

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Análisis del Cambio de la Política Pública de TIC en Ecuador: desde la Agenda Nacional de Conectividad formulada en el 2002 hacia una política basada en un enfoque de desarrollo inclusivo y de derechos (2008-2019)

Giovana Josefina Méndez Gruezo

Asesor: María Belén Albornoz

Lectores: Juan Camilo Rave Restrepo y Isarelis Pérez Ones

Quito, enero de 2022

Dedicatoria

A Sixto y Noralma, mis padres, por enseñarme que el esfuerzo siempre tiene su recompensa y que siempre se puede empezar de nuevo.

Epígrafe

“Todo aquel que tenga las alas rotas, siempre puede tener la posibilidad de volver a volar...”

Tabla de contenidos

Resumen	IX
Agradecimientos.....	X
Introducción	1
1. Objetivos de la investigación	3
2. Hipótesis de la investigación	4
Capítulo 1	5
Marco Teórico.....	5
1. Introducción.....	5
2. El Análisis de Políticas Públicas.....	5
3. Consideraciones Ontológicas y Epistemológicas en el Análisis de Políticas Públicas	9
4. Las Políticas Públicas	13
5. Enfoques de Análisis de Políticas Públicas	17
5.1. La Política como variable dependiente	17
5.2. Enfoques de análisis de las políticas públicas.....	18
6. El cambio de las Políticas Públicas.....	35
6.1. El Estudio del Cambio de la Política Pública como variable dependiente	39
7. Difusión de Políticas	42
8. Enfoques de redes de política	44
9. Modelo de análisis	47
9.1. El modelo genérico de hacer política.....	47
9.2. El modelo dialéctico de Marsh y Smith.....	49
9.3. Modelo Ideacional de Kisby	50
10. Selección de Instrumentos.....	52
11. Metodología	52
11.1. Determinación de Variables	53
11.2. Selección de Caso.....	53
11.3. Análisis de Redes	58
Capítulo 2	62
Red y Contexto.....	62

1. Introducción	62
2. Marco Institucional de las Políticas Públicas de TIC en Ecuador	63
2.1. Contexto Nacional: La política pública de TIC en Ecuador entre 1990 - 2007	63
2.2. Contexto internacional	80
2.3. Instrumentos de Políticas públicas para el período 2000– 2007 y sus ideas programáticas	85
2.4. Análisis de la Red y Contexto: Conclusiones preliminares	104
Capítulo 3	107
Estructura y Agencia.....	107
1. Introducción	107
2. Estado de situación de las TIC en el contexto internacional 2008 -2019	108
2.5. TIC en el Ecuador en el periodo 2008 - 2019 y sus principales indicadores.....	112
estadísticos.....	112
3.1. Estructura y Agencia.....	177
3.2. Conclusiones preliminares	190
Capítulo 4	192
Red y Resultados.....	192
1. Introducción	192
2. La explicación del cambio en la política pública de TIC.....	193
2.1. Aspectos Epistemológicos	193
2.2. Aspectos Teóricos.....	195
2.3. Análisis comparado de las redes de política	210
3. Red y Resultados.....	215
Conclusiones	219
Anexos.....	225
Lista de referencias.....	227

Ilustraciones

Figuras

Figura 2.1. Resumen de la transformación del del sector de telecomunicaciones en Ecuador	77
Figura 2.2. Ejes Agenda Nacional de Conectividad.....	94
Figura 2.3. Redes de Política pública de TIC 2001 -2007	103
Figura 3.1. Evolución Mercado de Telecomunicaciones a escala global.....	109
Figura 3.2. Suscripciones a Internet en países desarrollados y en desarrollo	110
Figura 3.3. Evolución de líneas activas del Servicio Móvil Avanzado en el Ecuador.....	113
Figura 3.4. Evolución de líneas telefónicas del Servicio de Telefonía Fija en el Ecuador	113
Figura 3.5. Evolución de Servicio de Internet Móvil y Fijo en Ecuador	114
Figura 3.6. Evolución de Servicio de Audio y Video por Suscripción en Ecuador	115
Figura 3.7. Evolución uso de TIC en Ecuador	116
Figura 3.8. Evolución Hogares con acceso a Internet	116
Figura 3.9. Uso de computadores por área geográfica y por género.....	117
Figura 3.10. Uso de Internet por área geográfica y por género.....	118
Figura 3.11. Tenencia de terminales celulares	119
Figura 3.12. Evolución Índice de Desarrollo de las Telecomunicaciones en Ecuador	120
Figura 3.13. Institucionalidad Política TIC en el Ecuador	146
Figura 3.14. Articulación Política Pública de TIC	156
Figura 3.15. Número de Infocentros por Provincia.....	161
Figura 3.16. Número de Infocentros en áreas rurales por Provincia.....	162
Figura 3.17. Plan de la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2018- 2021	163
Figura 3.18. Redes de Política 2008- 2019	176
Figura 4.1 Participación de Mercado CNT EP.....	206
Figura 4.2 Comparación Redes de Política.	213

Tablas

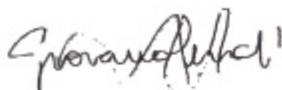
Tabla 2.1. Actores de la Política Pública de TIC 2002- 2007	99
Tabla 3.1. Redes de Política e Ideas Programáticas Fase 1.....	137
Tabla 3.2. Redes de Política Fase 2.....	151
Tabla 3.3. Políticas Públicas del sector de telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información 2017- 2021.....	153
Tabla 3.4. Redes de Política y sus Ideas Programáticas.....	164
Tabla 3.5. Afiliación de Nodos Redes de Política.....	165
Tabla 3.6. Medidas de Redes de Política	185

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Giovana Josefina Méndez Gruezo, autora de la tesis titulada “Análisis del Cambio de la Política Pública de TIC en Ecuador: desde la Agenda Nacional de Conectividad formulada en el 2002 hacia una política basada en un enfoque de desarrollo inclusivo y de derechos (2008-2019)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2022



Giovana Josefina Méndez Gruezo

Resumen

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), constituyen una gran herramienta que bien utilizada puede contribuir en la construcción de procesos de desarrollo social y económico en la sociedad, y en este contexto, el Internet ha venido a constituirse en un elemento esencial de la modernidad pues a través de su uso se desarrollan muchos procesos y actividades en los diversos ámbitos del quehacer humano.

Por ello, el acceso a estas herramientas se ha convertido en un tema que ha logrado posicionarse en la agenda pública como un aspecto importante a ser resuelto por los gobiernos. Sin embargo, su abordaje reviste de múltiples complejidades pues está sujeto a las dinámicas de los contextos políticos, económicos y sociales bajo los cuales se desenvuelve la sociedad.

En este sentido, el principal objetivo del presente trabajo es estudiar el cambio de la política pública de TIC que empieza en el 2008 en el Ecuador con la aprobación de la Constitución, a través del análisis de redes de política, para explicar las diferencias entre el politics y el policy alrededor de los principios de inclusión y derechos de acceso a las TIC.

La investigación es efectuada desde el realismo crítico usando como metodología la teoría de análisis de redes y el modelo ideacional, así como marcos teóricos que permiten explicar el cambio. Se hace uso de la metodología de grafos para investigar el comportamiento de las redes de política.

A través del estudio realizado, se pudo determinar que los instrumentos seleccionados para viabilizar el cambio de política tuvieron características incrementales, sin lograr incorporar los objetivos de inclusión especialmente a grupos vulnerables que viabilicen el cambio que considera a las TIC como un derecho antes que un servicio.

Agradecimientos

El presente trabajo representa para mí la consecución de un anhelo que he podido hacer realidad gracias al incommensurable apoyo de muchas personas que me brindaron soporte en todo momento.

Quiero agradecer a Dios por permitirme alcanzar esta meta, a mis padres y mi familia pues sin su soporte y aliento seguramente hubiera decaído. Gracias por brindarme siempre sus ánimos y alentarme a cumplir mis metas y siempre creer en mí.

Quiero agradecer a mis compañeros de FLACSO por su solidaridad y su continua disponibilidad y apertura para brindarme su ayuda.

