

Consuelo Albornoz T. - Valeria Cabrera J. - Karina Palacios
Jacques P. Ramírez G. - Dante Villafuerte Q.

Los usos de Internet: comunicación y sociedad

Tomo 2

FLACSO - Biblioteca



RECIBO 4499

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 14 - Mayo - 2007.
Categoría:
Procedente:
E. S. S.:
E. S. S.: FLACSO - Ecuador.

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI
250 Albert St.
P.O. Box 8500
Ottawa, Ontario - Canadá
Telf.: (613) 2366163
Fax: (613) 2387230

Esta publicación ha sido posible gracias a los fondos asignados por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI), Ottawa, Canadá.

ISBN: 978-9978-67-129-0
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2007
14. edición: abril, 2007

Índice

“Aunque sea tan lejos nos vemos todos los días”: migración transnacional y uso de nuevas tecnologías de comunicación	7
<i>Jacques P. Ramírez G.</i>	
Apropiación social de las TIC: un camino por recorrer. Una experiencia del Sur de Chile	65
<i>Valeria Cabrera Jorquera</i>	
Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para impulsar participación ciudadana en la legislación	111
<i>Consuelo Albornoz Tinajero</i>	
Incidencia de las iniciativas TIC y NTIC en el fortalecimiento del espacio público rural en el Ecuador	189
<i>Karina Palacios</i>	
Acceso a Internet en zonas rurales del Perú. Recogiendo mejores prácticas de gestión social de las Tecnologías de Información y Comunicación	265
<i>Dante Villafuerte Quiroga</i>	

Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para impulsar participación ciudadana en la legislación

Consuelo Albornoz Tinajero

Este ensayo recoge los resultados de la investigación que desarrollé en la tesis de maestría de la FLACSO titulada “Las NTIC en la participación para la legislación”. Iniciaré el documento con una introducción en la que abordaré muy brevemente los objetivos de la tesis, las metodologías de investigación que utilicé y una mención del marco teórico. En la segunda parte revisaré el marco normativo que regula el derecho a la participación ciudadana, el estatuto jurídico de la participación ciudadana en la legislatura en Ecuador y el marco normativo en torno a las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC). En la tercera parte examinaré el espacio para la participación ciudadana en el Congreso y las visiones que sobre ella existen en la legislatura. También analizaré las percepciones que sobre las NTIC tienen los diputados y el interés institucional por incorporarlas a la gestión legislativa. En la cuarta parte me referiré a las comprensiones y praxis de los ciudadanos sobre la participación ciudadana, y a las percepciones prevaletentes sobre las NTIC entre la ciudadanía. Finalmente estableceré las conclusiones, en atención a los objetivos general y específicos de la investigación.

Introducción

La pregunta central de la investigación en cuestión se dirigió a indagar en qué condiciones las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC) pueden potenciar la participación ciudadana, eficiente y de cali-

dad, en los procesos de formulación de leyes en el Congreso Nacional del Ecuador, y contribuir a ampliarla, 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 legisladores¹.

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

- 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.
- Indagat 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.

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.

La investigación documental incluyó el análisis de la normativa relacionada con la participación ciudadana y las tecnologías de la informa-

1 Me remito a la proposición de Maturana de que "explicar es siempre proponer una reformulación de la experiencia", por lo cual él 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 Maturana 1990: 38 y ss.).

ción y comunicación; proyectos de ley e informes de las comisiones legislativas. Fueron estudiados, también, documentos producidos para llevar adelante un proceso de participación ciudadana² 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.

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. 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. 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.

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 y para qué los unos y los otros utilizan las NTIC, así como comparar sus estrategias de apropiación y limitaciones frente a ellas.

En el transcurso de la investigación apliqué dos encuestas. La primera fue entre diciembre de 2003 y enero de 2004 a los 19 secretarios de las comisiones legislativas permanentes³. 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. Mediante ella pude conocer el grado de familiarización y conocimiento de los congresistas

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

3 Incluí 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.

sobre 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.

Las entrevistas en profundidad fueron 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 con experiencia 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. Las entrevistas las efectué personalmente entre marzo de 2004 y febrero de 2005.

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. Estos 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” (Martínez Miguélez: 1995).

Los campos cognitivos desde los cuales abordé esta investigación son los 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 fueron las NTIC, espacio público, participación ciudadana, representación política y cultura política.

Los marcos normativos

El derecho a la participación

La participación ciudadana es un derecho fundamental que garantiza la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, de las organizaciones jurídico-políticas y sociales de las que son parte. Se halla recogido y reconocido en los principales instrumentos internacionales sobre dere-

chos humanos.

El ejercicio de este derecho puede concretarse directamente o a través de representantes elegidos. En el primer caso se habla de participación directa y su ideal se expresa en la democracia participativa. Este tipo de participación exige el despliegue de una serie de recursos, no sólo de orden logístico u operativo, sino vinculados con necesarios cambios en la cultura y praxis políticas.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de 1998 lo consagra como una garantía para todo ciudadano, que la puede ejercer en diversos ámbitos de la vida social. En tal virtud, los espacios políticos en los cuales la ciudadanía y los sectores sociales pueden participar son de lo más variados.

El artículo 1 de la Constitución caracteriza al gobierno como participativo, y el artículo 26 establece diversas formas de participación en relación con los derechos políticos, uno de ellos el de presentar proyectos de ley en el Congreso Nacional. En el título IV de la Constitución, "De la participación democrática", se exponen ampliamente los derechos a elegir y ser elegido, a participar en la consulta popular y a revocar el mandato.

El artículo 98 asegura la participación en las elecciones. El artículo 102 garantiza la participación equitativa de mujeres y varones en términos político-electorales y públicos. Los artículos 103 y 105 norman la participación en la consulta popular, como votantes y como convocantes, respectivamente. Incluso excluye de la iniciativa popular el llamado a referendo por cuestiones tributarias. Y el artículo 109 establece qué dignidades están sujetas a la revocatoria del mandato.

En el orden de los derechos sociales, la participación ciudadana y social está señalada también, conforme el mandato constitucional, en la promoción de la cultura por la salud y la vida. Lo está igualmente en la provisión de servicios de seguridad social, en la producción y desarrollo de las actividades culturales, así como en la práctica deportiva. Dentro de ésta alude específicamente a las personas con alguna discapacidad. Otro campo donde la participación ciudadana está reconocida es en el del cuidado del ambiente. El artículo 88 observa la intervención de la comunidad en la toma de decisiones que pudieran afectar al ambiente. El artículo 248 apuntala esta noción, cuando establece la participación de las poblaciones involucradas en la conservación y uso sostenible de las reservas naturales, áreas protegidas y parques nacionales.

La vigencia del derecho a la participación no se circunscribe a la población adulta. La Constitución incluye como actores de ella también a la niñez y a la adolescencia, conforme lo señala el artículo 49.

Los artículos constitucionales que se refieren a la descentralización, desconcentración y fortalecimiento de los gobiernos seccionales coadyuvan a la participación, pues se dirigen a impulsar la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza, mediante la presencia de la ciudadanía, al tiempo que reconocen la necesidad de la participación de ella para que esos principios tengan lugar. La participación de las comunidades, dado que ella propicia la distribución equitativa de recursos de todo orden, es regulada en el artículo 251, el cual apunta a entregar a los gobiernos locales, de modo parcial, las rentas que genere la explotación de recursos naturales no renovables en sus territorios. El artículo 253, en tanto, reconoce el derecho a la participación en el sistema económico nacional de los ciudadanos que integran el sector informal de bajos recursos.

El estatuto jurídico de la participación ciudadana en la legislatura

La participación ciudadana para la formulación de leyes es un derecho plenamente reconocido en la Constitución, en diferentes artículos. El artículo 26 lo explicita claramente, y el 146 determina los alcances de tal participación, los requerimientos para ejercerla y algunos procedimientos necesarios para su aplicación.

A la iniciativa popular, denominación con la que esta forma de participación es nombrada en la Constitución, se suma el derecho ciudadano a reformar la Constitución, y el de presentar proyectos de interpretación constitucional, siempre que cumplan con los requisitos establecidos para la presentación de proyectos de reforma constitucional.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa vigente sólo regula la iniciativa popular en la reforma constitucional. No menciona nada sobre la iniciativa para la formulación de leyes.

