.*

²³LUNA, *Ibid.*

²⁴LUNA, *Ibid.*

para explicar porqué no hay participación, puede ser quizá la mejor excusa para mantener en el estado actual la vivencia de la ciudadanía. Criticar y lamentarse que no haya un fuerte y amplio ejercicio ciudadano en la sociedad ecuatoriana y no hacer nada para modificarlo solo contribuye a perennizar esta situación.

Otra particularidad que limita la participación es la ausencia de mecanismos que garanticen que las observaciones entregadas por los sectores participantes sean tomadas en cuenta por los legisladores, quienes son los que deciden qué incorporar o desechar, tanto en las comisiones como en el Pleno²⁵, con lo cual cualquier proceso de participación puede ser anulado.

Ello, además, mantiene intacta la percepción de muchos ciudadanos activos sobre la dicotomía en la que navega el Congreso: entre lo que debe ser, "el foro democrático más representativo de la sociedad", y lo que es: "un ente no participativo"²⁶. Fruto de lo cual, "ni siquiera rinde cuentas a sus electores, menos aún los involucra en la toma de sus decisiones"²⁷.

Incluso en el caso de propuestas de ley con impulso social, los aportes ciudadanos, sustentados en el valor del conocimiento y de la experiencia, pueden ser ignorados. No hay mecanismos para que los diputados conozcan de ese respaldo, ni para que ellos, como representantes de la población, se sientan obligados a asumir aquellas inquietudes que tienen un gran apoyo colectivo²⁸.

A propósito de lo expuesto, cabe señalar la cooperación que los medios de información podrían brindar en favor de que esos pronunciamientos ciudadanos fuesen conocidos y asumidos por los legisladores, dado lo pendientes que ellos suelen estar de lo mediático. En efecto, propuestas ampliamente tratadas en los medios, tienden a generar la atención de los congresistas, quienes llegan a sentirse hasta obligados a debatir sobre ellas, por esa suerte de presión social que configura el apoyo mediático, y a que en la definición de las agendas públicas juegan un papel decisivo los medios de información. Por ello, la posibilidad de que los medios publiciten los resultados de la participación ciudadana podría contribuir a ampliar tales procesos y a evitar que los legisladores los ignoren y desechen.

El ejercicio de la participación ciudadana puede verse frenado, también, por dificultades de orden político, técnico y operativo.

Dentro de lo político, grupos de la ciudadanía organizada consideran que la actividad de los legisladores está muy distante de su misión, que es legislar y fiscalizar conforme los intereses nacionales y sin ingerencia de intereses particulares²⁹. Tal apreciación genera animadversión entre las personas, que

²⁵ GOYES, *Ibíd.*

²⁶ SOLINES, Juan Carlos, abogado, consultor, presidente de Gobierno Digital, participante en los procesos de formulación de las Leyes de Comercio Electrónico y de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en entrevista del 16 de marzo de 2004.

²⁷ SOLINES, *Ibíd.*

²⁸ GOYES, *Ibíd.*

²⁹ GOYES, *Ibíd.*

advierten como "inoficioso mirar a un grupo de gente discutiendo cualquier cosa"³⁰ y, por añadidura, decepciona a quienes tienen una comprensión precisa sobre el alcance del trabajo legislativo.

A ello se suman opiniones que encuentran que no todos los legisladores mantienen convicciones democráticas, sino que en un gran número están identificados solo con la democracia representativa, pese a la crisis de ella, y "estiman que el papel de hacer leyes es solo de ellos"³¹, por lo cual no tienen ningún interés por la participación de los ciudadanos en la construcción de las leyes, porque los consideran advenedizos.

De tales nociones es que surge una "distorsión mutua" de sus papeles, que conduce a que las invitaciones al diálogo y al debate que formulan los diputados a los ciudadanos no siempre sean recibidas como expresión de buena fe. Lo cual contribuye a que tales iniciativas no pasen del nivel declarativo y difícilmente puedan ser efectivizadas³². De esta ausencia de espacios de mediación y encuentro los ciudadanos tienden a responsabilizar a los diputados, que son quienes "podrían implementar canales de comunicación"³³.

Curiosamente, hay quienes miran con recelo una eventual institucionalización de la participación ciudadana en el Congreso, por miedo a que su regulación pudiera adormecer, y hasta neutralizar, procesos dinámicos como son los de la participación ciudadana, puesto que el "germen fundamental de la dinámica social es esa parte dialéctica de reivindicar, de luchar por conquistas"³⁴.

Sin embargo, la institucionalización de la participación podría entregar a los ciudadanos "incentivos permanentes"³⁵ y modificar la relación entre ciudadanos y Estado, así como producir nuevos "mecanismos de funcionamiento e intermediación"³⁶ entre la sociedad y el Estado.

Otra consideración de los ciudadanos es que al Congreso y a sus legisladores les corresponde emprender en un cambio institucional que vaya dejando sin piso las prácticas utilitarias que observan en épocas electorales, especialmente, cuando ellos y sus partidos se "acercan a los ciudadanos para cooptarles, pero no por reales planteamiento de cambio, y de interacción, sino para cumplir su dinámica electorera"³⁷.

En torno a esta misma idea, entre los ciudadanos prevalece la noción de que en "el parlamento no hay la disposición real y objetiva de sentarse a dialogar,

³⁰GOYES, *Ibíd.*

³¹SIMON, *Ibíd.*

³²PADILLA, *Ibíd.*

³³PADILLA, *Ibíd.*

³⁴LEON, *Ibíd.*

³⁵CAMPERO, José Carlos, "Participación, políticas públicas y democracia", en <http://www.mpd.edu.bo/investigacion/participacionpp.pd>

³⁶RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, "Participación, democracia y esferas públicas", Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2001.

³⁷PADILLA, *Ibíd.*

que es sentarse a participar", pues "el legislativo es el ámbito más tradicional en términos de visiones, de comprensiones y de mandatos"³⁸.

Precisamente, los ciudadanos juzgan que el miedo a la innovación limita entre los legisladores la posibilidad de reconocer como su trabajo ganaría en solidez, efectividad y solvencia si se fundamentara en las necesidades de la ciudadanía. Esta incompreensión se traduce en los usos que los diputados hacen de su tiempo, copado por actividades clientelares y de relaciones públicas, de modo que pierden la ocasión de apreciar los beneficios que obtendrían si su gestión legislativa la sustentaran en la participación de la gente.

Cabe indicar a este respecto, que el desconocimiento de vastos sectores ciudadanos sobre el papel del Congreso conduce a que se espere de él y de los legisladores "obras" y "tráfico de influencias" que les están prohibidos, pero que constituyen el "único medio de conexión directa con las personas"³⁹, ahora que ya no tiene ingerencia en la entrega de partidas presupuestarias.

Como se desprende del análisis, la participación constituye un circuito comunicacional. Entonces, el que fluya sin mayores obstáculos, mantenga dinamismo y suscite la interacción efectiva tiene que ver con la cultura y la praxis política predominantes, no solamente en los espacios partidarios, gubernamentales y parlamentarios, sino en la actuación política ciudadana y social. En otras palabras, el funcionamiento de este orden comunicacional influye en que las interacciones que en él se produzcan sean de tipo cooperativo, y conduzcan a acuerdos y consensos; o de orden confrontativo, y empujen al conflicto y a la oposición.

Una dificultad técnica, advertida como escollo para la práctica de la participación ciudadana en la formulación de leyes, se refiere a los costos y los tiempos requeridos para llevarla adelante. Una intervención ciudadana amplia y masiva, podría resultar muy costosa, larga y compleja⁴⁰. Adicionalmente, es muy difícil que lleguen a ser consultados todos los interesados, con lo cual surge el riesgo de que quienes no fueran invitados desestimen el proceso.

Relacionado con esto se halla el desafío de la difusión de los procesos de participación, uno de cuyos retos es el de conseguir voceros, "capaces de comunicar a otros el mensaje, en distintos ambientes, de modo tal que lo entiendan"⁴¹. Otro es el de "buscar medios para llegar a la gente directamente, lo cual exige mucha disponibilidad de tiempo y de dinero"⁴².

Desde otra perspectiva, los participantes deben conciliar su intervención con su trabajo profesional, del cual viven⁴³, por lo cual se necesita contar con "un

³⁸PADILLA, *Ibíd.*

³⁹SIMON, *Ibíd.*

⁴⁰SIMON, *Ibíd.*

⁴¹MOSCOSO, *Ibíd.*

⁴²MOSCOSO, *Ibíd.*

⁴³MOSCOSO, *Ibíd.*

núcleo de gente suficientemente formada, con disponibilidad de tiempo y con una pasión por sacar algo por lo que no le pagan, porque actúa por un ideal en favor del país y que lo verán quizá sus hijos"⁴⁴.

Lo planteado por los ciudadanos se ajusta con la consideración que Ramírez, Campuzano y Unda⁴⁵ tienen de la participación ciudadana como una "tecnología política", que requiere de una metodología para aplicarla, y de incentivos para motivarla. Y cuya efectividad dependerá tanto de cómo estén diseñados los mecanismos para llevarla a la práctica, como de que desde el Congreso se establezcan los espacios para ejercerla.

La opacidad y la dificultad de acceso a la información del Congreso

Las dificultades para acceder a la información en el Congreso constituyen otro desaliento para la participación ciudadana, pues impiden la configuración de canales de comunicación entre los ciudadanos y los legisladores y siembran sospechas mutuas en su relación. La obtención de información, incluso por parte de los mismos diputados, está permanentemente obstaculizada por los plazos y los trámites requeridos.

Si la información fuera conocida, oportunamente, por la ciudadanía, se abriría una mayor posibilidad de que pudiera interactuar con sus representantes. Pero si esto no se produce, se aparta a la ciudadanía, que no está ni siquiera enterada de qué se está discutiendo. La obtención de las actas de las sesiones del Congreso, por ejemplo, pese a que son documentos públicos, exige esfuerzos de tiempo y dinero que las vuelven de difícil acceso para los ciudadanos individuales.

Las barreras para el acceso a la información en el Congreso han favorecido, por otro lado, que ciertas organizaciones sociales hayan enrolado a asesores del parlamento en sus nóminas de pago, para estar informadas sobre el desarrollo del tratamiento de los temas que son de su interés⁴⁶. Estas prácticas, que revelan un grado de corrupción desde los grupos organizados de la sociedad civil, contribuyen a incrementar la opacidad y la falta de transparencia, y al mantenimiento de las visiones corporativas que, a su vez, entorpecen la conformación de una visión compartida, producto de acuerdos y consensos.

La resistencia de los legisladores a disponer de canales de comunicación con la ciudadanía favorece que la participación de la sociedad civil en el Congreso sea aleatoria, asistemática y responda a la discrecionalidad de los diputados⁴⁷. Lo cual alimenta, también, los recelos mutuos entre ciudadanos y congresistas⁴⁸.

⁴⁴MOSCOSO, *Ibíd.*

⁴⁵RAMIREZ, CAMPUZANO, UNDA, *Ibíd.*

⁴⁶SIMON, *Ibíd.*

⁴⁷SOLINES, *Ibíd.*

⁴⁸Esto fue ampliamente examinado en 1.4.1 Cultura institucional y prácticas de trabajo.

Por otro lado, hay grupos sociales que se advierten con mejores capacidades para representar a los ciudadanos que los diputados elegidos por votación popular y, por tanto, con el derecho de suplantarlos. Esta es, aparentemente, la percepción mantenida por quienes incentivaron desde las ONG el proceso de formulación del Código de la Niñez y Adolescencia. Su impresión es que "ésta fue una ley pensada por miles de cabezas [de ciudadanos] pero escrita por pocas manos", las del equipo técnico, pues si bien la Comisión del Niño y la Familia "también estuvo involucrada", no tuvo "tanto peso ni tanta influencia en el proceso de discusión y redacción, porque había un equipo técnico"⁴⁹. Estas expresiones denotan una subestimación del trabajo de los legisladores e invitan a interrogarse si también la participación ciudadana puede instrumentalizar la acción legislativa.

La sospecha ciudadana hacia los diputados llega a extremos como los de temer que el desarrollo de procesos interactivos con los legisladores, pudiera llevar a que los diputados levanten bases de datos, con la información de los participantes, que daría a los políticos y al parlamento una "capacidad muy clara de establecer estratificaciones sociales, perfiles, gustos" y de proceder a un "nivel de manipulación muy grande"⁵⁰.

El recelo hacia el Congreso se nutre de otras dos condiciones señaladas por voceros de grupos ciudadanos: primero, el no reparar que el Congreso es un actor importante en la formulación de políticas públicas y, segundo, la auto percepción de los colectivos ciudadanos de no poseer la fuerza suficiente, ni la capacidad de respuesta como para interactuar con el Congreso y sus miembros, quizá, por una actitud de "inmadurez"⁵¹ de la sociedad civil.

Por esas circunstancias, las organizaciones de la sociedad civil suelen apostar a relacionarse exclusivamente con las instituciones del Ejecutivo, y a desconocer el papel de la Función Legislativa en el funcionamiento del Estado.

Esta sensación es probable que también esté cruzada por la visión negativa que sobre la política y los políticos prevalece entre la ciudadanía organizada. Lo cual podría ser un indicio de la limitada preparación política de la sociedad civil, así como de su dificultad para la acción política y para convertirse en un actor capacitado para llevar adelante propuestas de interés social. Todo lo cual se potencia negativamente por la desigualdad con la que las organizaciones ciudadanas interactúan con los parlamentarios, en el campo de la legislación.

Luce interesante, sin embargo, la autocrítica de la sociedad civil al anotar que "no tenemos los elementos y capacidades como movimiento ciudadano para enfrentar [nuevos] frentes"⁵².

El hecho de que las organizaciones de la sociedad civil no hayan logrado abrir espacios de participación en el Congreso acaso sugiera que no han

⁴⁹SIMON, *Ibíd.*

⁵⁰LEON, *Ibíd.*

⁵¹LUNA, *Ibíd.*

⁵²LUNA, *Ibíd.*

logrado construirse como actores fuertes, por no haber logrado mirarse y que las miren como actores con recursos. Posiblemente no hay el auto reconocimiento de que es el pueblo el soberano, por tanto quien tiene el poder para entregarlo a quienes haya escogido para representarlo. Y no asumen, por ello, que la autoridad de los diputados dimana del pueblo, como lo dice la Constitución en el segundo párrafo del artículo primero⁵³.

En la génesis de estos problemas subyace uno de los puntos centrales de la crisis de la representación, desde su dimensión comunicacional, que se expresa en que los legisladores terminan dando las espaldas a sus mandantes: sus electores, y se aíslan al punto que acaban por representarse solo a sí mismos, o a intereses de sectores cercanos.

Como se advierte, la necesaria articulación para la participación ciudadana requiere de un esfuerzo conjunto de ciudadanía y Congreso, para forjar espacios de encuentro en los que los ciudadanos reconozcan que "los diputados nos representan y tienen que llevar adelante la legislación" y los legisladores acepten que "la sociedad civil sea quien active en el ámbito de la ciudadanía sus sensibilidades"⁵⁴.

Sobre lo expuesto, si bien muchas de las acciones tendientes a modificar tales prácticas son de competencia del Congreso, de quienes lo integran y de los partidos políticos, también la sociedad civil organizada puede coadyuvar a ello con una gestión dirigida a pedir cuentas de lo que hace y deja de hacer el Congreso. Ello requiere un auto reconocimiento de las posibilidades y potencialidades que las organizaciones sociales sí poseen, y un aprendizaje en caso de que no supieran usarlas eficientemente; pues si los ciudadanos diseñaran estrategias de participación en el Congreso, y su gestión deviniera en un hecho político, éste actuaría como un boomerang para los legisladores que no estuviesen colocados a la altura en la que los ciudadanos esperan encontrarlos⁵⁵.

Ser ciudadanos, en verdad, significa comprometerse a intervenir responsablemente en la esfera pública, por lo tanto exige capacidades de acción, de respuesta y de gestión. A esto podría apuntar la formación en ciudadanía, que no es ideológica, sino política⁵⁶, y que podría ir favoreciendo cambios en sus prácticas y entre las bases activas de los grupos ciudadanos. El aprendizaje de ciudadanía bien puede ser facilitado en las instancias formales de la educación y, por tanto, ser una experiencia masiva y temprana, pero también puede ser una experiencia impartida en el seno de las propias organizaciones ciudadanas.

Considero relevante destacar que, aunque a los diputados les cuesta asumir su papel de mandatarios, no de mandantes, sí están muy conscientes de que necesitan de los ciudadanos para mantenerse en sus cargos. Lo penoso es

⁵³"La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución."

⁵⁴PADILLA, *Ibíd.*

⁵⁵PADILLA, *Ibíd.*

⁵⁶Asumo que lo ideológico se refiere a la direccionalidad, y que lo político alude a la acción.

que las estrategias que utilizan para no perder el favor popular se inscriban en prácticas clientelares que no fortalecen la construcción de ciudadanía sino su debilitamiento. Adicionalmente, esta forma de conseguir la adhesión social conduce a que los ciudadanos no les pidan cuentas por lo que ellos deben hacer.

Aprender a pedir cuentas a los legisladores es parte de la formación en ciudadanía y del aprendizaje necesario para cambiar las reglas de juego que han impuesto los llamados "políticos", y generalizado como propias y características de las prácticas políticas. Este adiestramiento requiere, como prerrequisito, conocer cuáles son las funciones y responsabilidades de los legisladores y pedirles cuentas sobre esas funciones y responsabilidades. Pero si son los mismos grupos ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil los que exigen a los diputados cargos, recomendaciones para obtener nombramientos y contratos, entrega de recursos económicos, de equipamiento y otros favores que no les competen, de entrada están perdiendo autoridad moral para pedirles cuentas.

Ausencia de canales de comunicación entre los grupos ciudadanos

La fragmentación de la sociedad civil es una de las causas para que no haya canales de comunicación entre los grupos ciudadanos, a lo que se añade su incapacidad de tender puentes entre ellos.

Tal fraccionamiento, otro resultado de la organización corporativa de la sociedad, induce a que los reclamos y propuestas de los conglomerados aparezcan como opuestos y contradictorios, cuando, a lo mejor, podrían ser complementarios.

Esta desintegración, a su vez, desgasta las posiciones ciudadanas, ya de por sí menos fuertes que las de los diputados en el Congreso, lo cual resta fuerza a la participación de la ciudadanía y mantiene su dispersión.

Por cierto, la dispersión ciudadana, al retardar o negar la articulación de la sociedad, también incide en el debilitamiento de las opciones de construcción de ciudadanía, porque no llega a perfeccionarse ese supuesto de que la participación fomenta la adquisición de capacidades de los individuos, en tanto los vuelve actores sociales deliberantes y autónomos, dispuestos a exigir sus derechos, a defenderlos o hacer que los respeten. Tampoco contribuye al reconocimiento del otro, como ciudadano con los mismos derechos, que se constituyen en los límites de los derechos propios⁵⁷. Lo cual, por cierto, restringe el establecimiento de acuerdos y de consensos, que solo pueden surgir de ciudadanos preparados para autogobernarse, auto controlarse y responder, es decir ser capaces de responsabilizarse, con lo cual, por otra vía, se debilita también la participación.

El proyecto de la Ley de Educación, analizado como estudio de caso, es un ejemplo de como los sectores ciudadanos se mantuvieron en compartimientos estancos, sin buscar contactos entre ellos, y como más bien prefirieron atrincherarse y apostar a juegos de suma negativa, que los

⁵⁷PADILLA, *Ibíd.*

hicieron perder y neutralizarse, por no ceder y obtener "ganancias" menores, pero para todos. Es decir, como prefirieron dejar de participar por no construir el interés general y concentrarse en sus micros intereses.

El caso del proyecto sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁵⁸ es un ejemplo, en cambio, de como diversas agrupaciones de la sociedad civil lograron articularse, trabajar por conseguir acuerdos, ceder posiciones particulares en torno al objetivo común de contar con esta ley y conseguirlo, a pesar de la oposición de importantes sectores legislativos y de las sospechas y recelos que tal proyecto despertó en el Congreso.

Con estas prácticas de segmentación, además, la sociedad civil reproduce el fraccionamiento de los partidos políticos y muestra, de esta manera, las similitudes de algunas de sus prácticas de acción pública y política.

