

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 I Introducción

Esta tesis es fruto de una investigación que se interroga en qué condiciones las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC) pueden potenciar la participación ciudadana, eficiente y de calidad, en los procesos de formulación de leyes en el Congreso Nacional del Ecuador.

Para ello se plantea, como objetivo general, reflexionar sobre las potencialidades que los usos y apropiación de las NTIC, por parte de la ciudadanía, le ofrecen para participar de modo calificado en los procesos legislativos en el Congreso Nacional. Y se propone los siguientes objetivos específicos:

- Identificar el interés institucional del Congreso Nacional por propiciar y/o consolidar la participación ciudadana eficiente y calificada en los procesos de formulación de leyes por medio del uso de las NTIC.
- Definir si las estrategias de acceso ciudadano al Congreso, así como sus capacidades de participación para la formulación de leyes, pueden ser facilitadas y fortalecidas por medio del uso con sentido y apropiación social de las NTIC.
- Indagar cómo las NTIC pueden contribuir a fomentar la transparencia y a reducir la opacidad en la interacción entre ciudadanía y legisladores, en los procesos de formulación de las leyes.

A partir de estos objetivos, y dado que el enfoque de la investigación es cualitativo, y el método para abordarla es el hermenéutico¹ el estudio indagará como las NTIC pueden contribuir a ampliar la participación ciudadana en la formulación de leyes, en el Congreso Nacional, tanto desde el punto de vista de los demandantes de tal participación (sectores ciudadanos organizados, movimientos sociales, formadores de opinión) como desde el punto de vista de los legisladores². Entonces, por la perspectiva

¹Parto de la consideración, citada por Martínez, de que "los fenómenos dependen y son relativos al observador", por lo cual son objeto de comprensión según el significado que les atribuya el observador. (Ver en 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.)

²Me remito a la proposición de Maturana de que "explicar es siempre proponer una reformulación de la experiencia", por lo cual el define el camino explicativo de la "objetividad entre paréntesis" como la vía que permite al observador darse cuenta de que no tiene "la capacidad de hacer referencia a una realidad independiente" de sí. (Ver en MATURANA, Humberto, Emociones y lenguaje en educación y política, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile, 1990, p. 38 y ss.).

adoptada, la interpretación de los fenómenos observados responderá tanto a su contexto específico y a las explicaciones que los actores inmersos establezcan, como a la posición de la investigadora.

Por lo señalado, estoy plenamente consciente de que éste es un fenómeno cuya investigación no producirá reglas generalizables a todo proceso de participación ciudadana en la formulación de leyes, mediante el uso y la apropiación social de las NTIC. Tampoco aspiro a buscar causalidades, ni a que las conclusiones que obtenga del estudio sean aplicables a cualquier proceso de participación ciudadana, pues ellos, reitero, responden a una situación específica, que no necesariamente es repetible.

Si bien no he construido una hipótesis (en el sentido positivista) sí estoy partiendo de supuestos para definir cuál es el papel de las NTIC en el fomento y ampliación de la participación ciudadana para la formulación de leyes. Qué tanto sí o no ellas pueden impulsar este cambio y en dónde puede situarse el potencial de las NTIC a fin de proponer usos con sentido. Los siguientes son los supuestos de partida:

- ¿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?
- ¿En qué medida los usos y apropiación social de las NTIC pueden contribuir a que la participación ciudadana se vuelva más calificada, en tanto los ciudadanos tengan más facilidades de acceder a la información, a su procesamiento y posterior difusión y distribución, y acrecienten su capacidad para construir espacios de participación en el Congreso?
- ¿En qué medida los usos y apropiación social de las NTIC podrán contribuir a modificar la cultura política y prácticas legislativas, predominantes en el Congreso Nacional ecuatoriano, en la interacción entre parlamentarios y ciudadanía, y favorecer la eliminación de los bloqueos en la interacción entre el legislativo y la ciudadanía?

Y los he planteado como interrogantes, pues mi interés no es probar su validez, sino reflexionar y profundizar sobre ellos y aportar a su comprensión.

Para la validación de los resultados de la investigación recurrí a la triangulación. En efecto, desarrollé una estrategia de triangulación de métodos y técnicas de recolección de información y, como parte de ella, la triangulación de fuentes y de datos. Esos cruces de información me permitieron advertir "ciertas intersecciones o coincidencias a partir de diferentes apreciaciones y fuentes informativas o varios puntos de vista del mismo fenómeno"³.

³MARTINEZ MIGUÉLEZ, Miguel, "Criterios para la superación del debate metodológico cuantitativo / cualitativo", Universidad Simón Bolívar, Caracas.

Metodologías de investigación utilizadas

En consonancia con el enfoque de la investigación, de carácter cualitativo, opté por seleccionar metodologías de recolección de información centradas en lo cualitativo. Inicialmente creí necesario utilizar solamente la observación participante y la entrevista en profundidad. El dinamismo de la indagación me demostró la necesidad de recurrir a la investigación documental y a la encuesta.

Me parece relevante mencionar que el desarrollo de la investigación me fue señalando que el uso de las metodologías no podía ser en cualquier orden, sino que debía seguir una trayectoria específica, de acuerdo con los objetivos de ella. Así lo hice y la secuencia que seguí fue la siguiente: investigación documental, observación participante, encuestas y entrevistas en profundidad.

A continuación, y brevemente, describiré los usos y procesos de estas metodologías.

Investigación documental

La investigación documental incluyó el análisis de la normativa relacionada con la participación ciudadana y las tecnologías de la información y comunicación; proyectos de ley e informes de las comisiones legislativas. Tales informes me permitieron evaluar la calidad de las propuestas tendientes a convertirse en leyes, y apreciar cómo estos proyectos son examinados en las comisiones que deben presentar los informes para primero y segundo debates.

Fueron estudiados, también, documentos producidos para llevar adelante un proceso de participación ciudadana⁴ y otros que fueron elaborados en el transcurso y posteriormente a la realización de esta iniciativa. Tal documentación fue producida tanto por el Congreso, como por instituciones gubernamentales y de la sociedad civil.

La observación participante

Para el desarrollo de la investigación empírica, la observación participante la desarrollé a partir de enero de 2003, con mayor sistematicidad desde julio del mismo año y hasta diciembre de 2003. En este período hubo dos momentos, claramente definidos. Entre enero y julio este ejercicio tuvo un carácter introductorio y me proporcionó una visión panorámica sobre el funcionamiento del Pleno del Congreso Nacional, el despacho de una diputación y la oficina de una comisión legislativa permanente.

En el Pleno del Congreso observé como se producen las sesiones del parlamento, las actitudes de los legisladores, los estilos de las intervenciones que allí se dan y el lugar que ocupan los actores que comparten con los diputados este escenario: asesores y personal de apoyo de los legisladores;

⁴Me refiero al debate sobre el proyecto de Ley de Educación.

periodistas, empleados de planta del Congreso y miembros de la escolta legislativa.

En el despacho de uno de los legisladores observé como es su relación con sus asesores, personal administrativo de apoyo, colegas, representantes de distintos grupos y del electorado que apoyó su elección, así como con sus compañeros y dirigentes del partido político que lo auspició. También examiné su estilo de trabajo, así como las prioridades que privilegia en su gestión legislativa, y los requerimientos de orden técnico, político, burocrático y personal que exige y/o espera de sus colaboradores.