En el reglamento interno de la Función Legislativa, la iniciativa popular es regulada en los artículos del 101 al 105. En ellos se diferencian dos tipos de iniciativa y se establecen los procedimientos para su presentación.

En el capítulo 5 del título VI de la Constitución, sobre el trámite legislativo para la formulación de leyes, los artículos 148 y 149 establecen cómo y ante quién deben ser presentados los proyectos de ley. Y desde el artículo 150 en adelante está detallado el trámite ordinario que deben seguir los proyectos.

Los ciudadanos y colectivos interesados también pueden presentar observaciones a un proyecto de ley ante la Presidencia del Congreso, que tiene la obligación de remitirlas a la comisión donde se lo está examinando. Luego de estudiarlo y proponer los diputados las modificaciones que considerasen necesarias, la comisión elabora un informe, el cual es enviado a la Presidencia del Congreso, para que el organismo pueda proceder al primer debate. En este proceso, los interesados también pueden presentar sus observaciones.

La normativa respecto de las NTIC

Ecuador, salvo alguna excepción, no tiene 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.

De modo muy general, la Constitución compromete al Estado a fomentar la ciencia y la tecnología y declara como su obligación, 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, faltan 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 datos, la Ley de propiedad intelectual, la Ley de transparencia y acceso a la información pública, el marco legal para cibercafé, e instrumentos como la Agenda Nacional de Conectividad, el

programa Internet para todos, y un documento sobre gobierno electrónico en Ecuador. En todos ellos se incluyen ciertos aspectos de las NTIC, de modo fragmentario y enunciativo.

Además de las normas revisadas, reposan en las comisiones del Congreso dos proyectos de ley tendientes a facilitar el acceso a la Internet. 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.

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.

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).

El espacio para la participación ciudadana en el Congreso

Las sesiones del Congreso son públicas. Pero ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica de la Función Legislativa se establece el derecho ciudadano a ser escuchado en el Pleno. Cuando la ciudadanía acude al Congreso, éste se instala en comisión general para atender a los representantes de los

grupos visitantes. Para ser recibidos en comisión general deben solicitarlo a la Presidencia del Congreso o alguno de los legisladores pedir que sean atendidos.

Tampoco la Constitución ni la ley obligan a los legisladores a consultar a la ciudadanía previamente a la formulación de una ley. Por ello, los acercamientos de los diputados con los ciudadanos dependen de la apertura, interés y valor que los congresistas atribuyan a las voces que provienen de la sociedad.

La Constitución establece que un resumen de los proyectos de ley será publicado en el Registro Oficial en un plazo determinado, conforme lo señala el artículo 150. Esta es la única posibilidad que el Congreso da al ciudadano común para enterarse sobre qué se está legislando. Sin embargo, el Registro Oficial es una publicación que no llega masivamente a la ciudadanía. Es un producto de consumo especializado. Además el extracto de un proyecto no es sino un señalamiento a grandes rasgos sobre su contenido. La otra opción son los medios de información, que dan cuenta de los proyectos de ley si es que tienen interés informativo.

Los informes para primero y segundo debate sobre los proyectos de ley en estudio tampoco son difundidos por el Congreso. Recién cuando el proyecto es sancionado por el Ejecutivo y publicado en el Registro Oficial, la ciudadanía puede conocerlo.

Si bien la documentación regular que producen el Congreso y sus legisladores es pública y, por tanto, cualquier persona puede solicitar se le entreguen copias, el pedido es engorroso, largo y para acertar en el envío de la solicitud a la oficina adecuada se necesita un conocimiento de la organización burocrático administrativa interna del parlamento, o pedir-la por medio de algún diputado.

El espacio más propicio para la participación ciudadana en la deliberación legislativa es el de las comisiones legislativas especializadas permanentes que, constitucionalmente, tienen la obligación de escuchar la voz ciudadana.

“Ante la comisión podrán acudir con sus puntos de vista, las organizaciones y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación de la ley, o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición” dice el segundo inciso del artículo 150 de la Constitución.

Si bien las observaciones ciudadanas pueden ser expresadas, nada obliga a los legisladores a tomarlas en consideración y a incluirlas en sus proyectos, porque no son vinculantes.

Ello conduce a que los grupos y los ciudadanos con reales posibilidades de ser escuchados y de ser acogidas sus pretensiones sean los que puedan ejercer algún tipo de presión ante las comisiones o el Pleno.

Otra forma de alcanzar algún ascendiente es a través de la visibilidad que otorgan los medios de información. Tendrán mayor oportunidad de ser incorporadas las opiniones que fuesen sostenidas públicamente por los medios de información. En especial, si ellas provinieran de las columnas editoriales o de articulistas con prestigio en su comunidad.

Por lo indicado, parece necesaria la expedición de una normatividad que favorezca el reconocimiento de la participación ciudadana en la formulación de leyes en el Congreso Nacional que, como lo sugiere Campero⁴, produzca incentivos permanentes que contribuyan a que esos procesos merezcan reconocimiento y respaldo. O, como lo sostienen Ramírez, Campuzano y Unda (2001) promueva la posibilidad de renovar las relaciones entre el Estado, el gobierno, la sociedad y los ciudadanos, así como sus vínculos.

Como lo he señalado, el único canal establecido de modo formal para la interacción entre el legislativo y la ciudadanía son las comisiones legislativas permanentes. Y puesto que el trabajo de las comisiones no es publicitado ni suele concitar mayor interés por difundirlo entre los representantes de los medios de información, muchos procesos legislativos se producen de espaldas a sectores comunitarios, que pudieran estar interesados en participar y aportar, pero no lo hacen porque desconocen qué labor desarrollan las comisiones.

Tampoco son visibilizados por los medios informativos procesos de formulación de leyes que se desenvuelven en las comisiones legislativas con participación ciudadana. Por ello, esta gestión termina por ser casi secreta, conocida únicamente por quienes tienen algún nexo con los legisladores. Esta condición vuelve poco transparentes y opacos tales procesos. Lo cual, a su vez, tiende a desalentar la participación ciudadana aunque ella, finalmente, sea útil para los legisladores.

4 Campero "Participación, políticas públicas y democracia", en www.mpd.edu.bo/investigacion/participacionpp.pdf

Visiones sobre la participación en el Parlamento

Frente a la participación ciudadana persisten distintas posiciones, en aparente contradicción, al interior de las distintas comisiones. Una, muy presente, sobre todo en las cabezas de los legisladores y de algunos de sus asesores, es que la iniciativa para la formulación de leyes es prerrogativa de los diputados, por lo cual los aportes, recomendaciones, observaciones y sugerencias de la ciudadanía pueden incorporarse o no en los proyectos.

Esta es una postura expresada en privado. Jamás un diputado la expondría públicamente. Quienes se inscriben en esta corriente tampoco advierten que siendo los legisladores representantes, no sólo de sus electores, sino de la ciudadanía en su conjunto, tienen la obligación de escuchar y valorar las aspiraciones ciudadanas, no sólo cuando sintonicen con sus propias perspectivas.

Esta percepción conduce a que la participación ciudadana no sea apreciada como un derecho, sino como una concesión legislativa. Esta mirada se alimenta de las actitudes prevalecientes en muchos de los sectores ciudadanos que acuden a las comisiones quienes, por lo general, lo hacen guiados por el interés particular a favor o en contra de una determinada norma, por sentirse afectados por ella. Adoptan, por tanto, una posición corporativa, centrada en sus intereses. Es extraordinaria la concurrencia de ciudadanos a expresar sus preocupaciones con respecto de aspectos que no incidan directamente en ellos.

Junto con la primera visión delineada, existe otra, también presente en los legisladores y en su personal de asesores, de valorar positivamente la participación ciudadana, en tanto ella es un elemento que favorece y facilita la formulación de proyectos de ley y contribuye a que obtengan mayor adhesión entre la población.