Por estas circunstancias, la participación ciudadana no llega a ser aglutinante y, por ello, no alcanza a tener el peso político que se supone es uno de sus objetivos. Esa desintegración tampoco "crea comunidad, ni capital social" considerados por activistas sociales como la parte sustantiva de la participación"⁵⁹.

Parece que la competencia, en la comprensión de Maturana, como el fenómeno que mira el triunfo propio como el fracaso del otro, también se despliega en las relaciones de las organizaciones ciudadanas, que no consiguen asociarse y formar frentes comunes que viabilicen y legitimen la participación ciudadana en la formulación de leyes.

Estado de la participación ciudadana en el Congreso

Las apreciaciones ciudadanas sobre el estado de la participación en el Congreso reflejan las posiciones diversas y hasta contradictorias entre sí, que hay al respecto. Entre quienes están vinculados a organizaciones de la sociedad civil hay quienes postulan que es amplia la participación ciudadana, aunque restringida a círculos intelectuales, profesionales y técnicos⁶⁰. Y aseguran que la mayor parte de leyes sobre derechos humanos han sido iniciativas provenientes de algún grupo de la sociedad civil, que ha colocado esos proyectos de ley en el Congreso a través de diputados que han aparecido como los promotores de tales iniciativas. Agregan que sí se producen procesos de consulta e intervención de grupos de la sociedad civil, con más o menos obstáculos, y que los diputados, con mayor o menor apertura, acogen las observaciones de la ciudadanía, al menos de modo parcial, tanto para granjearse simpatías y generar adhesiones, con la intención de ampliar su base electoral, como para complacer y "cumplir" con quienes los eligieron.

⁵⁸ NAVAS, *Ibid.*

⁵⁹ PADILLA, *Ibid.*

⁶⁰ SIMON, *Ibid.*

Al parecer, según la experiencia de quienes han seguido este curso de acción, introducir un proyecto de ley por medio de legisladores es más conveniente que hacerlo como de iniciativa ciudadana, pues se evitan ir por el camino previsto en la Constitución de recoger un número de firmas para avalar el proyecto, que significa costos en tiempo y dinero. Además, dicen, contar con el auspicio de un diputado otorga al proyecto más posibilidades de ser tratado, y eventualmente aprobado, que si lo presentaran los ciudadanos⁶¹.

En el primer bienio (2003 y 2004) de funcionamiento del actual parlamento, el único proyecto de iniciativa ciudadana que circuló en el Congreso fue el de la organización Participación Ciudadana, sobre el gasto electoral. Tal proyecto solo llegó a ser distribuido entre los legisladores, y no motivó su interés. La comisión legislativa responsable de estos temas se apuró en presentar un informe que recogió otros proyectos, todos ellos de legisladores.

Desde el lado de quienes estudian los procesos sociales, la percepción sobre el estado de la participación ciudadana es diferente. Afirman que ella, en Ecuador, ha consistido en "ir a asambleas y discutir horas y horas sobre temas intrascendentes"⁶². Quienes se adhieren a esta postura sostienen que no ha habido el suficiente interés de la ciudadanía para la formulación de propuestas, pese a que desde 1978 existe la disposición constitucional de iniciativa popular para la presentación de leyes⁶³. Por ello, soslayan la responsabilidad del Congreso en esta limitada presencia de la ciudadanía.

Para validar esta percepción señalan que el movimiento indígena, uno de los actores más dinámicos, no ha presentado ningún proyecto de ley. Destacan que las mujeres y las ONG de niños plantearon iniciativas con un gran apoyo internacional y proponen la interrogante de por qué los grupos ciudadanos que son también fuertes no lo hicieron⁶⁴.

Afirman, asimismo, que los reducidos sectores sociales que han llegado al Congreso con propuestas, lo han hecho por canales que existen informalmente, principalmente a través del *lobby*. Otra vía de acceso ha sido el clientelismo, pues los partidos actúan como "correas de transmisión de los intereses de esos sectores". Y la tercera forma de canalización de propuestas ha sido por la "representación directa de intereses dentro del Congreso", al punto que en determinados momentos se habló del "bloqueo camaronero", o del "bloqueo bananero"⁶⁵. Su conclusión es que la participación en un régimen democrático representativo tiene que darse en los niveles de la representación, y que "aspirar a sustituirlos por otros es absurdo"⁶⁶.

⁶¹SIMON, *Ibid.*

⁶²PACHANO, *Ibid.*

⁶³PACHANO, *Ibid.*

⁶⁴PACHANO, *Ibid.*

⁶⁵PACHANO, *Ibid.*

⁶⁶PACHANO, *Ibid.*

La experiencia de la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia, entre 1998 y 2002, sin embargo, apoya la percepción de responsabilizar al Congreso y a sus legisladores de la disminuida participación de la ciudadanía. En efecto, la experiencia en tal período, muestra como esta participación se concretó cuando ella fue alentada por los legisladores, y cuando las organizaciones sociales sustentaron sus prácticas en elementos políticos.

En ese lapso, la Comisión⁶⁷ se planteó un programa para buscar las "reformas necesarias" o las leyes, que viabilizaran el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución. Identificó ciertos grandes temas y convocó a los movimientos sociales a que señalaran las prioridades y legitimaran, así, el proceso. Conformó comités consultivos sobre cada tema de interés y sobre cada proyecto de ley que iba a gestar la Comisión. Hubo la decisión de aceptar a tales consejos como entes técnicos especializados y con facultades de proponer y tomar decisiones frente a temas específicos, que se volvieron vinculantes para la Comisión, la cual los trasladó a propuestas de ley, y las presentó al Congreso Nacional⁶⁸.

La participación que se produjo en el ámbito de dicha Comisión legislativa, tuvo que detenerse, pues ya no halló eco en las demás comisiones ni en el Pleno. La mayoría de los proyectos que produjo la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia con respaldo social, no fueron prioridad para las comisiones legislativas a las que se los remitió, y donde permanecieron estancados, como corrobora la evaluación técnica de ese período⁶⁹. Esta experiencia develó la necesidad de que "el Congreso contara con herramientas más modernas y eficaces, cuerpos técnicos sometidos a la participación de los beneficiarios de las leyes"⁷⁰, a fin de "superar el tradicionalismo de la legislatura, en términos de visiones, comprensiones y mandatos"⁷¹.

También mostró la necesidad de que los procesos de consulta y participación se volvieran una política legislativa institucional del Congreso Nacional, a fin de que permanecieran, no solo por decisión de una legisladora o diputado⁷². Si bien la implementación de una política legislativa de tal naturaleza es posible, porque el derecho a la participación en la formulación de leyes en el Congreso está contenido en la Constitución, se advierte como necesaria la aprobación de una ley en tal sentido, que favorecería la participación ciudadana⁷³. Sobre este punto se advierte como alternativa buscar una reforma legal que prescriba la obligación del Congreso y de las comisiones

⁶⁷En aquel período la Presidencia de esta comisión la ejercieron las diputadas Anunziata Valdez y Cecilia Calderón.

⁶⁸GOYES, *Ibid.*

⁶⁹Se trata del documento titulado "Revisión técnica del proyecto 'Fortaleciendo el estado de derecho para la equidad social y de género' ", desarrollado por Dolores Padilla y María Paula Romo en 2004.

⁷⁰PADILLA, *Ibid.*

⁷¹PADILLA, *Ibid.*

⁷²NAVAS, *Ibid.*

⁷³NAVAS, *Ibid.*

de atender todo proyecto de ley que nazca de la participación ciudadana, con plazos establecidos, tal como con las iniciativas del Ejecutivo⁷⁴.

Recursos necesarios para el desarrollo de procesos de participación ciudadana

Este apartado intenta explorar un enfoque propositivo y establecer los elementos mencionados por ciudadanas y ciudadanos como necesarios para llevar adelante procesos de participación ciudadana. Estos recursos, afirmados como fundamentales, son: acceso de la ciudadanía a la información pública; reglas claras para la participación; redefinir la forma como están constituidos el Congreso y el sistema político, y apoyo mediático.

Acceso de la ciudadanía a la información pública

Garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública, no solo estatal, es un elemento clave para promover la participación ciudadana, "pues crea un escenario de condiciones [favorables] para la construcción de ciudadanía y la formación de una cultura de participación efectiva"⁷⁵. Para este propósito es fundamental la vigencia plena de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que obliga a toda institución pública a tener su información en un sitio web, y proporciona a los ciudadanos un respaldo legal para exigir la entrega de la información que necesiten y limita la posibilidad de los funcionarios a negarse a suministrarla.

En este punto, una obligación del Congreso debería ser disponer de información en línea y actualizada casi a tiempo real, "sobre qué diputados, cuándo y en qué fechas propusieron un equis proyecto; saber cómo se está discutiendo, en qué nivel, cuáles son las observaciones y comentarios, por qué se cambió un artículo, quienes son los que han argumentado en contra o a favor"⁷⁶. Así la ciudadanía se podría comunicar con sus representantes. "Pues los diputados tienen que asumir que ellos no se representan a sí mismos y que su mandato es consultar a sus representados en temas clave o difíciles"⁷⁷. El incentivo para que los diputados consultaren permanentemente a los ciudadanos, "podría ser el reconocimiento social"⁷⁸. Otra iniciativa sería permitir el acceso a un buen archivo legislativo, para que incluso descubran qué leyes ya existen y que no han servido para nada y desmontar, así, la creencia de que "con leyes se arregla todo"⁷⁹.

Si bien, para algunos, la información por sí misma no cambia las prácticas, "la publicidad en democracia es clave, por la posibilidad del escrutinio"⁸⁰. Y también porque la transparencia informativa y la democratización de la comunicación profundizan la democracia al volver diáfana la toma de

⁷⁴GOYES, Ibid.

⁷⁵NAVAS, Ibid.

⁷⁶SIMON, Ibid.

⁷⁷SIMON, Ibid.

⁷⁸SIMON, Ibid.

⁷⁹PACHANO, Ibid.

⁸⁰SIMON, Ibid.

decisiones de las autoridades⁸¹. Además de garantizar el acceso a la información, es ineludible que la ciudadanía valore la información a partir de advertir en sus propias experiencias personales las potencialidades de cambio en sus vidas cotidianas que ella les puede proveer⁸². Esto supone un aprendizaje de la ciudadanía para utilizar un "recurso reflexivo", como califica Melucci a la información, que exige ciertas capacidades y motivaciones. Una de ellas, la autonomía, según Wolton.

Emprender estos cambios mantienen la interrogante sobre si una ampliación de los canales de información motivaría y fomentaría, en los hechos, la participación de las grandes mayorías que históricamente no lo han hecho⁸³. Dado lo arraigadas que son las prácticas corporativas, el reto que se presenta es modificar las reglas de juego vigentes, volverlas más abiertas y transparentes, para animar a los actores sociales menos visibles y poderosos a comprometerse para la participación.

Reglas claras de la participación

Este punto alude a la necesidad de definir reglas para todos, y conocidas por todos; así como contribuir a modificar ciertos protocolos, para sustituirlos por fórmulas consensuadas. Las personas que participan requieren conocer las reglas que les señalen los alcances, límites y lineamientos del proceso de participación. Esto se relaciona con el conocimiento sobre como serán sistematizados y redactados los textos, es decir, saber "quien, cómo y con qué criterios está procesando la información que se va derivando"⁸⁴.

Tales reglas involucran también el desarrollo de una metodología para la construcción de la ley, que introduzca momentos para la discusión y la validación social sobre sus estructuras y contenidos. Esto con el objetivo de proporcionar al proyecto legitimidad social, a fin de que cuando se lo discuta en el Congreso las personas participantes se sientan coautoras y dispuestas a defender los textos de la ley frente a los diputados⁸⁵.

Desde otra perspectiva, la modificación de reglas está orientada a transparentar la identificación de intereses⁸⁶ y a darles un tratamiento distinto: "no por debajo del tapete". Este cambio "obligaría a que los diputados antes de legislar elaboren un perfil de los actores interesados, los escuchen, e investiguen si sus propuestas les benefician solamente a ellos y no a la colectividad, con lo cual evitarían ser manipulados y recibir la condena ciudadana⁸⁷.

Introducir reglas menos rígidas y más transparentes apuntaría a transformar los modos de participación establecidos por los grupos corporativos, y a

⁸¹LEON, *Ibid.*

⁸²NAVAS, *Ibid.*

⁸³NAVAS, *Ibid.*

⁸⁴SIMON, *Ibid.*

⁸⁵SIMON, *Ibid.*

⁸⁶SOLINES, *Ibid.*

⁸⁷SOLINES, *Ibid.*

democratizar la participación ciudadana⁸⁸. Otra regla por reformar en la práctica de los ciudadanos es la búsqueda de protagonismo, expresada en la premisa de "o lo hago yo o está malhecho", que dificulta la consecución de acuerdos y consensos e incluso la búsqueda del bien común⁸⁹.

Redefinir la forma como están constituidos el Congreso y el sistema político

La reforma, redefinición y renovación del Congreso y del sistema político es otro recurso que la ciudadanía observa imprescindible para impulsar la participación ciudadana.

Como ya se ha señalado, para transitar hacia una efectiva participación ciudadana se precisa la innovación de la estructura del Congreso, para propiciar su transparencia e impulsar cambios en las conductas políticas⁹⁰. En este sentido, una primera recomendación mencionada se refiere a "regular la función del lobby"; otra se dirige a "eliminar la imagen de que los diputados son representantes provinciales, lo cual los termina corporativizando, para que puedan cumplir sus funciones de mejor manera, sin representar intereses particulares, por cuya presencia se vuelve innecesaria la participación ciudadana para la formulación de leyes"⁹¹. Una tercera alude a favorecer el acceso al Congreso de "los partidos que tengan fuerza a nivel nacional", con el propósito de que dejen de representar intereses particulares y "agreguen intereses, en lugar de fragmentarlos"⁹².

Otro cambio anotado se refiere a la modernización de la legislatura en cuanto al uso de "herramientas eficaces, para legislar con más oportunidad, y para organizar cuerpos técnicos sometidos a la participación de los beneficiarios de las leyes, para mejorarlas" con tal intervención⁹³. Pues, dado que "la democracia representativa está absolutamente en estado crítico" al Congreso le corresponde renovar la forma cómo hace las leyes, cómo las tramita, las vuelve efectivas y controla su cumplimiento⁹⁴. Para ello, es menester un acercamiento entre los espacios ciudadanos como las veedurías y el sistema político, que propicie que el parlamento se convierta en portavoz de esas fiscalizaciones ciudadanas⁹⁵.

Las reformas propuestas para mejorar el sistema político se encaminan a perfeccionar la selección de los candidatos a la legislatura, en los partidos políticos, y a que no sean las cúpulas partidarias las que decidan esas candidaturas⁹⁶. Apuntan, también, a ubicar las fallas del sistema político "por las terribles estructuras partidarias, que no constituyen expresiones de la

⁸⁸ NAVAS, *Ibid.*

⁸⁹ MOSCOSO, *Ibid.*

⁹⁰ PACHANO, *Ibid.*

⁹¹ PACHANO, *Ibid.*

⁹² PACHANO, *Ibid.*

⁹³ PADILLA, *Ibid.*

⁹⁴ PADILLA, *Ibid.*

⁹⁵ PADILLA, *Ibid.*

⁹⁶ GOYES, *Ibid.*

democracia, pues concentran poder en pocas personas y no son espacios de debate"⁹⁷.

El hecho de que las metodologías de la participación salgan de las cabezas de los dirigentes de las organizaciones sociales o de quienes aspiran a financiarla, y no de las realidades que afectan a los ciudadanos concretos puede volverse un freno para la participación. Conviene, entonces, conciliar metodologías elaboradas con las realidades del medio, para no partir de cero. Una praxis ciudadana distinta actuará inclusive como demostración de que las organizaciones sociales pueden diferenciarse de los "políticos".

A lo anterior se añade la preocupación de que las instancias del Estado, entre ellas el Congreso, no se relacionan respetuosamente con la ciudadanía. Ello está ligado "con el desarrollo y profundización de la democracia, y a como la autoridad pública se está concibiendo a sí misma"⁹⁸.

Por la prevalencia de la visión instrumental de la participación ciudadana, entre los legisladores, con frecuencia surge la tentación de "pretender utilizar un movimiento ciudadano" o desear convertirlo en un "espacio de representación o de extensión", sin considerar la "necesidad de independencia" de una organización. Para evitarlo, las acciones del Estado - en este caso del Congreso y de sus legisladores- deben estar fundamentadas en "el respeto y la consideración hacia esa contraparte todavía débil"⁹⁹, como es la sociedad civil.

Ese respeto deberá manifestarse también en concebir la "interacción real entre el poder legislativo y la ciudadanía como una acción colectiva, no impuesta"¹⁰⁰. Y usar modelos de participación diseñados colectivamente para que puedan ser entendidos y apropiados no solo por los legisladores sino también por la ciudadanía¹⁰¹.

Apoyo mediático

Un punto enunciado, con cierta frecuencia, por las personas entrevistadas para esta investigación es el que alude al papel que cumplen los medios de información en la sociedad y el que pudieran desempeñar en el desarrollo de la participación ciudadana, dado el "poder, mayor aún que otros poderes", que ellos ostentan.

Ello se refiere a que para que el ejercicio del derecho a la participación se efectivice en procesos participativos con repercusión e incidencia social, "hay que contar con los medios de comunicación", porque "si los medios no le dan

⁹⁷GOYES, *Ibíd.*

⁹⁸GOYES, *Ibíd.*

⁹⁹LUNA, *Ibíd.*

¹⁰⁰BETANCOURT, Valeria, directora de APC (Asociación para el Progreso de las Comunicaciones), en entrevista del 12 de abril de 2004.

¹⁰¹BETANCOURT, *Ibíd.*

eco [a una información] es como que no existiera", pues "lo que ellos inflan es como que fuera muy importante y lo que desinflan es como que no valiera la pena"¹⁰².

Este poder mediático es advertido por los ciudadanos como similar al de una "campana de resonancia"¹⁰³ y por ello resulta clave en los procesos de participación ciudadana, dirigidos a la construcción de políticas públicas, como es el caso de la participación para la formulación de leyes. En tal virtud, el que este atributo sea percibido y asumido por los medios, en el marco de una alianza con la ciudadanía, podría fortalecer la participación, que ganaría en eficacia, incidencia y legitimidad.

Corolario

Entre la comprensión de la participación ciudadana para la formulación de leyes y el ejercicio de ella, hay una separación que tiende a ser mayor entre los participantes con fuerte base social, que entre quienes actúan como grupos de presión.

La visión política de la participación suele primar en lo discursivo, en especial en quienes se manifiestan con objetivos sociales, de búsqueda del interés general, pues la reivindican como ciudadanos. La visión utilitaria e instrumental es la que prevalece en la práctica, independientemente de que la participación sea corporativa o ciudadana.

Los ciudadanos organizados tienden a desarrollar procesos de participación, frente a la legislatura, caracterizados por el cabildeo y el lobby. Esta condición se produce con independencia del origen clasista y del nivel cultural de los participantes, así como del membrete o ubicación de los partidos y movimientos a los que pertenecen los legisladores. Y por ello, lo corporativo es el rasgo más generalizado en los procesos de participación ciudadana con el legislativo. Cuando los ciudadanos señalan que es "más conveniente", por más sencillo, introducir un proyecto de ley por medio de un diputado, en lugar de hacerlo en virtud del derecho a la iniciativa ciudadana, están demostrando que su acercamiento a la participación es instrumental y no político, y con ello contradicen aquella retórica de que lo importante es el proceso de participación independientemente de sus resultados.

Garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública, no solo estatal, es un elemento clave para promover la participación ciudadana. La recomendación de los ciudadanos es que el Congreso disponga de información actualizada y en línea para que los ciudadanos accedan a las actas y conozcan las posiciones y votaciones de los diputados en el debate legislativo.

Los procesos de participación en el Congreso tienden a debilitarse por los recelos mutuos entre ciudadanos y legisladores y por la percepción ciudadana de que los legisladores priorizan acciones distintas a legislar y

¹⁰²MOSCOSO, *Ibíd.*

¹⁰³LUNA, *Ibíd.*

fiscalizar. A esto se añade que los grupos ciudadanos se auto perciben como débiles y no visualizan la potencia de sus recursos. Lo cual se consolida por la falta de mecanismos que garanticen que las observaciones entregadas por los sectores participantes sean tomadas en cuenta por los legisladores, quienes son los que deciden qué incorporar o desechar, tanto en las comisiones como en el Pleno, con lo cual cualquier proceso de participación puede ser anulado.