A mi ángel especial, gracias por el apoyo y por estar presente siempre, especialmente en los momentos más complicados.

Un agradecimiento muy especial a los profesores de la Maestría de Políticas Públicas de FLACSO, quienes en todo momento facilitaron mi aprendizaje y despertaron en mí un profundo interés en el análisis de las políticas públicas.

A Belén Albornoz, mi asesora de tesis ha sido un profundo privilegio contar con su ayuda y con todo su aporte en este proyecto de investigación.

Introducción

Las políticas públicas se refieren a las acciones desarrolladas por el Estado para solucionar un problema existente que atañe a la colectividad, y en este contexto el análisis de políticas públicas tiene el objetivo de generar un aporte dentro del accionar de los actores políticos. Una de las aristas de dicho análisis corresponde al estudio del cambio en el que se pretende identificar las razones que lo causaron, así como sus impactos y consecuencias.

La revisión de la literatura de política pública exhibe un amplio catálogo para estudiar el cambio de políticas públicas, presentando una serie de enfoques para abordar su análisis entre los que se ubica el análisis de redes de política en el que es relevante la explicación del papel de los actores y de sus creencias programáticas.

El presente trabajo de investigación se enfoca en estudiar el cambio de la política pública de TIC que empieza en el 2008 en el Ecuador a través del análisis de redes de política involucradas, lo que permite visualizar el contexto y los actores bajo los cuales se desarrolló dicho cambio.

En el Ecuador, las políticas públicas para Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), surgen en el año 2001, con la conformación de la Comisión Nacional de Conectividad (CNC) a través de decreto ejecutivo, como ente encargado de la Sociedad de la Información en el país.

Dicho organismo, instrumentó la primera política TIC, con la elaboración de la Agenda Nacional de Conectividad, misma que fue aprobada mediante Decreto Ejecutivo Nro. 3393, de 27 de noviembre de 2002, como política prioritaria del Estado ecuatoriano y como un plan dinámico para promover el desarrollo de políticas, estrategias, programas y proyectos encaminadas a evolucionar hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, y además garantizar el ejercicio del derecho al acceso y uso de manera justa y democrática de las TIC para permitir el desarrollo humano integral de los habitantes de la República del Ecuador.

La formulación de la citada política se da en un contexto en el cual la prestación de los servicios de telecomunicaciones y las TIC se proporcionan bajo un régimen de libre competencia cuya

lógica se enmarca en que los beneficiarios de los servicios ofertados son aquellos que tienen la capacidad de pago por los mismos, introduciendo un principio discriminatorio en la política pública.

La Agenda Nacional de Conectividad, es parte de las primeras políticas en este ámbito y representó un esfuerzo del gobierno ecuatoriano de acoger las estrategias difundidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), y resulta relevante anotar que existieron intentos de acoplamiento paulatino de la misma a los principios y planes de acción propuestos por dichos organismos y de los cuales el Ecuador fue suscriptor. La política basaba sus ejes de acción en el desarrollo de Infraestructura para el acceso, Teleducación, Telesalud, Gobierno en Línea y el Comercio Electrónico. Uno de los principios que consideraba la Agenda era la participación de la sociedad civil, sector privado y público, la equidad y la universalidad garantizando el acceso a todos los ciudadanos.

En el año 2008, se instituye una Asamblea Constituyente en Ecuador mediante la cual se implementa un proceso de transformación política del país instrumentado a través de la promulgación de una nueva Constitución, misma que constituyó el marco bajo el cual se realizó la definición del Plan Nacional de Desarrollo 2009- 2013 en el que se determinó que:

(...) la construcción de la Sociedad del Buen Vivir tiene implícito el tránsito hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, pero considerando no solo el uso de las TIC como un medio para incrementar la productividad sino como instrumento para generar igualdad de oportunidades, para fomentar la participación ciudadana, para recrear la interculturalidad, para valorar nuestra diversidad, para fortalecer nuestra identidad plurinacional. En definitiva, para profundizar en el goce de los derechos establecidos en la Constitución y promover la justicia en todas sus dimensiones (Plan Nacional de Desarrollo 2009 – 2013, 173).

La Constitución de la República, en su Artículo 16, reconoce el derecho de todas las personas, al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación enfatizando en las personas o grupos de personas que no cuentan con acceso a dichas tecnologías, responsabilizando al Estado de la incorporación de las TIC en los procesos educativos además de propiciar la vinculación de la enseñanza con aspectos productivos o sociales.

Sobre la base de lo dispuesto en dicho marco constitucional, desde el año 2015 el Ecuador propone una nueva política pública de TIC basada en la inclusión y desarrollo de los sectores más vulnerables, creándose un cambio de segundo orden en el ámbito de esta política. Sin embargo, la entidad a cargo de llevar a cabo la implementación no logra desarrollar los instrumentos necesarios para volver la política pública operativa en términos de inclusión, pues a pesar de la retórica de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y de la Política Pública del sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información 2017-2021, la formulación del problema de inclusión sigue basándose en que Internet es un servicio, por lo tanto no es posible diseñar instrumentos de inclusión mientras la noción de servicios no cambie por una de derechos. En función de lo anteriormente citado, el interés de la presente investigación se enfoca en el estudio del cambio de la política pública de TIC formulada en el Ecuador en el año 2008, planteando como pregunta de investigación ¿Porque a pesar del cambio de la política hacia un enfoque centrado en ideas de inclusión y derecho de acceso equitativo a las TIC a grupos vulnerables, la misma no logra volverse operativa en términos de diseño de los instrumentos?

1. Objetivos de la investigación

Objetivo General

Estudiar el cambio de la política pública de TIC que empieza en el 2008 en el Ecuador a través del análisis de redes de política, para explicar las diferencias entre el politics y el policy alrededor de los principios de inclusión y derechos de acceso a las TIC.

Objetivos Específicos

1. Analizar el contexto en que se realiza el cambio de la política pública de TIC para contrastar las ideas programáticas y los instrumentos de política en el momento del cambio.
2. Analizar los aspectos relevantes de la estructura y agencia en las redes de política que intervienen en el cambio en la política pública de TIC.
3. Analizar la red y los resultados del cambio de la política identificando las principales características de las ideas programáticas versus los instrumentos diseñados (derechos vs servicios).

2. Hipótesis de la investigación

La Hipótesis planteada en la presente propuesta de investigación es que el cambio de segundo orden de la política pública de TIC hacia un enfoque inclusivo y de derechos hacia grupos vulnerables no puede volverse operativa debido a que, en los instrumentos de política seleccionados por los actores para su implementación, prevalece el concepto de que las TIC son un servicio que debe ser pagado por los usuarios y que debe ser provisto por el mercado.

Capítulo 1

Marco Teórico

1. Introducción

En el presente capítulo se hace una revisión teórica en la cual se aborda a las políticas públicas y su complejidad. Partiendo desde la significancia de su análisis, definiciones, abordaje ontológico y epistemológico, se ubica los principales enfoques y marcos analíticos para su análisis.

Considerando al cambio de política como la variable dependiente del presente trabajo de investigación, se sitúa los marcos teóricos propuestos para analizarlos, en el que se incluye el Enfoque de Análisis de Redes, sus marcos analíticos y los instrumentos requeridos para abordarlo. Capitulo

2. El Análisis de Políticas Públicas

El análisis de las políticas públicas, según Laswell (1992) , nace de la concienciación de que la elaboración de políticas, debe ser objeto de estudio debido a la necesidad de “aumentar la racionalidad de las decisiones” (Laswell 1992, 80), determinando que se ha venido efectuando una orientación hacia el desarrollo de políticas en varios sectores del conocimiento misma que posee dos dimensiones: la primera, enfocada en el proceso de política, en el cual se busca determinar la ciencia de formar y ejecutar las políticas a través del uso de métodos investigativos que corresponden a las ramas de las ciencias sociales y de la psicología; mientras que la segunda, se refiere a las necesidades de inteligencia del proceso de política, en las que promueve el mejoramiento de los insumos requeridos por los hacedores de políticas públicas.