Las dos posiciones enunciadas, tanto la que advierte la participación ciudadana como un favor que los legisladores otorgan, como la que prioriza la utilidad o los beneficios que aquella les pudiera dar a los diputados son expresiones de una percepción instrumental de la participación ciudadana. Lo son porque esa mirada no la reconoce como un derecho político de la ciudadanía, cuyo ejercicio está garantizado constitucionalmente.

Por ello, le concede un valor reducido, apenas operativo, como un medio para legitimar la iniciativa legislativa y mostrarla como que ella está

respondiendo a una necesidad social, reclamada por la ciudadanía. En este sentido, las formas de participación a las que suelen recurrir los diputados, en particular las “consultas con los actores”, tienden a tratar a tales actores como objetos, no como sujetos de derechos. Tales consultas, en muchas ocasiones, ocultan el desconocimiento de los legisladores y de sus asesores sobre una materia.

Entonces, acuden a ellas para aprovechar los conocimientos y experiencias de los consultados y darles contenidos sustantivos relevantes a los proyectos, o evitar errores en su formulación. Esta intención, por cierto, captan los actores consultados, quienes no siempre están dispuestos a mantener tal juego, por lo cual la iniciativa termina siendo un ejercicio ritual, mecánico, indiscriminado y un paso burocrático para afirmar que se ha “socializado” el proyecto.

En esta línea se inscribe, también, la participación corporativa, emprendida por organizaciones sociales de distinta clase que buscan conseguir, preservar o ampliar privilegios y ventajas particulares, para su exclusivo beneficio.

La visión instrumental de la participación ciudadana impide, además, que se aprecien sus alcances y se estime su potencial para transformar las instituciones políticas de la democracia, y cierra los espacios para que se produzca una participación ciudadana política, por tanto autónoma, libre, deliberante, que reconozca en los ciudadanos la soberanía popular y en los legisladores su condición de servidores públicos.

El fortalecimiento de la dimensión política de la participación le corresponde propiciar al Congreso, si está interesado en relegitimar su representación. Por supuesto, sin desconocer las dificultades que el ejercicio de la participación pudiera conllevar, ni los esfuerzos que pudiera demandar. Abonaría a ello la plena aplicación del principio de rendición social de cuentas, que en el caso de los diputados adopta la figura de la revocatoria del mandato por incumplimiento de sus planes de trabajo, conforme lo establece el artículo 109, y su obligación, como dignatarios de elección popular, de responder por los actos realizados u omitidos en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución.

Para verificar empíricamente las percepciones que prevalecen en el Congreso Nacional sobre la participación ciudadana apliqué una encuesta a los 18 secretarios y a la única secretaría de las comisiones legislativas per-

manentes del Congreso Nacional, entre fines de diciembre de 2003 y enero de 2004⁵. El análisis de los datos reveló que predomina la percepción utilitaria y funcional, por tanto instrumental de la participación ciudadana.

En las respuestas de los secretarios encontré, apenas insinuadas, contestaciones que significan un reconocimiento al valor político de la participación, y a su condición de derecho fundamental garantizado, además, en la Constitución.

Los resultados de la indicada encuesta señalaron que en 17 de las 19 comisiones investigadas se desarrollaron procesos de participación ciudadana. Desde luego, este dato, por sí solo, no indica en cuál visión de participación estuvieron inscritos tales procesos.

Para conocer las percepciones predominantes sobre la participación ciudadana la encuesta contuvo una pregunta dirigida a descubrir los motivos por los cuales las comisiones impulsaron procesos participativos.

Las razones expresadas en la encuesta son un indicio para sostener que, preferentemente, la participación ciudadana en el Congreso es advertida de un modo utilitario, no político.

Como se puede inferir del análisis de los juicios recogidos en el cuadro No. 1, las percepciones predominantes entre quienes están al frente de las secretarías de las comisiones aluden a que la participación es una estrategia necesaria y útil, dado el conocimiento de los ciudadanos, por lo que puede derivar en una legislación más eficaz.

No encuentro argumentos que den cuenta de una comprensión de la participación ciudadana como una “estrategia política” que pudiera conducir a la construcción de ciudadanía, al fortalecimiento de las organizaciones sociales y a la inclusión de los grupos marginados de la toma de decisiones y, por estas vías, construir la democracia o consolidarla, frente a la deslegitimación de las principales instituciones de la democracia representativa. Una respuesta, apenas, afirma que la participación está reconocida en la Constitución y en la ley y otra que “es política de la comisión trabajar con la sociedad civil”.

De cierta manera, las posiciones indicadas también reflejan que la participación ciudadana es vista por los secretarios como un complemento al

5 Únicamente en la Comisión Permanente de la Mujer, del Niño y la Familia hay una secretaria. En todas las demás, la secretaría está en manos masculinas.

cual pueden acudir los legisladores, a conveniencia de ellos, cuando lo necesiten.

Cuadro No. 1 Las razones de la participación ciudadana en las comisiones del Congreso (enero a diciembre de 2003)
Las razones enunciadas
<ul style="list-style-type: none"> • Porque la socialización de los proyectos es herramienta fundamental para formularlos. • Proyectos deben ser concertados con los actores previo su informe. • [Para] conocer las posiciones de los diferentes actores. • Es valiosa la participación social. • Es necesario contar con los criterios de los actores y sectores involucrados en un proyecto. • Es política de la comisión trabajar con la sociedad civil. • Porque así lo determinan la Constitución y la ley. • Es necesario que una ley tenga el consenso ciudadano.
Fuente: Encuesta a secretarios (as) de comisiones especializadas permanentes del Congreso Nacional, diciembre de 2003/enero de 2004.

Las modalidades a las que recurrieron las comisiones, para concretar la participación ciudadana, expresan también el modo como la plantearon y la manera como la ciudadanía la desarrolló. Según la pregunta propuesta, las modalidades utilizadas en las comisiones fueron los talleres (29,7%), foros (21,6%), conversatorios (18,9%), reuniones de trabajo (13,5%), grupos focales (10,8%) y las consultas (5,4%).

De esas modalidades, las que produjeron mejores resultados, porque permitieron obtener más información e insumos para la legislación, fueron los talleres (34,4%), los conversatorios y las reuniones de trabajo (17,2% cada uno). Los grupos focales, foros y consultas (10,3% cada uno) fueron señalados como menos eficaces.

Es interesante apreciar las características que son comunes a las modalidades más efectivas; todas destacan por ser interactivas, por desarrollarse en grupos pequeños y favorecer la libre expresión y el intercambio. Se

desenvuelven en reuniones menos formales, en las cuales la retórica propende a quedar por fuera y, por lo general, se organizan en torno de agendas concretas. Estas son cualidades que favorecen la expresión de la ciudadanía participante al darle oportunidad de incidir efectivamente en los asuntos públicos para cuya discusión fue invitada, y no sólo para legitimar, como espectadora, decisiones ya tomadas.

Los momentos en los cuales esta participación se produjo fueron predominantemente durante la formulación de un proyecto de ley (46,4%); previa la formulación (32,1%) y luego de la formulación (21,4%). Estos datos contribuyen a clarificar las percepciones vigentes sobre la participación ciudadana en las comisiones congresiles. Estimo que propiciar procesos participativos previos a la formulación de un proyecto de ley muestra una actitud más respetuosa hacia la ciudadanía, que la que refleja el incluirla sólo luego de la formulación de una ley o cuando el proceso concluyó.

La iniciativa de los procesos de participación, según la encuesta, provino de los diputados en el 75%; por pedido de la ciudadanía fue el 25%.

Conforme la encuesta, en ninguna comisión se evaluó el aporte de la participación ciudadana como nulo. La mayoría de señalamientos (68,4%) reconoció la amplia contribución de la ciudadanía al proceso legislativo. Un 26,3% calificó tal aportación de "mediana" y hubo sólo una mención de que aportó poco (5%).

En consonancia con lo anterior, 15 secretarios (88%) afirmaron que la participación ciudadana influyó en la formulación de las leyes. Sólo en dos casos (12%) señalaron que no tuvo influencia.

Sin embargo, las razones de esa incidencia (recogidas en el cuadro No. 2) vuelven a visibilizar el carácter casi exclusivamente instrumental con que es entendida la participación ciudadana en la legislación.