La praxis política de la ciudadanía en procesos de participación legislativa tiende a reproducir ciertas prácticas de los políticos profesionales: la opacidad, falta de transparencia, ciertas actitudes de corrupción, la fragmentación y la ausencia de canales de comunicación entre grupos que hacen lo mismo, con lo cual no rompen la lógica del juego de suma negativa o suma cero, que es un rasgo de las culturas políticas ecuatorianas. También pecan por la búsqueda de protagonismo, todo lo cual dificulta la construcción de proyectos inclusivos y de mayor alcance.

Capítulo V Visiones sobre las NTIC limitan su uso para la participación ciudadana

Percepciones prevalecientes sobre las NTIC

Las percepciones que sobre las NTIC circulan entre los ciudadanos ecuatorianos organizados se inscriben, con matices, en una perspectiva que las considera como herramientas, medios, instrumentos, artefactos que, por sí mismos, no hacen nada. Por tanto, se infiere que su papel depende de cuáles sean los sentidos y las aplicaciones que les den las personas. Pues "los recursos pueden estar allí, a la disposición de todos, y no contribuir a nada, por no saber usarlos, no haber canales para ello o no existir el interés para utilizarlos"¹.

Desde esta posición, cuestionan a quienes advierten a las NTIC como "un fin en sí mismas" o consideran que "la incursión e implementación de las tecnologías va a ser beneficiosa" en cualquier circunstancia².

También señalan su desacuerdo con estimar que las "NTIC son nocivas y que no van a traer ningún beneficio"³, por ser una postura que lleva a un "camino sin salida", pues ignora sus "potencialidades para facilitar procesos sociales interesantes"⁴.

Una variación crítica de estas apreciaciones sobre las NTIC asegura que a "medida en que se avance en la conquista de derechos de ciudadanía y de participación, las tecnologías adquirirán un sentido que podrá ser favorable para la democracia"⁵, y no que será "por medio de las tecnologías que se profundizará la democracia"⁶.

Otra visión es la que juzga a las NTIC como la "prolongación analítica del cerebro humano, de las habilidades de la persona para el manejo de la

¹SIMON, Farith, abogado, consultor de la Fundación ESQUEL, participante en la formulación del Código de la Niñez y la Adolescencia, en entrevista del 26 de marzo de 2004.

²BETANCOURT, Valeria, directora de APC (Asociación para el Progreso de las Comunicaciones), en entrevista del 12 de abril de 2004.

³BETANCOURT, Ibid.

⁴BETANCOURT, Ibid.

⁵LEON, Oswaldo, periodista, activista social, director de ALAI, en entrevista del 23 de marzo de 2004.

⁶LEON, Ibid.

información, por lo que le dan unas posibilidades infinitas"⁷, con el prerrequisito de que "tal usuario tenga las capacidades y entrenamiento para manejarlas, es decir que tenga instrucción y poder adquisitivo para acceder a los medios de información y a la Internet"⁸.

Esa percepción enfatiza en la noción de "capital informacional", como lo sugiere Hamelik⁹, cuya posesión será la que defina los modos de apropiación y los usos de las NTIC. Por capital informacional este autor comprende la "capacidad financiera para pagar la utilización de redes electrónicas y servicios de información, la habilidad técnica para manejar las infraestructuras de estas redes, la capacidad intelectual para filtrar y evaluar información, como también la motivación activa para buscar información y la habilidad para aplicar la información a las situaciones sociales"¹⁰.

Como se observa, las comprensiones prevalecientes entre responsables de organizaciones sociales y usuarios de NTIC no encuadran, sino parcialmente, con la denominada visión social o alternativa, que no desconoce el valor de las tecnologías, menos aún las califica de nocivas, pero coloca su acento en los usos con sentido, en la producción de contenidos y en la apropiación social de las NTIC, por parte de las comunidades y de los individuos. Están ajenas, también, a esas otras miradas, de corte tecnocrático, que acentúan en lo tecnológico con independencia del factor humano, o atribuyen a las NTIC el carácter de panaceas, con capacidades, casi mágicas, de resolver cualquier problema.

En la perspectiva de advertir a las NTIC como instrumentos, otra comprensión es la que las estima "un pretexto" para desarrollar "procesos de participación y formación"¹¹. Considero que ésta es una mirada un tanto limitada, porque al apreciarlas como artefactos no percibe como necesaria la apropiación de ellas, a través de la producción de contenidos, por ejemplo. Tampoco advierte, al parecer, las potencialidades de los usos de las NTIC para profundizar y ampliar los procesos de participación y de formación, por las facilidades que ellas prestan para configurar redes, aunque sus voceros hablen de que su propósito es fomentar la participación juvenil con uso de nuevas tecnologías de información y comunicación, a través de la creación de centros de información juvenil que ofrezcan instrucción en computación y en NTIC. Además, equiparar a las NTIC con un artefacto dificulta asumirlas con criticidad. Me refiero, por ejemplo, a que no se problematizan el apoyo que reciben de la Microsoft, por medio de la donación de equipos de computación para aquellos centros, menos aún se plantean el uso de software libre. Cabe agregar que el equipo instructor para facilitar estos procesos está conformado por "ingenieros y tecnólogos sensibilizados"¹².

⁷FERNANDEZ, Isidro, consultor de la UNESCO, en entrevista del 23 de abril de 2004.

⁸FERNANDEZ, *Ibíd.*

⁹Citado en LEON, Oswaldo, BURCH, Sally, TAMAYO, Eduardo, Movimientos Sociales en la Red, Agencia Latinoamericana de Información, Quito, 2001, p. 110.

¹⁰LEON, Oswaldo, BURCH, Sally, TAMAYO, Eduardo, *Ibíd.*

¹¹NASTUL, Laureano, funcionario del PMT (Programa del Muchacho Trabajador), en entrevista del 16 de agosto de 2004.

¹²NASTUL, *Ibíd.*

Hasta aquí he examinado las concepciones que sobre las NTIC comparten los representantes de organizaciones sociales y de la ciudadanía. A continuación citaré las percepciones que están ausentes de sus marcos referenciales, y que constituyen una limitación para su aprovechamiento.

Los representantes de organizaciones sociales no conciben las NTIC como capaces de transformar las percepciones humanas y sociales, en términos de tiempo y espacio, tanto por la instantaneidad -o ilusión de instantaneidad- que ellas evocan; por la sincronía que ellas facilitan y por la ampliación, en términos metafóricos, del territorio, por la paulatina eliminación de "las fronteras reales (y simbólicas)" que producen "procesos de ampliación en la percepción de los espacios individuales y colectivos, que se desterritorializan para reconstruirse en el espacio de las nuevas redes"¹³.

Al mismo tiempo, estos dirigentes desconocen la dimensión comunicacional que está presente en las NTIC y las transformaciones que ellas provocan en términos de prácticas sociales, en vista de que los escenarios que surgen con su irrupción constituyen nuevos entramados, por ser "espacios de la comunicación, espacios cargados de contenido y que permiten un nuevo tipo de relaciones sociales"¹⁴.

Por cierto, tampoco captan suficientemente que, por su condición de espacio de comunicación, la Internet es un "hecho cultural", que está "introduciendo comportamientos sociales que hacen referencia a una cultura y a una representación"¹⁵.

Adicionalmente, las definiciones prevalecientes desestiman como la tecnología de la información y la comunicación transforma el soporte del cual "nos había dotado la naturaleza; aumenta el campo informacional y ensancha el espacio relacional de todos aquellos que la utilizan. Vuelve más complejo el juego interrelacional; favorece las recursividades; modela nuestra visión del futuro inmediato y gracias a los hipertextos aporta una capacidad metafórica suplementaria, indispensable a toda creatividad"¹⁶. Tampoco aprecian la virtualidad, en el sentido de sus posibilidades de actualización; ni la interactividad, comprendida como una oportunidad para el intercambio y el diálogo.

Otras dos condiciones que pasan desapercibidas son que las NTIC favorecen la horizontalidad, dado que las jerarquías pierden parcialmente su supremacía, y crean la posibilidad de fomentar la acción autónoma de los

¹³QUIROGA, María Sol, "Los espacios de la simulación. La ciudad como escenario de cambios tecnológicos" en www.iigov.org/dhial/?p=39_07

¹⁴QUIROGA, Ibid.

¹⁵GES, Marcel, "La cultura telemática y el territorio", en revista La Factoría N° 2, febrero 1997, en <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>

¹⁶HERVE, Michel, "La sociedad en red y la participación activa", La Factoría, N° 17, febrero-mayo 2002, <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>

individuos, al darles la oportunidad de que escapen de lo colectivo y fortalezcan sus identidades¹⁷.

La vigencia de una mirada estrecha en torno a las NTIC, por parte de activistas y representantes de organizaciones de ciudadanos, probablemente actúe como un ingrediente restrictivo para plantearse, siquiera, usar las NTIC para fomentar la organización y formación ciudadanas, así como para facilitar el acceso a la información.

Siendo la Internet "una de las llaves que puede abrir las puertas a nuevos comportamientos de la sociedad civil"¹⁸ se vuelve también un mecanismo para que esta sociedad civil construya sus identidades e interprete las realidades "desde perspectivas menos mediáticas"¹⁹.

Sin embargo, las visiones acotadas en torno a ellas impiden advertir que estos usos de las NTIC pueden contribuir a la formación de ciudadanía, por el solo hecho de transparentar posiciones y mostrar los matices de ellas, así como facilitar la intercomunicación. Todo lo cual es clave en el desarrollo de procesos de participación ciudadana en el Congreso.

Las concepciones limitadas de las NTIC podrían estar alimentadas por criterios de orden ideológico, relacionados con posiciones que enfatizan en los llamados "cambios estructurales" y desestiman modificaciones graduales que pudieran conducir a tales cambios, pero vía reformas progresivas. Los recelos ideológicos también podrían constituir rezagos de tiempos pasados, cuando muchos "radicales veían toda tecnología con desconfianza"²⁰.

Advierto este rasgo en aquellas pautas que hablan de primero "estudiar como resolver la brecha social, de tal modo que cuando se resuelva la brecha social [se] haya resuelto también la brecha digital"²¹. Si bien la brecha digital, ciertamente, es "expresión de inequidades sociales y económicas"²², no es posible a cuenta de ello desentenderse del cambio tecnológico y desconocer la necesidad de innovación, con independencia del nivel de desarrollo alcanzado.

Como anota el Informe sobre desarrollo humano 2001, en su segundo capítulo, acerca de "las transformaciones tecnológicas de hoy: la era de las redes", no todos los países pueden estar "a la vanguardia del desarrollo tecnológico mundial", pero "todo país tiene que ser capaz de innovar, porque la capacidad para hacer un uso novedoso de la tecnología no puede desarrollarse a plenitud si no se tiene la capacidad de crear, sobre todo de

¹⁷HERVE, *Ibid.*

¹⁸GES, *Ibid.*

¹⁹GES, *Ibid.*

²⁰DERY, Mark, Velocidad de escape. La cibercultura en el final del siglo, Ediciones Siruela, Madrid, 1998, p. 35.

²¹FERNANDEZ, *Ibid.*

²²GOMEZ, Ricardo y MARTINEZ, Juliana, "Más allá del acceso: ¿Qué puede hacer la Internet por una mayor equidad social?", Serie Políticas Públicas, N° 5, Octubre 2000.

adaptar productos y procesos a las condiciones locales"²³. En otras palabras, este documento acentúa en la importancia de la creatividad y en la dialéctica presente en todo proceso de cambio.

También hallo indicios de tales sospechas en afirmaciones como que "en la medida en que se avance en la conquista de derechos de ciudadanía y de participación, las tecnologías adquirirán un sentido que puede ser favorable para la democracia (...) Pues lo que está en disputa es en qué medida la ciudadanía se apropia no solo de esta tecnología sino que no deja que la lógica abierta, participativa se derrumbe para dar paso a un sistema de control"²⁴.

Frente a esto el problema que veo es que tal valoración podría incluso devenir en una excusa para la inmovilidad, porque no se acepta que, si bien es cierto "para un uso más efectivo, de mayor impacto de las NTIC se necesita una cultura ciudadana, también es verdad que a través de las NTIC se puede incentivar la cultura ciudadana. Porque su utilización evidencia sus posibilidades y hasta revela nuevos usos, quizá no previstos inicialmente"²⁵.

Y dado que la participación ciudadana está marcada por la diversidad de situaciones, contextos, realidades, capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas, intereses, culturas institucionales y organizacionales, los usos que se hagan de las NTIC con este propósito dependerán de tales recursos y de como ellos sean desplegados por los actores que interactúen.

Usos de las NTIC para la participación

Como consecuencia de las concepciones predominantes sobre las NTIC, son escasos los usos que los ciudadanos han hecho de ellas para emprender o proponer procesos de participación ciudadana en el Congreso. Los usos más relevantes son los del correo electrónico, por su instantaneidad y sincronidad; navegar en la web y ser usuarios de grupos de discusión.

Los colectivos ciudadanos participantes en el debate sobre la Ley de Educación, ampliamente examinado en el capítulo siguiente, tuvieron un uso limitado de las NTIC. En el caso del Movimiento Escuela de la Libertad, crearon una página web y utilizaron el correo electrónico. En cuanto al Contrato Social por la Educación, además del correo electrónico mantiene una lista de discusión que, más que debatir se propone mantener el contacto entre sus afiliados y entregarles información.

Los activistas ecuatorianos, si bien no señalan ningún uso de las NTIC para "lograr resultados sociales", reconocen la necesidad de que "la sociedad civil

²³Informe sobre desarrollo humano 2001: El adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano, PNUD, Ediciones Multiprensa, 2001, <http://www.undp.org/hdr2001/spanish/>

²⁴LEON, Ibid.

²⁵ROGGIERO, Roberto, consultor en NTIC, participante en el proceso de consulta que produjo el sistema Contratnet, de la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, en entrevista del 1 de abril de 2004.

se preocupe por estar detrás de lo que hace el Congreso con las leyes, que son las grandes líneas en las que se mueven las sociedades", y que las NTIC "son el medio más idóneo para que una institución pública ponga a disposición de la gente su información" por las facilidades que prestan para ello²⁶. Anotan, también, como otros parlamentos, mediante un sitio web, permiten a la ciudadanía el acceso a la información y al escrutinio social, que marca una disposición a la transparencia²⁷.

Son relevantes estas observaciones, pues reflejan el valor que los ciudadanos otorgan a las NTIC, y sugieren sus dificultades para crear espacios de participación por medio de ellas si, previamente, desde las instituciones, o de parte de quienes disponen de poder político en ellas, no ofrecen incentivos que propicien tal modelo participativo.

Esta consideración se muestra muy nítida en el testimonio de Hervé quien, cuando ejerció la alcaldía en Parthenay, Francia, se propuso fomentar por medio de las NTIC la "ciudadanía activa". En esta experiencia, el sitio web local fue usado para desplegar las iniciativas planteadas por las organizaciones y los ciudadanos, y mostrar el nuevo papel que asumía el actor público, como su representante. El alcalde dejó de actuar "en lugar de" y se dedicó a facilitar el desarrollo de esos proyectos, apoyar su ejecución y fortalecer la interrelación entre los actores ciudadanos. Dejó de buscar protagonismo y reconocimiento y se puso al servicio de sus conciudadanos.

A propósito de ello cabe interrogarse qué es lo que pueden emprender los ciudadanos para, desde sus espacios, propiciar su participación, independientemente de que las autoridades políticas desarrollen o no alicientes para esta práctica. Conforme las tesis de Matus²⁸, todo colectivo ciudadano, consciente de los recursos que posee y transformado en actor social, dispone de un ámbito de gobernabilidad, en el cual puede conducir sus propuestas, por tanto, actuar como gobernante. Desde esta postura, ¿qué es lo que las organizaciones sociales pueden promover, al interior de sus propios grupos, en donde tienen todas las competencias y atribuciones para actuar? ¿Cómo pueden los responsables de estas organizaciones fomentar la participación activa de sus integrantes, e incentivar su formación ciudadana, por medio del acceso a la información y la capacitación en el uso de esa información? Si, como se insinúa en el capítulo anterior, hay una tendencia de las organizaciones ciudadanas a reproducir ciertas prácticas de los políticos profesionales, por la propia debilidad de ellas, ¿cómo podrían buscar su fortalecimiento y romper con esas prácticas, reconociendo al mismo tiempo sus potencialidades?

²⁶NAVAS, Marco, abogado, consultor de ILDIS, participante en el proceso de formulación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en entrevista del 1 de abril de 2004.

²⁷SIMON, *Ibid.*

²⁸Véase en MATUS, Carlos, Política, planificación y gobierno, ILPES y Fundación ALTADIR, Caracas, 1988, pp. 287 y 288 y en Teoría de la producción y el juego social, Fundación ALTADIR, Caracas, 1998, p. 4.

Desde luego, sin pretender olvidar que "los vínculos tecnológicos no aseguran una comunicación efectiva ni crean de por sí comunidades, sí facilitan el contacto y conocimiento necesario para fortalecer la integración de las organizaciones y promover nuevos espacios de vinculación social"²⁹.

Habrá que ver si, por añadidura, las organizaciones sociales se animan a buscar el "acceso equitativo", los "usos relevantes" y la "real apropiación" de las NTIC, para potenciar los efectos de estas operaciones. Pues "es la integración de acciones tendientes simultáneamente a estos tres objetivos la que permitirá a la gente hacer de la Internet una herramienta que le ayude a resolver sus necesidades más críticas y refuerce su capacidad de incidir. De otra manera, el gran riesgo es haber obtenido acceso para contenidos creados por otros(as), usado para fines definidos por otros(as)"³⁰.

Otro atributo que no pueden descuidar son los ritmos acelerados que impone el uso del correo electrónico y la Internet, que no siempre resultan apropiados por quienes los utilizan, con lo cual provocan un desfase por no haberse adaptado a las exigencias de los mundos virtuales. En este sentido, la participación con utilización de las NTIC también podría requerir nuevos ritmos. "En tiempos de Internet, las cosas se aceleran mucho, y no todas las organizaciones están en medida de seguir este ritmo. Incluso la tecnología puede llegar a ser un estorbo, si no tiene una estrategia de comunicación. Las nuevas tecnologías de comunicación multiplican las potencialidades, pero también las brechas"³¹.

Resulta necesario, entonces, un acercamiento renovado a las NTIC por parte de la ciudadanía, que, sin dejar de ser crítico, tenga la suficiente apertura como para no velar sus posibilidades.

El uso de las NTIC, o de recursos como el correo electrónico y el chat, dan la ilusión, no siempre efectiva, de la instantaneidad. Digo ilusión, porque si bien el envío y la recepción de un mensaje por correo electrónico son simultáneos, no ofrece ninguna garantía de que sea leído de modo instantáneo. Puede ser, incluso, que el mensaje o el correo permanezcan sin ser abiertos.

De igual forma, los recursos Internet proporcionan a los individuos la impresión de ser ubicuos. Recibir una carta en papel requiere de un lapso para el envío y estar físicamente en el lugar a donde fue remitida. Para recibir un correo electrónico o navegar en un sitio web el espacio físico y lo temporal no son relevantes.

La instantaneidad y la ubicuidad están permeando algunas prácticas sociales, marcadas ya con este rasgo por los medios de información, en especial la televisión y la radio, que transmiten los hechos en tiempo real. Pero

²⁹JARA, Alejandra, "Las redes comunitarias en el ciberespacio: el caso de la Argentina" en FINQUELIEVICH, Susana (Coordinadora), ¡Ciudadanos, a la Red!, Editorial La Crujia, Buenos Aires, 2000.

³⁰GOMEZ, Ricardo y MARTINEZ, Juliana, *Ibid.*

³¹LEON, Oswaldo, BURCH, Sally, TAMAYO, Eduardo, *Ibid.*, p. 177.

la instantaneidad no va de la mano con los procesos de participación ciudadana. La instantaneidad sí puede ser útil para pasos como la difusión, recopilación, envío y recuperación de información. Para esto sí sirve la instantaneidad, así sea ilusoria.