La concepción propuesta Laswell (1992), da cuenta del interés de las ciencias sociales por las políticas a fin de promover un mejor aporte de los diferentes sectores de la sociedad, entre ellos el entorno académico en los procesos políticos, con el objeto de que se pueda mejorar las condiciones democráticas y facilitar el crecimiento económico, lo cual surge en un contexto en el cual el régimen consistía en una democracia representativa y un modelo de desarrollo referente al capitalismo industrial posterior a la Segunda Guerra Mundial.

El análisis de políticas propone un aporte para el aumento de la ciencia y la acción de los actores políticos; “analizar las políticas públicas tiene una función científica (mejorar el conocimiento) y política (mejorar la acción y la toma de decisión)” (Fontaine 2015a, 6); mientras que para Martín et al. (2013), el análisis de políticas públicas nace de un enfoque pluralista en el cual existen procesos de confrontación de diferentes grupos de interesados que se encuentran inmersos en los procesos sociales. En este sentido, Harguindéguy (2015) sugiere que el análisis de las políticas públicas es el sinónimo de la sociología de la acción pública, en el que se analiza “las decisiones que toma e implementa la administración” (Harguindéguy 2015, 23).

Laswell (1992) hace énfasis en que el marco referencial para el estudio de políticas debe considerar los sucesos relevantes del pasado, presente y futuro que quien realiza el análisis ha podido evidenciar. En este contexto, Fontaine (2015) sugiere la existencia de cinco acontecimientos bélicos históricos que influenciaron en Estados Unidos las ciencias de las políticas.

Desde la Segunda Guerra Mundial, en la cual se desarrollaron instituciones y mecanismos para provisión de información estratégica que privilegie la toma de decisiones; la denominada “Guerra contra la pobreza” (Fontaine 2015a, 3) en la que se reconoció la importancia de comprender la naturaleza de la problemática pública en la cual se puedan determinar las fallas en los procesos de toma de decisiones, así como evaluar su impacto; la Guerra de Vietnam y el escándalo de Watergate que permitieron demostrar la relevancia de los valores que se debe contemplar al analizar políticas públicas, sugiriendo además que “el aporte de la Academia consiste ante todo en una experticia estratégica al servicio del poder, más que una respuesta a los problemas de una sociedad” (Fontaine 2015a, 3). “El análisis de políticas públicas deriva del creciente rol adoptado por los Estados en política económica y social tras la segunda postguerra” (Martín et al. 2013, 7).

Las demandas iniciales del análisis de políticas públicas surgen con la concientización de los potenciales problemas que los gobiernos podrían enfrentar. Este proceso se inicia en Estados Unidos en los años 30’s, en un contexto en el cual el gobierno federal tomó en consideración que tenía a su cargo nuevos roles en las áreas de regulación, redistribución y financiamiento de infraestructura para el desarrollo. No obstante, “el movimiento del análisis de política comenzó a

emerger a mediados de 1960” (Mintrom y Williams 2013, 13), en donde los analistas de políticas enfocaron sus energías de una forma u otra en identificar, entender, y confrontar los problemas públicos.

El análisis de políticas públicas ha venido siendo considerado como una herramienta que permite realizar un estudio crítico de las acciones tomadas en el entorno estatal, para resolver problemáticas consideradas de índole pública, en la que todos los ámbitos de intervención gubernamental se ven sujetos a observación. Las problemáticas consideradas como públicas atañen a diversas temáticas y sectores que son competencia del Estado, por lo que la intervención estatal a través de la definición e implementación de políticas públicas contempla un entorno transversal. En este sentido, (Fontaine 2015a), sugiere que “todas las disciplinas pueden estar convocadas en algún aspecto de una política pública, aunque fuera por un aporte temático” (Fontaine 2015a, 4), definiendo que al generar regulación de un sector o actividad se determinan conocimientos técnicos que no se enmarcan en el ámbito de las ciencias sociales.

El análisis de las políticas públicas ha evolucionado acorde a los lineamientos de las dinámicas estatales en los cuales se incluye los contextos transnacionales, asumiendo además las particularidades generadas en los ámbitos sociales y económicos de cada país que influyen de manera singular los procesos políticos en los que se encuentran inmersos los distintos niveles de interacción que se dan lugar en la acción pública, no solo contienen la dimensión gubernamental sino que atañen a una multiplicidad de actores y que a través de diversos mecanismos de coordinación dan lugar a la generación de políticas públicas, que pueden situarse desde una óptica Top – down en la cual el Estado es protagonista en la formulación de las políticas públicas generando las intervenciones, mientras que la segunda, desde la perspectiva bottom – up, estudia los modos de intercambio, coordinación e interacción de la sociedad, la formación de redes de política determinando los conflictos existentes entre los diferentes actores y que influyen en la generación de políticas públicas. En este contexto, Subirats (1994), sugiere que el análisis de políticas públicas, constituye una buena vía para determinar como la Administración Pública puede funcionar de mejor manera. No obstante, “no puede pensarse que esta nueva perspectiva genere un recetario manual de soluciones que pueda aplicarse con éxito de manera generalizada”

(Subirats 1994, 14), siendo un elemento importante la contextualización pues no todas las soluciones podrían tener una validez general.

El análisis de políticas públicas tiene un enfoque empírico que se nutre de la Sociología y la Ciencia Política, permitiendo “descomponer la acción pública y analizar las actividades que se desarrollan en su seno” (Rodrigues de Caires 2017, 9).

Existe una diferencia sustancial entre la asesoría de políticas públicas y su análisis, puesto que este último abarca una dimensión más académica en la que el rol de los expertos y estudiosos es abordar desde una óptica crítica, los principales aspectos de “las problemáticas identificadas con las herramientas de investigación sistemática” (Dye 2005, 10). Así también, es importante puntualizar que en el ámbito del análisis de políticas públicas, no caben las aproximaciones prescriptivas; su abordaje contempla aspectos más explicativos y descriptivos en los que cobra particular relevancia la búsqueda rigurosa de las causas y las consecuencias de la implementación de las políticas públicas a través del uso de estándares científicos de inferencia, además de que es preciso desarrollar y examinar proposiciones generales acerca de las causas y las consecuencias de las políticas públicas y acumular resultados de investigación confiables que posean relevancia general.

De conformidad con lo citado previamente, es posible determinar que el rol del análisis de políticas públicas gira en torno a investigar el desempeño de las políticas públicas propuestas en el ámbito político en el que se encuentran inmersos una variedad de actores del ámbito gubernamental y burocrático, grupos de interés, sociedad civil y la misma población que elige a sus gobernantes mediante procesos democráticos. Su objetivo principal es, según Fontaine (2015), contribuir al mejoramiento del conocimiento científico y de la acción política a través de la mejora de la toma de decisiones.

Sin embargo, la investigación en ciencias sociales puede ser interpretada, malinterpretada, ignorada e inclusive ser usada como un arma en la arena política y, además, el análisis de políticas públicas no puede necesariamente funcionar según lo esperado, ya que los políticos

pueden usar los resultados de manera discrecional de acuerdo con sus conveniencias aceptando o rechazando los resultados para sus propios intereses o beneficios.

El análisis de las políticas públicas, de acuerdo con Roth (2018), se describe a través de diversos enfoques teóricos que discuten y abordan teorías sociales basadas en teorías mixtas que rechazan el criterio del racionalismo economicista o social que predomina en las teorías centradas en la sociedad y que se rehúsan a ver a la misma cautiva de las decisiones que vienen del Estado.

Actualmente,

(...) los enfoques teóricos propuestos se han complejizado intentando integrar factores internos y externos al Estado; estructurales e individuales; materiales, culturales e históricos; locales y globales; nacionales e internacionales; para dar cuenta de las formas de acción y del que y como hacer del Estado, así como de las transformaciones en el modo de gobernar de la sociedad en el nuevo siglo (Roth Deubel 2018, 70).