Ninguna de las respuestas en positivo revela que la participación ciudadana haya sido vista como un derecho de la ciudadanía. Las apreciaciones, en su mayoría centradas en la perspectiva del Congreso, insinúan también la prevalencia de una posición egocéntrica que no incorpora a los ciudadanos como sujetos sociales de derechos. Con esto, me refiero a que es una posición que reconoce una sola perspectiva, a diferencia de la policéntrica que, de existir, advertiría varias perspectivas. Tal vez en dos de las respuestas en positivo ("se produce una apropiación de los proyectos por parte de los sectores participantes" y "tenemos que privilegiar el interés de

la comunidad”) se advierte que en las comisiones fue visualizado ese “otro”: la ciudadanía, como un actor.

Sin embargo, en las respuestas en negativo los participantes sí son advertidos como actores, pero actores poco confiables por expresar, según los secretarios encuestados, criterios de grupos de presión o de sectores opuestos al cambio. En las dos respuestas en negativo también es posible captar como subyace un tono autoritario al erigirse el Congreso o una determinada comisión en concededores de las intenciones de los actores que participan con sus opiniones, así como los entes versados sobre los cambios “necesarios”, a cuyos opositores hay que ignorar.

Cuadro No. 2

**Razones para la incidencia del aporte ciudadano
(enero a diciembre de 2003)**

Por qué influyó

- Se obtuvieron criterios importantes para la redacción del cuerpo legal.
- Se escucharon diversos planteamientos que permitieron modificar los proyectos originales.
- Las razones jurídicas y de organización tenían fundamento.
- Por los argumentos técnicos y científicos.
- Por el conocimiento sustantivo de los involucrados.
- Se produce una apropiación de los proyectos por parte de los sectores participantes.
- Tenemos que privilegiar el interés de la comunidad.

Por qué no influyó

- NO influyó porque los criterios y opiniones expresados respondían a intereses de grupos o personas.
- NO influyó porque algunos cambios son necesarios, aunque haya oposición a ellos.

Fuente: Encuesta a secretarios (as) de comisiones especializadas permanentes del Congreso Nacional, diciembre de 2003/enero de 2004.

Las dos respuestas parecen evidenciar los problemas que se producen en la dimensión comunicacional del "circuito de la representación". Problemas que surgen porque los legisladores, los representantes, no escuchan e ignoran el mandato de sus representados y mandantes, los ciudadanos.

Para conocer como son caracterizados los aportes de la ciudadanía, la encuesta averiguó sobre cuál había sido el efecto práctico de tal participación en el desarrollo de la formulación de las leyes: si había acelerado, retardado, facilitado o complicado el trabajo de las comisiones, y si había facilitado acuerdos o generado desacuerdos.

La caracterización de los aportes de la ciudadanía, conforme las respuestas de los secretarios, mayoritariamente apuntó a que la participación facilitó el trabajo legislativo (40%), seguida porque facilitó acuerdos (22,8%) y descubrió desacuerdos (17%). Esto ratifica la visión positiva que hay sobre la participación ciudadana en las comisiones, siempre y cuando ella sea útil, es decir tenga determinadas características. Un 8,6% respondió que aceleró el trabajo y el 11,4% que lo retardó.

No hubo ninguna mención sobre que tal participación complicara la gestión legislativa. Las menciones sobre el retardo que ocasionó la participación ciudadana en el trabajo legislativo sugieren una concepción menos instrumental, al reconocer, implícitamente, la complejidad que el aporte ciudadano suma a la formulación de las leyes en el Congreso.

Similar sentido encuentro en las respuestas sobre los acuerdos y desacuerdos, que evidencian el fundamento comunicacional que constituye la participación ciudadana. Hasta podría connotar que este señalamiento muestra como la participación de la ciudadanía organizada, de alguna manera está cubriendo el vacío que ya no llenan los partidos políticos, de ser los mediadores entre el Estado y la población. Y que, quizá, ella vendría a ser una respuesta frente a la crisis de la representación, examinada por Porras (Porras, en Porras y De Vega 1996: 149) desde una perspectiva comunicacional.

La encuesta incluyó una pregunta de selección múltiple para conocer las percepciones globales sobre la participación. Para ello, averiguó cómo es percibida la participación. Prevalcieron las posturas que reconocen su valor (44,4%) y afirman la conveniencia de ampliarla (33,3%). Frente a ello, no hubo ninguna respuesta que la considerara inconveniente o que

posulara su eliminación. Un 14,8% señaló su acuerdo con regularla. Considero desracado que un 3,7% aludió a la “necesidad de fomentar socialmente el sentido de la participación comunitaria, con el apoyo de los líderes políticos” y otro 3,7% que se refirió a la “exigencia de vencer la indiferencia ciudadana frente al quehacer socio político”.

La presencia, en la legislatura, de percepciones que reconocen un valor positivo a la participación ciudadana da pie para considerar que hay lugar para que la ciudadanía organizada emprenda en iniciativas que amplíen los espacios de participación en el Congreso; modifiquen las visiones instrumentales de los legisladores y consoliden el papel político de la participación.

Hay una relativa coincidencia entre los datos registrados en la encuesta a los diputados, sobre el valor que ellos le asignan a la participación ciudadana, con la información obtenida en la encuesta a los secretarios de las comisiones legislativas.

Según la encuesta que les fue aplicada a los diputados entre marzo y mayo de 2004, el 94,7% de ellos valora positivamente la participación ciudadana, independientemente de que responda o no al modelo de la democracia occidental, que requiere de la preexistencia de ciudadanos, por tanto de individuos autónomos, con capacidad de discernimiento. En esta apreciación existe una concordancia.

Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro No. 3, la mayoría de las razones que apuntaron los legisladores se enmarca en la percepción de la participación como ejercicio político. Hubo, por tanto, un menor número de menciones desde la perspectiva instrumental y utilitaria de la participación, que en las respuestas de los secretarios de las comisiones.

Así, las afirmaciones inscritas en la primera perspectiva, van desde la consideración de que la participación ciudadana es una “expresión de la democracia”, “un derecho”, “el espacio para la expresión del pueblo” y para “favorecer la rendición de cuentas y la transparencia”, y representan el 70%. Las nociones en la línea instrumental aparecen minoritarias, como se aprecia en el mismo cuadro y se refieren a que ayuda al “análisis real de las necesidades ciudadanas”, “genera consenso”, “canaliza cualitativamente el trabajo parlamentario”, “es el eje fundamental del desarrollo”, “por equidad y para mejoramiento a todo nivel”, “para el patrocinio de leyes”, “porque los pueblos se rigen por sus propias decisiones” y porque “integra”.

La contradicción entre lo que señalaron los secretarios y los legisladores podría explicarse porque el reconocimiento de la participación, por los diputados, permanece en el campo discursivo. En los hechos, la visión que los diputados tienen sobre la participación ciudadana es utilitaria, pues acuden a ella cuando la requieren, no necesariamente por advertirla como un derecho político de los ciudadanos. El desfase también podría entenderse porque los diputados son actores políticos, a diferencia de los secretarios de las comisiones que cumplen un papel de asesoría técnica, quizá tecnopolítica.

Cuadro No. 3**Las razones de la percepción positiva**

Las razones	Total	Porcentaje
Expresión de la democracia	8	23,5
Porque la participación es un derecho	6	17,6
Permite expresión del pueblo	6	17,6
Favorece rendición de cuentas, control y transparencia	4	11,7
Para análisis real de necesidades ciudadanas	2	5,8
Genera consenso	2	5,8
Canaliza cualitativamente el trabajo parlamentario	1	2,9
Es el eje fundamental del desarrollo	1	2,9
Por equidad y para mejoramiento a todo nivel	1	2,9
Para el patrocinio de leyes	1	2,9
Porque los pueblos se rigen por sus propias decisiones	1	2,9
Integra	1	2,9

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

Para complementar las percepciones y valoraciones que en el Congreso existen con respecto de la participación ciudadana, tanto entre los diputados como entre los funcionarios, es necesario señalar la relación distante que el parlamento, como institución, mantiene con la ciudadanía organizada. De esta brecha están conscientes los legisladores, quienes incluso

señalan que esa falta de colaboración y cercanía deviene en leyes verticales, sin participación alguna de la gente. Reducir tal distancia corresponde a los legisladores quienes, por cierto, señalan que ella es consecuencia de la imagen deteriorada del Congreso, producto de la información negativa sobre el Congreso que entregan los medios de información.