El riesgo es que estas conductas de los mundos virtuales sean trasladadas a otros espacios y en ellos se espere que con un "clic" obre la instantaneidad. La instantaneidad, sin embargo, no es siempre lo mejor ni lo posible en un proceso de participación ciudadana, donde los tiempos responden a las circunstancias sociales.

Potencialidades de las NTIC para la participación

En el campo de las posibilidades, el consenso sobre los usos potenciales de las NTIC es amplio aunque, en todos los casos, condicionado a que se cumplan ciertos requisitos.

Una primera coincidencia es que las NTIC facilitan la participación ciudadana "en condiciones ideales: [si] la ciudadanía es instruida, tiene poder adquisitivo, es saludable y, por lo tanto, tiene sus problemas elementales resueltos"³². En estas circunstancias, "la interacción entre el ciudadano y el Congreso, por medio del uso de las NTIC, podría ser uno de los tantos servicios que pudiera incluir una plataforma de gobierno electrónico. Mediante ella, cada aspecto que se lleve al legislativo podría sacarse a consulta. Los prerequisites son una ciudadanía acostumbrada a revisar los espacios web, y que muestre interés por participar en el gobierno"³³.

Respecto de lo primero, hay un reconocimiento de que "no hay una cultura de uso de las tecnologías" y que los limitantes de ello están en los usuarios. "Hay gente que tiene la voluntad de usarlas pero no tiene el tiempo. Hemos constatado que hay una cantidad de sectores y personas que pueden tener su correo electrónico pero nunca lo abren y, así, fracasa la tecnología"³⁴.

Sobre lo segundo, la observación es que "éste es un país con poca participación ciudadana a través de cualquier medio que se analice"³⁵. Y aunque las NTIC ofrezcan alternativas y canales para convocar y movilizar a públicos mucho mayores, frente a determinada causa, "las organizaciones de la sociedad civil han hecho un uso muy limitado y rudimentario de las herramientas Internet para promover esa participación. Han seguido insistiendo en los canales tradicionales y limitados de promover la participación ciudadana, por medio de micro reuniones y asambleas, que están bien, porque no siempre hay como tener a todos los actores física y geográficamente en el mismo lugar"³⁶.

³²FERNANDEZ, *Ibid.*

³³FERNANDEZ, *Ibid.*

³⁴LUNA, Milton, director del Contrato Social de la Educación, participante en el proceso de debate de la Ley de Educación, en entrevista del 23 de agosto de 2004.

³⁵ROGGIERO, *Ibid.*

³⁶ROGGIERO, *Ibid.*

El acceso a la información pública, advierten los ciudadanos, es otra posibilidad que pueden favorecer las NTIC siempre y cuando haya "un marco regulatorio efectivo y propicio"³⁷. Y puesto que "ninguna sociedad ha logrado disponer de tal posibilidad de flujos y transparencia informativa como ahora, cualquier dependencia estatal puede poner toda su información en un sitio web e informar cuáles son los elementos de toma de decisión"³⁸. Entonces, ahí está el "potencial de que con este desarrollo tecnológico la gente esté debidamente informada para que su participación ciudadana sea de calidad"³⁹.

Las NTIC podrían acercar a la ciudadanía a los decisores, a nivel legislativo. La mayor y más directa interrelación e interacción del Congreso y la ciudadanía sería una prestación clave que las NTIC podrían dar para la participación ciudadana. La costumbre del Congreso de "formular la mayor parte de leyes sin tomar en cuenta a los grupos sociales organizados podría cambiar por medio de las NTIC"⁴⁰ con lo cual, además, se ejecutaría "el derecho a la participación, que ya está declarado en la Constitución"⁴¹.

Para que estas acciones resulten más efectivas ellas requerirían ser parte de una "política legislativa institucional. Así, el modelo de democracia representativa sería complementado con formas de participación para que haya una real posibilidad de que los legisladores tomen las iniciativas de la sociedad y las conviertan en leyes"⁴².

En el caso de la discusión de una ley, por ejemplo, las NTIC podrían actuar como "vasos comunicantes de los sectores que hacen presión o lobby en torno a tal tema" y, por su carácter de foro, "advertir, inclusive, los matices y diferencias de los propios grupos de la sociedad civil que están actuando"⁴³. Sin embargo, este aprovechamiento de las NTIC exige, también "el establecimiento de plataformas adecuadas, sencillas y accesibles"⁴⁴.

Por sus características, "las NTIC pueden permitir que la ciudadanía se comunique con los legisladores, sin censura. Las comunicaciones escritas tienen su peso formal, pero es muy costoso y difícil enviar 5 mil ó 10 mil cartas a un congresista. Mucho más factible es dirigirle correos electrónicos, para que conozca la posición de los ciudadanos sobre algún tema. Esta práctica no se ha constituido porque no conocemos el correo electrónico de nuestros legisladores, que debería ser un dato público"⁴⁵.

Por medio de estos usos utilitarios, además, los diputados podrían sentirse presionados a volverse más responsables de sus actos y generarse, así un sistema de rendición de cuentas. Las NTIC le pueden permitir al elector

³⁷BETANCOURT, *Ibid.*

³⁸LEON, *Ibid.*

³⁹LEON, *Ibid.*

⁴⁰NAVAS, *Ibid.*

⁴¹NAVAS, *Ibid.*

⁴²NAVAS, *Ibid.*

⁴³LEON, *Ibid.*

⁴⁴BETANCOURT, *Ibid.*

⁴⁵ROGGIERO, *Ibid.*

monitorear las acciones de los diputados: cómo votaron frente a una determinada ley; cómo son sus intervenciones frente a tal problema; qué posiciones adoptaron en tal situación. "Cada ciudadano, de acuerdo con el grado de interés que tuviera, o el grado de involucramiento que quisiera mantener con el Estado, tendría un espacio y una herramienta para entender como está actuando su representante. Y podría pedirle cuentas y rectificaciones e inclusive sugerirle otras posiciones"⁴⁶.

En efecto, con las NTIC se vuelve posible exigir la transparencia de la gestión y clarificar los discursos, pues "uno es el discurso que expresan cuando hay cámaras de por medio, y otro es el que dicen al momento de las negociaciones"⁴⁷.

La transparencia podría ser una contribución de las NTIC a la "consolidación de los individuos como ciudadanos, conscientes de sus derechos y responsabilidades"⁴⁸. Lo cual también podría favorecer ciertos cambios en las prácticas que se dan en el Congreso, signadas por la opacidad, los dobles discursos y la distancia con sus representados. "Porque el cálculo inmediatista ha sido el que ha primado en la gestión legislativa, que ha sido empeorado por las componendas por detrás, el secretismo, los pactos bajo la mesa que no pueden ser asimilados por el ciudadano común y corriente, que no entiende el porqué de esas actuaciones y amarres"⁴⁹.

Al ofrecer las NTIC la oportunidad de trabajar en línea, "facilitan que sea la misma ciudadanía la que identifique cuáles son los aspectos clave que impactan en su diario vivir, en su trabajar y sobre los cuales aspira a pedir cuentas. Las veedurías y los observatorios sociales utilizan las NTIC no solo para difundir la información, sino para fomentar el trabajo de redes y de grupo, así como para monitorear y evaluar la gestión pública de manera permanente"⁵⁰.

Esta interacción, a la vez de constituir un enlace entre los ciudadanos y fortalecer su capacidad de acción, también sería un aporte "a los procesos de construcción de ciudadanía y de actuación en las esferas políticas de mayor visibilización social. En este sentido, las NTIC ofrecen al ciudadano asumir un rol político y social mucho más amplio y proyectarse hacia la participación en las instancias de decisión política del Estado"⁵¹.

El problema, que habría que resolver previamente, es el limitado uso de las NTIC por la población, no solo por insuficiente accesibilidad y conectividad, sino por no advertir los beneficios concretos que ellas podrían aportarle, pues no ha habido una política que propicie la apropiación social de las NTIC, ni la capacitación, para que la comunidad descubra en ellas usos relevantes. "En

⁴⁶SOLINES, Juan Carlos, abogado, consultor, presidente de Gobierno Digital, participante en los procesos de formulación de las Leyes de Comercio Electrónico y de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en entrevista del 16 de marzo de 2004.

⁴⁷LEON, Ibid.

⁴⁸SOLINES, Ibid.

⁴⁹SOLINES, Ibid.

⁵⁰BETANCOURT, Ibid.

⁵¹BETANCOURT, Ibid.

Ecuador hay cibercafés en casi toda las ciudades y pueblos, pero no hay una cultura de uso. Entonces eso se refleja en los porcentajes de penetración de la Internet en la población, que no llegan al 4 por ciento"⁵².

A más de lo anterior, el uso de las NTIC "exige tiempo, conocimiento y termina siendo un instrumento que llega a cierto nivel pero de ahí no pasa"⁵³. Una persona indiferente, aunque tenga condiciones de acceso a la Internet no va a involucrarse en procesos participativos.

Otro problema que habría que enfrentar es que el parlamento ecuatoriano es un congreso con limitaciones de tiempo, de equipos técnicos y de organización. Frente a esto las NTIC se presentan como una solución a la separación entre los ciudadanos y el Congreso Nacional, en vista de que físicamente resulta tan difícil mantener reuniones periódicas. Pero lo primero es que la ciudadanía acceda a la información, conozca qué es lo que hacen las comisiones y como puede presentar sus propias iniciativas. Esto, para concretarse, necesita de la "voluntad política" de los legisladores, para que asignen a personal permanente la atención de estas demandas. Y por el modo como se estructuran los equipos técnicos en el Congreso, y las formas de contratación, puede constituirse en un problema operativo⁵⁴.

Sin embargo, dada la potencial universalidad que podrían generar las NTIC para la comunicación de los ciudadanos con sus representantes, las agrupaciones ciudadanas recomiendan crear las "facilidades para ejercer la participación ciudadana a través de estos medios electrónicos"⁵⁵.

En esta línea ellas apuntan la necesidad de establecer políticas y estrategias públicas para "eliminar los obstáculos estructurales que impiden que esas tecnologías sean usadas de manera democrática y extendida"⁵⁶ y asegurar "que en los sitios donde no sea rentable un cibercafé se establezca un punto de acceso público a la Internet"⁵⁷.

Las NTIC también pueden contribuir a la interacción entre ciudadanos "por medio de redes temáticas, académicas y comunidades virtuales para que ellos discutan, propongan y articulen acciones concretas, sobre asuntos de interés común"⁵⁸. Sobre todo porque ofrecen alternativas para trabajar en línea, difundir información y generar contenidos propios.

Otro reto en el cual la sociedad civil podría desempeñar un papel importante es en "concientizar a los entes encargados en las instituciones públicas la conveniencia de implementar estas estrategias de gobierno electrónico". Pero tomando en cuenta "que la introducción y el uso de las NTIC, para que fomenten y mejoren la participación ciudadana, no solo pasa por lo técnico

⁵²SOLINES, *Ibíd.*

⁵³LEON, *Ibíd.*

⁵⁴GOYES, Solanda, socióloga, ex asesora parlamentaria, directora de la Fundación Equidad y Desarrollo, en entrevista del 19 de marzo de 2004.

⁵⁵ROGGIERO, *Ibíd.*

⁵⁶NAVAS, *Ibíd.*

⁵⁷ROGGIERO, *Ibíd.*

⁵⁸BETANCOURT, *Ibíd.*

sino por las consideraciones culturales, sociales y por las necesidades particulares de la ciudadanía". Esto supone, además de "sensibilizar a los funcionarios", capacitarles y presentarles propuestas sobre "las características que deben tener las herramientas de gobierno en línea. Y después trabajar a nivel de las localidades, en la formación de capacidades para poder hacer uso de ellas"⁵⁹.

Corolario

Las percepciones de la ciudadanía sobre las NTIC son, ciertamente, restringidas. Las miran preferentemente como instrumentos e incluso como artefactos, y con ello ignoran aquellas características que conducen a que sus usos puedan modificar las percepciones de espacio y tiempo, por lo cual cambian ciertas prácticas sociales y dimensiones de la comunicación. Tal como las comprensiones, los usos de las NTIC para la participación ciudadana, por los grupos ciudadanos, son limitados. Básicamente utilizan el correo electrónico, los sitios web y los foros de discusión o información.

No se advierte una cultura de uso de las NTIC. Se puede tener accesibilidad y conectividad, pero no usar las NTIC, por no haber pasado por el proceso de apropiación social y de advertir como estos instrumentos pueden facilitar sus actividades y favorecer el logro de sus objetivos personales e institucionales. Hay un reclamo no suficientemente explicitado a los responsables del Congreso por no entregar incentivos que propicien la participación ciudadana, tanto por medio de la facilitación de la información, como por el aprovechamiento de los aportes que entreguen los ciudadanos.

Dentro del campo de las posibilidades, los voceros de los grupos ciudadanos detallaron un sinnúmero de usos potenciales. Enfatizaron en aquellos que pueden volver posible el ideal de la transparencia y facilitar la petición de cuentas a los legisladores; modificar prácticas de los diputados y fortalecer el intercambio y los nexos entre ciudadanos.

⁵⁹BETANCOURT, *Ibid.*

Capítulo VI La participación ciudadana en el debate del proyecto de Ley de Educación

El debate nacional sobre la Ley de Educación

Este estudio aspira a mostrar, como en una síntesis, las posiciones de los congresistas y de los ciudadanos participantes, sobre la participación ciudadana en la formulación de leyes y el uso de las NTIC para abrir y ampliar tales procesos. En la primera parte presentaré una etnografía del proceso, con énfasis en el lapso durante el cual se produjo el llamado "diálogo nacional para el debate". En la segunda, examinaré la consistencia de los discursos de la titular de la Comisión de Educación del Congreso¹ y de los voceros de las dos organizaciones ciudadanas² que actuaron en el debate sobre la Ley de Educación, y los contrastaré con sus prácticas en este caso.

A partir de marzo de 2003, el Congreso Nacional fue escenario de un proceso de participación ciudadana, a propósito del segundo debate de la Ley General Orgánica de Educación. Este proceso fue posible porque el informe para el segundo debate había sido conocido y formulado por los legisladores cuyas funciones concluyeron en diciembre de 2002 y asumieron el papel de vocales de la Comisión de Educación los diputados que se posesionaron en enero de 2003.

Este proyecto de ley fue impulsado con el carácter de económico y urgente, por el presidente Jamil Mahuad en 1999. Tras haber sido modificada esta condición fue tratado como proyecto ordinario y sobre él se prepararon un número aproximado de 20 versiones, hasta la aprobación del informe para segundo debate, a fines de 2002.

Entre marzo y agosto de 2003 la participación se concretó del modo convencional. Quienes tuvieron la oportunidad de manifestar sus criterios e incorporar sus recomendaciones fueron los representantes y voceros de los sectores educativos organizados en diversas agrupaciones. Maestros de todos los niveles, supervisores, rectores y representantes de la educación particular católica y laica fueron los actores educativos que tuvieron privilegiada recepción en dicha Comisión. También participaron voceros del

¹Presidió esta comisión la diputada Guadalupe Larriva desde enero de 2003, hasta mayo de 2005.

²Me refiero al Contrato Social por la Educación y al Movimiento Escuela de la Libertad.

Foro Ecuatoriano Permanente de Organizaciones por y con los Niños, Niñas y Adolescentes, en defensa de los intereses del estudiantado. Actuaron, además, las máximas autoridades y funcionarios del Ministerio de Educación. A más de los grupos señalados hubo algunas otras intervenciones individuales, a título personal.

El intercambio se desarrolló con diferentes modalidades. Las que prevalecieron fueron las sesiones de trabajo, comisiones generales, talleres y las consultas por escrito. Marginalmente hubo actividades como foros y mesas redondas. Fue una típica manifestación de los intereses de grupos de presión, con capacidad para ejercer influencia en las decisiones legislativas.

Esta interacción produjo un elevado conjunto de observaciones y recomendaciones, cuantificado por el personal de esa Comisión en un número aproximado de 500. Muchas de tales sugerencias fueron incorporadas al proyecto, y ello fue entendido, por la Presidencia de la Comisión, como una expresión de legislación con participación de todos los actores. Especial presencia en todo este lapso tuvieron los miembros del magisterio afiliados a la Unión Nacional de Educadores (UNE), dados los vínculos existentes entre diputados, asesores y personal de la Comisión con la UNE y el MPD.

En la Comisión de Educación, la principal interlocutora fue su presidenta y algunos asesores, tanto de planta como de los vocales de tal Comisión, en particular de los legisladores afiliados al Partido Social Cristiano y al Movimiento Popular Democrático.

Este equipo de trabajo formuló un documento en el cual constaron los temas sobre los cuales concordaban, así como aquellos sobre los cuales había disenso, básicamente entre el PSC y el MPD. Este anteproyecto comenzó a ser aprobado, artículo por artículo, por los diputados, en sesiones ordinarias de la Comisión de Educación.

En el mismo período, comenzaron a surgir cuestionamientos al proyecto que estaba siendo examinado en la Comisión, al cual lo calificaron como "colcha de retazos" y carente de una filosofía que le diera unidad y claridad sobre cómo iba a aportar la educación al desarrollo humano y social de Ecuador. A esos juicios se añadieron las críticas según las cuales se trataba de un proyecto reglamentario y cargado a favor del magisterio, por lo cual dejaba invisibilizado a quien debía ser su protagonista: el estudiantado.

Tales observaciones provinieron, en especial, de voceros y dirigentes del movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, quienes aseguraban, además, que el proyecto no había sido suficientemente conocido por la ciudadanía, menos aún debatido por la sociedad. Y que, por las condiciones críticas y de permanente conflictividad del sistema educativo, era indispensable buscar medios para establecer "acuerdos mínimos" que permitieran construir un proyecto educativo acorde con un proyecto de país que respondiera al interés mayoritario de los ecuatorianos.

A partir de agosto de 2003, por pedido del Contrato Social por la Educación (CSE) a la Presidencia del Congreso, el titular de la legislatura autorizó el

desarrollo de un nuevo proceso de diálogo, cuya duración no podía exceder el mes de setiembre, pues -decía- el Congreso estaba interesado en discutir la Ley de Educación y aprobarla antes de que finalizara el período legislativo de 2003.

Esta decisión del presidente del Congreso fue recibida con malestar por los miembros de la Comisión de Educación y la mayor parte de sus asesores. Incluso surgieron acusaciones a los dirigentes del Contrato Social por la Educación de pretender ganar protagonismo. Estos descontentos se basaban en que ningún miembro del CSE había respondido a las consultas que les habían dirigido, a partir de marzo de ese año (2003), para obtener sus recomendaciones sobre el proyecto de Ley de Educación. Con este clima arrancaron las conversaciones para desarrollar este nuevo proceso, fuertemente atacado por los vocales y asesores vinculados al MPD.

La primera decisión fue la de conformar una comisión tripartita con delegaciones de la Comisión de Educación, por el Congreso; del Ministerio de Educación, por el Ejecutivo, y del Contrato Social por la Educación, por la sociedad civil. La consigna en la Comisión de Educación era la de preservar su liderazgo, dado que "es al Congreso y a sus diputados a quienes les corresponde el derecho y la obligación de legislar" y, por tanto, eran quienes en última instancia iban a decidir aquello que se incorporaría o no al proyecto.

Con esta intención, la Presidencia de la Comisión de Educación hizo suya la propuesta planteada por la asesoría del MPD, de desarrollar al menos tres foros regionales en Quito, Guayaquil y Cuenca. La idea era organizar paneles a cargo de miembros de la propia Comisión y de otras organizaciones y luego de esas exposiciones desarrollar el trabajo en mesas de discusión. Los encuentros finalizarían con la formulación de conclusiones. De este modo fue inicialmente visualizado el proceso de debate nacional sobre la educación, promovido por el Contrato Social por la Educación.

Frente a esa propuesta, con aval oficial, surgió otra, en el seno de la propia Comisión de Educación, que planteó un proceso de diálogo que condujera a formular una ley que estableciera claramente qué derechos reconoce, así como en qué condiciones ellos pueden ser ejercidos, y que incorporara las inquietudes de las personas y grupos concernidos en tal legislación. El argumento central de quien presentó esta propuesta alternativa, fue que el objetivo de una ley es contribuir a que una comunidad sociopolítica tenga los instrumentos y el espacio jurídicos que le faciliten el enfrentamiento de determinados problemas que son de alto interés para dicha comunidad. Señalaba, también, que las percepciones y comprensiones diferentes que los actores tienen sobre los problemas de la educación no podían ser ignoradas. No considerarlas -añadía- contribuiría a que la ley, una vez sancionada, no fuera cumplida y no se constituyera en el elemento base para la formulación y ejecución de políticas de educación, que superaran los períodos de gobierno, y de las cuales se apropiaran los actores sociales que actúan en el quehacer educativo.