Además, observé el funcionamiento de una comisión legislativa permanente. Por tanto, conocí como está organizada en términos legislativos, políticos y administrativos; qué labores ejecuta, como está o no planteada para facilitar la participación ciudadana. Esto me permitió establecer la dinámica del trabajo legislativo, como están distribuidas las responsabilidades, cómo es la interacción de los vocales de la comisión entre sí, como ellos se relacionan con los empleados del Congreso y con los asesores contratados, y qué posturas adoptan frente a los sectores ciudadanos. Un énfasis especial puse a la observación del trámite que deben hacer los ciudadanos para entregar sus aportes y/o ser recibidos en una comisión y el tratamiento que los empleados y legisladores dan a esos aportes y propuestas ciudadanas.

La observación en los espacios mencionados me condujo a identificar también las visiones, percepciones y valoración de las NTIC que circulan y prevalecen en esos escenarios. Igualmente, pude apreciar como están equipadas las instalaciones legislativas, las oficinas de los diputados y de las comisiones legislativas, los usos que allí hacen de las tecnologías de información y comunicación y su apropiación en tales espacios.

La segunda etapa la desarrollé a partir de agosto de 2003 y su énfasis fue la observación del desarrollo de un proceso de participación ciudadana, convocado por pedido de un movimiento ciudadano y la expresa aceptación del Congreso. Este caso me permitió advertir la dinámica de las relaciones entre los voceros y dirigentes de los sectores ciudadanos con los legisladores y sus asesores parlamentarios. Y, adicionalmente, mirar y darme cuenta de cómo utilizan y para qué las NTIC y comparar, también, como es esta utilización y apropiamiento con respecto del que se produce en una institución del sector público como es el parlamento.

En la primera oportunidad la observación fue poco sistemática y muy amplia. Pero desde agosto ya fue enfocada hacia procesos, situaciones y acciones específicas, insuficientemente aprehendidas en los primeros meses. Ello ameritó la redacción de un diario de campo con anotaciones sobre aspectos que llamaban mi atención, en diversos sentidos. Para entonces, el problema de investigación estaba ya clarificado y ello me permitió, además, comenzar a advertir con mayor claridad la necesidad de incorporar metodologías de recolección de información en las que no había pensado inicialmente y, también, redefinir en qué momento y para qué aspectos utilizaría las metodologías diseñadas desde un comienzo.

Ya avanzada la investigación la observación la desarrollé en los sitios web de determinados parlamentos latinoamericanos y de los partidos políticos con proyección nacional que usan las NTIC para la participación ciudadana.

Encuestas

En el transcurso de la investigación apliqué dos encuestas. La primera fue en diciembre de 2003 y enero de 2004 a los 19 secretarios de las comisiones legislativas permanentes⁵. El objetivo de ella fue indagar sobre la realización de procesos de legislación con participación ciudadana que hubieran llevado adelante las comisiones, así como la valoración que tienen sobre la participación.

La segunda encuesta la apliqué entre marzo y abril de 2004 a una muestra de 38 diputados del Congreso Nacional. Aunque mi intención fue entrevistar a los 100 diputados, solo 38 de ellos aceptaron responder, por lo cual la selección de encuestados fue al azar.

Mediante ella pude conocer su grado de familiarización y conocimiento de las NTIC; los usos que de ellas hacen en su gestión parlamentaria y las potencialidades que advierten sobre sus usos. También les interrogué sobre su valoración de la participación ciudadana y el papel que las NTIC podrían cumplir para fomentar o no la participación.

Entrevistas en profundidad

Para llevar adelante las entrevistas en profundidad realicé una diferenciación formal en tres grandes ámbitos temáticos: NTIC, participación ciudadana e intervención en el debate del proyecto de la Ley de Educación. El objetivo de esta segmentación fue averiguar en las entrevistas sobre todos los aspectos, contenidos en las preguntas de investigación, a fin de no dejar ninguno sin indagar. Con esta división el paso siguiente fue definir los perfiles de a quienes necesitaba entrevistar. Así, advertí que debía entrevistar a dirigentes, líderes y activistas de movimientos ciudadanos que impulsan la participación social y utilizan las NTIC para facilitar su participación; expertos en NTIC y/o gobierno electrónico; responsables técnicos de la provisión de conectividad y accesibilidad en el Congreso Nacional; diputados; voceros y representantes de movimientos y organizaciones sociales y ciudadanas que hubieran participado en procesos de participación ciudadana en el Congreso Nacional; estudiosos de la participación ciudadana y del parlamento ecuatoriano, y a actores ciudadanos que intervinieron en el debate sobre la ley de Educación.

Luego de esa definición siguió la selección de las personas que serían entrevistadas; el paso siguiente fue la formulación de las guías de las entrevistas y, finalmente, el desarrollo de las entrevistas, su transcripción y sistematización. Las entrevistas las efectué personalmente entre marzo de 2004 y febrero de 2005.

⁵Incluí la Comisión Legislativa Permanente de Legislación y Codificación, cuyos miembros no son legisladores, pero tienen la obligación de presentar proyectos de ley, codificar las leyes y recopilar la legislación ecuatoriana.

Marco teórico

Los campos cognitivos desde los cuales abordé esta investigación son los siguientes: el de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC), el comunicacional y el de la política. En razón de ello, las unidades de análisis relevantes que definí son: las NTIC, espacio público, participación ciudadana, representación política y cultura política.

Las NTIC

Como nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) asumí las que resultan "del acercamiento entre las tecnologías de la informática, de las telecomunicaciones y del audiovisual"⁶, y aquellos sistemas en cuyo desarrollo juegan un papel clave "la digitalización que permite traducir todo tipo de información -datos, texto, sonido, imagen, video, códigos, programas informáticos- al lenguaje de computación", por lo cual facilita la "convergencia tecnológica", y la integración de medios y soportes⁷. Tal convergencia provee a las NTIC de otra característica relevante, como es la interactividad, que constituye una vía de retorno y de participación que los medios convencionales no lo permiten o lo posibilitan marginalmente.

Por esas características, las NTIC ofrecen también la posibilidad de realizar "transmisiones en tiempo real a cualquier punto del planeta", con lo cual transforman "la comprensión del tiempo y del espacio"⁸, pues nos dan la opción de "actuar a distancia", lo cual revoluciona "la relación del ser humano con el espacio (al modificarse los motivos para desplazarse) y en consecuencia también con el tiempo (al reducirse los desplazamientos, se reduce el tiempo empleado en ellos)"⁹. Y en cuanto modifican las dimensiones tiempo y espacio, nos aproximan a lo virtual¹⁰.

En el debate sobre las NTIC y en cuanto a sus estrategias, posibilidades, usos y valor prevalecen diversas posiciones. Una de ellas es la advertida como posición convencional y dominante, y asimilada como liberal o de mercado. Es la postura prevaleciente en las agendas empresariales y de los gobiernos. Prioriza lo tecnológico y enfatiza en la conectividad y en el acceso. Otra, autodefinida como social o alternativa, sin desconocer el valor de la

⁶ Ver en WOLTON, Dominique, Internet ¿y después?, Gedisa, Barcelona, 2000, p. 245.

⁷ LEON, Oswaldo, BURCH, Sally, TAMAYO, Eduardo, Movimientos Sociales en la Red, Agencia Latinoamericana de Información, Quito, 2001, p. 28 y ss.

⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁹ Ver en CREMADES, Javier, El paraíso digital, Plaza y Janés Editores, Barcelona, 2001, p. 66.