Exigencias que demandan los procesos de participación ciudadana a los legisladores

Tradicionalmente, la vinculación de los diputados con la población se da en el momento electoral y con fuertes tintes utilitarios. Luego, en el ejercicio del poder, los rasgos clientelares se mantienen y definen tales nexos. En ambos casos, los ingredientes autoritarios suelen estar presentes. Y el resultado es una relación jerarquizada, por tanto entre desiguales, y oportunista.

Estas circunstancias han favorecido el mantenimiento de una cierta confusión entre cabildeo y participación. Así, acudir a presentar reclamos a nombre de las personas y sectores de una provincia; exponer requerimientos locales y exigir su atención son las acciones apreciadas tradicionalmente como formas de participación. Y seguramente lo son, aunque no constituyan expresiones de participación ciudadana, entendida ella como el derecho a intervenir en asuntos públicos, de manera activa, voluntaria y responsable.

Frente a aquellas manifestaciones, los legisladores se sienten cómodos: saben qué hacer y qué se espera de ellos. De alguna manera, la misma población los ha colocado en un sitio de personajes, desde el cual se creen obligados a tutelar y a proteger a individuos y comunidades que no tienen su mismo estatuto. Y desde esta posición de autoridad y de jerarquía, no les cuesta demasiado sentarse, escuchar y gestionar los apoyos políticos que les sean requeridos.

Pero frente a otras expresiones de participación, interactivas y con la presencia de otros actores (ciudadanos todos), la situación de los legisladores se torna distinta y ya no se sienten tan a gusto. Ya no se trata de una relación de poder, entre superiores y subordinados, sino es una interacción entre iguales, dado que tratan con ciudadanos activos, conscientes de sus derechos, y deliberantes, a quienes no pueden manipular.

En general, la relativa incompreensión de los legisladores sobre el valor de la participación ciudadana en la formulación de leyes, les cierra posibilidades de desarrollar un trabajo con la ciudadanía en diversos campos, que hasra les beneficiaría, en tanto contribuiría a restablecer la confianza y el respeto de la sociedad en el Congreso. Lo cual, adicionalmente, reforzaría la democracia y el Estado Social de Derecho.

Las dificultades para adoptar una nueva mirada son el cortoplacismo y la pequeñez de miras que caracterizan a la clase política, de la que los legisladores son conspicuos representantes. Tal cerrazón, además, les impide reconocer las oportunidades y atreverse a innovar y arriesgar. No tienen un espíritu emprendedor. Al contrario, son tremendamente conservadores y hasta reaccionarios, sin importar su signo ideológico. Entonces, superar el estilo convencional de relacionamiento con la ciudadanía es el primer desafío que los legisladores tendrían que asumir frente a la participación ciudadana.

Modificar las relaciones de desigualdad con las que se han vinculado con la población les supone, también, dejar de lado sus prácticas clientelares y abandonar las rutinas burocráticas, que los disrancian de las personas y grupos y los mantienen encerrados en disputas sobre conflictos que nada tienen que ver con el día a día de la gente. Esto les puede conducir a que prioricen sus funciones específicas de legislación y cambien las percepciones sobre el significado y valor de las leyes, para verlas como una contribución al eufrentamiento de problemas que son importantes para la ciudadanía, y como mensajes que envían a la sociedad, que evaluará su validez y pertinencia.

Lo señalado requiere que los diputados adopren posiciones más claras, transparentes, menos ambiguas. Que se definan. Los procesos de participación también les exigen renovar la proyección de su liderazgo. Frente a ciudadanos ya no pueden mantener el perfil de líderes que se suman a las posiciones más fuertes y se dejan arrastrar por ellas, en lugar de abrir nuevas vías para marchar por otros senderos⁶.

Interactuar con los ciudadanos les obliga a atreverse a liderar, como acción equivalente a conducir, dirigir, innovar. Lo cual, por añadidura, les revela la necesidad de contar con recursos cognitivos, de experiencia y de

6 Me refiero al abordaje sobre el liderazgo político de Edelman en Edelman, Murray (1991: 49).

capacidad, y no sólo con las cualidades que hoy son definitorias para la selección de un candidato⁷.

Estos cambios en la comprensión de su papel no pueden perder de vista, por supuesto, el valor del parlamento como espacio privilegiado de la representación democrática, por la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de llegar a la diputación, sin otros requisitos formales que la edad y lugar de residencia.

Otra consideración interesante es que la participación ciudadana crea instancias que colocan a los diputados más “a la mano” de la gente común. De cierta manera, los medios de información, en especial la televisión, ya contribuyeron a acercarlos a la población y a mostrarlos a través de las pantallas. Con la intervención ciudadana, de modo presencial, los diputados tienen que compartir espacios y protagonismos, con otros actores, en términos más equitativos. Y, además, asimilar que las dinámicas de la participación puedan salirse del libreto inicial, seguir sus propios derroteros, tiempos y ritmos, y producir resultados distintos de los originalmente visualizados. Es decir, dos desafíos: aprender a trabajar con la incertidumbre y la complejidad, aunque les genere inseguridad y les desestabilice. Y a apreciar los procesos, no sólo los sucesos inmediatos.

Otro reto para los legisladores constituye la irrupción de sectores ciudadanos reclamando un espacio en la esfera pública. Frente a ello no les queda más que aprender a delinear nuevas alianzas, y comprender la necesidad de complementar la representación democrática con la participación directa. Esto supondrá que reconozcan en los procesos de participación ciudadana un conjunto de circuitos comunicacionales entre los ciudadanos activos y sus representantes y, por supuesto, entre los ciudadanos.

Los medios de información han modelado lo que Porras y De Vega (1996: 20) denominan el “circuito de reproducción instantánea del proceso político”, por el cual los medios se constituyen en los escenarios del proceso político, a cuyos conflictos les brindan respuestas instantáneas. En virtud de ello, los parlamentos corren el riesgo de volverse un eco de

7 Artículo 127 de la Constitución.- Para ser diputado se requerirá ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos políticos, tener al menos veinticinco años al momento de la inscripción de su candidatura y ser oriundo de la provincia respectiva, o haber tenido su residencia en ella de modo ininterrumpido, por los menos durante los tres años inmediatamente anteriores a la elección.

las primicias difundidas en los medios, frente a las cuales solo les cabe reaccionar (Porras y De Vega 1996: 20).

Este es otro lance que tendrán que enfrentar si quieren ponerse a tono con las realidades del siglo XXI y comenzar a auto percibirse como gobernantes en la esfera legislativa, para lo cual requieren de entrenamiento, priorizar el desarrollo de su gestión y la conformación de su agenda. Dicho en otras palabras: repolitizar la gestión legislativa e incluir la participación ciudadana.

En términos operativos, el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) puede coadyuvar a ese propósito, por las posibilidades de disminuir los lapsos que median entre la presentación de inquietudes de los ciudadanos y la respuesta de los legisladores.

Esta demanda de mayores niveles de comunicación es necesaria tanto entre los legisladores como al interior de los partidos y entre bloques legislativos afines ideológicamente. Esto les permitirá a los políticos interactuar de manera diferente, en tales espacios y en el Congreso y con otros sectores y actores políticos, como por ejemplo los de la Función Ejecutiva. Pues si la clase política no puede dialogar entre sí menos aún va a poder hacerlo con los ciudadanos.

Se refuerza, por tanto, el planteamiento de que la participación ciudadana apunta a presionar por cambios en las mentalidades y actitudes y, por ello, a producir transformaciones en la cultura política.

Percepciones de los diputados sobre las NTIC

Conforme la información recabada en la encuesta que formulé, encuentro evidencia empírica para asegurar que los diputados están relativamente familiarizados con lo que son las NTIC y con los usos y aplicaciones posibles 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 continuación⁸.