Anotaba, adicionalmente, que ya comenzaban a mostrarse posiciones ambiguas, que podrían ser preludios de eventuales discrepancias, que

podrían tornarse conflictivas en tanto respondieran a posiciones tomadas. Lo cual podría conducir a que en la aprobación de la ley contaran más los intereses de los distintos actores, en perjuicio de los intereses de las mayorías de este país. Por ello, proponía propiciar una estrategia de suma positiva, que partiera de identificar los problemas de la educación, ubicar las discrepancias en la comprensión y alcance de ellos y visualizar los puntos de interés común y de acuerdo, que permitieran priorizar los juegos de suma positiva, donde todos fueran ganadores; y no los juegos de suma negativa o de suma cero, donde hubiera perdedores o ni triunfadores ni perdedores. La propuesta alternativa afirmaba que lograr estos objetivos exigía una metodología de trabajo muy distinta de la que había sido acordada en un inicio, a fin de que los diversos actores que tienen incidencia en el campo educativo, pudieran definir, desde sus perspectivas particulares, sus percepciones sobre los problemas, causas relevantes y medidas para enfrentarlos y/o superarlos.

De lo contrario, alertaba, había el riesgo de que la participación de los actores sociales no avanzara más allá de lo formal, por no estar diseñada para el debate y la construcción de acuerdos, sino como espacio de exposición de posturas tomadas, así como de las correspondientes soluciones a priori. Y señalaba el peligro de que los objetivos del diálogo nacieran ahogados desde el momento mismo de diseñarlos. Tal propósito fue conocido por la Presidencia de la Comisión de Educación y autorizado para ser expuesto, de modo sintético, en la primera reunión de la comisión tripartita.

La iniciativa, muy bien recibida por el Contrato Social por la Educación, dado que parecía coincidente con su visión sobre lo que debía ser un proceso de participación ciudadana para la formulación de una ley, mereció el repudio de los asesores vinculados con el MPD, quienes comenzaron una lucha interna por desbancarla. Desde la Presidencia de la Comisión las respuestas fueron ambiguas, incluso contradictorias, y poco comprometidas, y ello, como describiré más adelante, fue debilitando su liderazgo en el proceso de debate y dio lugar a que desde los sectores ciudadanos con representación en el Contrato Social por la Educación se manifestaran nuevas ambigüedades y se favoreciera la opacidad comunicativa, sobre la base de los dobles discursos y las contradicciones.

La discordancia interna en la Comisión de Educación se resolvió con la decisión de priorizar el cumplimiento formal de los plazos, antes que favorecer los procesos de intercambio de la ciudadanía con el legislativo. Este cambio, fruto de las presiones internas y, acaso, del insuficiente convencimiento de la Presidencia de la Comisión sobre el derecho ciudadano a la participación en asuntos públicos, fue causa de que sus delegados no contaran con el respaldo institucional necesario, en el seno de la comisión tripartita.

En este escenario se fue configurando lo que se denominaría el diálogo nacional para el debate, cuyo primer desenlace fue la convocatoria oficial y pública, que tuvo lugar en el Congreso Nacional el 3 de setiembre de 2003. Los titulares de la Comisión de Educación, del Ministerio de Educación y del Contrato Social por la Educación expresaron su voluntad de llevar adelante el

debate sobre la educación y de entregar al Congreso un proyecto de ley que respondiera a las necesidades del país.

A continuación, el trabajo de la comisión tripartita se dirigió a producir los insumos necesarios para ejecutar el diálogo nacional. Las tres instituciones parte nominaron sus representantes, quienes comenzaron a trabajar a partir del diseño de cuatro ejes, propuestos por el delegado del UNICEF, quien se convirtió en actor protagónico en este proceso, y el Contrato Social por la Educación.

Los productos elaborados respondieron a una visión tecnocrática, que los convirtió en instrumentos para ser manejados solo por expertos y no por cualquier persona interesada por expresar sus criterios sobre la educación. Las falencias de las llamadas guías metodológicas fueron señaladas apenas comenzaron a circular sus borradores. Dirigentes de organizaciones de base y líderes de movimientos sociales aseguraron que responder a las preguntas planteadas en ellas les demandaría un tiempo mucho mayor del plazo señalado para ser contestadas y que para responder en tal lapso tendrían que contratar a un experto a que las contestara.

Tal aseveración, que mostraba el peligro de que el diálogo y la participación ciudadana se desnaturalizaran y, hasta, devinieran en una farsa, no fue suficientemente considerada ni produjo una enmienda. Al contrario, el mantenimiento de las posiciones tecnocráticas se acentuó cuando sobrevino la necesidad de diseñar las metodologías para desarrollar los foros regionales y la sistematización posterior. En el desarrollo de las sesiones de trabajo de la comisión tripartita fue develándose la intención del CSE de descalificar el proyecto de ley y no de impulsar su mejoramiento, si tal fuese el caso.

Abonaba esta situación la presión, desde la Presidencia de la Comisión de Educación, de definir las fechas y lugares donde tendrían lugar los foros, bajo la presunción de que desde la Presidencia del Congreso se le exigía entregar el proyecto de ley para segundo debate. Esta postura, incluso contraria a la de algunos de sus asesores, que se identificaron con la propuesta alternativa, denotaba la limitada valoración a un proceso de participación ciudadana, la incomprensión del valor político de llevar a cabo esta iniciativa y la dificultad para comprometerse en un trabajo legislativo complicado, dada la intervención de actores con intereses contrapuestos.

Esta actitud, por parte de la Presidencia de la Comisión, provocó que las tensiones y barreras comunicacionales, siempre presentes, en la relación de sus colaboradores con los representantes del Contrato Social por la Educación se manifestaran con más fuerza, hasta que llegó un momento en el que los delegados de esta instancia legislativa a la comisión tripartita renunciaron y fueron sustituidos por personal no calificado, incapaz de interactuar en ella.

De parte del Contrato Social por la Educación se profundizaron las posiciones ambiguas, lo cual condujo a que el proceso prácticamente abortara, al punto que no hubo acuerdos sobre la realización de los foros

regionales y comenzó una serie de acusaciones, incluso públicas, y a través de los medios de información.

Por mediación del UNICEF, los foros, finalmente, se realizaron, sin una metodología adecuada. De inmediato, la comisión tripartita, esta vez con nuevos delegados de la Comisión de Educación, comenzó a sistematizar los aportes producidos en tales foros y en las no más de cien "guías metodológicas" que fueron respondidas, pese a que se distribuyeron a nivel nacional 2.000 ejemplares

Paralelamente, y con la intención de recuperar los aportes de la ciudadanía, otro sector de asesores de la Comisión preparó una sistematización que recogiera las observaciones, recomendaciones y sugerencias entregadas y que estuvieran enmarcadas dentro de la Constitución, instrumentos internacionales y leyes como el Código de la Niñez y Adolescencia.

Este documento y el que preparó la comisión tripartita fueron entregados al equipo de asesores de la Comisión de Educación que redactó el proyecto definitivo. Muy pocos de los elementos de fondo planteados por actores sociales, educativos, empresariales y de los gobiernos seccionales fueron incorporados al proyecto que fue puesto a consideración de los vocales de la Comisión de Educación y suscrito por la mayoría de ellos, excepto por los dos vocales del PSC.

Me parece relevante mencionar que la Comisión de Educación, por exclusiva intervención de quienes apoyaron el debate y presentaron aquella propuesta alternativa, desarrolló actividades, dirigidas preferencialmente a permitir la expresión del estudiantado, cuyas posiciones no habían sido conocidas. Este objetivo fue cumplido parcialmente, dada la interferencia de quienes ejercen funciones directivas en planteles educativos, poco interesados en la participación estudiantil.

Tras la entrega del proyecto y de su informe para segundo debate a la Presidencia del Congreso, en febrero de 2004, los equívocos que se manifestaron con anterioridad nuevamente se presentaron y como consecuencia de ello crearon otro escenario. En él, diversos actores se pronunciaron por archivar el proyecto de mayoría y pedir al presidente del Congreso convocar otro proceso de debate sobre la educación. Presentado un proyecto de minoría, suscrito por los diputados socialcristianos, los pedidos de archivar el proyecto de ley se morigeraron y la nueva demanda fue la de conformar una comisión de alto nivel, compuesta por especialistas en la educación, para producir una propuesta de consenso, para conocimiento y discusión en el Congreso.

Durante todo el año 2004 la Presidencia del Congreso no se interesó por colocar en la agenda legislativa el segundo debate sobre la Ley de Educación. Y la Presidencia de la Comisión de Educación, con cierta reticencia, al inicio, aceptó emprender conversaciones tripartitas para ubicar los desacuerdos respecto de ciertos puntos de la ley, con el ministro de Educación y un delegado del presidente del Congreso. Estos diálogos se extendieron hasta fines de 2004 y los acuerdos fueron de mantener el

proyecto como estaba y buscar ciertas modificaciones durante el debate en el Pleno del Congreso.

En el nuevo período que se inició en enero de 2005, el inicio del segundo debate sobre este proyecto fue señalado para la primera semana de abril. Esto nunca se concretó y tras el cambio de autoridades legislativas, a raíz de la movilización ciudadana de abril, el proyecto de Ley de Educación pasó a un plano todavía más secundario. Por ello, no sería extraño que tampoco en el período legislativo que finalizará el 4 de enero de 2007 el Congreso apruebe esta ley.

El discurso de la participación

En su discurso, la Presidencia de la Comisión de Educación del Congreso expresa un interés positivo por la participación ciudadana, por afirmar la necesidad de que las leyes sean formuladas y debatidas con participación social: "La Comisión de Educación consideró que era indispensable para la formación de la nueva Ley de Educación abrir la discusión a la opinión ciudadana y generar un conjunto de diálogos para que esta ley fuera con participación social. En la formulación de un proyecto de ley debe involucrarse a todos los actores sociales que, en este caso, venían a ser las personas vinculadas con la educación. A partir de ello, organizamos una comisión tripartita, a petición del Contrato Social por la Educación, integrada por la Comisión de Educación, el Ministerio de Educación y el Contrato Social por la Educación. (...)"

En esta retórica, la titular de la Comisión de Educación cuestiona que los espacios concretos para la participación de los ciudadanos en el Congreso dependan de la Comisión y de la formación de cada diputado. "Muchas leyes se debaten sin que las conozcan las personas interesadas. Eso me indica que muchos legisladores hacen sus proyectos a espaldas de los interesados, quizá introduciendo sus intereses y no los de las personas a quienes van dirigidos. Esto demuestra que la legislatura todavía no se abre a la participación. Incluso en los informes, únicamente se hacen comentarios de las opiniones de los legisladores que se preocuparon por esa ley y mandaron sus observaciones por escrito. Solo en muy raras ocasiones se hace alusión a que se consultó a las personas, organizaciones y miembros de la sociedad civil. Yo sí he tratado de que esto cambie"³.

Este reconocimiento inicial no se mantiene constante en términos discursivos, en especial cuando expresamente se refiere al proceso o cuando, se colige, aparecieron ciertos problemas: "Hicimos tres diálogos regionales en Cuenca, Guayaquil y Quito y apreciamos las deficiencias del Contrato, que no tenía poder de convocatoria y cuya participación en los foros fue mínima, por no decir nula. Vimos la falacia de que tienen una gran representación social, son grupos que no representan a nadie, prácticamente se representan a sí mismos. (...) El caso del debate sobre la Ley de

³LARRIVA, Guadalupe, presidenta de la Comisión de Educación del Congreso Nacional, en entrevista del 6 de febrero de 2005. La legisladora mantuvo esta condición hasta el 23 de mayo de 2005, cuando fue removida de la Presidencia, pero permaneció en ella como vocal.

Educación nos demostró que es necesario, cuando se abren los diálogos, no utilizar terceras personas para ello, como en este caso fue el Contrato Social, sino procurar ir directamente a los actores"⁴.

Encuentro una contradicción flagrante cuando la legisladora se arrepiente de haber trabajado con el Contrato Social y su afirmación de que debió contactarse directamente con los actores. Es que el Contrato Social es un actor... Entonces ¿en qué quedamos? O, ¿acaso, lo que esperan los diputados son "actores" dóciles, que compartan plenamente sus puntos de vista? ¿Tal vez por ello es que hubiera preferido contactos directos con los estudiantes y los padres de familia que son ciudadanos, pero no organizados?, ¿lo que esperan los congresistas es que los actores acepten lo que ellos piensan y que lo legitimen con su presencia? ¿Acaso un monólogo, no deliberación ni interacción?

Incluso las apreciaciones sobre el Contrato Social por la Educación y el Movimiento Escuela de la Libertad, así como sobre otros actores, revelan la existencia de prejuicios: "el Contrato, integrado por un grupo de tecnócratas, lo primero que enfocó fue la necesidad de formular una metodología en cuyo diseño demoraron, porque ellos tenían otros intereses. Cuando nos dimos cuenta del juego, aligeramos y sacamos una metodología. (...) Además, no he observado interés de que la ley salga y sea una ley que cambie la educación. Si hubiesen estado interesados en la ley hubieran hecho un seguimiento. Nosotros no tenemos una letra del Contrato Social sobre la ley"⁵. Ellos manipularon y ejercieron un dominio en la prensa. Utilizaron la ley inclusive económicamente para poder mantenerse en sus cargos y justificar su trabajo en las fundaciones a las que ellos representan. (...) A la Escuela de la Libertad nunca les interesará que salga la nueva ley porque es una ley democrática. Ellos preferirían la ley vigente, que no responde a las necesidades actuales y en donde gran parte de lo que es el proceso de enseñanza y aprendizaje se maneja por medio de decretos ministeriales. A la UNE no le interesa tampoco, porque uno de los temas de su plataforma de lucha es la Ley de Educación; entonces no les interesa una nueva ley que incluso incorpore el sistema de rendición de cuentas, con lo que ellos no comulgan. Al ministro no le interesa una nueva Ley de Educación porque la siente como una camisa de fuerza. No sé si también juegue el egoísmo de los ex ministros que no pudieron escribir ni formular una nueva ley, o de los sectores educativos particulares que tienen incluso intereses económicos"⁶.

En los hechos, la Comisión de Educación desestimó los aportes de los ciudadanos, sistematizados luego del diálogo sobre la Ley de Educación. Tales contribuciones, muchas de ellas pensadas desde una visión de derechos, no respondían al interés particular de ningún grupo. Sin embargo no fueron incorporadas al proyecto para segundo debate.

⁴LARRIVA, Ibíd.

⁵En verdad no hubo aportes firmados por el Contrato Social, pues el papel de este colectivo fue el de ser un canal que recolectó comentarios y propuestas de organizaciones e individuos, las cuales luego las remitió a la Comisión de Educación.

⁶LARRIVA, Ibíd.

Advierto en las expresiones señaladas, una suerte de descalificación de los colectivos ciudadanos, y la pretensión de entrar en competencia con ellos, ignorando el papel del legislador que es el de construir el interés general, a partir de conocer y evaluar los intereses particulares de los grupos, individuos y corporaciones.

En este sentido, observo en el discurso analizado, una visión muy tradicional, ceñida a lo que es la democracia representativa, y poco abierta a la innovación. Pues, pese a sus declaraciones en favor de la democracia participativa, no hallo muestras que sugieran un esfuerzo por deliberar, entendido como "un proceso de discusión, de reflexión del que pudiera resultar una visión más precisa de los conflictos que subyacen a determinada problemática y de cómo estos pueden ser abordados"⁷.

Tampoco veo una comprensión de la participación, que es, no solo tratar "de los intereses afectados, o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a movilizarse sino del conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por la decisión, y eso quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia"⁸.

El hecho de que durante el debate de esta ley los actores ciudadanos se hallaban como de espaldas, sin ningún contacto, lo entiende la Presidencia de la Comisión de Educación como que "cada uno quiere sobresalir y tener la razón. "No quieren trabajar en equipo ni relacionarse. Estamos acostumbrados a trabajar aisladamente. Solo ven lo que les interesa puntualmente. Si ven que algo les va a perjudicar un poco, así sea mínimamente, no ceden posiciones (...) "⁹.

Contrasta la crítica que formula a los ciudadanos por sus dificultades para deliberar, con la benevolencia con que califica esas mismas dificultades, cuando ellas tienen lugar en el Congreso, y son consecuencia de las lógicas y naturales tendencias ideológicas: "El Congreso es el centro donde convergen todas las tendencias, todas las ideologías. Lógicamente cada uno de los diputados y bloques va a representar esos sectores. Los bloques de extrema derecha como el PSC van a representar una tendencia privatizadora de la educación, pues ven la educación con un criterio empresarial y veo difícil que cedan sus posiciones para que se democratice la enseñanza. Habrá grupos que apoyen la democratización de la enseñanza al respaldar la escuela pública y los principios de gratuidad, libertad de cátedra y rendición de cuentas. Creo que habrá temas de la ley que serán altamente polémicos. La clase política no se compromete con la educación y es difícil llegar a ellos porque están con otros intereses"¹⁰.

⁷STEWART, John, "De la innovación democrática a la democracia deliberativa" en FONT, Joan (coord.) Ciudadanos y decisiones públicas, Editorial Ariel, Barcelona, 2001, p. 77 y ss.

⁸SUBIRATS, Joan, "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en FONT, Joan (coord.) Ciudadanos y decisiones públicas, Editorial Ariel, Barcelona, 2001, p. 41.

⁹LARRIVA, *Ibid.*

¹⁰LARRIVA, *Ibid.*

Con ese reconocimiento queda claro como el parlamento entiende la representación, muy alejado de la necesidad de que esté basada "en la interacción constante entre representantes y representados" para que el representante puede asumir la tarea de tratar de equilibrar y reconciliar esta diversidad de criterios del público", puesto que "el electorado no tiene una única voz sino muchas"¹¹.

Es plausible, sin embargo, su comprensión de los límites de la participación ciudadana, que, aunque ciertamente sesgada, de modo parcial coincide con las percepciones de sí mismos de los voceros de grupos ciudadanos: "También parece que de parte de la sociedad civil hay desinterés. Nosotros hemos llegado a organizaciones y personas para que nos propongan ideas para cambios en la legislación y se han ofrecido de buena gana, pero luego no ha habido la colaboración. Creo que no hay motivación real, sino una posición muy cómoda de la gente. Son personas que únicamente se dedican a criticar al parlamento pero no asumen un papel para generar una democracia participativa. La motivación de los ciudadanos es [fruto de] todo un proceso de formación política. Esta formación para la democracia la deben comenzar a recibir los chicos desde que inician sus estudios. (...) También veo que a veces hay egoísmo, porque piensan que le favorecen al diputado al entregarle datos y no se dan cuenta que ellos son los favorecidos"¹².

Estas apreciaciones se relacionan con los lineamientos que Rota establece como los factores que impulsan la participación ciudadana, entre los cuales destaco dos: el incentivo de los beneficios para "los individuos, los grupos sociales y la sociedad en general (...) como consecuencia de ejercer su derecho de acceso y participación"¹³, y "el entrenamiento y capacitación... [para que] los individuos y grupos interesados... [puedan] actuar adecuadamente en una sociedad democrática"¹⁴.

Es positivo, igualmente, el valor que da al acceso a la información, y al apoyo que en ello pudieren entregar los medios de información: "En el debate, nos topamos con la falta de información y de mecanismos para la comunicación y para llegar a todos y todas. La Comisión no tuvo el apoyo del Congreso y no pudo desarrollar todos los talleres y foros que se propuso. Además los mismos medios de comunicación están cerrados a la educación. Si hubiera apoyo de los medios para la difusión de los procesos de participación creo que se motivaría [la ciudadanía para intervenir]"¹⁵.

No parece darse cuenta la legisladora que los tiempos de los procesos sociales no corresponden con los tiempos políticos. Esto lo advierto en su crítica a los instrumentos de recolección de insumos ciudadanos para el diálogo nacional, no por haber tenido un enfoque tecnocrático, y por su

¹¹STEWART, *Ibid.*, p. 78.