3. Consideraciones Ontológicas y Epistemológicas en el Análisis de Políticas Públicas

El análisis de las políticas públicas se relaciona o vincula a la naturaleza de la misma política pública estudiada, razón por la que su abordaje a través de diferentes teorías considera diferentes debates de orden epistemológico, que buscan explicar la realidad mediante la elección de variables analíticas que ayuden a explicar causalidad. “Las políticas públicas, como cualquier otro objeto de conocimiento, han estado sometidas a múltiples intentos teóricos de explicación” (Roth Deubel 2018, 70), de manera que existen una variedad de teorías para explicar, analizar y estudiar cómo se hacen, cambian y se desarrollan las políticas públicas.

Se entiende a la ontología como aquel parámetro que determina la naturaleza que posee la realidad. Mientras que la epistemología “define la relación que existe entre el saber y el investigador y la metodología precisa la manera como se descubre el conocimiento” (Roth Deubel 2018, 71). En este sentido, Fontaine (2015) concuerda en que los cuestionamientos de orden ontológico se relacionan con el entorno de la realidad, comunicando que hay respecto de lo fundamental e importante o acerca de lo relativo en el mundo que se está observando, a partir de lo cual es factible cuestionarse sobre los criterios epistemológicos y teóricos que permiten evidenciar las maneras bajo las cuales se está interpretando al mundo, a través de varios enfoques

y disciplinas. Las preguntas de orden metodológico “atañen a la manera de conocer esta realidad, lo que lleva a un conocimiento más sistemático” (Fontaine 2015a, 12).

La corriente empiricista de las políticas públicas propone que las teorías deben explicar fenómenos y demostrarlos con evidencias y pruebas de índole empírica, según Roth (2018); mientras que el posempiricismo, emergió dentro del campo de análisis de las políticas públicas refutando los principios de su antecesor y proponiendo tanto teorías como metodologías que aborden a las políticas públicas como construcciones discursivas, elaboradas en base a argumentos y elementos retóricos que constituyen narraciones que hacen uso de teorías y metodologías de investigación que sirven para analizar de manera completa las políticas propuestas.

Las teorías científicas de manera general se fundamentan en una forma de ver el mundo lo cual constituye un paradigma; en este contexto, la investigación en ciencias sociales se basa en cuatro paradigmas que se diferencian entre sí mediante sus preceptos ontológicos y epistemológicos, así como metodológicos, razón por la que el análisis de las políticas públicas que se realice estaría en función de cómo el investigador visualice el mundo y para ello hará uso de diversas teorías adecuadas a su posicionamiento, mismas que le permitirán explicar e interpretar los fenómenos que está analizando. Fontaine (2015) señala que cada autor mantiene preferencias y sesgos en el ámbito epistemológico, teórico y metodológico lo que implica que cada interpretación variará dependiendo de quién lo estudie y analice.

La teoría se conceptualiza “como un mapa con el cual se busca simplificar la realidad para hacerla entendible” (Roth Deubel 2018, 72), de manera que la teoría permite entender de mejor manera la realidad considerando que la misma es un mecanismo para simplificar el mundo y que se relaciona con el paradigma que da sustento a dicha teoría. Con base en lo anteriormente señalado, los paradigmas para el análisis de políticas públicas son:

- 1) Paradigma positivista o neopositivista: En el cual se determina que la ciencia positiva permite comprender la actividad humana a través de los hechos que poseen lógicas causales y que pueden ser cuantificables e investigados de manera empírica y

experimental. El positivismo se basa en asumir de manera objetiva que los hechos y las hipótesis pueden validarse de manera empírica. El neopositivismo surge de cuestionarse que es posible explicar de un problema y que no, así como que es factible explicar hoy y de manera posterior, de si es todo explicable o si existen problemas que, aunque puedan ser observados de manera empírica no pueden ser explicados. “Un efecto existe en un mundo objetivo, fuera de nuestras percepciones, pero no todo este mundo es explicable y, desde luego debemos contentarnos con interpretarlo” (Fontaine 2015a, 13). En el neopositivismo, se considera más importantes los hechos que los valores, y se insiste en la importancia de medirlos o cuantificarlos con indicadores a través de procedimientos matemáticos. Además, esta corriente determina que existen cosas que hay que explicar en torno a la causalidad, y otras que se debe observar e interpretar para poder explicarla. Para el análisis de políticas públicas, según Roth Deubel (2018), esta perspectiva se denomina incrementalista o utilitarista y basa su estudio en el proceso de formular e implementar políticas públicas dentro de procesos de coordinación, interacción y negociación entre varios grupos que poseen intereses al momento de legislar y durante la fase de implementación, para lo cual dentro del ámbito utilitarista, se hace uso de la teoría de la acción racional.

- 2) Paradigma pospositivista o del realismo crítico: Esta corriente, se fundamenta en el estudio de la realidad y de hechos como fenómenos tangibles que pueden ser explicados sin que necesariamente todos los fenómenos identificados puedan ser explicados en su totalidad. En esta perspectiva se identifican una variedad de causas y efectos que hacen que sea más complejo determinar a qué se debe un fenómeno y siendo no viable separar los hechos de los valores. En este paradigma, se asume el principio ontológico que determina que “la realidad existe pero para esta corriente epistemológica, definitivamente es de imposible acceso” (Roth Deubel 2018, 75), razón por la que existe siempre un direccionamiento hacia los valores existiendo además una discrecionalidad absoluta en la formulación de las políticas públicas.
- 3) En el paradigma de la teoría crítica, la objetividad científica es inexistente y su fin es justificar una mayor participación de los ciudadanos en orden de consolidar la democratización de los procesos de políticas públicas. Además, la teoría crítica explica a las políticas públicas considerando que las mismas están permeadas por un contexto de

construcción histórica de los problemas públicos, en donde la implementación se entiende a través de mecanismos que modifican la manera en la que se comunica la colectividad y a través de las cuales, de conformidad con lo propuesto por Roth Deubel (2018), se condicionan las bases prescriptivas de la sociedad.

Dentro del campo del análisis de políticas públicas el paradigma de la teoría crítica permite la observación de la reproducción de creencias e ideas de los ciudadanos, permitiendo que se evidencie como se suscitan relaciones de poder, siendo el objetivo de los analistas en este ámbito, “contribuir a esclarecer, develar y comunicar a los ciudadanos las posibilidades actuales de vida mejor y de acciones emancipadoras” (Roth Deubel 2018, 76).

- 4) Paradigma constructivista: define que la realidad es una construcción social que no posee criterios o parámetros de objetividad en tanto la observación de la realidad, definiendo que la misma es absolutamente dependiente de la percepción del observador, y estableciendo que la realidad es relativa y subjetiva, “el razonamiento interpretativo propio del constructivismo, hace hincapié en el entendimiento del mundo y renuncia a las explicaciones causales entre fenómenos, por considerar que estos últimos son variables y las relaciones entre ellos son localizadas y temporales” (Fontaine 2015a, 14). El enfoque constructivista, determina que “la realidad puede ser percibida de forma diferente según la posición del observador” (Roth Deubel 2018, 77), siendo el conocimiento un producto del intercambio de distintos saberes. En este sentido, la metodología basada en este paradigma se fundamenta en identificar, comparar y describir diversas maneras de construir la realidad a través de las narraciones, relatos, aspectos retóricos y hermenéuticos, etc.), además de los aspectos históricos y contextuales. Este paradigma determina que “una interpretación radical consideraría que no existe ninguna posibilidad de desarrollar una acción o una explicación basada en la razón científica, ya que cada experiencia es única” (Roth Deubel 2018, 77). El constructivismo, según lo citado por Fontaine (2015), define que la realidad no es algo que deba ser descubierto sino más bien construido determinando que los actores están facultados para decidir qué es lo racional de acuerdo a sus valores y prejuicios, lo cual se define en base a procesos sociales, culturales y políticos.

El paradigma cognitivista, emerge según Roth Deubel (2018), del esfuerzo de varios autores en darle preponderancia al rol de las ideas en el proceso de las políticas públicas en términos pospositivistas. Dicho enfoque, posee varias clasificaciones tales como las minimalistas, equilibradas y maximalistas, que tienen representaciones a través de varios autores y cuya diferencia radica en el lugar o peso que tienen las ideas para explicar las políticas públicas.