8 No 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.

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 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 estudio⁹ 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

9 Las 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.

desprender de la lectura de estos conceptos, algunos de ellos parecen obtenidos de enciclopedias.

Cuadro No. 4	
Concepto de las NTIC	
Pertinentes	
1.	Nuevas herramientas que permiten acceso fácil y rápido a la información por medio de tecnologías 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.
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.	Ultimas tecnologías que permiten la información y comunicación a niveles más rápidos y en volúmenes inimaginables.
9.	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.	Agilizan 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 elite 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. Sólo 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 obedece 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%)¹⁰.

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 “transmiten 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”.

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 confe-

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

rencias 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 ellas¹¹. 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, provin-

11 La 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 RedISTIC 2003).

cias 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 “sólo” 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%), y “recibir observaciones a proyectos de ley” (3%).

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 preconcepción, 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 preconcepción las investigaciones 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 No. 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%). Y el tercer campo, compuesto por “el pueblo tiene

derecho a saber de nuestro accionat” (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 No. 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 accionat	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 inrercomunicación, asesorarse	1	5
Abren muchos campos de acción	1	5

fente: 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 programado-

res". Esta visión se inscribe en aquella mirada "de mercado" que prioriza 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 social¹². 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 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 constituyen 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

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

necesidad de conocer más sobre ellas.

En contraste con los altos porcentajes de valoración positiva de las NTIC, sólo cinco partidos polítricos ecuatorianos tienen presencia en el ciberespacio¹³. 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)¹⁴. La Izquierda Democrática, Democracia Popular, PRE, CFP y el partido Conservador no tienen un portal.

En los partidos conectados, sólo 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 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 Bourdieu (1985: 24-25), 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 Eder (1996/97:

13 Estos y los subsiguientes datos sobre los sitios web de los partidos políticos fueron registrados a junio de 2005.

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

117). 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 tratan de 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, 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”. 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 sólo en virtud de los intereses de sus partidos o de los grupos de cuyos intereses son representantes.

Justamente las funciones específicas de los legisladores son las que están en déficit. 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 precisa y pertinente 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.

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 sólo 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%).

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.

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).

Luce extraño que entre las características de las NTIC sólo 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 seña-

lado, 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.

Corolario

Los legisladores y funcionarios del Congreso tienden a no reconocer el derecho ciudadano a la participación en la legislación. La percepción generalizada es que solamente los diputados tienen derecho a legislar.

Las visiones de los diputados sobre la participación ciudadana priorizan lo instrumental. Valoran, por tanto, el aporte ciudadano por la utilidad que les puede proporcionar y como elemento legitimador de los procesos de formulación de leyes.

La incompreensión que tienen los legisladores sobre el valor político de la participación limita la interacción que pudieran emprender con la ciudadanía. Ello les conduce a no distinguir entre el cabildeo, que se nutre de lo clientelar, y la participación que tiene una dimensión política.

Para que los legisladores desarrollen procesos participativos tendrán que aprender a lidiar con la complejidad y la incertidumbre; apreciar el valor de los procesos, y ampliar la longitud de sus miradas.

Requieren, además, cambiar su forma de relacionarse con la ciudadanía, y hacerlo no solo en tiempos de campaña electoral. Esto es, aprender a comunicarse con los ciudadanos, ejercitarse en la escucha e interactuar como ciudadanos, en diálogo con otros ciudadanos. No pueden mantener actitudes de jerarcas que se dirigen a subordinados.

La participación ciudadana puede ser una vía para contribuir a la transformación de la cultura política e institucional prevaleciente en el Congreso Nacional.

Los diputados están relativamente familiarizados con las NTIC y mantienen una visión positiva de ellas, aunque su conocimiento es impreciso.

La instantaneidad es la cualidad que los diputados valoran más en las NTIC. Esto guarda relación con el uso que privilegian: la difusión de la información sobre su trabajo, a fin de mantener una alta presencia pública y estar en contacto con sus electores,

Al contrario, la interactividad, otra cualidad de las NTIC, apenas si es mencionada, aunque podría ser una condición clave en los procesos de participación ciudadana.

Es contradictorio el interés de los legisladores por difundir su trabajo con la opacidad que caracteriza su gestión. Contrasta también con el desinterés institucional por facilitar el acceso a la información del Congreso en su sitio web.

Otra contradicción se advierte entre la percepción positiva sobre las NTIC que manifiestan los legisladores y la desidia para recuperar el acceso y la conectividad a raíz del incendio del edificio en marzo de 2003.

El desafío de no ser un “clon”

Comprensiones y praxis de los ciudadanos sobre la participación ciudadana

La participación ciudadana, conforme la evidencia empírica, se enmarca en comprensiones plurales y diversas, que se pueden aglutinar en dos grandes distinciones. Estas concepciones presentan matices diferentes, según provengan de individuos y grupos que han sido actores y protagonistas en procesos de participación, o procedan de quienes han preferido mantenerse como observadores y estudiosos de ellos. También difieren según deriven 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 acon-

tece 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 y 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 decisorias. La naturaleza de estas posibilidades da pie a que la participación alcance una presencia política y pueda ser visualizada como un derecho, como una vía para la construcción de ciudadanía y como una práctica de expresión democrática que complementa la democracia representativa, 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 inrentan modificar marcos legales, para ampliar o viabilizar el ejercicio de derechos humanos, en especial los de carácter económico, social y cultural, y apuntalar, así, la construcción del Estado social de derecho. Ella suele ser reclamada por ciudadanos conscientes de sus derechos y en una dimensión colectiva, y uno de sus propósitos es la captación de poder político.

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 dirigentes, líderes y activistas sociales, que destacan la participación como un espacio dinámico por las oportunidades de aprendizaje y de formación ciudadana implícitos en ella.

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 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 discurren 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 ciudadana.

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.

Estas circunstancias conducen a que la ambigüedad sea una condición inherente a la participación ciudadana 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. 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 preponderancia social. 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 políticas. 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 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 sólo 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 derechos. 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, esas limitaciones fomentan la exclusión, otra traba más para el ejercicio de la ciudadanía.

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 esté consagrado en la Constitución, su ejercicio ha sido 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 derecho. 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 nadie ¿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 la dificultad de concreción efectiva de los derechos, en especial los económicos, sociales y culturales, que son reglas declaradas pero de muy difícil cumplimiento, y que solo se pueden efectivizar en la medida en que el Estado disponga de recursos para ello. 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 requiere.

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” 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 participación. 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. Esta postura es atribuida a una débil formación ciudadana, consecuencia de la ausencia de “convicciones hondas”, fruto de la pedagogía de escuela *light* 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 utilitarias.

La vivencia de la ciudadanía se perfecciona con el fortalecimiento de la organización ciudadana, a través de elevar el nivel de conocimiento, debate y discusión de temas y problemas de alto valor para los movimientos ciudadanos.

Por ello, las posiciones que explican la limitada participación por el débil desarrollo de la ciudadanía son válidas para asumirlas como punto de partida, para que los ciudadanos conscientes emprendan acciones que favorezcan la ampliación y consolidación del ejercicio ciudadano. Pero usarlo para justificar 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 en la legislatura 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 Pleno, con lo cual cualquier proceso de participación puede ser anulado. Incluso en el caso de propuestas de ley con impulso

social, los aportes ciudadanos, sustentados en el valor del conocimiento y de la experiencia, no pocas veces han sido desestimados e ignorados. No hay mecanismos para que los diputados respeten ese respaldo, ni para que ellos, como representantes de la población, se sientan obligados a apoyar aquellas inquietudes que tienen un gran sustento colectivo.

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 pendiente 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 particulares. Tal apreciación genera animadversión entre las personas y, por añadidura, decepciona a quienes tienen una comprensión precisa sobre el alcance del trabajo legislativo.

A ello se suman opiniones que señalan que no todos los legisladores mantienen convicciones democráticas, sino que en un gran número están identificados sólo con la democracia representativa, pese a la crisis de ella, y estiman que el papel de hacer leyes es sólo de los diputados, por lo cual no tienen ningún interés por la participación de los ciudadanos en la construcción de las leyes, pues 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 efectivizadas. De esta ausencia de espacios de mediación y encuentro los ciudadanos tienden a responsabi-

lizar a los diputados, que son quienes podrían implementar canales de comunicación.