¹⁰ Quéau y Lévy señalan lo virtual no como lo opuesto a lo real sino como aquello que requiere su actualización para ser. En LÉVY, Pierre, ¿Qué es lo virtual?, Paidós, Barcelona, 1998, p. 17, y QUÉAU, Philippe, Lo virtual. Virtudes y vértigo, Paidós, Barcelona, 1995, p. 27.

tecnología, coloca su acento en los usos con sentido y en la apropiación social de las NTIC, y es la que promueven los sectores ciudadanos organizados. Una variante de la primera es la visión tecnooptimista, sustentada en la lógica del progreso, y que atribuye a las NTIC la capacidad de solucionar casi cualquier problema¹¹.

Opuesta a ésta, pero no necesariamente coincidente con la postura social, subsiste una visión apocalíptica que responsabiliza a las NTIC de casi todos los problemas que soporta la humanidad. Desde esta ubicación se afirma que las NTIC solo contribuirán a incrementar la inequidad, la dominación y la subordinación, pues ellas profundizarán las brechas sociales, económicas y cognitivas ya existentes.

A medio camino del enfoque apocalíptico se ubica una visión crítica y escéptica que cuestiona el "papel taumáturgico en la resolución de cuestiones de fondo de nuestra sociedad"¹², supuestamente asignado a las tecnologías y discute "la absoluta centralidad"¹³ que se les otorga.

En el debate sobre las NTIC otra confrontación surge entre quienes las advierten exclusivamente como herramientas y quienes las aprecian como capaces de suscitar transformaciones en la percepción de sus usuarios, precisamente por la influencia que ejercen en las nociones de espacio y tiempo y, por tanto, contribuir al cambio cultural.

En la presente investigación aprecio a las NTIC como herramientas e instrumentos, pero con posibilidades de provocar modificaciones en los modos de percibir la realidad por parte de sus usuarios.

El espacio público

La concepción de espacio público con la que esta investigación se identifica es la que arranca con Habermas¹⁴, y se complementa con las particulares comprensiones de Melucci¹⁵, Avritzer¹⁶, Wolton¹⁷ y los dos Rausell Köster¹⁸.

¹¹Un ejemplo de esta visión es la que prevalece en las agendas de conectividad de la región americana, incluida la ecuatoriana. Esta dice lo siguiente: "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. La Infraestructura para el Acceso constituye la plataforma nacional para la conectividad como eje transversal que sustenta los programas y proyectos de la Agenda Nacional de Conectividad".

¹²MALDONADO, Tomás, Critica de la razón informática, Paidós, Barcelona, 1998, p. 13.

¹³ Ibid., p. 18.

¹⁴HABERMAS, Jürgen, Teoría de la acción comunicativa, Tomos I y II, Taurus, Buenos Aires, 1989 y 1990.

¹⁵MELUCCI, Alberto, "Esfera pública y democracia en la era de la información, en «www.metapolitica.org»

Esta noción se enriquece, por otro lado, con las concepciones de "transparencia" y "opacidad", ampliamente examinadas por Matus¹⁹, y la de "competencia"²⁰, desde la perspectiva de Maturana.

La concepción que prevalece sobre "esfera pública" en los abordajes de los autores citados es la de advertirla como un espacio simbólico en el cual se produce, en mayor o menor medida, la interacción social y que puede ser relativamente independiente de los máximos artífices de la creación de la esfera pública: los medios de información.

Lo dialógico, lo discursivo, la información son los elementos con que los sujetos, los individuos y los medios configuran esta esfera pública que, incluso, podría ser una mediación entre el "sistema" y los "mundos de la vida" habermasianos.

Siendo la esfera pública un espacio comunicativo, las interacciones que en ella se producen fluctúan entre la transparencia²¹ y la opacidad²², propias del juego social y, más específicamente del juego comunicacional²³.

La interacción comunicacional puede influir en que la interacción en el juego social sea cooperativa y origine juegos de suma positiva (todos ganan), o

¹⁶AVRITZER, Leonardo, "Diálogo y reflexividad: acerca de la relación entre esfera pública y medios de comunicación", en «www.metapolitica.org»

¹⁷WOLTON, op. cit., pp. 234 a 238.

¹⁸RAUSELL KÖSTER, Claudia y RAUSELL KÖSTER, Pau, Democracia, información y mercado Propuestas para democratizar el control de la realidad, Tecnos, Madrid, 2002.

¹⁹MATUS, Carlos, Teoría de la producción y el juego social, Fundación ALTADIR, Caracas, 1998.

²⁰Maturana define la competencia como un "fenómeno cultural y humano y no constitutivo de lo biológico. Como fenómeno humano la competencia se constituye en la negación del otro" Ella se revela culturalmente "cuando el que el otro no obtenga lo que uno obtiene se hace fundamental como modo de relación. (...) La competencia se gana cuando el otro fracasa frente a uno, y se constituye cuando el que eso ocurra es culturalmente deseable", MATURANA, op. cit., p. 13 y ss.

²¹La "transparencia comunicacional" es resultado de una condición ideal de juego equitativo. Se produce "cuando la interacción comunicativa es transparente, el que habla y el que escucha entienden lo mismo: la fricción comunicativa es nula", MATUS, op. cit., p. 68.

²²La "opacidad" se refiere a la equivocidad inmanente al lenguaje, por el "muchas veces ambiguo (...) intercambio de significados que se produce en las conversaciones entre los jugadores", MATUS, op. cit., p. 48.

²³En el conjunto del juego comunicacional, la transparencia es el "recurso escaso", que puede ser más o menos valorizado o desvalorizado, de acuerdo con "las exigencias que imponen los recursos escasos dominantes del juego particular dentro del cual o entre los cuales se produce la interacción comunicativa", MATUS, op. cit., p. 59.

conflictiva y genere juegos de suma negativa (unos ganan y otros pierden) o de suma cero (nadie gana). Los dos últimos juegos pueden producir frustraciones, en tanto configuran perdedores, y generar conflicto en las interacciones en la esfera pública.

Participación ciudadana

La participación ciudadana es definida de diversas e incluso contradictorias maneras. Si bien hay elementos generales sobre los cuales hay una comprensión común, prevalecen las perspectivas situacionales que responden, en parte, a que el fenómeno está atravesado por intereses de orden personal, partidario, político, de protagonismo, de liderazgo y cruzado por conflictos cognitivos y de intereses. Adicionalmente, es "un fenómeno emergente y no de realidades consolidadas y legitimadas unánimemente"²⁴. Por lo cual se presenta, según lo señalan Ramírez, Campuzano y Unda, como "un ámbito de disputa de sentidos"²⁵.

Por tal condición, la participación ciudadana puede ser examinada desde distintas ópticas.

Como estrategia política, puede ser entendida como un resultado del debilitamiento del modelo democrático representativo²⁶ y como una respuesta social para la construcción y fortalecimiento de la democracia, la equidad, la inclusión y la organización comunitaria²⁷. Desde esta perspectiva, la participación viene a constituirse en un "nuevo campo de ejercicio político"²⁸ pues favorece la construcción de ciudadanía²⁹ y la formación de actores sociales³⁰.

²⁴RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, "Participación. democracia y esferas públicas", Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2001.

²⁵En este sentido, esta categoría "ha corrido la misma suerte de muchos términos ambiguos y casi polisémicos", al punto que puede asegurarse que por participación "puede entenderse casi cualquier cosa: desde los recientes procesos de privatización de los bienes sociales hasta intentos de redemocratización y reordenamiento del poder", en RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, op. cit.