Es importante definir que, de acuerdo a lo citado por Parsons (2007), debe existir una diferenciación en el análisis del proceso de las políticas pública, y el análisis en y para el proceso de las políticas públicas. En el primero, se explica cómo se definen las problemáticas de índole pública, su puesta en agenda, formulación, diseño, evaluación y en general todo lo concerniente a su implementación; mientras que en relación con lo segundo, se hace uso de “técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación” (Parsons 2007, 32).

Sobre la base de lo planteado, es relevante conceptualizar a la política pública, especificando que su análisis tiene una concepción ontológica, epistemológica y metodológica, sobre la base de lo cual variarían las aproximaciones analíticas.

4. Las Políticas Públicas

La relevancia de la distinción entre los diferentes ámbitos de la política (polity, politics y policy), es puesta en evidencia por Martín et al. (2013), quien citando a Parsons (2007) determina que resulta complejo distinguir entre las tres dimensiones de política. Las políticas públicas se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas y sin embargo, los autores puntualizan en que “la dimensión más amplia o estructural de la política es la que se refiere al concepto de polity” (Martín et al. 2013, 59), misma que involucra el ámbito institucional de la política, comprendida como las reglas que determinan la organización del poder y del orden político, en donde se estudia la organización del Estado, los sistemas y regímenes políticos que legitiman el poder. Esta concepción “hace referencia a la arquitectura institucional. Se trata de las instituciones políticas en un sentido amplio (ley, organizaciones de Estado, estructura)” (Harguindéguy 2015, 23).

El segundo ámbito de la política se refiere al concepto de politics, que involucra las dinámicas relativas a las luchas de poder, conductas de actores tanto políticos como económicos y sociales, que interactúan en base a sus valores creencias e intereses. Mientras que el tercer ámbito, abarca la policy o policies y en ellas están inmersas las acciones o decisiones que adopta un gobierno y son los que se denominan políticas públicas en español y que “están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos” (Martín et al. 2013, 59).

Las políticas públicas dentro del presente trabajo de investigación representan aquellas acciones implementadas por el Estado, con el fin de solucionar problemáticas definidas como colectivas, teniendo como objetivo fundamental la satisfacción del interés público y en cuya formulación e implementación se involucra la participación de actores de sociales con diversos intereses.

En este contexto, es preciso anotar que muchos expertos de las políticas públicas han sugerido una conceptualización para las mismas, sin embargo, la complejidad de su construcción trae consigo que su definición sea vista desde diferentes perspectivas. El proceso de elaboración de una política pública es un “proceso complejo, en el cual se interrelacionan mediante redes de actores, elementos institucionalizados considerados como reglas formales tales como ideas, intereses y las consideradas como entidades políticas” (Capano 2009, 18).

En este sentido, para Roth Deubel (2018), la definición de política pública parte del hecho de que el Estado de Derecho a través de los recursos con los que cuenta, busca definir, incidir y, modificar la regulación que se encuentra vigente en un espacio social definido, donde la determinación de una normatividad jurídica es una herramienta para legitimar la implementación de sus estrategias, cuya definición, es resultado de la movilización de actores, públicos y privados, colectivos e individuales, con ideas e intereses opuestos. Las políticas públicas son la representación de la puntualización material y simbólica, la formalización y legitimación de dichas estrategias.

El concepto de política pública, permite relacionar la generación de normativa de los organismos públicos tales como leyes, reglamentos, resoluciones, decretos, acuerdos, etc., con acciones

políticas y administrativas efectuadas por actores políticos con el fin de elaborar dicha normativa (proceso de política), definiendo a la política pública como “un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social” (Roth Deubel 2018, 36). Así también, la política pública es definida por dicho autor como

(...) un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth Deubel 2018, 14).

Desde la perspectiva de Hecló y Wildavsky (1974), las políticas públicas representan las acciones emprendidas por el gobierno con el objeto de conseguir objetivos fuera de ella misma (Hecló y Wildavsky 1974, XV); mientras que Meny y Thoening (1992) las conceptualizan como “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Meny y Thoening 1992, 8), puntualizando que representan los programas de acción que van desarrollando las autoridades del ámbito público. Para Salazar (1999), las políticas públicas representan las respuestas que brinda el Gobierno a condiciones problemáticas o insatisfactorias de la colectividad, definición similar a la propuesta por Vargas Velásquez (1999) que define a la política pública como una serie de iniciativas, decisiones y acciones del Estado a fin de afrontar circunstancias socialmente problemáticas buscando resolverlas o al menos poderlas llevar a niveles que sean manejables. “Las políticas públicas son el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político” (Grau Creus 2002, 34).

Las políticas públicas “se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas” (Parsons 2007, 31). Así también, dicho autor refiere que la existencia de las políticas públicas considera que existe una esfera colectiva en la que las actividades humanas que requieren regulación gubernamental. Según (Fontaine 2015a), las políticas públicas describen parámetros explicativos de los problemas que enfrenta la sociedad en un tiempo determinado con relación a

un derecho o una necesidad que se haya identificado, constituyéndose en respuestas a problemas públicos. El autor señala que, “en tanto objeto de análisis, una política pública es un fenómeno social y político específico, empíricamente fundamentado y analíticamente construido” (Fontaine 2015a, 25).

La intervención del Estado en la resolución de una política pública involucra la necesidad de analizar cuál es la solución más idónea para su resolución, estableciendo prioridades, objetivos y metodologías. En dicho proceso, intervienen además del Estado, actores de diversa índole tales como políticos, económicos, sociales, administrativos que influyen en los procesos de decisión. (Roth Deubel 2018, 143). Dicho proceso de interacción explica la razón por la cual las soluciones propuestas como política pública no son las más coherentes. “El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas” (Subirats 1994, 41).

Por otro lado, es importante determinar la diferencia existente entre decisión y política pública, la primera es una acción pública puntual cuyo objetivo no es desencadenar acciones estratégicas mientras que las políticas públicas “son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes” (Méndez 1993, 119).

La política pública se preocupa de lo que hacen los gobiernos, según Dye (2005); la razón por la cual lo hacen y que diferencia implica la acción que realizan en el fomento y promoción del interés público. Las políticas públicas abordan a la ciencia política y la habilidad de esta disciplina para describir, analizar y explicar las políticas públicas. Según Dye (2005), las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos deciden o no hacer señalando que el rol de los gobiernos se circunscribe en un ámbito de acción amplio como la regulación de conflictos sociales, la organización de la sociedad para que pueda sobrellevar y resolver dichos conflictos y en un ámbito transnacional, la distribución de recompensas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, financiamiento de actividades a través de la recaudación de dinero desde la sociedad o a través de impuestos.

Mientras que según Mintrom y Williams (2013), las políticas públicas son consideradas “como cualquier acción tomada por el gobierno que representa respuestas acordadas previamente a circunstancias específicas, para promover la expansión del bien público” (Mintrom y Williams 2013, 4).

Dentro del estudio de la ciencia política se encuentra inmerso el estudio de las políticas públicas, la representación y definición de las causas y consecuencias de la actividad del gobierno (Dye 2005), aspecto que implica descubrir el contenido de la política pública, analizar el impacto social, económico y de fuerzas políticas en el contenido de las mismas así como cuestionar los efectos de varios arreglos institucionales y procesos políticos y la evaluación del impacto de las políticas en la sociedad, intencionadas o no intencionadas. En este sentido es importante enfatizar en el dinamismo y complejidad que llevan consigo las políticas públicas, en donde además se puede ubicar una fuerte influencia de escenarios, actores, instituciones, tiempos e instrumentos que se encuentran interconectados entre sí (Capano 2013, 451).

Desde un ámbito más filosófico, Cantos (2015) propone a las políticas públicas como

(...) acciones de gobierno que tienen como propósito alcanzar objetivos de interés público. Las situaciones de necesidad o beneficio públicos en las que socialmente se considera que el gobierno debe intervenir son los problemas públicos, y las políticas públicas son entendidas como respuestas a tales problemas públicos (Cantos 2015, 262).