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 planteamientos de cambio, y de interacción, sino para cumplir su dinámica electorera.

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, pues el legislativo es el ámbito más tradicional en términos de visiones, de comprensiones y de mandatos.

Precisamente, los ciudadanos juzgan que el miedo a la innovación limita la posibilidad de que los legisladores reconozcan como su trabajo ganaría en solidez, efectividad y solvencia si se fundamentara en las necesidades de la ciudadanía. Esta incomprensión 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, 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. 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.

Lo planteado por los ciudadanos se ajusta con la consideración que Ramírez, Campuzano y Unda (1991) 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.

Curiosamente, sin embargo, 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, por su cariz reivindicativo y de lucha.

No obstante, la institucionalización de la participación podría entregar a los ciudadanos "incentivos permanentes" (Campero) y modificar la relación entre ciudadanos y Estado, así como producir nuevos "mecanismos de funcionamiento e intermediación" (Ramírez, Campuzano, Unda 2001) entre la sociedad y el Estado.

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 individuales¹⁵.

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 interés. 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 diputados. Lo cual alimenta, también, los recelos mutuos entre ciudadanos y congresistas.

Expresión de tal desconfianza es que hay colectivos que se advierten con el derecho a suplantar a los legisladores, por suponerse con mejores capacidades para representar a los ciudadanos que los diputados elegidos por votación popular.

Otra muestra de la sospecha ciudadana hacia los diputados es la afirmación del temor a 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 alta capacidad de manipulación.

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 de la sociedad civil.

15 Al momento de efectuar la investigación para la tesis, las actas de las sesiones del Pleno del Congreso no estaban disponibles en el sitio web de la Función Legislativa, como lo están ya ahora.

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 reconocer no contar con los elementos y capacidades como movimiento ciudadano para enfrentar nuevos frentes.

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 podido construirse como actores fuertes, por no haber conseguido 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 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 los representan y tienen que llevar adelante la legislación, y los legisladores acepten que la sociedad civil interactúe con ellos.

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 encontrarlos.

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 política¹⁶, 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 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 prerequisite, 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

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

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 propios. Lo cual, por cierto, restringe el establecimiento de acuerdos y de consensos, que solo pueden surgir de ciudadanos preparados para auto gobernarse, auto controlarse y responder, es decir ser capaces de responsabilizarse, con lo cual, por otra vía, se debilita también la participación.

El proceso de discusión del proyecto de la Ley de educación fue 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 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 pro-

yecto, por tanto, no logró un respaldo social fuerte y no pudo ser debatido en segunda instancia.

El caso del proyecto sobre la Ley de transparencia y acceso a la información pública fue 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.

Las prácticas de segmentación a las que también acude la sociedad civil reproducen el fraccionamiento de los partidos políticos y muestran, de esta manera, las similitudes de algunas de sus conductas 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 capital social clave para fortalecer la participación.

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.

Recursos necesarios para el desarrollo de procesos de participación ciudadana

Este apartado, con un enfoque propositivo, explora los elementos mencionados por voceros de organizaciones de la sociedad civil como necesarios para llevar adelante procesos de participación ciudadana. Estos recursos, afirmados como fundamentales, son: reglas claras para la participación y redefinir la forma como están constituidos el Congreso y el sistema político.

Las reglas claras de la participación aluden a la necesidad de establecer regulaciones para todos, conocidas por todos, así como contribuir a modificar ciertos protocolos, para sustituirlos por fórmulas consensuadas. El argumento es que las personas que participan requieren conocer los

alcances, límites y lineamientos del proceso de participación, lo cual se relaciona con el conocimiento sobre como serán sistematizados y redactados los textos, es decir, saber quien, cómo y con qué criterios se procesará la información que se vaya derivando.

La claridad de las reglas involucra también el desarrollo de una metodología para la construcción de la ley, que introduzca momentos para la discusión y la validación social de 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 frente a los diputados.

Desde otra perspectiva, la demanda es que se transparente la identificación de intereses, para 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 ciudadana.

Otra modificación señalada como necesaria es la referida a la búsqueda de protagonismo, muy presente en la práctica de los ciudadanos. Esta conducta se expresa en la premisa de “o lo hago yo o está malhecho”, que dificulta la consecución de acuerdos y consensos e incluso la construcción del bien común.

Introducir estas innovaciones y añadir más transparencia apuntan a transformar los modos de participación establecidos por los grupos corporativos, y a democratizar la participación ciudadana.

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 transformación de la estructura del Congreso, para propiciar su transparencia e impulsar cambios en las conductas políticas. Sobre cuáles son los cambios y cómo enfrentarlos no hay consensos. Algunas recomendaciones mencionan la regulación de la función del *lobby*; otra se dirige a eliminar la imagen de los diputados como representantes provinciales, porque los termina corporativizando, y conduciendo a personificar intereses particulares, lo cual vuelve innecesaria la participación ciudadana para la formulación de leyes. Una tercera sugerencia alude a favorecer el acceso al Congreso de los partidos que tengan fuerza

a nivel nacional, con el propósito de que dejen de representar valores particulares y agreguen intereses, en lugar de fragmentarlos.

Otro cambio anorado 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 intervención. La razón para este planteamiento es que, dada la crisis de la democracia representativa, al Congreso le corresponde renovar la forma cómo hace las leyes, cómo las tramita, las vuelve efectivas y controla su cumplimiento. Para lo cual es menester un acercamiento entre los espacios ciudadanos y el sistema político, que propicie que el parlamento se convierta en portavoz de esas fiscalizaciones ciudadanas.

Las reformas propuestas para mejorar el sistema político registran la exigencia de 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 candidaturas. Apuntan, también, a ubicar las fallas del sistema político que provienen de las estructuras partidarias, que no constituyen expresiones de la democracia, pues concentran poder en pocas personas y no son espacios de debate.

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

Desde tal perspectiva, ese respeto deberá manifestarse en concebir la interacción entre el poder legislativo y la ciudadanía como una acción colectiva, no impuesta Y, para ejercerlo, utilizar modelos de participación diseñados conjuntamente, para que puedan ser entendidos y apropiados no solo por los legisladores sino también por la ciudadanía.

Una exhortación final, a los ciudadanos y colectivos sociales fue la de emprender en una praxis ciudadana distinta que actúe inclusive como demostración de que las organizaciones sociales pueden diferenciarse de los "políticos".

Percepciones prevalecientes sobre las NTIC

FLACSO - Biblioteca

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.

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 circunstancia.

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

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.

Otra visión es la que juzga a las NTIC como la “prolongación analítica del cerebro humano” y de las habilidades de las personas para manejar información, por lo que les da unas posibilidades infinitas, con el prerrequisito de que el usuario posea las capacidades y entrenamiento para utilizarlas, es decir que tenga instrucción, y también poder adquisitivo para acceder a los medios de información y a la Internet.

Esa percepción enfatiza en la noción de “capital informacional”, como lo sugiere Hamelik (citado en León, Burch, Tamayo 2001: 110), 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” (León, Burch, Tamayo 2001: 110).

Como se aprecia, las comprensiones prevalecientes entre responsables de organizaciones sociales y usuarios de NTIC no encuadran, sino par-

cialmente, 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. 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. Además, equiparar a las NTIC con un artefacto dificulta asumirlas con criticidad.

Hasta aquí he examinado las concepciones que sobre las NTIC comparten 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” (Quiroga).

Al mismo tiempo, 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” (Quiroga).

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” (Ges 1997).

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” (Hervé 2002). 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 individuos, al darles la oportunidad de que escapen de lo colectivo y fortalezcan sus identidades (Hervé 2002).

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” (Ges 1997) se vuelve también un mecanismo para que esta sociedad civil construya sus identidades e interprete las realidades “desde perspectivas menos mediáticas” (Ges 1997).

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 sólo 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 enfati-

zan 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” (Dery 1998: 35).