²⁶Por la "pérdida de legitimidad de las principales instituciones de la democracia representativa", RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, *Ibíd.*

²⁷CAMPERO, José Carlos, "Participación, políticas públicas y democracia", en «www.mpd.edu.bo/investigacion/participacionpp.pd» y ABERS, Rebecca, *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos a través da participação popular em Porto Alegre, RS (1998)*, en «empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm»

²⁸RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, op. cit.

²⁹Ciudadanía, dice Borón "no es solo una cuestión de ejercicio automático de los derechos. Tiene que ver con la capacidad (...) de reconocernos como titulares de esos derechos; y reconocernos como hombres [y mujeres] libres e independientes capaces de exigir el reconocimiento de nuestros derechos". Ver en BORON, Atilio, "Democracia y ciudadanía", en Gaveglio, Silvia y Manero, Edgardo (compiladores), *Desarrollo de la teoría política contemporánea*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 1998, p. 63. RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario en *Ibíd.* precisan que los "ciudadanos se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son capaces de hacer

A partir de una óptica instrumental, procedimental, la participación puede ser percibida como un elemento necesario para volver eficaz la acción estatal y/o gubernamental y la aplicación de políticas públicas, con el aporte de la experiencia y el conocimiento de los ciudadanos, a fin de conseguir, así, su apropiación y el éxito de los proyectos. En estos términos operativos, la utilidad de la participación ciudadana se extiende a que puede rebajar costos porque el trabajo que desarrollan los ciudadanos suele ser voluntario³¹.

Para efectos de esta investigación, entiendo por participación ciudadana la intervención política, deliberada y voluntaria de los ciudadanos en la esfera pública, conforme la emergencia de intereses sociales³². Esta actuación puede conducir a nuevas formas de relacionamiento, más democráticas, transparentes y eficaces, entre los ciudadanos, convertidos en actores sociales, y los actores políticos y gubernamentales, inmersos en el Estado³³. En consecuencia, la participación ciudadana puede contribuir a mostrar que las formas complementarias pueden ser la democracia participativa y la representativa y de como un accionar conjunto puede ser hasta insoslayable para que la participación tenga un espacio real de desarrollo.

Por esa condición, la participación ciudadana constituye un circuito comunicacional pues supone la interacción y el diálogo, en la esfera pública, entre los ciudadanos activos y sus representantes, entre mandantes y mandatarios. Y, por supuesto entre ciudadanos.

frente a una serie de responsabilidades comunes (deberes sociales) -que van más allá de sus contribuciones económicas (impuestos)-".

³⁰Actores sociales, según Matus son "fuerzas sociales y personalidades que controlan centros de poder. Estos centros de poder se formalizan muchas veces como instituciones (...) Las fuerzas sociales existen en la medida que representan y organizan una parte de la población en torno a objetivos comunes. De este modo, las fuerzas sociales son una intermediación entre la población y las instituciones". El actor social "en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en la situación". Los actores son "sujetos con motivaciones personales y sociales que no tienen conductas predecibles, son protagonistas reflexivos e innovadores del proceso de producción social". La diferencia, desde la perspectiva de Matus, entre ciudadano y actor social es que el primero no controla "centros de poder", el actor sí. Ver en MATUS, Carlos, Política, planificación y gobierno, ILPES y Fundación ALTADIR, Caracas, 1988, pp. 287, 288 y 754, y en Teoría de la producción y el juego social, Fundación ALTADIR, Caracas, 1998, p. 4.

³¹ABERS, Rebecca, Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos a través da participação popular em Porto Alegre, RS (1998), en «empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm»

³²Ver UNDA Mario y AGUINAGA Margarita, Como rayo en cielo sereno, Centro de Investigaciones Ciudad, Quito, 2000, p. 17, y SAVATER, Fernando, Política para Amador, Ariel, Bogotá, 2001, p. 131.

³³RAMIREZ, CAMPUZANO y UNDA en op. cit, precisan que la participación "en términos normativos, se refiere a la posibilidad de re-situar las relaciones entre estado y sociedad en una perspectiva horizontal, comunicativa y democrática (...) [y] en términos operativos o técnicos, alude a los mecanismos de funcionamiento e intermediación que ambas esferas (sociedad y estado) deben producir en la perspectiva de un re-alineamiento de sus vínculos".

Aparte de aquellos enfoques, la participación es estudiada, también, por los efectos que su ejercicio produce. Así, desde posturas escépticas, hay quienes la miran como una actividad desestabilizadora de la institucionalidad³⁴ y como responsable de retrasar la toma de decisiones y aumentar sus costes. También es valorada como heterogénea, limitada y no permanente³⁵.

Otras visiones, al contrario, enfatizan en los desafíos que implica el ejercicio de la participación, uno de ellos el de reducir los problemas señalados. Por ello, anotan la necesidad de que la participación se desarrolle en aquellos ámbitos donde los ciudadanos se sienten concernidos y, por tanto, dispuestos a involucrarse.

En ese sentido, cobra importancia el reconocimiento de la participación ciudadana como una práctica que responde a contextos políticos, culturales, históricos, sociales y organizacionales³⁶ y, por tanto, involucra factores subjetivos³⁷, disponibilidad de recursos³⁸, así como los mecanismos que vuelvan factible su desenvolvimiento³⁹.

³⁴ARAUJO 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", *Reforma y Democracia*, N° 21, octubre de 2001, CLAD, Caracas.

³⁵Véase 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.

³⁶RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, en op. cit.; MATUS, Christian, "Participación y construcción de ciudadanía: reflexiones desde la cultura de postdictadura", Centro de Estudios Municipales Cordillera, en «www.sociedadcivil.cl/accion/portada/documento.asp?Id=208»

³⁷MATUS en *Ibid.* subraya en conceptualizar la participación "como un proceso que proviene de la ciudadanía y que requiere de información clara y precisa y de una convocatoria amplia y cercana".

³⁸CAMPERO en op. cit. anota como obstáculos para la participación "las diferencias en la capacidad y cantidad de recursos entre los grupos participantes, sumada a otros factores como el aumento de la profesionalización y la tecnificación del proceso".

³⁹CAMPERO en *Ibid.* aboga por una participación "institucionalizada y respaldada por la normatividad legal" que proporcione incentivos permanentes. En tanto, RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario en op. cit. priorizan en la necesidad de "pensar en la figura de 'bases institucionales para la gestión participativa' ". Estos autores consideran la participación "como una 'tecnología política', es decir, un conjunto de instrumentos, procedimientos, herramientas institucionales y discursivas que se despliegan a fin de producir[la]". Su argumentación es que "la participación no está instalada en la subjetividad de la población y no depende, por tanto, exclusivamente de la voluntad de los actores. Se requiere el despliegue de específicos mecanismos políticos de gobierno de la conducta de los otros -aquellos que se desea que participen- para delinear los contornos, las modalidades, y los procedimientos que propician la movilización y el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos. La forma en que se dispongan y movilicen tales instrumentos o técnicas de participación delinearán en gran medida las modalidades y los sentidos de la participación. En gran medida, es desde los dispositivos institucionales que se abren los espacios y se fijan los canales que propician la participación".

En el caso de la participación ciudadana en alianza con las NTIC, los énfasis en favor de ella señalan la interactividad⁴⁰ propia de las tecnologías de información y comunicación, como una cualidad que puede favorecer la participación ciudadana, y disminuir problemas de carácter logístico.

Otra cualidad es la facilidad que brindan las NTIC para el acceso a la información, que puede volver a cualquier ciudadano, "casi tan bien informado como sus líderes"⁴¹, lo cual podría abonar favorablemente a la ampliación de la participación ciudadana.