¹²LARRIVA, *Ibid.*

¹³ROTA, José, "Comunicación y democracia: condicionamientos, funciones y cambios necesarios", en *Diálogos de la comunicación*, N° 63, diciembre 2001, FELAFACS, p. 95.

¹⁴ROTA, *Ibid.*

¹⁵LARRIVA, *Ibid.*

complejidad, sino porque "debieron haber sido menos extensos, para poder aligerar los procesos, y que las intervenciones fueran más rápidas"¹⁶.

Autocrítica en los discursos

Los discursos de los representantes de los movimientos ciudadanos que actuaron en este debate tienden a ser auto críticos y propositivos y a no situarse a la defensiva. También, y esto me parece relevante, encuentro algunas coincidencias con percepciones de la presidenta de la Comisión de Educación del Congreso, en especial, las que se refieren a las modalidades de la participación ciudadana.

A este respecto, es crítica la vocera del Movimiento Escuela de la Libertad al evaluar la considerada participación ciudadana, cuando en ella intervienen los "supuestos representantes de la sociedad civil, [que] no se están representando sino a sí mismas o a pequeños grupos y entidades". Por ello, "cuando se dice que está participando la sociedad civil yo digo que no es verdad. Porque, insisto, en la práctica ecuatoriana no hay una real participación ciudadana. ¿Quién representa realmente a la gente común? ¿Los directivos de las confederaciones de establecimientos? Sí y no. Representan a quienes dirigen los colegios, parte fundamental, pero ¿quién representa a la inmensa mayoría de ecuatorianos que están en la educación pública? ¿Los representa el sindicato de profesores? En nuestra experiencia advertimos que no. Los profesores con los que nos encontramos en las distintas provincias no tenían, ni de lejos, los planteamientos estatistas del gremio¹⁷. Los padres de familia tampoco se sentían representados allí y aquellas federaciones de padres de familia que, en el fondo, son otra mano del gremio de profesores fiscales, tampoco representan a los padres de familia comunes. A la hora de la verdad, la gente de a pie no tiene causas de participación reales. No se le da mucha ocasión de pensar y no tiene ni los medios ni el tiempo para dedicarse a transferir este pensamiento a una práctica y peor a una ley"¹⁸.

Advierto en esta posición una comprensión de la participación como un proceso de deliberación, por tanto de reflexión y discusión, no solo entre ciudadanos y representantes, sino también entre ciudadanos consigo mismos¹⁹.

Como una respuesta a estas formas de participación que observó cuando fue invitada a analizar el primer proyecto de Ley de Educación, enviado al Congreso en 1998, se organizó el Movimiento Escuela de la Libertad que emprendió, posteriormente, un proceso de formulación de un proyecto de ley con participación ciudadana.

"Descubrí que quienes en general están en estos foros para estudiar, proponer o analizar proyectos de ley, siempre son los mismos: técnicos o

¹⁶LARRIVA, *Ibid.*

¹⁷Se refiere a la Unión Nacional de Educadores (UNE).

¹⁸MOSCOSO, *Ibid.*

¹⁹STEWART, *Ibid.*, p. 77 y ss.

asesores de organismos internacionales, el gremio de profesores y algunas ONG. También, los representantes de las confederaciones o federaciones de los colegios confesionales o laicos privados"²⁰.

Por estas consideraciones, entre quienes halló coincidencias creó un grupo para definir los principios básicos sobre los cuales había que organizar una ley de Educación. "Nuestra Constitución establece un Estado que no es el soberano de todo, sino el garante de y el facilitador de los derechos y de las responsabilidades de las personas. Con base en esto, organizamos una serie de foros para proponer reformas al texto de la ley mandada por el Ejecutivo y a una propuesta formulada por la Comisión de Educación del Congreso. Luego nos dimos cuenta de que esas propuestas no partían de principios claros, bien establecidos, que fueran como los pilares sobre los cuales asentar cualquier proyecto"²¹.

Fue ahí cuando resolvieron formular un nuevo proyecto. "Establecimos cinco puntos y sobre ellos organizamos foros, en unas 15 provincias, para comunicarlos a la gente inmersa en la educación. Pensamos que era importante que la gente hiciera una reflexión como la que habíamos hecho nosotros para, en base de eso, ir derivando las aplicaciones prácticas. En otras palabras, que se preguntara qué papel tiene que jugar el Estado, de quién es la obligación de educarse, quién tiene el derecho de educarse, quién tiene el derecho, también, de escoger la educación. ¡Cómo me costó sentarles juntos a los representantes de la educación laica particular y de la educación católica particular! Nunca se habían reunido..."²².

Ese fue el momento cuando comenzaron a recoger las firmas "que apoyaran esos cinco puntos fundamentales. Fue de lo más alentador y positivo ver que la mayoría de gente firmaba luego de enterarse. Y cuando hicimos el conteo de las firmas encontramos que teníamos 200.800, con la cédula de identidad adjunta. Hubo cinco ex ministros que firmaron su adhesión a nuestros principios"²³.

Por estas circunstancias, la representante de la Escuela de la Libertad, asegura que el proceso que este movimiento desarrolló fue "una verdadera participación" y demostró, además, que se la puede llevar a cabo. La clave fue que las personas "no tenían recelo porque no estaban apoyando ningún interés de alguien, ni el arribismo de partidos, grupos y personas"²⁴. Por ello "se consiguió tan alto número de firmas, porque atrás no había un interés político. Pues no es verdad que la gente no piense, lo que acontece es que no se le da mucha ocasión de pensar y, segundo, no tiene por dónde hacerse escuchar lo que piensa"²⁵.

²⁰MOSCOSO, *Ibíd.*

²¹MOSCOSO, *Ibíd.*

²²MOSCOSO, *Ibíd.*

²³MOSCOSO, *Ibíd.*

²⁴MOSCOSO, *Ibíd.*

²⁵MOSCOSO, *Ibíd.*

Su apreciación me sugiere una visión de la participación como "tecnología política"²⁶ pues, dada la complejidad de la realidad, es indispensable "compartir definiciones de problemas para de esta manera aumentar la legitimidad del camino que lleva desde esta definición compartida a una situación considerada por todos como mejor que la anterior. Muchas de las difíciles decisiones que se han de tomar, y que afectan intereses sociales muy arraigados [y éste es al caso de la educación], pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad"²⁷.

En abril de 2002, los miembros del Movimiento Escuela de la Libertad presentaron su proyecto al Congreso que no fue acogido como tal, sino solo como "sugerencias para la Comisión de Educación. Entonces lo que nos quedó fue buscar otro camino: conseguirnos un diputado que se interesara por nuestro proyecto y que lo quisiera apoyar, porque le pareciera adecuado. Conversamos con distintos bloques en el Congreso y esa fue otra experiencia. Algunos diputados entendían bastante bien la necesidad de una reforma a la Ley de Educación y cuando les señalábamos aquellos principios y sus aplicaciones prácticas, expresaban su acuerdo. Otros revelaban una superficialidad, que realmente nos preocupaba. Entonces nos dimos cuenta que nuestro planteamiento no era exclusivo de un partido, dependía más bien de la mentalidad que tuvieran sobre la sociedad, el Estado y la familia. Al final hubo un diputado que se interesó y apoyó el proyecto"²⁸.

En el desarrollo del proceso participativo, el Movimiento Escuela de la Libertad descubrió que "no hay casi nadie que en este país crea que se puede trabajar por la educación sin ningún interés de por medio. Les parecía imposible que hubiera ciudadanos sin intenciones de ser ministros, diputados, o de afiliarse a algún partido, sino solo querer aportar al país"²⁹.

Otra lección que el Movimiento Escuela de la Libertad obtuvo del proceso fue que "hay que hacer valer el peso del derecho, desde el principio, y para eso hay que contar con los medios de comunicación. Porque también aprendimos que la participación ciudadana si los medios de comunicación no le dan eco es como que no existiera"³⁰.

Características del debate

Las características del debate sobre la Ley de Educación definen a este proceso como un caso de participación corporativa. "La respuesta que hubo todavía fue la de los sectores que están involucrados en el quehacer educativo y esto no creo que es un problema solo de las convocatorias y del Congreso, sino es un problema estructural del país. Aunque se establezca

²⁶RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, "Participación, democracia y esferas públicas", Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2001.

²⁷SUBIRATS, *Ibid.*, p. 40.

²⁸MOSCOSO, *Ibid.*

²⁹MOSCOSO, *Ibid.*

³⁰MOSCOSO, *Ibid.*

una convocatoria amplia, los únicos que vienen son los mismos de siempre, y con una voz corporativa. No vienen con una idea nacional, estratégica, de país, sino con sus propios intereses. Y los otros están afuera y siguen estando fuera"³¹.

En parte, esta configuración es atribuida por el vocero del Contrato Social por la Educación, como producto de "la debilidad de la sociedad civil que se expresa en fragmentación, en agendas propias, [y] vuelve muy difícil construir una propuesta común. Es duro, complejo pero en el caso de la educación estamos insistiendo en establecer canales de comunicación para tener una voz común en dos o tres temas, para que las agendas particulares vayan teniendo conexión con al menos uno o dos puntos con la agenda común, colectiva"³².

Este panorama exige, como lo propone Verdesoto, " 'desgremializar' a la sociedad, asumiendo a esta actitud como una compuerta para que los ciudadanos puedan pensar a la nación como un conjunto al margen de sus intereses locales y fragmentados. El núcleo es el fortalecimiento de la ciudadanía -que es sinónimo de fortalecimiento de la sociedad y de cada uno de sus actores-"³³.

Otros elementos que han alentado la participación corporativa tienen que ver con el "imaginario que se ha construido sobre el Congreso, en torno al proceso de la formulación de la Ley de Educación. Ello ha generado, entre algunos sectores, la percepción de que en el Congreso solamente tienen entrada las voces tradicionalmente privilegiadas o muy fuertes del sector educativo. También han rebajado los niveles de confianza en el Congreso, "con la impresión de que allí no pasa nada o, si pasa, sigue siendo un espacio de no resolución del conflicto"³⁴.

Incide en la débil visualización del Congreso como espacio para la participación ciudadana el "descrédito de la aplicación de la norma. La gente advierte la importancia de la ley pero está habituada a que no se la cumpla. Entonces, ¿para qué desgastarse en ese escenario si podríamos tener la mejor ley de la tierra y no cumplirla?"³⁵. Por ello, dirigen su participación "hacia la construcción de voluntades políticas que permitan que ésta o cualquier ley se cumpla"³⁶.

Finalmente, el hecho de que "un movimiento ciudadano tiene que cumplir diferentes roles, como el de ser un actor propositivo, frente a la debilidad de los partidos políticos, de la ciudadanía y del propio Estado"³⁷, se vuelve un

³¹LUNA, Milton, director del Contrato Social de la Educación, participante en el proceso de debate de la Ley de Educación, en entrevista del 23 de agosto de 2004.

³²LUNA, Ibid.

³³VERDESOTO, Luis, "Mestizaje y ciudadanía", en Democracia, gobernabilidad y cultura política, Felipe Burbano de Lara (comp.), FLACSO, Quito, 2003, p. 156.

³⁴LUNA, Ibid.

³⁵LUNA, Ibid.

³⁶LUNA, Ibid.

³⁷LUNA, Ibid.

obstáculo para la participación ciudadana que se torna una actividad demandante, no necesariamente fructífera ni eficiente³⁸, y que "requiere de ambientes políticos, sociales y culturales específicos para concertar situaciones que atañen a la organización del Estado y de la sociedad"³⁹.

Los usos de las NTIC

En el debate sobre la Ley de Educación los usos de las NTIC fueron limitados. En la Comisión de Educación, en el momento en el que se desarrolló el debate, no había ni conectividad ni accesibilidad. También se presentaron problemas en la entrega y difusión de la información necesaria para el debate: el anteproyecto de ley, así como las observaciones y recomendaciones entregadas por individuos y grupos. Las trabas provenían de cierto personal que trabaja en la Comisión y con los diputados vinculados a la UNE y al MPD. Las razones eran que la UNE no fue "convocante" en la comisión tripartita y por ello, y frente al temor de la participación de otros sectores sociales, resolvió boicotear el proceso.

La percepción de la presidenta de la Comisión es que el proceso de participación sobre la Ley de Educación hubiera mejorado parcialmente de haber contado el Congreso con recursos tecnológicos, que hubieran permitido un mayor acceso a la ciudadanía interesada, así como la interacción con los diputados. Porque "no todos tienen acceso a una página web, ni todos se interesan por ingresar a ella. Creo que hubiera mejorado pero a ello habría que haber adicionado otros mecanismos de comunicación. Por ejemplo pienso que el apoyo de la radio debió haber sido fundamental, así como el apoyo de la televisión. Pero los espacios con mayor sintonía en los grandes canales no se preocuparon del tema educación"⁴⁰.

La presidenta de la Comisión de Educación, al ser afiliada al foro electrónico *debateducacion*, interactuó marginalmente en espacios virtuales, más por recomendación de su grupo asesor que por propio convencimiento. Incluso su convicción es que "las personas que tenían acceso a la lista tenían criterios preestablecidos. Inclusive prejuicios sobre la ley"⁴¹.

Los grupos ciudadanos demostraron un relativo mayor uso de las NTIC en este proceso. El Movimiento Escuela de la Libertad mantuvo un sitio web, pero tuvo dificultades para mantenerlo actualizado y difundir su existencia para que las personas interesadas pudieran acceder a él. "Éramos pocos y tuvimos que buscar gente joven que pudiera dedicarse unas horas a contestar mails; fueron estudiantes universitarios que todavía sueñan y son capaces de dar valor a actividades que no les retribuyen con pagos. Porque tampoco era la idea crear burocracia sino generar participación"⁴².

³⁸SUBIRATS, *Ibíd.*, pp. 33 y ss.

³⁹VERDESOTO, *Ibíd.*

⁴⁰LARRIVA, *Ibíd.*

⁴¹LARRIVA, *Ibíd.*

⁴²MOSCOSO, *Ibíd.*

El Contrato Social por la Educación mantiene un foro electrónico de igual nombre, más informativo que de discusión, manejado "con mucho tino, para no convertirla en una red de debate, porque hemos fracasado en eso. Lamentablemente la gente debate poco y los que aparecen son los mismos de siempre. Casi se los podría reunir en una sala y hacer un conversatorio"⁴³. Por esa percepción, "hay que ser muy discretos en el uso de lo que se está transmitiendo".

Verificaciones

La observación de este caso de participación ciudadana en la formulación de una ley de importancia, como es la de Educación, me dejan algunas conclusiones, pero también inquietudes.

Percibo una serie de problemas comunicacionales, de distinto orden, que terminaron por opacar el desarrollo de este proceso:

- 1- Al parecer, los actores participantes se enfrascaron en enfrentamientos más bien dirigidos a ventilar sus conflictos y consolidar su presencia pública, que a debatir sobre el proyecto de ley de Educación. Desde esta lectura, el debate resultó un pretexto para la puesta en escena de intereses mezquinos. No llegó a convertirse en un espacio para promover el diálogo interno en las propias agrupaciones participantes, por ejemplo los docentes, los padres de familia, el estudiantado. Ni siquiera los diputados se interesaron en intervenir más allá de la delegación que hicieron en sus asesores.
- 2- Como consecuencia de ello, los principales actores intervinientes tuvieron muchas dificultades para escucharse, como si a propósito se colocasen de espaldas, mientras cada quien sostenía posiciones egocéntricas, por tanto excluyentes.
- 3- El debate, adicionalmente, devino en un intercambio entre tecnócratas y políticos, que produjo permanentes cortocircuitos comunicacionales, dado que lo que unos afirmaban en un sentido eran comprendido de modo muy distinto por los otros. A su vez, esta serie de interpretaciones provocó insistentes nuevas reacciones que de alguna manera acentuaron el conflicto. Lo cual impidió que se produjera una conexión que favoreciera una comunicación más fluida.
- 4- Quizá este caso sea un ejemplo de la vinculación que Watzlawick establece entre los contenidos (la información que se transmite) y la relación que existe entre quienes comunican tales mensajes⁴⁴. Según esta tesis, dependerá del carácter de la relación el énfasis que los comunicantes den a los contenidos, o a las circunstancias, al modo como estos son expresados. La naturaleza conflictiva del intercambio entre tecnócratas y políticos, y entre los actores más fuertes que intervinieron en el debate sobre la Ley de Educación configuraron así un modelo comunicacional en el cual los temas y

⁴³ LUNA, *Ibid.*

⁴⁴ WATZLAWICK, Paul, Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas, Editorial Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1971, pp. 52 y ss.

contenidos del debate no pudieron evitar ser subsumidos por la relación de recelos y sospechas mutuas.

5- En un escenario de tal naturaleza, donde lo metacomunicacional (lo referido a lo relacional y a la definición que de los contenidos hace) tuvo tanta repercusión, la incorporación de la ciudadanía al debate, no importó realmente a esos actores, ajenos al interés de construir ciudadanía, a partir del reconocimiento de los individuos como sujetos de derechos y de responsabilidades.

6- Entonces, a pesar de las afirmaciones a favor de la participación ciudadana, no prevaleció en los legisladores de la Comisión de Educación una posición de simpatía hacia ella. Más bien la interacción con otros actores, no interesados en medrar de lo clientelar les produjo malestar e incluso llegó a desestabilizarlos. El hecho de que en este caso tales actores tuvieran el apoyo de un organismo internacional les incomodó aún más.

7- Así, los acercamientos entre los delegados de la Comisión de Educación y los representantes del Contrato Social por la Educación (CSE) demostraron las brechas, por las mutuas sospechas, entre los dos sectores y las dificultades de comunicación entre la autodenominada sociedad civil y la clase política. El mantenimiento de estos recelos impidió que los voceros del CSE pudieran diferenciar, con suficiente claridad, la gama de posiciones entre los diputados y asesores de la Comisión, y advertir en quienes podían hallar apoyo, dadas las coincidencias, incluso de fondo con algunos de ellos.

8- El caso también mostró las fracturas existentes en las oficinas de los legisladores y de las comisiones legislativas, que no están cohesionadas, pues en ellas se reproducen las luchas por prevalecer y avanzar en sus posiciones, fruto de responder a múltiples intereses, que terminan siendo muy particulares. Esta falencia explica el que no haya habido un trabajo de equipos.

9- Esta insuficiente cohesión seguramente responde al desinterés por el diálogo interno y a la deliberación, no solo en las oficinas de los diputados y de las comisiones, sino incluso en el espacio de sus partidos y de sus bloques legislativos. Lo cual puede entenderse como una ausencia de mecanismos de participación internos, que oculta a los integrantes y solo visibiliza a las cúpulas.

10- La condición definida en el numeral anterior también es aplicable a la llamada sociedad civil, en la cual tampoco advertí una disposición para favorecer su propia participación. La fragmentación y los celos entre las organizaciones sociales y no gubernamentales, así como la existencia de intereses grupales y corporativos de todo tamaño, se convirtieron en enormes barreras en contra del proceso y del resultado final.

11- En lugar de buscar la alianza con los legisladores, la intención de algunos representantes del CSE pareció ser la de sustituirlos, cuando no subordinarlos. Y aprovecharon la baja calificación que la gestión del Congreso tiene entre la población, para invalidarla, en contraste con la aureola de prestigio y credibilidad que conserva la llamada sociedad civil.

Para ello contaron con el apoyo de directivos, editores, periodistas y columnistas de los medios de información. Desde esta óptica, la posición de los sectores ciudadanos organizados reveló una suerte de incompreensión y no reconocimiento de la representación que ejercen los legisladores, en tanto han sido elegidos por el voto popular. E, inclusive, mostró como son ellos quienes se erigen en representantes de la sociedad civil y de la ciudadanía, aunque carezcan de títulos para ello.

12- Pese a la distinción que declaran y enfatizan que existe entre la designada sociedad civil y los actores políticos, los sectores ciudadanos organizados comparten muchas de las características que cuestionan y que son consideradas propias de los políticos profesionales, tal vez por estar inmersos en la misma cultura política. Rasgos autoritarios, insuficiente comprensión de la complejidad de las realidades, rechazo a la incertidumbre e incluso un cierto elitismo en la participación a cuenta de la premisa de buscar una participación calificada fueron algunas de las peculiaridades advertidas en los dirigentes de organizaciones ciudadanas, durante la observación de este proceso.