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 superado también la brecha digital. Si bien la brecha digital, ciertamente, es “expresión de inequidades sociales y económicas” (Gómez, Martínez 2000) 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 adaptar productos y procesos a las condiciones locales” (PNUD 2001). 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.

Frente a esto el problema que veo es que tal valoración podría incluso devenir en una excusa para la inmovilidad. No se acepta que a través de las NTIC se pueda incentivar la cultura ciudadana. Porque su utilización evidencia sus posibilidades y hasta revela nuevos usos, quizá no previstos inicialmente, desde luego, sin desconocer que para un uso más efectivo, de mayor impacto de las NTIC se necesita una cultura ciudadana.

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 activistas ecuatorianos, si bien no señalan ningún uso de las NTIC para lograr resultados sociales, reconocen la necesidad de que la sociedad civil se preocupe por conocer 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 ello. 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 transparencia.

Son relevantes estas observaciones, pues reflejan el valor que los ciudadanos otorgan a las NTIC, y sugieren las dificultades que enfrentan 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 ciudadanos.

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 alianzas para esta práctica. Conforme las tesis de Matus (1998: 287-288 y 1998: 4), todo colectivo ciudadano, consciente de los recursos que posee y trans-

formado 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 acápite 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?

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” (Jara 2000)

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)” (Gómez, Martínez 2000).

Otro atributo que no pueden descuidar son los ritmos acelerados que imponen 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.

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 electró-

nico son simultáneos, no ofrecen ninguna garantía de que sea leído de modo instantáneo. Puede ser, incluso, que el mensaje permanezca sin ser abierto.

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 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.

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.

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.

Una segunda apreciación es que éste es un país con poca participación ciudadana y aunque las NTIC ofrezcan alternativas y canales para convo-

car 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 por medio de micro reuniones y asambleas.

Otra posibilidad de las NTIC es la oportunidad de 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 con lo cual, además, se ejecutaría el derecho a la participación, que ya está declarado en la Constitución.

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 ocasión de que los legisladores tomen las iniciativas de la sociedad y las conviertan en leyes.

En el caso de la discusión de una ley, por ejemplo, las NTIC podrían actuar como “vasos comunicantes” entre los sectores interesados sobre 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.

Por sus características, las NTIC pueden permitir que la ciudadanía se comunique con los legisladores, sin censura. Mucho más factible que escribir una carta a un diputado es dirigirle correos electrónicos, para que conozca la posición de los ciudadanos sobre algún tema.

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 monitorear las acciones de los diputados: cómo votaron frente a una determinada ley; cómo fueron sus intervenciones frente a tal problema; qué posiciones adoptaron en tal situación.

En efecto, con las NTIC se vuelve posible exigir la transparencia de la gestión y clarificar los discursos, pues una es la proclama que expresan cuando hay cámaras de por medio, y otra es la que dicen al momento de las negociaciones.

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 trabajo y sobre los cuales aspira a pedir cuentas.

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.

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.

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. 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. Y, luego, que los legisladores expresen la "voluntad política" de hacerlo.

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. 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 concienciar 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 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.

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 sólo 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 celos mutuos entre ciudadanos y legisladores y por la percepción ciu-

dadana de que los legisladores priorizan acciones distintas a legislar y 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.

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 en la ciudadanía una cultura de uso de las NTIC. Pueden 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.

Conclusiones

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 las secciones 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 procedieren 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 organizada 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 estos grupos ciudadanos 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.

Preferentemente 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 resolverá la brecha digital y, consecuentemente, la brecha social.

La postura crítica de los ciudadanos organizados también se alimenta del techazo -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 contradictores.

Incluso quienes se dicen signatarios de la perspectiva “social” o “alternativa” de las NTIC y, por tanto, no descalifican ni satanizan a las tecnologías, incurrir 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, cierras 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 trabajar 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

- Agenda Nacional de Conectividad (2002). Comisión Nacional de Conectividad, Quito, www.conectividad.gov.ec
- Bourdieu, Pierre (1985). *¿Qué significa hablar?* España: Ediciones Akal.
- Brunner, José Joaquín (1997). "Ciudadanía y participación: notas para la discusión", en http://www.geocities.com/brunner_cl/paldef.html
- Campero, José Carlos, "Participación, políticas públicas y democracia", en <http://www.mpd.edu.bo/investigacion/participacionpp.pd>
- 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.
- Dery, Mark (1998). *Velocidad de escape. La cibercultura en el final del siglo*. Madrid: Ediciones Siruela.
- Eder, Klaus (1996/97). "La paradoja de la 'cultura'. Más allá de una teoría de la cultura como factor consensual", en *Zona Abierta 77/78*. Madrid: Siglo XXI.
- Edelman, Murray (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

- GES, Marcel (1997). "La cultura telemática y el territorio", en *Revista La Factoría* No. 2, febrero, en <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>
- Gobierno Electrónico en Ecuador, documento de setiembre de 2003, en www.cnti.gob.ve/cnti_docmgr/sharedfiles/gobiernoelectronicoenecuador.pdf
- Gómez, Ricardo y Martínez, Juliana (2000). "Más allá del acceso: ¿Qué puede hacer la Internet por una mayor equidad social?", en *Internet y Sociedad, Serie Políticas Públicas*, No. 5, Octubre.
- Hervé, Michel (2002). "La sociedad en red y la participación activa", *La Factoría*, No. 17, febrero-mayo, <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>
- Internet para Todos, resolución del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, No. 399-18-CONATEL-2002 de julio 17 de 2002, en <http://www.conatel.gov.ec/espanol/baselegal/baselegal.htm>
- Jara, Alejandra (2000). "Las redes comunitarias en el ciberespacio: el caso de la Argentina" en Finquelievich, Susana (Coordinadora), *¡Ciudadanos, a la Red!* Buenos Aires: Editorial La Crujía.
- León, Oswaldo, Burch, Sally, Tamayo, Eduardo (2001). *Movimientos Sociales en la Red*, Agencia Latinoamericana de Información, Quito.
- Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos, Registro Oficial suplemento No. 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 No. 862 de 28 de enero de 1992 y N° 373 de 31 de julio de 1998.
- Martínez Miguélez, Miguel (1995). "Enfoques metodológicos en las ciencias sociales", trabajo presentado en Seminario sobre enfoques metodológicos en las ciencias sociales, Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- Maturana, Humberto (1990). *Emociones y lenguaje en educación y política*. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Matus, Carlos (1988). *Política, planificación y gobierno*, Caracas: ILPES y Fundación ALTADIR.

- _____ (1998). *Teoría de la producción y el juego social*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Porras, Antonio, De Vega, Pedro (1996). “Introducción: el debate sobre la crisis de la representación política” en Porras, Antonio, De Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- Porras, Antonio (1996). “El orden comunicativo de la representación política” en Porras, Antonio, De Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid: Tecnos, Madrid.
- Porras, Antonio, De Vega, Pedro (1996). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- PNUD (2001). “Informe sobre desarrollo humano 2001: El adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano”, capítulos 2 y 3, Ediciones Multiprensa, <http://www.undp.org/hdr2001/spanish/>
- Quiroga, María Sol, “Los espacios de la simulación. La ciudad como escenario de cambios tecnológicos” en www.iigov.org/dhial/?p=39_07
- Ramírez, Franklin, Campuzano, Álvaro, Unda, Mario (2001). *Participación, democracia y esferas públicas*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- RedISTIC (Red sobre el Impacto Social de las Tecnologías de la Información y Comunicación) (2003). “Otro lado de la brecha. Perspectivas Latinoamericanas y del Caribe ante la CMSI”, Caracas: Editorial Ex Libris.
- Reglamento Interno de la Función Legislativa, Congreso Nacional, resolución No. R-23-155 de abril 4 de 2002.
- Vatter, Miguel (1996). “La democracia, entre representación y participación”, en Porras, Antonio, De Vega, Pedro, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid: Tecnos, Madrid.

Entrevistas

- Betancourt, Valeria, directora de APC (Asociación para el Progreso de las Comunicaciones), abril 12 de 2004.
- Fernández, Isidto, 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, diputada socialista, presidenta de la Comisión de Educación del Congreso Nacional, febrero 6 de 2005.
- León, 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, 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).