Sin embargo, el aporte que pudieran entregar las NTIC en favor de la participación ciudadana y, por tanto, de la democracia, es relativizado por el hecho de que el acceso a la red es minoritario, con lo cual la participación ciudadana podría convertirse en un ejercicio de élites y más bien discriminatorio.

Es interesante, a propósito de este punto, el testimonio que citan León, Burch y Tamayo, que destaca como los ritmos acelerados que ellas imponen pueden provocar desfases con quienes las utilizan⁴².

Lo anterior destaca como la participación está marcada por la diversidad de situaciones, contextos, realidades, capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas, intereses, culturas institucionales y organizacionales, en fin por el capital cultural, social, simbólico e "informativo"⁴³ de las instituciones y de quienes interactúan en ellas.

Por lo dicho, la participación ciudadana procede de la dinámica de los movimientos sociales, de su desarrollo, propósitos y objetivos⁴⁴.

⁴⁰Ver en CASTELLS, Manuel, *La galaxia Internet*, Plaza y Janés, Madrid, 2001, p. 177: La interactividad "permite a los ciudadanos solicitar información, expresar su opinión y pedir una respuesta personalizada a sus representantes. En lugar de que el gobierno vigile a las personas, la gente podría vigilar a su gobierno, algo a lo que deberían tener derecho, ya que en teoría el poder reside en el pueblo".

⁴¹CASTELLS, Manuel, *Ibid.*

⁴²«Los tiempos de los movimientos y de los procesos sociales no son los mismos que los tiempos de la Internet. 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 (...) Las nuevas tecnologías de comunicación multiplican las potencialidades, pero también las brechas», ver en LEON, Oswaldo, BURCH, Sally, TAMAYO, Eduardo, *op. cit.*, p. 177.

⁴³El «capital informativo» es un concepto de Hemalink, citado en LEON, Oswaldo, BURCH, Sally, TAMAYO, Eduardo, *op. cit.*, pp. 110 y 111, que incluye desde las posibilidades económicas de estar conectado, el conocimiento técnico y la habilidad para gestionar las redes y la información, la capacidad intelectual para evaluar la información y el saber como usarla en aplicaciones concretas y socialmente pertinentes.

⁴⁴LEON, Oswaldo, BURCH, Sally, TAMAYO, Eduardo, *en op. cit.*, pp. 182 y 192 se refieren a la «madurez y profundidad que hayan alcanzado», a partir de lo cual «pueden o no plantearse de modo consciente el impactar en la escena pública, concretamente en los sectores de poder» e incluir «entre sus objetivos la misión de presionar, de movilizarse, de negociar, de incidir en las decisiones del conjunto de la sociedad»

Representación política

El aspecto comunicacional de la representación política es el que priorizo para esta investigación⁴⁵. En tal virtud, su funcionamiento está condicionado al desempeño de los canales de comunicación, y a cómo se produzcan los flujos de información entre los ciudadanos y sus representantes. Es decir: por el funcionamiento de la comunicación en un espacio específico, y según los códigos de las culturas políticas predominantes.

Dado que la representación política surgió como una institución de la denominada democracia liberal representativa, sus "circuitos comunicacionales"⁴⁶ responden a las concepciones y a los desarrollos comunicativos iniciales de ese momento histórico⁴⁷. En aquel entonces, el sistema de representación y su consiguiente desarrollo comunicativo funcionaron con relativo equilibrio. Modificado aquel, tanto por la evolución hacia el estado "intervencionista" o "social", como por la complejización de los escenarios, el modelo comunicativo fue resultando insuficiente para la interacción y, como lo observa Porras, sobrevino la crisis.

Savater también destaca la lógica comunicacional de la representación, que se produce entre el mandante y el mandatario (el representante). Y sitúa el problema de la representación en el "olvido" de los representantes de "que no son más que unos mandados -nuestros mandados- y [terminan por] convertirse en especialistas en mandar"⁴⁸.

Al actuar de ese modo, los mandatarios electos terminan por representarse exclusivamente a sí mismos, a lo mucho a su partido o al grupo que los postuló y contribuyó de distintas maneras para su elección. Así lo advierten sus electores a quienes, fatídicamente, los van alejando y hasta eliminando de su perspectiva. Así, se cierra este circuito, y se vacía de contenido la representación, en tanto es una delegación a la cual debe responder.

Además del desfase comunicacional la crisis de la representación se nutre de la "lógica clientelar" que se complementa con la *personalización* del "nexo

⁴⁵Porras caracteriza la representación política como un "proceso intercomunicativo basado en la transmisión de la voz de los ciudadanos sobre la esfera pública". Ver 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, 1996, Madrid, p. 149.

⁴⁶Son tres los circuitos de "transmisión/acumulación de información" que ubica Porras en el orden de la representación política: desde la sociedad hacia la esfera pública, básicamente por medio de las elecciones; en el ámbito de la acción de gobierno, traducido como capacidad de decisión y de conducción, y desde la esfera pública hacia la ciudadanía, a través de los medios de comunicación. Ver PORRAS, *Ibid.*

⁴⁷Tales circuitos corresponden a un "proceso intercomunicativo de baja intensidad debido a la configuración autónoma de la sociedad civil como un espacio de autofuncionamiento basado en las reglas del mercado, y a la concepción de la instancia pública estatal como una esfera de no intervención privada". Ver PORRAS, *Ibid.*, p. 151.

⁴⁸SAVATER, Fernando, Política para Amador, Ariel, Bogotá, 2001, p. 131.

representativo"⁴⁹ que desplaza el énfasis del programa del partido o movimiento a la persona, al líder, con lo cual se retrasa la institucionalización de la representación. El líder no se ve como el facilitador de un proceso en el cual hay otros actores que interactúan con él (otros representantes). El líder político se ve más bien como el depositario de una voluntad general, que él sabe como concretar, a partir de la articulación de intereses que responden a los de los grupos que le apoyaron. No se ve como facilitador de la construcción de un interés que deba definirse por medio del diálogo y de la interacción de los actores con el líder. Tampoco está preparado para ello: no sabe qué hacer.

En esta relación comunicativa entre la sociedad civil y el Estado, que configura la representación política, los partidos políticos⁵⁰ en lugar de contribuir como mediadores se han erigido en obstáculos en la relación con los ciudadanos⁵¹.

A ello ha coadyuvado el hecho de que los partidos políticos, en sus espacios internos, generan dinámicas de comunicación que tienden a ignorar la diversidad⁵² y a menoscabar el pluralismo presentes, lo cual dificulta, de inicio, que su función mediadora pueda ser bien representada. Si a esto agregamos las formas de comunicación que se producen en la etapa electoral y, finalmente, las acciones comunicativas en el gobierno, podemos advertir la disociación que genera en todos estos momentos.

A más de los partidos, considero que necesario añadir como nuevos dispositivos a las organizaciones de la sociedad civil, que congregan a los nuevos actores sociales, y que tienden a reproducir las prácticas partidarias en su actividad política.

Una adecuada comunicación en los partidos y movimientos, así como entre éstos y sus líderes y sus bases electorales, disminuiría las interferencias que se expresan en formas de manipulación, clientelismos y promesas de campaña, que sustentan el divorcio del momento electoral con el de gobernar. Se advierte la necesidad de visibilizarlos como momentos de un mismo proceso en el cual está presente, como eje, la construcción de la ciudadanía mediante acciones comunicativas. Apostar por este énfasis no ignora, por cierto, las obvias diferencias entre los tiempos de campaña y de gobierno.

⁴⁹PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, op. cit., p. 19.