El desarrollo de este caso, con todas sus imperfecciones, evidenció las dificultades de legislar con participación ciudadana, así como los obstáculos para que la ciudadanía se convierta en interlocutora del Congreso. Insinuó, por tanto, la necesidad de cambios en las prácticas políticas de los legisladores y de los grupos sociales organizados, como un requisito previo para que la participación ciudadana prospere.

Corolario

La participación ciudadana en espacios parlamentarios, entre los legisladores y la mayor parte del personal del Congreso, es bienvenida como discurso o como membrete y cuando puede ser manipulada en función de sus objetivos. Es rechazada cuando ella exige trabajo, esfuerzo, la búsqueda del consenso y deliberar. También la repudian porque es percibida como una intromisión en una actividad que solo compete a los diputados: legislar.

El caso del debate sobre la Ley de Educación evidenció la arbitrariedad con la que los diputados acogen o desechan las recomendaciones, observaciones y aportes ciudadanos. Atienden las sugerencias de quienes tienen, a sus ojos, una posición privilegiada y dejan de lado aquellas indicaciones que se aparten de la línea de esos actores predilectos, aún cuando tengan un fuerte respaldo social y su enfoque responda a los derechos fundamentales objeto de tal legislación.

Actores sociales débiles, por no estar suficientemente organizados, como el estudiantado y los padres de familia, no tuvieron el mismo eco entre los congresistas que los actores percibidos como fuertes.

Este caso mostró como operan los grupos de poder, por medio de presiones y amenazas a los diputados, y por la intervención de asesores y personal de apoyo que pertenecen a sus filas y trabajan en el Congreso.

El debate sobre la Ley de Educación devino en un proceso de participación corporativo, por la existencia de sectores organizados que se constituyeron en "dueños" de ciertos temas. En el ámbito de la educación son la UNE y sus asociaciones filiales, que forman parte del sistema de organización del MPD, las que se juzgan con el derecho de decir la última palabra.

Los legisladores y los actores ciudadanos no advierten las ventajas de la utilización de las NTIC para la participación ciudadana. Miran los usos de estas tecnologías como procesos que les demandan esfuerzos adicionales y que les complican sus actividades.

Capítulo VII Conclusiones

En este capítulo, el final, las conclusiones que propongo constituyen respuestas a los objetivos específicos de la investigación y, por cierto, al objetivo general de ella. Por ello, conjugan e interpretan las inferencias parciales, presentadas a modo de corolario en los capítulos anteriores.

Primera

Conforme el primer objetivo, el interés del Congreso y de sus legisladores, individualmente, por impulsar la participación ciudadana para la formulación de leyes está radicado en el ámbito de lo discursivo. Con ciertas reservas, esa retórica se extiende a propiciarla por medio de las NTIC.

Respecto de lo primero, el interés enunciado no se sostiene en sus prácticas y conductas. Se convierte en una retórica, pues cuando los legisladores han tenido que interactuar en procesos de formulación de leyes, con ciudadanos activos, tienden a adoptar una actitud de "autoridades" que condescienden con subordinados, a quienes dejan saber, sin muchos ambages, que la última palabra en la legislación la tienen los diputados, que para ello han sido elegidos representantes de la ciudadanía.

Esta posición, ciertamente autoritaria, conduce a que los legisladores se reserven el derecho de aceptar o no las observaciones de los ciudadanos participantes, según de quien o de quienes provinieren. Si procedieran de grupos de poder vinculados con la mayoría congresil de ese momento, tenderán a ser bienvenidas. Y denegadas aquellas originadas en voces independientes, aún cuando estas propuestas fueran más ajustadas a la Constitución, contribuyeran a la construcción del Estado Social de Derecho, o tuvieran un amplio respaldo social. Con esta práctica los diputados consolidan la participación corporativa, interesada, y desalientan la participación ciudadana.

Por ello, a más de autoritaria, la actitud de los legisladores frente a los ciudadanos suele ser discrecional y arbitraria. Además, como responde a posturas tomadas, apenas llega a ser ritual: un gesto para obtener simpatías y la reputación de democráticos y, así, mejorar su imagen.

Desde otra óptica, la visión con la que se acercan a los ciudadanos y hasta les invitan a participar, manifiesta una intención utilitaria, por requerir la intervención ciudadana para obtener información válida, por insuficiente

conocimiento y experiencia de parte de los diputados sobre todos los temas que legislan.

Por lo anotado, las percepciones predominantes sobre la participación, de parte de los legisladores, enfatizan en lo instrumental. No hay una presencia importante de visiones que la adviertan como un hecho político, generado por el derecho ciudadano a participar en la formulación de leyes.

Ayuda a comprender el rechazo de los congresistas a la participación ciudadana el temor de que en su interacción con la ciudadanía, su actuación pase a un segundo plano, y quede preterida, por el descrédito institucional del Congreso, como ha sucedido en diversos procesos de debate de leyes. Tal temor también es fruto de no saber cómo relacionarse con ciudadanos deliberantes, dadas las prácticas en las que incurren los partidos y organizaciones políticas, y que ejecutan sus afiliados. Por lo cual, lo que han aprendido es a entregar dádivas y prebendas, para obtener réditos electorales frente a clientelas, más no a representar a ciudadanos, con intereses y posiciones diversas, y a configurar, a partir de ello, posiciones que atiendan al interés social y ciudadano.

Por lo consignado, no encuentro fuertes indicios de que haya la "voluntad política" de la legislatura por impulsar la participación ciudadana en el parlamento. Frente a ello podría ser recomendable buscar una reforma legal que prescriba la obligación del Congreso y de las comisiones de atender todo proyecto de ley de iniciativa ciudadana, incluso con plazos establecidos, tal como sucede con las propuestas del Ejecutivo

La cultura institucional del Congreso, que oscila entre la rutina y el escándalo, no favorece la innovación que supondría un ejercicio creativo y consistente, con aporte ciudadano, por medio de las NTIC. En general, los políticos que actúan en el Congreso prefieren no arriesgar nada, mantenerse como a la expectativa, incluso en la indecisión, para no tomar posiciones que pudieran afectar eventuales negociaciones y alianzas coyunturales, en términos electorales. Más aún cuando su clima tampoco ayuda a que los legisladores trabajen en las funciones que les son específicas: legislar y fiscalizar, que requieren de esfuerzo y concentración.

Por ello, encuentro reticencia de los legisladores para promover la participación por medio de las NTIC. Pues el desconocimiento de los congresistas sobre ellas impide que adviertan la conveniencia de promover sus usos, a pesar de intuir las posibilidades que se les abrirían, en cuestión de contactos y difusión de sus actividades. Como elemento de prueba está el contraste entre el interés expresado en las declaraciones y el desinterés manifestado en acciones no realizadas por los diputados, para fomentar el uso de las NTIC en el Congreso e impulsar, de modo particular, la participación ciudadana. No advierto que tengan claridad o interés por aprovechar las ventajas de la interactividad, que proveen las NTIC. A esto contribuye, sin duda, que tanto entre el conjunto de legisladores, como entre sus asesores y personal técnico prevalece una noción instrumental o convencional sobre las NTIC. Un buen número de ellos no parece advertir la necesidad de que los diputados y sus colaboradores se capaciten y entrenen

en los usos posibles de las NTIC. Aparentemente, lo importante son los equipos, las computadoras, el cableado, la accesibilidad y la conectividad.

Indicio de lo señalado son los usos predominantes que los diputados hacen de las nuevas tecnologías, como medios para publicitar su gestión, captar simpatizantes y retener a su electorado.

Segunda

Respecto del segundo objetivo también entre la ciudadanía predominan percepciones de las NTIC que se erigen en obstáculos para que visualicen sus potencialidades y, más todavía, para que las concreten en usos novedosos.

La comprensión que prevalece entre la ciudadanía organizada es la de advertir a las NTIC como instrumentos, incluso artefactos, con lo cual niegan, de entrada, los impactos de ellas, en virtud de los cambios que acarrearán en las percepciones del tiempo y del espacio, así como por su incidencia en lo cultural, relacional, comunicacional y social. Al asumir esta noción limitan su mirada sobre las posibilidades de las NTIC, lo cual termina por restringir posibles usos creativos de ellas. Al momento, así como sus comprensiones, los usos de las NTIC por parte de los grupos ciudadanos son limitados. Básicamente utilizan el correo electrónico, ciertos sitios web y los foros de discusión o información. Esa posición, aparentemente, se genera en la crítica a las visiones "convencionales" o de "mercado", que dan a las NTIC un carácter de panacea y aseguran que con acceso y conectividad se resolverán la brecha digital y, consecuentemente, la brecha social.

La postura crítica de los ciudadanos también se alimenta del rechazo - bastante extendido- que expresan frente a cualquier cambio que no sea "estructural" y, por tanto, radical, casi absoluto. Quienes se identifican con ella, por tanto, minimizan las reformas parciales que se circunscriban a lo fenoménico o a determinados aspectos solamente. Es una posición maximalista, que lleva consigo el peligro de conducirles a la inacción. Además, irónicamente, quienes se inscriben en esa mirada, terminan adoptando una comprensión instrumental de las NTIC y, coincidiendo, en algo al menos, con quienes consideran sus opuestos y contradictorios.

Incluso quienes se dicen signatarios de la perspectiva "social" o "alternativa" de las NTIC y, por tanto, no descalifican ni satanizan a las tecnologías, incurren en esas visiones restringidas, de advertirlas exclusivamente como instrumentos. En efecto, las NTIC tienen el carácter de instrumentos y herramientas tecnológicos pero, dado el sello comunicacional que les es consubstancial, adquieren una naturaleza distinta, en la cual lo comunicacional actúa como diferenciador clave de otros instrumentos o medios que carecen de tal dimensión.

Aparte de los problemas que pudieran aparecer, por las apreciaciones respecto de las NTIC, visualizar las potencialidades que ofrecen para la participación ciudadana requiere de un escenario en el cual los actores expresen su interés por participar en la definición y construcción de la esfera pública, mediante la información y la comunicación. Por tanto, que conozcan

el valor de la información y posean los conocimientos, habilidades y recursos para aprovecharla. Y que estén dispuestos a interactuar en esa esfera pública con recursos simbólicos, como son los de la comunicación. Y, adicionalmente, que esa intervención en la esfera pública se produzca en el campo de la formulación de leyes en el Congreso Nacional.

En este sentido, el hecho de que la ciudadanía se halle en construcción, es otro obstáculo para que la participación ciudadana tenga una vivencia plena y consolidada. A esto se suman las dudas sobre el potencial de la participación y sobre como la ciudadanía organizada, convertida en actor social, podría contribuir a la gestión del Congreso Nacional, con su consiguiente aporte a la profundización de la democracia y a la construcción del Estado Social de Derecho.

Por estos límites, la praxis política de la ciudadanía en procesos de participación legislativa tiende a reproducir ciertas prácticas de los políticos profesionales: la opacidad, falta de transparencia, ciertas actitudes de corrupción y la fragmentación y la ausencia de canales de comunicación entre grupos que hacen lo mismo.

Entonces, que los ciudadanos asuman el interés por participar y trabajen por concretarlo supone todo un proceso de formación en ciudadanía, que conduzca a esos ciudadanos conscientes de sus derechos, a hacerse cargo de las responsabilidades que ello les acarrea, es decir a responder por las consecuencias de ser sujetos de derechos. Aclarados en este punto podrán avanzar en la definición de los usos de las NTIC que contribuyan a concretar y a facilitar su participación.

Entre los colectivos ciudadanos los niveles de apropiación y los ámbitos de uso de las NTIC son heterogéneos. También son diversas las experiencias y los resultados que ellos han alcanzado en sus procesos de participación con el legislativo, en el debate o formulación de una ley. Y según como se hayan desenvuelto esos experimentos, sus expectativas sobre las posibilidades que les ofrecen las NTIC se mantienen o modifican. En todo caso, advierten que estas tecnologías les dan la oportunidad de crear canales de comunicación entre organizaciones ciudadanas, que dinamizarían sus esfuerzos y robustecerían su gestión, por la posibilidad de diseñar agendas comunes, con las cuales enfrentar las posiciones corporativas de los legisladores.

Tercera

En relación con el tercer objetivo hay claridad y consenso en la percepción de las NTIC como medios idóneos para llegar al ideal de la transparencia en el Congreso, que permita un control social eficaz y oportuno, y una interacción entre la ciudadanía y los legisladores. Los grupos ciudadanos están conscientes, también, que para el fomento de la transparencia el elemento clave es el acceso a la información que generan el Congreso y sus diputados, porque les permite estar al tanto de lo que acontece en la legislatura y sobre los modos como negocian y pactan tales representantes.

La aprobación, en mayo de 2004, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es considerada un hecho que apuntala la vigencia del

derecho a requerir la entrega de información de carácter público, pues con su expedición se debilita cualquier negativa o dilatoria a distribuirla. La información es advertida, también, como elemento clave para propiciar tanto la construcción de ciudadanía como para elevar la calidad de la participación ciudadana.

Los ciudadanos coinciden en que las NTIC les pueden facilitar la consecución de esa información, incluso en línea, pues pierden importancia las barreras geográficas, temporales y por el volumen de distribución. Y por esta vía, fortalecer la actuación y el intercambio de la sociedad civil organizada, mediante su articulación y el establecimiento de redes que permitan la conformación de agendas incluyentes y amplias.

La relación entre ciudadanos y legisladores está cargada de sospechas y desconfianzas mutuas. Es una interacción cruzada por equívocos, prejuicios y atribución de intenciones. En esta medida, ciertos usos de las NTIC, en especial los que tienen que ver con la difusión y circulación de la información de valor público, podrían contribuir a ir debilitando tales recelos y permitir que surjan posibilidades de cooperación, para la formulación de leyes, entre ambas instancias.

Cuarta

En orden al objetivo general, respecto de las potencialidades que ofrecen las NTIC para la participación ciudadana, a partir de ciertas condiciones, incluso quienes postulan posiciones críticas y escépticas tienden a transigir y aceptar las posibilidades que ellas ofrecen para este cometido.

Queda claro, entre los sectores ciudadanos, a partir de sus propias experiencias y resultados obtenidos en procesos de debate y formulación de leyes, la necesidad de diferenciar sus prácticas participativas, de las que son generalizadas entre los políticos profesionales. En esta misma línea, resulta evidente que la estrategia de algunos grupos ciudadanos de presentar sus propuestas de legislación por intermedio de los legisladores, debilita la participación ciudadana y fortalece la corporativa.

Por lo demás, advierto que en la consolidación, legitimación y ampliación de la participación ciudadana, el esfuerzo mayor corresponde a los grupos ciudadanos. Situaciones de la historia reciente muestran la incapacidad de los legisladores de auto transformarse. Habrá que ver si una presión social y ciudadana fuerte, consistente y con el apoyo de los medios de información, contribuye a modificar sus prácticas y a reconocer el derecho de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos.

Bibliografía

ABERS, Rebecca, Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos a través da participação popular em Porto Alegre, RS (1998), en «<http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>»

Agenda Nacional de Conectividad, Comisión Nacional de Conectividad, Quito, 2002, «www.conectividad.gov.ec»

ANDRADE, Xavier, "Adiós cultura y hasta la vista cultura política", en BURBANO DE LARA, Felipe, Democracia, gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Quito, 2003.

ARAUJO MISOCZKY, Maria Ceci, "La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre", Revista Reforma y Democracia, N° 21, octubre de 2001, CLAD, Caracas.

ASSIES, Willem, CALDERON, Marco Antonio, SALMAN, Ton, "Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina" en CALDERON, Marco Antonio, ASSIES, Willem y SALMAN, Ton (editores), Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina, El Colegio de Michoacán, Michoacán, 2002.

AVRITZER, Leonardo, "Diálogo y reflexividad: acerca de la relación entre esfera pública y medios de comunicación", en «www.metapolitica.org»

BORON, Atilio, "Democracia y ciudadanía", en Gaveglio, Silvia y Manero, Edgardo (compiladores), Desarrollo de la teoría política contemporánea, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1998.

BORON, Atilio, "Nuevo consenso sobre política económica y reforma estructural" (capítulo 3), en América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda, Banco Mundial-Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Washington, D.C., 1993.

BOURDIEU, Pierre, ¿Qué significa hablar?, Ediciones Akal, España, 1985.

BRUNNER, José Joaquín, Ciudadanía y participación: notas para la discusión, 1997, en «http://www.geocities.com/brunner_cl/paldef.html»

BUSTAMANTE, Fernando, "La cultura política y ciudadanía en el Ecuador", en BURBANO DE LARA, Felipe, Democracia, gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Quito, 2003.

CALCAGNO, Alfredo y Eric, Para entender la política, Editorial Norma, Buenos Aires, 1999.

CALDERON, Fernando, "Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América Latina", Revista Reforma y Democracia, N° 3, enero de 1995, Caracas.

CAMACHO, Kemly, "Internet, ¿una herramienta para el cambio social? Elementos para una discusión necesaria", Fundación Acceso, San José, «<http://www.acceso.or.cr/publica/telecom/>»

CAMPERO, José Carlos, "Participación, políticas públicas y democracia", en «<http://www.mpd.edu.bo/investigacion/participacionpp.pd>»

CASTELLS, Manuel, La galaxia Internet, Plaza y Janés, Madrid, 2001.

CEVASCO, José Francisco, "El Congreso del Perú: Un modelo de modernización", Lima, 1998, en «www.congreso.gob.pe/biblio/libros/cevasco/indice.htm»

Código de Ética de la Legislatura, Registro Oficial N° 73 de 24 de noviembre de 1998.

CONSODE, "Ojo ciudadano en el Congreso", Boletín informativo, Año 2, N° 3, abril DE 2004, Lima, disponible en «www.cajpe.org.pe/publicaciones/ojociudadano3.pdf.»

Constitución Política del Ecuador, Registro Oficial N° 1 de agosto 11 de 1998. N° 6 de agosto 18 de 1998 y N° 567 de mayo 2 de 2002.

CREMADES, Javier, El paraíso digital, Plaza y Janés Editores, Barcelona, 2001.

DERY, Mark, Velocidad de escape. La cibercultura en el final del siglo, Ediciones Siruela, Madrid, 1998.

DROR, Yehezkel, La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1996.

EDER, Klaus, "La paradoja de la 'cultura'. Más allá de una teoría de la cultura como factor consensual", en Zona Abierta 77/78 Siglo XXI, Madrid, (1996/97).

EDELMAN, Murray, La construcción del espectáculo político, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1991.

ESPINOSA APOLO, Manuel, Los mestizos ecuatorianos y las señas de identidad cultural, Tramasocial, Quito, sin fecha.

FINQUELIEVICH, Susana, et. al, "Los impactos sociales de la incorporación de las TIC en los gobiernos locales y en los servicios a los ciudadanos. Los casos de Buenos Aires y Montevideo", en BONILLA, Marcelo y CLICHE, Giles (editores), Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, FLACSO - IDRC, Quito, 2001.

FRANZE, JAVIER, "El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político", en PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, El debate sobre la crisis de la representación política, Tecnos, Madrid, 1996.

GEERTZ, Clifford, La interpretación de las culturas, Gedisa, Barcelona, 2001.

GES, Marcel, "La cultura telemática y el territorio", en revista La Factoría N° 2, febrero 1997, en «<http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>»

GINÉ, Jaume, PRATS, Joan, ¿Nuevas tecnologías para el desarrollo humano?, en Revista Instituciones y Desarrollo N° 10, págs. 237-249, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 2001.

Gobierno Electrónico en Ecuador, documento de setiembre de 2003, en «www.cnti.gob.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronicoenecuador.pdf -»

GOMEZ, Ricardo y MARTINEZ, Juliana, "Más allá del acceso: ¿Qué puede hacer la Internet por una mayor equidad social?", en Internet y Sociedad, Serie Políticas Públicas, N° 5, Octubre 2000.

HABERMAS, Jürgen, Teoría de la acción comunicativa, Tomos I y II, Taurus, Buenos Aires, 1989 y 1990.

HERAS, Leticia, "Cultura Política: El estado del arte contemporáneo", en Reflexión Política, año 4, N° 8, UNAB, Colombia/Convergencia N° 30, UAEM, México, diciembre de 2002.