5. Enfoques de Análisis de Políticas Públicas

5.1.La Política como variable dependiente

Todo campo de estudios posee dos elementos esenciales de acuerdo a lo propuesto por Méndez (1993), por un lado, variables independientes o causas que explican un fenómeno y variables dependientes consideradas como efectos generados de dichas causas, siendo las dos de naturaleza complementaria.

“Para el análisis de políticas públicas, las políticas son unas variables dependientes afectadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, por los comportamientos individuales y colectivos, por los intercambios económicos, las relaciones internacionales” (Fontaine 2015a,

28). Las políticas públicas se consideran efectos generados por un sistema de instituciones en donde se ven involucrados actores de diversa índole y donde además se evidencia la capacidad financiera del Estado, en donde influyen además los procesos históricos y las demás políticas formuladas por el gobierno para diferentes sectores.

En este contexto, es relevante determinar que existen niveles de acción del Estado que establecen la diferencia entre una política y una decisión, considerando que no todas las acciones que realiza el Estado constituyen políticas públicas, así como toda política pública determina la acción del Estado. Además, se considera que existe una falta de acción estatal cuando no se ha legitimado una demanda social y no se la considera como una problemática pública en la cual el Estado deba intervenir. Los niveles de acción del Estado son relevantes debido a que “se entiende mejor el interés de desagregar la variable dependiente en una serie de indicadores que, luego, nos dirán por qué funcionó o falló una política” (Fontaine 2015, 30).

A fin de poder definir las características de las políticas públicas como variables dependientes y determinar su posible escala de variación, una política pública debería constituirse de seis elementos indispensables: “1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución” (Méndez 1993, 122). El definir a las políticas públicas como variables dependientes facilita la comprensión del comportamiento de las variables independientes de los problemas que tienen una connotación pública y social.

5.2. Enfoques de análisis de las políticas públicas

El ciclo de la política pública, en tanto marco de análisis, considera la desagregación de las partes de la política a fin de abordar el estudio de cada una de ellas. De acuerdo con lo señalado por (Roth Deubel 2018), dichas partes son definidas como 1) definición del problema público y ubicación dentro de la agenda pública (puesta en agenda), 2) formulación de las soluciones, 3) toma de decisiones o también denominada como fase de legitimación, 4) implementación, 5) evaluación de las políticas públicas. En este sentido, “la política pública se concibe así como un conjunto de fases integradas en un ciclo reiterativo” (Roth Deubel 2018, 84). Este análisis por etapas ha facilitado el desarrollo de teorías precisas enfocadas a cada una de las citadas fases, sin

embargo, varios autores critican este modelo, pues definen que al desagregar cada una de las fases puede fallar la perspectiva de análisis del proceso en su conjunto.

No obstante, la concepción lineal del análisis de políticas públicas no obedece a la realidad de cómo se ejecuta, razón por la que este modelo es considerado como ideal. Roth Deubel (2018), sugiere que el proceso de las políticas públicas se puede iniciar en cualquier momento o fase y que las mismas se encierran en “sistemas de retracción que afectan a las otras fases” (Roth Deubel 2018, 87), afirmando con lo dicho que cada fase tiene una relación sistémica con las demás. Así también, Howlett y Giest (2013) afirma que la idea de hacer políticas como un conjunto interrelacionado de etapas, posee un marco general para entender el proceso de desarrollo de las políticas en la que se debe considerar en que es preciso ejecutar y examinar diversas actividades temporales que a la vez son fundamentales para realizar un estudio efectivo de los fenómenos.

El modelo de políticas públicas de cinco estados se compone según Howlett y Giest (2013) de los siguientes puntos: 1) el establecimiento de la agenda, mismo que se refiere a la identificación de un problema por actores de la política, mismos que a la vez proponen una variedad de soluciones. 2) formulación de la política, que reseña como se desarrollan las opciones específicas de políticas describiendo además como el rango de soluciones posibles se reduce debido a la exclusión de las no factibles o viables. 3) El proceso de decisión se refiere al tercer estado en el cual los gobiernos adoptan un curso particular de acción; 4) Implementación de la política define que los gobiernos ponen sus decisiones en marcha usando herramientas de administración pública a fin de alterar la distribución de bienes y servicios en la sociedad en sintonía con los valores de todas las partes afectadas. Finalmente, 5) Evaluación de política, sugiere que el proceso en el cual los resultados de las políticas son monitoreados por los actores estatales y sociales, frecuentemente lleva a reconceptualizar los problemas de política, así como sus soluciones, a la luz de experiencias encontradas con la política en cuestión.

Sobre la base de lo planteado, se han propuesto varios enfoques de análisis de políticas públicas mismos que según Fontaine (2015), aspiran a transformarse en paradigmas para investigar el campo y que se diferencian entre sí en razón de su objeto de estudio, sus problemáticas, y los

elementos de los cuales se constituyen para explicar la realidad. En este sentido, se proponen tres enfoques: el racionalismo, el cognitivismo y el neoinstitucionalismo.

5.2.1. Los enfoques Racionalistas

El enfoque racionalista se fundamenta en el estudio de las conductas de los actores en el proceso de la toma de decisiones, en donde se considera que la variable independiente son los intereses de estos, quienes hacen uso de sus mejores estrategias para maximizar sus beneficios. Con este enfoque teórico se inicia el uso de encuestas y métodos estadísticos para explicar las políticas públicas.

La revolución conductista o racionalista se ubica según Fontaine (2015), como un proyecto epistemológico inspirado en la separación de la economía y la política, cuyo fundamento teórico yace en el estudio de autores de economía neoclásica, referente al homo economicus desarrollada por Adam Smith, en la que se plantea de una manera simplificada que existe una mano invisible del mercado en la cual los individuos en búsqueda de su bienestar personal obtienen el interés público.

(...) El conductismo se caracteriza por hacer un uso sistemático de las pruebas empíricas (en vez de basarse en ejemplos ilustrativos) y del principio de falsabilidad de la teoría o de la explicación a partir de tres premisas lógicas de la elección racional (Fontaine 2015a, 92).

Las teorías de la elección racional constituyen teorías racionalistas, que poseen una perspectiva positivista pues buscan interpretar fenómenos a través de mecanismos causales. Dichas teorías de fundamentan en cinco proposiciones: la primera se refiere a que el contexto económico social y político depende de las interacciones, preferencias y las decisiones que tomen los actores que ejercen agencia; en segunda instancia, se determina que los actores se comportan de acuerdo a un principio de racionalidad instrumental en donde definen los mecanismos más eficientes para obtener sus objetivos y fines para lo cual hacen uso de la información que esté disponible y del cálculo del impacto en función de costos y beneficios que traerá consigo la ejecución de una acción pública. Así también, como tercera premisa, se define que las acciones de los actores tienen un criterio egoísta pues sus acciones se motivan en conseguir un interés personal antes que

colectivo. Como cuarta premisa, se determina que el parámetro que rige su posicionamiento ante los objetivos de política pública es la satisfacción de sus intereses personales.

La escuela de la Elección Pública

La escuela de la elección pública es derivada de la elección racional siendo una aplicación de ésta a la acción pública. Dicha teoría nace según Fontaine (2015) de una preocupación por temas presupuestarios y problemas desarrollados después de la Segunda Guerra Mundial en donde se discutía cual era el rol del Estado. Su precursor fue James Buchanan conocido por su influencia en el desarrollo de políticas neoliberales implementadas en los Estados Unidos, quien definió que la teoría de la elección pública es “política sin romance” (Whitford 2013, 77).

En los últimos 50 años, según Whitford (2013), muy pocos temas en el campo de las ciencias sociales han causado tanta controversia sobre el rol apropiado que debe tener el gobierno en la toma de decisiones públicas, como lo ha hecho la teoría de la elección pública o public choice, siendo la misma considerada en algunos casos como un ejemplo patológico de los excesos del paradigma de la elección racional.