⁵⁰No considero que solo los partidos políticos actúan como mediadores. Estimo que también las organizaciones y movimientos sociales ejercen una función similar. Incluso considero que estos espacios organizados de la ciudadanía y de la sociedad civil reproducen en muchas ocasiones y en distintos ámbitos de su práctica el estilo de representación política de los partidos.

⁵¹Savater acusa a los partidos que "por medio de las listas electorales cerradas, la disciplina de voto en el parlamento y otros procedimientos autoritarios acaban por volverse casi impermeables a la crítica y control de los ciudadanos". Ver SAVATER, op. cit., p. 131.

⁵²PORRAS, Antonio, op. cit., p. 152.

Frente a este panorama cabe reflexionar como es que pese a la irrupción y el auge de las comunicaciones (no solo en su dimensión tecnológica) la representación política se ha mantenido al margen de las NTIC⁵³.

Esta observación sugiere preguntarse si la incorporación de las NTIC en el seno de la representación, como es la labor legislativa, podría favorecer progresivos cambios en la propia acción y praxis políticas. No tanto por el uso de las tecnologías, sino por los cambios en la percepción de la realidad, a los que podrían contribuir los usos de las NTIC.

Como antecedente vale anotar que la expansión de los medios de información condujo a que ellos se convirtieran en reproductores instantáneos de los procesos políticos⁵⁴, consecuencia de lo cual surgió la demanda social al sistema político de que su respuesta sea también instantánea.

Esta exigencia de la sociedad civil al sistema político representativo, y que ella tiene la ilusión de que le proveen los medios, podría ser impulsada, al menos parcialmente, por medio del uso de las NTIC que se adaptarían a tal instantaneidad y al tiempo real.

Fortalecer el sistema de comunicación entre los partidos (y movimientos) con la ciudadanía⁵⁵ podría equivaler a una suerte de descentralización del poder y de las decisiones, lo que Matus⁵⁶ denomina "distribución de conciencia y poder", a fin de ir volviendo a los ciudadanos cogobernantes y corresponsables (porque también pueden responder) de la marcha del gobierno, no en cualquier dimensión, sino en aquellas sobre las que tienen gobernabilidad, es decir tienen competencias y atribuciones para desplegar sus capacidades.

La irrupción de sectores ciudadanos reclamando un espacio en la esfera pública dejaría sin piso aquel modelo intercomunicativo vertical, limitado y convencional, y contribuiría a deslegitimarlo y a restarle fuerza. Por tanto, habría la necesidad de establecer nuevas alianzas entre los sectores sociales y ciudadanos con los actores políticos, en una suerte de

⁵³"Mientras aparentemente el resto del mundo se transforma con la expansión tecnológica y la revolución telemática, el funcionamiento de las instituciones representativas sigue ajustándose a la lógica de la democracia liberal clásica, los problemas de la gobernabilidad se siguen procesando a través de esquemas ideológicos procedentes del siglo pasado, sin que los cambios en los sistemas de información y comunicación supongan ninguna transformación sustancial del sistema político". Ver PORRAS, Antonio, op. cit., p. 150.

⁵⁴"Las propias cámaras parlamentarias han acabado por convertirse en un puro instrumento de réplica, con frecuencia algo tardía y limitada, enganchada al carro motor de los *media*, desde los cuales se refleja de una forma más actual e inmediata el proceso político". Ver PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, op. cit., p. 20.

⁵⁵Se requeriría de "circuitos autónomos de intercomunicación múltiple entre ellos" que se caractericen por contar "con un mecanismo de intercomunicación pluralista y horizontal entre ellos". Ver PORRAS, Antonio, op. cit., p. 155.

⁵⁶Me refiero a Carlos Matus.

complementación de la representación y de la participación directa. A esto también podrían contribuir las NTIC.

Enfrentar la crisis de representación, en síntesis, supone salir de las soluciones simples del discurso del malestar. Requiere advertir como el sistema de representación, surgido en la democracia liberal, escinde la relación entre gobernantes y ciudadanos y entre elección y gestión, dado que la representación política "se encuentra más dirigida a facilitar la decisión estatal que a representar la voluntad ciudadana"⁵⁷.

El problema de la crisis de representación política podría enfrentarse, también, con una mejor calificación tanto de los ciudadanos como de los políticos, a fin de que los unos y los otros estén en condiciones de pedir y rendir cuentas. En otras palabras, procurando modificaciones en las culturas políticas prevalecientes.

Cultura política

La categoría cultura política, otra de las clave para esta investigación, se presenta como un concepto ambiguo, difícil de delimitar e investigar, pero "potencialmente fructífero"⁵⁸, pues contribuye a la comprensión de situaciones complejas y contradictorias presentes en los ámbitos político, institucional y ciudadano de las sociedades. Y complementa, se podría agregar, los estudios que aluden a lo institucional o a lo estructural⁵⁹.

Para efectos de esta investigación, me identifico con la concepción de Geertz, quien aborda la cultura como un "concepto semiótico"⁶⁰, por lo cual el análisis de la cultura en general⁶¹ y de la cultura política en particular se pregunta acerca de las explicaciones, intenta comprender, y para ello acude a la interpretación de las expresiones sociales. Tal ejercicio integra acciones de búsqueda y de confrontación y de preguntarse sobre los sentidos de las manifestaciones culturales y el valor de ellas.

⁵⁷FRANZE, JAVIER, "El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político", en PORRAS, Antonio, DE VEGA, Pedro, op. cit., p. 145.

⁵⁸SALMAN, Ton, "Clavar gelatina contra la pared. La 'cultura política': entre sondeo y excusa mayor", Revista ICONOS N° 16, FLACSO, diciembre 2002, p. 26.

⁵⁹Como lo sugiere Heras, el poder explicativo de la cultura política se inscribe en el uso sociológico, interpretativo, "de los significados culturales propios de una colectividad". Ver 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.

⁶⁰La advierte como una "urdimbre" en donde el ser humano está "inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido". Ver GEERTZ, Clifford, La interpretación de las culturas, Gedisa, Barcelona, 2001, p 20.

⁶¹El análisis cultural es "una ciencia interpretativa en busca de significaciones" y no una "ciencia experimental en busca de leyes". Su interpretación se dirige a la de las "expresiones sociales que son enigmáticas en su superficie". Ver GEERTZ, op. cit., p. 20.

En el caso ecuatoriano, la categoría cultura política ha transitado por comprensiones que fluctúan entre posiciones normativas y perspectivas críticas y propositivas.

Las visiones normativas confrontan los rasgos presentes en la cultura política ecuatoriana, con los que corresponden a los sistemas democráticos, en general. Tal comparación conduce a una suerte de constatación de las falencias de la cultura política ecuatoriana, que la vuelven disfuncional a la vigencia y estabilidad de la democracia y al funcionamiento de sus instituciones.

Uno de los análisis inscritos en esta perspectiva normativa es el de Hurtado⁶², quien identifica cuatro valores culturales que, a su juicio, han cumplido un papel relevante en la vida política del país. Estos elementos son: juridicidad - ilegalidad, conflicto - consenso, inmediatez - perseverancia y paternalismo - responsabilidad⁶³.

Es de destacar, también, otras concepciones, como la de Ramírez⁶⁴, tanto por su contenido crítico como por el carácter propositivo, que se avizora en ella.

Ramírez cuestiona los usos de la categoría cultura política y la caracterización del objeto de estudio por advertirlos atravesados por una visión teleológica, una utilización más normativa que analítica e influenciada por las agendas de reforma institucional. Esto, a la luz de una mirada que advierte "las especificidades de la región (...) más como desviaciones de las normas, que como expresiones singulares o modalidades alternativas de la práctica política"⁶⁵.