HERVE, Michel, "La sociedad en red y la participación activa", La Factoría, N° 17, febrero-mayo 2002, «<http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>»

HERZOG, Roman, HOFFMANN, Bert, SCHULZ, Markus, "Internet y política en América Latina. Regulación y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación en el contexto de las transformaciones políticas y económicas", Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo, 2002, «http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK/nikt/s_final.html»

HURTADO, Osvaldo, "Cultura política", en Léxico Político Ecuatoriano, ILDIS, Ecuador, 1994.

Internet para Todos, resolución del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, N° 399-18-CONATEL-2002 de julio 17 de 2002, en «<http://www.conatel.gov.ec/espanol/baselegal/baselegal.htm>»

JARA, Alejandra, "Las redes comunitarias en el ciberespacio: el caso de la Argentina" en FINQUELIEVICH, Susana (Coordinadora), ¡Ciudadanos, a la Red!, Editorial La Crujía, Buenos Aires, 2000.

LEON, Oswaldo, BURCH, Sally, TAMAYO, Eduardo, Movimientos Sociales en la Red, Agencia Latinoamericana de Información, Quito, 2001.

LÉVY, Pierre, ¿Qué es lo virtual?, Paidós, Barcelona, 1998.

Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos, Registro Oficial suplemento N° 557 de 17 de abril de 2002.

Ley de Propiedad Intelectual, Registro Oficial N° 320, de mayo 19 de 1998.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada en mayo de 2004, en «www.hoy.com.ec/pagshtm/ley_de_transparencia.htm»

Ley Orgánica de la Función Legislativa, Registro Oficial suplemento N° 862 de 28 de enero de 1992 y N° 373 de 31 de julio de 1998.

MALDONADO, Tomás, Crítica de la razón informática, Paidós, Barcelona, 1998.

MARINETTI, Marina, Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan, en «<http://www.eclac.cl/publicaciones/>»

MARTINEZ, Juliana, "Visión social de la Internet y políticas públicas", Fundación Acceso, San José, documento preparado para la reunión Panlac 2000, CIID/IDRC, 2000.

MARTINEZ MIGUÉLEZ, Miguel, "Enfoques metodológicos en las ciencias sociales", trabajo presentado en Seminario sobre enfoques metodológicos en las ciencias sociales, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1995.

MATURANA, Humberto, Emociones y lenguaje en educación y política, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1990.

MATUS, Carlos, Teoría de la producción y el juego social, Fundación ALTADIR, Caracas, 1998.

_____, Política, planificación y gobierno, ILPES y Fundación ALTADIR Caracas, 1988.

_____, Gobierno y planificación. Conferencias de alta dirección dictadas por Carlos Matus, FACSO, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 2002.

MATUS, Christian, "Participación y construcción de ciudadanía: reflexiones desde la cultura de postdictadura", Centro de Estudios Municipales Cordillera, en «<http://www.sociedadcivil.cl/accion/portada/documento.asp?Id=208>»

MELUCCI, Alberto, "Esfera pública y democracia en la era de la información, en «www.metapolitica.org»

MONCAYO, Patricio, La confabulación de los contrarios, Editorial Universitaria, Quito, 1980.

_____, Reforma o democracia, Editorial El Conejo, Quito, 1982.

OELCKERS, Osvaldo, "Tópicos modernización del poder legislativo", Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, en [«www.worldbank.org/devforum/files/modernizacion.doc»](http://www.worldbank.org/devforum/files/modernizacion.doc)

PACHANO, Simón, (Coord.), Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso, FLACSO, sede Ecuador y Fundación Konrad Adenauer, Quito, 1997.

PACHANO, Simón, "El ciudadano y el cliente", Revista Iconos N° 9, FLACSO, Quito, abril, 2000.

PÉREZ TAPIAS, José Antonio, Internautas y naufragos. La búsqueda del sentido en la cultura digital, Editorial Trotta, Madrid, 2003.

PORRAS, Antonio, "El orden comunicativo de la representación política" en PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, El debate sobre la crisis de la representación política, Tecnos, Madrid, 1996.

PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, El debate sobre la crisis de la representación política, Tecnos, Madrid, 1996.

PNUD, "Informe sobre desarrollo humano 2001: El adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano", capítulos 2 y 3, Ediciones Multiprensa, 2001, [«http://www.undp.org/hdr2001/spanish/»](http://www.undp.org/hdr2001/spanish/)

QUÉAU, Philippe, Lo virtual. Virtudes y vértigo, Paidós, Barcelona, 1995.

QUIROGA, María Sol, "Los espacios de la simulación. La ciudad como escenario de cambios tecnológicos" en [«www.iigov.org/dhial/?p=39_07»](http://www.iigov.org/dhial/?p=39_07)

RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, Participación, democracia y esferas públicas, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2001.

RAMIREZ, Franklin, "Explorando en un agujero negro", en BURBANO DE LARA, Democracia, gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Quito, 2003.

RAUSELL KÖSTER, Claudia y RAUSELL KÖSTER, Pau, Democracia, información y mercado Propuestas para democratizar el control de la realidad, Tecnos, Madrid, 2002.

RedISTIC (Red sobre el Impacto Social de las Tecnologías de la Información y Comunicación), "Otro lado de la brecha. Perspectivas Latinoamericanas y del Caribe ante la CMSI", Editorial Ex Libris, Caracas, 2003.

Reglamento Interno de la Función Legislativa, Congreso Nacional, resolución N° R-23-155 de abril 4 de 2002.

RIOFRIO, Osvaldo, "Modernización del Congreso ecuatoriano", ponencia presentada en seminario sobre "Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana", 1997, en [«www.upd.oas.org/old_stuff/democratic/CONTENIDO.htm»](http://www.upd.oas.org/old_stuff/democratic/CONTENIDO.htm)

ROTA, José, "Comunicación y democracia: condicionamientos, funciones y cambios necesarios", en Diálogos de la Comunicación, N° 63, diciembre 2001, FELAFACS.

SALMAN, Ton, "Clavar gelatina contra la pared. La 'cultura política': entre sondeo y excusa mayor", Revista Iconos N° 16, FLACSO, Quito, diciembre, 2002.

SAVATER, Fernando, Política para Amador, Ariel, Bogotá, 2001.

SILVA, Uca, "Impacto social de las tecnologías de información y comunicación en el espacio local", en BONILLA, Marcelo y CLICHE, Giles (editores), Internet y sociedad en América Latina y el Caribe, FLACSO - IDRC, Quito, 2001.

SMOK, Carlos, "Modernizar el parlamento" en PACHANO, Simón (Coord.), Modernización de las instituciones democráticas: el Congreso, FLACSO, sede Ecuador y Fundación Konrad Adenauer, Quito, 1997.

STEWART, John, "De la innovación democrática a la democracia deliberativa" en FONT, Joan (coord.) Ciudadanos y decisiones públicas, Editorial Ariel, Barcelona, 2001.

SUBIRATS, Joan, "Nuevos mecanismos, participativos y democracia: programas y amenazas", pp. 33 a 42, en FONT, Joan (coordinador), Ciudadanos y decisiones públicas, Editorial Ariel, Barcelona, 2001.

UIT, Informe mundial sobre el desarrollo de las telecomunicaciones 2002: Resumen de conclusiones
<http://www.iblnews.com/si/cumbre/Desarrollo%20Tec.%20Mundial.pdf>

UNDA Mario y AGUINAGA Margarita, Como rayo en cielo sereno, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2000.

VATTER, Miguel, "La democracia, entre representación y participación", en PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, El debate sobre la crisis de la representación política, Tecnos, Madrid, 1996.

VERDESOTO, Luis, "Mestizaje y ciudadanía", en Democracia, gobernabilidad y cultura política, Felipe Burbano de Lara (comp.), FLACSO, Quito, 2003.

WATZLAWICK, Paul, Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas, Editorial Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1971.

WOLTON, Dominique, Internet ¿y después?, Gedisa, Barcelona, 2000.

Entrevistas

BETANCOURT, Valeria, directora de APC (Asociación para el Progreso de las Comunicaciones), abril 12 de 2004.

FERNANDEZ, Isidro, consultor de la UNESCO, abril 23 de 2004.

GOYES, Solanda, socióloga, ex asesora parlamentaria, directora de la Fundación Equidad y Desarrollo, marzo 19 de 2004.

LARRIVA, Guadalupe, presidenta de la Comisión de Educación del Congreso Nacional, febrero 6 de 2005.

LEON, Oswaldo, periodista, director de ALAI, marzo 23 de 2004.

LUNA, Milton, director del Contrato Social de la Educación, participante en el proceso de debate de la Ley de Educación, agosto 23 de 2004.

MOSCOSO, Ana Isabel, educadora, participante en proceso de debate de Ley de Educación, asesora de diputados socialcristianos, abril 21 de 2004.

NASTUL, Laureano, funcionario del Programa del Muchacho Trabajador, agosto 16 de 2004.

NAVAS, Marco, abogado, consultor de ILDIS, participante en el proceso de formulación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, abril 1 de 2004.

PADILLA, Dolores, socióloga, dirigente de organizaciones de mujeres, candidata a la Vicepresidencia de la República, agosto 27 de 2004.

PACHANO, Simón, sociólogo, docente de la FLACSO, marzo 10 de 2004.

ROGGIERO, Roberto, consultor en NTIC, participante en el proceso de consulta que produjo el sistema Contratanet, de la Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, abril 1 de 2004.

SERRANO, Segundo, diputado socialista, vocal del Consejo de Administración de la Legislatura (CAL), noviembre 19 de 2004.

SIMON, Farith, abogado, consultor de la Fundación ESQUEL, participante en la formulación del Código de la Niñez y la Adolescencia, marzo 26 de 2004.

SOLINES, Juan Carlos, abogado, consultor, presidente de Gobierno Digital, participante en los procesos de formulación de las Leyes de Comercio Electrónico y de Transparencia y Acceso a la Información Pública, marzo 16 de 2004.

URBINA MOHS, Sandra, coordinadora, Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa, Costa Rica, enero 17 de 2005, por correo electrónico (sumohs@congreso.aleg.go.cr).

Anexos

Anexo 1 Preguntas de investigación

¿Cuál es el interés y la valoración que los legisladores tienen sobre la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación de leyes?

¿Cuáles son las percepciones que tienen los legisladores sobre la participación ciudadana para la formulación de las leyes?

¿Por qué no se ha creado el marco institucional/jurídico que establezca que el Congreso Nacional y sus legisladores tienen la obligación de reconocer la participación ciudadana como un derecho en el proceso de formulación de las leyes?

¿En qué medida la relativa debilidad institucional del Congreso influye en su débil interacción con la ciudadanía?

¿Qué prácticas legislativas y del quehacer político deberían modificarse para favorecer la participación ciudadana?

¿Cuál es el grado de familiarización de los legisladores con las NTIC?

¿Cuáles son los usos que los legisladores del Congreso Nacional dan a las NTIC?

¿Cuáles son las percepciones y valoraciones que sobre las NTIC prevalecen entre los legisladores?

¿Qué interés podrían tener los legisladores para la utilización de las NTIC en su interacción con la ciudadanía?

¿Qué beneficios podría aportar el uso de las NTIC a la gestión legislativa?

¿Cómo es la interacción ciudadanía - legisladores en los procesos de formulación de las leyes en el Congreso Nacional?

¿Existen canales establecidos que permitan la interacción entre el Legislativo y la ciudadanía?

¿Cuáles son las modalidades de participación ciudadana, para la formulación de las leyes, que prevalecen?

¿Cuán abiertos, cerrados, publicitados son tales procesos?

¿Cuán transparentes y/u opacos son estos procesos?

¿Qué podrían demandar de los legisladores?

¿Cómo alienta u obstaculiza la interacción con la ciudadanía la organización político administrativa interna de la función Legislativa?

¿Cómo pueden los usos y apropiación social de las NTIC potenciar, impulsar y/o facilitar la participación ciudadana en la formulación de leyes en el Congreso Nacional ecuatoriano?

¿Cuáles son las visiones que sobre las NTIC circulan entre los ciudadanos ecuatorianos organizados?

¿Qué modalidades de participación para la formulación de las leyes pueden impulsarse mediante el uso y la apropiación de las NTIC por parte de la ciudadanía?

¿De qué manera los usos y apropiación social de las NTIC pueden contribuir a que esta participación se vuelva calificada y eficiente?

¿Cuáles son las percepciones que tienen los ciudadanos sobre la participación ciudadana para la formulación de las leyes?

¿Cuáles son las valoraciones sobre el ordenamiento jurídico que predominan entre la ciudadanía organizada?

¿A qué responde la limitada y esporádica participación ciudadana en la formulación de leyes en el Congreso nacional?

¿Qué recursos y esfuerzos demanda la participación ciudadana?

¿Qué estrategias han desarrollado los ciudadanos organizados para construir espacios de participación, que les permitan una interacción eficiente y calificada en la formulación de leyes en el Congreso Nacional?

¿Qué prácticas político organizativas deberían modificarse por parte de la ciudadanía a efectos de ampliar y elevar la calidad de su participación en los procesos de formulación de leyes en el Congreso Nacional?

¿De qué modos el mayor y más fácil acceso a la información, así como a su procesamiento y difusión, podría propiciar la participación ciudadana en la formulación de leyes?

¿En qué medida los usos y apropiación social de las NTIC podrían contribuir a modificar la cultura política y prácticas legislativas, predominantes en el Congreso Nacional?

Anexo 2 Encuesta a secretarios (as) de comisiones especializadas permanentes del Congreso Nacional

Esta investigación se propone indagar sobre la participación ciudadana en los procesos de formulación de leyes en el Congreso Nacional. Por lo tanto, la información obtenida a través de este cuestionario tendrá un uso exclusivamente académico.

Desde ya le anticipo mi agradecimiento por su cooperación.

Nombre de la Comisión: _____

1- ¿En el período legislativo comprendido entre enero y diciembre del 2003 los legisladores de esta Comisión han acudido a algún tipo de consulta y/o acercamiento con los sectores ciudadanos para el proceso de formulación de algún (os) proyecto (s) de ley (es)?

Sí

No

¿Por qué? _____

Si la respuesta es afirmativa, continuar con la pregunta N° 2.

2- ¿Qué modalidad o modalidades han tenido esas consultas y acercamientos?

Talleres

Foros

Conversatorios

Encuestas

Grupos focales

Otras (especifique) _____

2a- De las modalidades señaladas en la pregunta anterior, ¿cuáles fueron las más utilizadas (de mayor a menor)?:

1ª _____

2ª _____

3ª _____

4ª _____

5ª _____

6ª _____

2b- ¿Cuáles fueron las modalidades que produjeron los mejores resultados (de mayor a menor)?:

1ª _____

2ª _____

3ª _____

4ª _____

5ª _____

6ª _____

3- ¿En la formulación de qué proyectos de ley tramitados en esta Comisión hubo participación de la ciudadanía?:

4- ¿Qué sectores ciudadanos y sociales participaron en estos procesos de formulación de tales leyes?:

5- ¿En qué momento (s) de la elaboración de estos proyectos contaron con esta participación? (puede marcar más de una categoría):

Previa a su formulación

Durante la formulación

Luego de la formulación

6- ¿Como evalúa esta participación ciudadana en el proceso de formulación de tales proyectos de ley?

Aportó mucho

Aportó medianamente

Aportó poco

No aportó

7- ¿Influyó esta participación en el desarrollo del trabajo de la comisión?

Sí

No

¿Por qué? _____

De contestar afirmativamente pasar a la pregunta N° 8

8- ¿De qué manera (s) influyó esta participación en el desarrollo del trabajo legislativo? (Puede señalar más de una categoría):

Aceleró el trabajo legislativo de la Comisión

Retardó el trabajo legislativo de la Comisión

Facilitó el trabajo legislativo de la Comisión

Complicó el trabajo legislativo de la Comisión

Facilitó acuerdos

Descubrió desacuerdos

9- ¿De quién (es) surgió la propuesta de la participación ciudadana?

De los legisladores

De la ciudadanía

De otros (especifique) _____

10 ¿Qué percepción global le dejan a usted estas experiencias sobre la participación ciudadana?:

Es valiosa

Conviene ampliarla

Hay que mantenerla como está

Hay que regularla

Es inconveniente

Conviene eliminarla

Otra (especifique) _____

Muchas gracias por su colaboración.

Anexo 3 Encuesta a diputados (as) del Congreso Nacional

Esta investigación se propone indagar sobre la familiarización que los legisladores tienen con las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC), así como sobre los usos que de ellas hacen en su gestión parlamentaria. Por el carácter de la investigación, la información obtenida a través de este cuestionario tendrá un uso exclusivamente académico.

Desde ya le anticipo mi agradecimiento por su cooperación.

1- ¿Cuáles de las siguientes herramientas usted considera como Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación? (Puede marcar más de una).

La WEB <input type="checkbox"/>	Teléfono celular <input type="checkbox"/>
Correo electrónico <input type="checkbox"/>	Computador <input type="checkbox"/>
Chat <input type="checkbox"/>	Intranet <input type="checkbox"/>
Foros de discusión <input type="checkbox"/>	Internet <input type="checkbox"/>
Videoconferencia <input type="checkbox"/>	Otra <input type="checkbox"/> (señale) _____
Multimedia <input type="checkbox"/>	_____

2- ¿Cuál o cuáles son, a su juicio, las principales características de las NTIC?

Electrónicas <input type="checkbox"/>	Procesan información <input type="checkbox"/>
Digitales <input type="checkbox"/>	Difunden información <input type="checkbox"/>
Interactivas <input type="checkbox"/>	Trasmiten datos <input type="checkbox"/>
Virtuales <input type="checkbox"/>	Otra <input type="checkbox"/> (especifique) _____
Recogen información <input type="checkbox"/>	_____
Almacenan datos <input type="checkbox"/>	_____

3. ¿Podría consignar su concepto de las NTIC? _____

4- ¿Usted utiliza las NTIC para su gestión como diputado (a)?

Sí

No

¿Por qué? _____

Si la respuesta es afirmativa, continuar con la pregunta N° 5.

5- ¿Qué Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC) usted utiliza en su actividad como diputado (a)?

6- ¿A cuáles de estas NTIC tiene acceso en su oficina en el Congreso Nacional?

7- ¿Para qué actividades le son útiles las NTIC? Por favor escriba las principales en los espacios en blanco.

8- ¿Hay alguna actividad para cuya realización las NTIC podrían ser útiles, aún cuando usted no la haya experimentado?

Sí
No

Si la respuesta es afirmativa, continuar con la pregunta N° 9.

9- ¿Cuáles serían esas actividades para cuya ejecución las NTIC serían útiles? Señálelas, por favor

10- Por favor, califique las NTIC, conforme las categorías siguientes (puede marcar más de una):

Facilitan el trabajo legislativo <input type="checkbox"/>	Demandan mucho tiempo <input type="checkbox"/>
Permiten mayor acceso a la información <input type="checkbox"/>	Se requieren grandes inversiones <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	Provocan dependencia <input type="checkbox"/>
Posibilitan el intercambio de información <input type="checkbox"/>	Son un estorbo <input type="checkbox"/>
Aceleran el trabajo <input type="checkbox"/>	Otra <input type="checkbox"/> (especifique) _____
Exigen conocimientos técnicos <input type="checkbox"/>	_____

11- El uso de las NTIC podría ser útil para mantener contacto con la ciudadanía de su ciudad, provincia y región?

Sí
No

¿De qué modo? _____

12.- ¿Es usted partidario (a) de la participación ciudadana?

Sí

No

¿Por qué? _____

Si su respuesta es positiva responda la pregunta 13

13.- ¿Cree que el uso de las NTIC podría generar mayor participación ciudadana?

Sí

No

¿Por qué? _____

14.- El uso de las NTIC ¿podría aportarle algún beneficio en su gestión legislativa?

Sí

No

¿Cuál o cuáles? _____

15.- ¿Le interesaría fomentar el uso de las NTIC en su gestión legislativa?

Sí

No

¿Por qué? _____

Si su respuesta es positiva responda la pregunta 16

16.- ¿Qué condiciones necesitaría para fomentar el uso de las NTIC en su trabajo legislativo? (puede marcar más de una):

Mayor conocimiento sobre las NTIC

Disponer de recursos financieros

Entrenamiento de colaboradores

Otros (especifique) _____

Disponer de equipos y tecnologías

Muchas gracias por su colaboración.