“La teoría de la elección pública usa herramientas de economía para comprender porque los políticos y la gente que los elige hacen lo que quieren cuando toman decisiones acerca de que los gobiernos harán o deberán hacer” (Whitford 2013, 76); esta teoría ha cambiado la manera de comprender los modos de operación intrínsecos de la democracia y la toma de decisiones. La escuela de la elección pública propone que existe un efecto perverso en la cooptación del “Estado Desarrollista al Estado proteccionista o Estado paternalista ha conllevado a la multiplicación de los grupos de interés, que siempre defienden sus intereses propios y generan un efecto acumulativo de incremento de gasto público” (Fontaine 2015a, 97), afirmando que la proliferación de grupos de interés afectan al normal desenvolvimiento del servicio público y la gestión estatal.

El cambio de la política pública desde las teorías de la elección racional

El cambio de la política pública se aborda desde una perspectiva racional en razón de que los estudios seminales en este campo describían la manera en la cual los comportamientos de los individuos en los procesos de toma de decisiones, influían en el cambio en regímenes

democráticos, y en los cuales existía una connotación de ajustes más que de grandes ideas o innovaciones, considerando además que los actores del proceso político realizaban la toma de decisiones en base a sus intereses personales. En este sentido, el proceso de cambio toma una perspectiva racionalista en donde se generan ajustes incrementales en un ámbito de aprendizaje y adaptación. “El incrementalismo no es solo un método de cálculo que consiste en medir una variación a partir de un valor estándar. Es también un método de decisión que consiste en alterar progresivamente una realidad basada en un consenso” (Fontaine 2015, 14). Según Lindblom (1992), la manera más usual de tomar decisiones debe ser a través de salir del paso o del incrementalismo, definiendo que normalmente no resulta factible ejecutar revoluciones o hacer cambio de política de manera drástica o realizarlos a grandes pasos. Además el proceso político es de adaptación, pues según Fontaine (2015), las soluciones que ya han sido experimentadas se revisan y mejoran de manera constante de acuerdo con sus objetivos y resultados.

El concepto del incrementalismo se fundamenta en que para solucionar problemas que revisten complejidad, es necesario aplicar criterios progresivos y no progresivos de acuerdo con la realidad del problema planteado, por lo que es definido como una forma de comportamiento político, cimentado en el cambio que sucede en pequeños pasos o grandes, de manera continua, pero a la vez gradual sin que se considere el método de análisis. De acuerdo con lo planteado por Lindblom (1959), esta forma de análisis es criticada debido a que las políticas públicas son modificadas en función de criterios paulatinos, en los que “no se objeta el análisis incremental en sí mismo, sino las políticas incrementales a las que se aplica el análisis incremental” (Lindblom 1959, 237).

De conformidad con lo planteado en el incrementalismo, el ajuste mutuo de las posiciones de los actores estatales y no estatales es muy importante y el acuerdo al que lleguen será el “indicador de calidad de la política” (Fontaine 2015b, 15), aunque no compartan necesariamente valores e intereses.

En base a la teoría de la racionalidad limitada y las críticas formuladas al incrementalismo, se propone al marco analítico del Equilibrio Puntuado como un elemento adicional que permite explicar el cambio en la política. Este enfoque se basa en la biología de la evolución de Darwin y

propone explicar al cambio y a la vez la estabilidad a partir de observar como las políticas se constituyen en procesos estables e incrementales, que pueden ser afectados de manera aleatoria por cambios radicales generados por fenómenos externos. El cambio de la política se concibe dentro de este marco, como un proceso continuo de adaptación explicado a través de una variable que determina una tendencia, a la vez que se identifica variables adicionales que pueden afectar la estabilidad y establecer un equilibrio puntuado. En resumen, esta teoría se basa en la existencia de ideas políticas que se han mantenido históricamente y que definen un orden que debe perdurar en el tiempo. El cambio de política de acuerdo a lo determinado por Graeme (2013), se caracteriza por una enorme estabilidad y el cambio de una política normalmente enfrenta una serie de barreras políticas e institucionales. “El cambio de política puede ocurrir a través de ciclos críticos positivos o negativos como nuevas innovaciones radicales que son adoptadas en relativamente cortos períodos de tiempo” (Graeme 2013, 138).

Como modelo de proceso de política, este marco documenta como puede existir ciclos críticos positivos y negativos en la hechura de políticas; los ciclos negativos se dan como resultado de la delegación de la elaboración de políticas públicas a sub-gobiernos en donde existen actores institucionales que hacen ajustes marginales a las políticas, mientras que los ciclos de crítica positiva resultan cuando la atención política se dirige a nuevas dimensiones de política y, cuando esto ocurre se da un cambio tanto en la política como en los actores políticos nuevos.

Citando a True (2007), Fontaine (2015) afirma que entre las posibles causas de un cambio, se encuentran las construcciones subjetivas de las políticas hechas en base a información empírica y las instituciones, mismas que se caracterizan por su estabilidad.

El Marco de las Corrientes Múltiples propuesto por Kingdon (1993), es otro de los marcos analíticos para análisis del cambio desde un enfoque racionalista. Se basa en la metáfora del tacho de basura que sugiere que las políticas del pasado que no fueron consideradas pueden ser retomadas en el presente debido a que las características del contexto pudieron haber cambiado. El marco propuesto por Kingdon (1993), expone como un problema considerado como público, pasa a formar parte de una agenda de políticas públicas, para lo cual el marco analítico aborda la existencia de tres corrientes: la de Problemas, Propuestas y Política. El enfoque estudia como

grupos de personas que interactúan dentro del Estado y a su alrededor, pueden reconocer la existencia de un problema y de manera simultánea grupos de interés pueden plantear un sinnúmero de soluciones a dichas problemáticas, mientras que ocurren eventos de índole político que obedecen a sus propias dinámicas. En un momento dado, convergen en la denominada ventana de oportunidad, tanto el problema identificado, su solución óptima y las condiciones políticas más apropiadas para que se puedan incorporar dentro de la agenda de política pública de un sector. El marco de las corrientes múltiples otorga relevancia a las interacciones de los actores a fin de que se pueda dar el cambio de política, se aparta de la concepción clásica de las interacciones como métodos de deliberación reglamentados y formales como en una campaña electoral o un debate legislativo para establecer discusiones no formales.

5.2.2. Los enfoques cognitivistas

Se denominan enfoques cognitivistas a aquellas teorías que se enfocan en investigar la manera en la cual se representan los problemas de políticas, así como los discursos que permiten legitimar decisiones. Estos enfoques enfatizan en el rol de las ideas y el aprendizaje en el proceso de hechura de las políticas públicas.

Los enfoques cognitivistas afirman que antes de los intereses planteados en los enfoques racionalistas, existen construcciones sociales, percepciones y valores que son las variables independientes que determinan la política y que explican además las conductas de los actores. “Consideran que cualquier acción social implica una definición de la realidad, que constituye el actor y orienta su conducta” (Fontaine 2015a, 115), y precisamente la interpretación de la realidad permite que los actores desarrollen suposiciones respecto de problemáticas sociales en base a su conocimiento y bagaje social. Lo señalado puede ver visualizado a través de tres perspectivas diferentes: la cognitiva, normativa e instrumental, mismas que otorgan criterios de interpretación causal, definición de valores que afinan la solución identificada, así como también provee de criterios de acción para la toma de decisiones.

En relación al análisis del cambio como problema cognitivo, Fontaine (2015) afirma que la investigación del cambio de segunda generación promovió el desarrollo de marcos interpretativos bajo los cuales los actores perciben el contexto y procesan la información.

Para el análisis del cambio de política pública bajo este marco analítico, es factible ubicar a la teoría de las coaliciones promotoras y el de referenciales globales sectoriales.

El marco de las Coaliciones Promotoras (ACF), propone por su parte, que las políticas públicas se desarrollan e implementan por grupos de actores que poseen las mismas creencias y ejecutan procesos de aprendizaje respecto del mundo.

Dicho marco analítico fue desarrollado para proveer una teoría causal del proceso de políticas y se refiere a un cambio de política que ha venido teniendo lugar al menos en una década, asumiendo además el rol del aprendizaje durante determinados períodos de tiempo. Este marco sirve según Weible y Nohrstedt (2013), como guía analítica para responder preguntas acerca de las coaliciones asesoras, aprendizajes orientados a políticas y cambio de políticas.