⁶²HURTADO, Osvaldo, "Cultura política", en Léxico Político Ecuatoriano, ILDIS, Ecuador, 1994.

⁶³Hurtado advierte en la sociedad ecuatoriana una permanente contradicción entre lo que él percibe como una tendencia a considerar que cualquier problema puede ser resuelto por medio de la expedición de una ley y, al mismo tiempo, con un consuetudinario desentendimiento en el cumplimiento de la ley que, en opinión de Hurtado contraría "la primera base en que [un sistema democrático] descansa su legitimidad" y que es la "existencia de normas generales y obligatorias a que deben someterse todos los asociados". A este problema, Hurtado añade lo que él llama la ausencia de una "cultura de la tolerancia", que ocasiona que los actores se ubiquen en posiciones que les impiden el encuentro y el acuerdo, dado el carácter absoluto de ellas, y que devienen en el aislamiento tan frecuente en los gobiernos, por la dificultad de obtener apoyos. El inmediatez es otro rasgo cultural que examina Hurtado, y cuya presencia constituye un impedimento para la perseverancia en "el logro de objetivos nacionales de largo aliento". De esta cultura inmediatezista participan, dice, además de los gobernantes, los empresarios y los trabajadores. Finalmente, Hurtado señala el paternalismo como otro hábito, que es heredero del sistema de hacienda y se alimenta por el populismo. Cultores de este rasgo, según Hurtado, son "amplios sectores del pueblo ecuatoriano" y organizaciones como los sindicatos, el empresariado y municipios. El paternalismo, además, ha generado una suerte de dependencia, al esperar que todo lo resuelvan las autoridades estatales. A ello contribuye, dice, que los ciudadanos no asuman sus responsabilidades cívicas individuales. Ver HURTADO, Osvaldo, op. cit., p. 107 y ss.

⁶⁴RAMÍREZ, Franklin, "Explorando en un agujero negro. Apuntes para una crítica de las visiones dominantes de la cultura política en el Ecuador", en BURBANO DE LARA, Felipe (comp.) Democracia, gobernabilidad y cultura política, FLACSO-Ecuador, 2003, p. 424.

⁶⁵RAMÍREZ, Franklin, op. cit., p. 424.

Además de lo anterior, Ramírez reconoce la validez de los enfoques que relacionan la cultura política o culturas políticas con la constitución de sistemas e instituciones políticas estables y de reglas de juego coherentes⁶⁶.

En el contexto de esta investigación, asumo la vinculación de la cultura política con la acción, en el sentido de los usos e interpretaciones que la gente da a los contenidos de las culturas políticas para enfrentar los problemas que se le presentan⁶⁷.

Para completar, cabe mencionar que Ramírez, Campuzano y Unda consideran que la "afirmación de una cultura pública democrática supone necesariamente la activación de procedimientos institucionales de vinculación entre los niveles de gestión institucional y aquellos de organización y participación social"⁶⁸.

Conforme lo ya señalado, el debate sobre la o las culturas políticas se sitúa sobre todo en el ámbito de la comprensión de esta noción, y en la explicación de los alcances de esta categoría, en especial para un uso analítico. Sin embargo, básicamente hay coincidencias, sobre los elementos que configuran la "cultura política" en Ecuador.

⁶⁶Los procesos de transformación política, dice Ramírez, deben entenderse "como una reforma cultural" pues la reforma institucional requiere "indagar simultáneamente el campo de la cultura política" entendidos los estudios de cultura política como la profundización sobre "la producción de esa trama cultural sobre la cual descansan y pueden ser repensadas las instituciones políticas". Para entender este aspecto, Ramírez recurre a la distinción que Lechner hace sobre lo político y la política, a partir de lo cual señala la necesidad de que para comprender "la cuestión democrática" es preciso dar cuenta de la dimensión instrumental y pragmática, que alude a su rendimiento, y a la dimensión cultural que se refiere al ámbito simbólico imaginario. A partir de su crítica al enfoque sincrónico y a su proposición de una mirada arqueológica, Ramírez señala que "la noción de cultura política (...) alude a pautas consolidadas a través del tiempo. Pero, simultáneamente, la cultura política también incorpora de modo permanente nuevas interpretaciones de la realidad". Por tanto, "estudiar la cultura política equivale a estudiar la producción de esa trama cultural sobre la cual descansan y pueden ser repensadas las instituciones políticas" Ver RAMIREZ, Franklin, op. cit., pp. 440 y ss.

⁶⁷Desde una visión antropológica, Ramírez propone "no solo hacer referencia a las ideas, valores ya existentes sino además indagar sobre la forma como la gente configura la síntesis, producción, interpretación y reinterpretación de estos contenidos para responder a problemas que cada vez se presentan de forma inédita". Ver RAMIREZ, Franklin, op. cit., p. 443. Este relacionamiento con la acción también lo propone Heras cuando, desde la óptica de la sociología interpretativa, señala que "la cultura política forma parte de esa sedimentación y se expresa a través de la acción política". Ver HERAS, Leticia, op. cit. La concepción de cultura política que propone Bustamante también está asociada con la acción, por cuanto la define como el conjunto de "ideas, normas, creencias, valores y algoritmos de resolución de problemas". Ver BUSTAMANTE, Fernando, "La cultura política y ciudadanía en el Ecuador", en BURBANO DE LARA, Felipe, Democracia, gobernabilidad y cultura política, FLACSO, Quito, 2003, p. 345.

⁶⁸RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, op. cit.

Las características más citadas por diversos autores, de como se manifiestan la o las culturas políticas son el corporativismo⁶⁹, el patrimonialismo, el clientelismo⁷⁰, el caudillismo y el débil desarrollo institucional, entre otras.

Tales particularidades están íntimamente relacionadas entre sí y uno de los elementos en común es que ellos coadyuvan a mantener y a consolidar relaciones asimétricas, entre desiguales, por lo cual no aportan a la construcción de ciudadanía, es decir de individuos autónomos e iguales en derechos y responsabilidades⁷¹.

⁶⁹Por corporativismo, Pachano entiende la "gremialización de la política". Lo cual impide que "instituciones en las que se debe construir el interés colectivo (como los propios partidos y, caso paradigmático, el Congreso Nacional) cumplan a cabalidad esa función". Tal ejercicio "desemboca en formas patrimonialistas de la política", tanto por el uso de "los espacios y los recursos públicos (...) para fines particulares de grupos poderosos", como porque estos sectores "eliminan cualquier mecanismo de intermediación política y asumen directamente su representación. El patrimonialismo constituye el germen de problemas que han alcanzado niveles casi incontrolables, como la corrupción y el enriquecimiento ilícito, así como alimento para el clientelismo ya que esos sectores pueden disponer discrecionalmente de los recursos públicos". Ver PACHANO, Simón, "El ciudadano y el cliente", Revista Iconos N° 9, FLACSO, Quito, Abril, 2000.

⁷⁰El clientelismo es, para Marinetti, "una relación de dominación establecida como una relación de intercambio en la cual un individuo de *status* socioeconómico más elevado (patrón) usa su propia influencia y recursos para proveer de protección o beneficios, o ambos, a una persona de un *status* menor (cliente), quien, por su parte, obra recíprocamente ofreciendo apoyo general, asistencia, servicios personales y fidelidad a su patrón". Esta relación asimétrica, pero ventajosa para las partes, se caracteriza por ser "desigual, personalizada, implica intercambio, es informal y difusa". Lo del intercambio se refiere a un "arreglo para la distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos". La relación clientelar también "es *personalizada* porque (...) no promueve reglas aplicables a los ciudadanos como tales sino situaciones de favoritismo mediante el desvío de recursos públicos" y se articula en redes personales, orientadas a la "consecución de intereses particulares". Finalmente, es "*informal* porque, más allá de posibles matices, una relación clientelar implica la ausencia de un tercero que funcione como autoridad investida formalmente con el poder de hacer cumplir el contrato, sustentado, como dijimos, en redes de relaciones cara a cara". Ver MARINETTI, Marina, Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan, en «www.eclac.cl/publicaciones/». El sistema clientelar funciona como un mecanismo de "movilidad y control social" y se ha caracterizado por su "flexibilidad" y por plasmarse bajo "distintas orientaciones sociales y políticas", incluso de carácter "progresista". Ver 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.

⁷¹Bustamante señala que en la relación clientelar entre individuos y grupos se advierte la prescindencia del concepto de igualdad. Otros rasgos que recupera son el no reconocimiento del valor de la autonomía del individuo y, consecuentemente, de las nociones de derechos y deberes, trastocadas en favores y prebendas. No existe, por tanto, la idea de que los ciudadanos "son los autores de su bien o de su mal". Por tanto, es una relación entre "poderosos y débiles [que] se mediatiza a través de las distintas formas del mecenazgo". El clientelismo, entonces, configura un ejercicio del poder sin distinción de lo privado de lo público, que se manifiesta en el uso discrecional de los recursos públicos y en la expresión de la generosidad del político por medio del tráfico de influencias, contratos irregulares, empleismo, donaciones privadas de lo público, comisiones, etc. Ver BUSTAMANTE, op. cit. pp. 349 y ss.

Esta modalidad de práctica política, prevaleciente de modo mayoritario⁷², en todos los sectores políticos, ha favorecido que se conserven la fragilidad y debilidad de la institucionalidad democrática⁷³.

Otros atributos de la cultura política en Ecuador son la ausencia de una clase política suficientemente autónoma, la dependencia que el poder político tiene del económico⁷⁴, y la "fragmentación de la clase política"⁷⁵.

Además de lo indicado, es menester anotar la pregunta que se plantean Ramírez, Campuzano y Unda, sobre el papel que pueden desempeñar los actores de la sociedad civil y de los movimientos sociales en una eventual reconfiguración de las culturas políticas en Ecuador, que incluso pudieran reorientar los espacios políticos⁷⁶.

La legislatura, el lugar político de esta investigación, es un escenario ideal para advertir como se representan y reproducen, o se modifican, los caracteres de la cultura política ecuatoriana. El clientelismo, con su secuela de rasgos; la débil institucionalidad, la fragmentación y la dependencia de la clase política son expresiones del día a día de la labor parlamentaria, que revelan cuan necesitada de una transformación se encuentra la "primera función del Estado".

⁷²"El dirigente que se resiste a entrar en ese pacto tiene contados los días de su vida política y de su influencia social", Ver BUSTAMANTE, op. cit, pp. 359.

⁷³Elementos de la cultura política como el clientelismo y el corporativismo "corroen los pilares sobre los que deben asentarse aquellos procesos [los de construcción y expresión del estado de derecho y de la democracia] y al mismo tiempo cierran la posibilidad de ciudadanizar a la sociedad". Ver PACHANO, Simón, "El ciudadano y el cliente", Revista Iconos N° 9, FLACSO, Quito, Abril, 2000.

⁷⁴MONCAYO, Patricio, La confabulación de los contrarios, Editorial Universitaria, Quito, 1980, p. 161 y ss.

⁷⁵MONCAYO, Patricio, Reforma o democracia, Editorial El Conejo, Quito, 1982, p. 83.

⁷⁶A propósito del surgimiento y posterior consolidación del movimiento indígena y de organizaciones sociales, así como no gubernamentales, estos autores advierten esa experiencia como una experiencia tendiente a "reconstruir (...) diversos ámbitos y mecanismos de re-configuración de las bases institucionales del estado y la economía nacionales" y, por esa vía, pretender modificar las culturas políticas a través de la producción "de una serie de prácticas, discursos y mecanismos de 'reinvención de las micro-identidades' ". Ver RAMIREZ, Franklin, CAMPUZANO, Álvaro, UNDA, Mario, op. cit. También Assies, Calderón y Salman observan que la "experiencia de participación puede y de hecho modifica aspectos relevantes de la cultura política", independientemente de que los movimientos sociales se hubieren desintegrado e incluso desaparecido. Porque la actividad de los movimientos sociales puede modificar "un orden social y cultural" y forjar "nuevos espacios públicos y políticos", y hasta dar lugar a redefiniciones del "concepto de cultura política a fin de incluir la construcción social de lo que en una sociedad se puede considerar como política". 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, p. 35.

El contenido

La tesis está dividida en siete capítulos, incluido este introductorio, que es el primero. El segundo capítulo contiene un análisis jurídico y político sobre el derecho a la participación ciudadana, con énfasis en la participación para la formulación de leyes en el Congreso. Por ello, reflexiona sobre el proceso de construcción de la ley y sobre las prácticas de trabajo en el parlamento, que configuran su cultura institucional y, por tanto, las culturas políticas vigentes. También examina las percepciones que los diputados tienen sobre la participación ciudadana y los cambios en sus visiones y gestión para institucionalizar procesos participativos en el parlamento.

El tercer capítulo revisa, rápidamente, el marco normativo ecuatoriano sobre nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC). En segundo lugar analiza el papel que han tenido las NTIC en la modernización de los parlamentos en América Latina y compara el caso ecuatoriano con dos experiencias consideradas exitosas en cuanto a la incorporación de las NTIC en la gestión legislativa. Luego, examina 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 cuarto capítulo constituye un análisis de las percepciones y prácticas participativas de la ciudadanía organizada. En esta medida, examina las posibilidades y los límites de la participación ciudadana, provenientes del propio seno de la ciudadanía. Señala, además, los necesarios cambios que les compete propiciar a las organizaciones ciudadanas, para fomentar y consolidar los procesos participativos y evitar el riesgo de reproducir las conductas y prácticas políticas de los partidos políticos.

El quinto capítulo da cuenta de las concepciones que prevalecen entre la ciudadanía organizada sobre las NTIC y como tales comprensiones, de cierta manera, delimitan los usos y aplicaciones de las NTIC para la participación ciudadana y restringen su apropiación social, así como los usos con sentido. En este capítulo analizo, además, las potencialidades de las NTIC para la participación que son visualizadas por los colectivos sociales, y los desafíos que ello representa en términos de sus procesos.

El sexto capítulo es un estudio de caso, y por ello constituye una síntesis de un proceso de participación ciudadana en la formulación y debate de un proyecto de ley: el de Educación. En este proceso interactuaron ciudadanos de diversas orientaciones con legisladores, fruto de lo cual muestra los problemas que genera un proceso participativo, en todos los actores intervinientes, y el esfuerzo que de ellos demanda llevarlo adelante. El caso descubre los usos que los actores hicieron de las NTIC y sugiere, a través de sus testimonios, las posibilidades que ellas les hubieran podido ofrecer.

El séptimo capítulo son las conclusiones que las presento como respuestas a los objetivos específicos y general, por tanto un resultado global del estudio.

Incluyo tres anexos que recogen las preguntas de investigación y las encuestas que apliqué.