El ACF de acuerdo con Jenkins- Smith y Sabatier (1994), representa un esfuerzo por sintetizar las mejores características de los enfoques top – down y bottom – up y centrarlos en el proceso de política. Weible y Nohrstedt (2013) relatan que Jenkins- Smith y Sabatier (1994) establecieron el ACF en respuesta a las críticas percibidas en el proceso de investigación de las políticas: “una insatisfacción con el ciclo de políticas o estados heurísticos como una teoría causal” (Weible y Nohrstedt 2013, 125); así también, el marco nace debido a la necesidad de tomar más en serio el rol de la información en el proceso de política; la necesidad de desarrollar teorías que asuman agentes humanos más realistas en relación con el actor planteado en el modelo racional propuesto en microeconomía.

El ACF basa su análisis en cuatro premisas: la primera, se refiere a entender el proceso de cambio de política y el rol del aprendizaje para lo cual se requiere una perspectiva temporal de una década o más. El marco analítico asume que “las políticas públicas son traducciones de creencias y pueden ser conceptualizadas y medidas de manera jerárquica como sistemas de creencias” (Weible y Nohrstedt 2013, 132).

Segundo, se determina que la forma más usual de pensar sobre el cambio de política en el tiempo es a través de enfocarse en subsistemas de política, la interacción de actores de diferentes instituciones que buscan influenciar las decisiones del gobierno en un área de política específica.

Tercero, los subsistemas deben incluir una dimensión intergubernamental; cuarto, las políticas públicas o programas deben ser conceptualizados como sistemas de creencias o como “conjunto de valores prioritarios y presunciones causales sobre cómo se realizan” (Jenkins- Smith y Sabatier 1994, 5).

El ACF determina dos ámbitos en los cuales se debe realizar el aprendizaje social, uno que abarca lo teórico y que se enfoca en el aprendizaje de experiencias pasadas y otro que involucra aspectos políticos y que requiere de la experticia de ciertos actores para generar prerrogativas en un conflicto a una coalición para asumir un papel clave en el momento adecuado. En el mencionado marco, las políticas públicas se sujetan a procesos de interrelación que pueden suscitarse entre coaliciones rivales integradas por actores tanto del ámbito público como del privado que intercambian creencias programáticas.

Con relación al marco analítico de las referencias globales sectoriales, se debe precisar el término referencias, asumiendo que el mismo constituye el conjunto de creencias, valores y mecanismos que hacen que se vaya estableciendo una política. “Un referencial global es la materialización de un debate de ideas” (Fontaine 2015b, 19).

5.2.3. Los enfoques Neoinstitucionalistas

Frente a la crisis del institucionalismo en el cual las corrientes conductistas criticaban la incapacidad del marco institucionalista para plantear definiciones acertadas respecto de las decisiones y actuaciones que se producen en el ámbito político, así como su poca contribución a la ciencia política y a la construcción de teorías, además de su aproximación conceptual en la que señalaba que las instituciones determinan los comportamientos de los individuos, únicamente bajo criterios de uso de reglas legales formales, surge la corriente neoinstitucionalista según la cual es posible tener una nueva perspectiva respecto de la manera en la que se debe organizar la vida política y transformar la democracia.

Peters (1999) señala que el neoinstitucionalismo posee varias características del antiguo pensamiento institucionalista, no obstante, lo enriquece con recursos investigativos y con aspectos teóricos y empíricos. Uno de los aspectos que diferencian al neoinstitucionalismo de lo

que se denomina viejo institucionalismo, es que este último posee características del legalismo cuyo punto principal de estudio es la ley como un recurso para influir en el comportamiento de la población y el rol que juega dentro de la acción del gobierno, así como en la estructura del sector público. En este contexto, para el viejo institucionalismo analizar las instituciones políticas era ocuparse de la ley. Otro de los aspectos característicos del viejo institucionalismo, es el denominado estructuralismo en el que se considera que “la estructura cuenta y determina el comportamiento” (Peters 1999, 22), concentrándose en las características institucionales de los sistemas políticos (presidencialistas, parlamentarios, federales o unitarios); así también el holismo, determina una fuerte tendencia comparativista que permitía la verificación de los sistemas en lugar de a las instituciones. Mientras que el historicismo, consentía observar como la política se vinculaba con el desarrollo histórico y su presente económico, cultural y social. Su énfasis radicaba en que para comprender como se practicaba la política en un país, era necesario entender el contexto de desarrollo en el cual se había desenvuelto el sistema, señalando además que el comportamiento de los sujetos obedecía a la historia colectiva y su entendimiento del significado de su política influida por los eventos históricos. “Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política” (Peters 1999, 25). En el viejo institucionalismo, el estudio normativo vinculaba afirmaciones descriptivas sobre aspectos de política con una preocupación referida al buen gobierno. Los institucionalistas tradicionales se enfocaron en el análisis de instituciones formales del entorno gubernamental y en la revisión de la manera en cómo se constituían sus estructuras.

Desde la óptica conductista, es relevante el estudio e investigación de los comportamientos individuales como factor decisivo en el ámbito político por lo que su análisis se concentró en observar “el voto, la actividad de los grupos de interés y formas aún menos legales de articulaciones, que luego eran convertidas en productos” (Peters 1999, 31), llevando el análisis político a una esfera en la cual las instituciones políticas no tenían relevancia como factores concluyentes en la definición de productos del gobierno, aun cuando en alguna medida les interesara conocer cómo se comportaban los individuos dentro de esas instituciones formales, siendo su principal preocupación el comportamiento de los agentes y no el desempeño gubernamental. Así también, la economía y la sociedad eran factores relevantes en la política y las instituciones políticas; mientras que para el institucionalismo (nuevo y viejo), existe una

relación dialéctica entre la economía y la sociedad con las instituciones políticas pues éstas últimas moldean el orden social y económico.

El enfoque neoinstitucional según Roth Deubel (2018) basa su estudio en el papel de las instituciones en tanto factores primordiales para la determinación del ámbito en el cual se desenvuelven los comportamientos de los actores, la acción colectiva y las políticas públicas.

Este enfoque nace a finales de los años 90's con March y Johan P. Olsen (1984,1989,1994,1996), quienes plantean la importancia de las normas y como éstas constriñen el comportamiento de las personas. Señalando que “en el análisis político la centralidad de los valores estaba siendo reemplazada por concepciones y metodologías individualistas y en general utilitaristas” (Peters 1999, 34), enfatizando en que dichos paradigmas de índole individualista no podían afrontar los aspectos relevantes de la vida política al no poder vincular las acciones individuales con los temas principales que atañen al ámbito colectivo. En este nuevo enfoque, se plantea la observación y análisis de la acción colectiva como insumos para entender los asuntos de índole política. Bajo este nuevo criterio neoinstitucionalista, “la relación entre las colectividades políticas y su entorno socioeconómico debe ser una relación recíproca, en la que la política tenga la opción de moldear a la sociedad, y la sociedad moldear a la política” (Peters 1999, 35).

En este contexto, resulta pertinente conceptualizar a las instituciones. (Olsen P. 2007) propone que son un conjunto de reglas y prácticas instituidas, que forman parte de estructuras de significado y de recursos que no varían frente al cambio de personas y circunstancias externas, determinando que las reglas determinan cual deberá ser el comportamiento apropiado de los actores en situaciones específicas.

(...) Las estructuras de significado, que implican estandarización, homogeneización y autorización de propósitos comunes, vocabularios, formas de razonamiento y explicaciones, dan instrucciones, explican, justifican y legitiman las reglas de comportamiento. Las estructuras de recursos crean capacidades para actuar. Los recursos están vinculados de manera rutinaria a las reglas y visiones del mundo, empoderando y limitando a los actores de manera diferente y haciéndolos más o menos capaces de actuar de acuerdo con los códigos de comportamiento (Olsen P. 2007, 3).

Mientras que Hall (1986), propone que las instituciones son normas formalizadas, procesos determinados y prácticas reguladas que organizan las interacciones entre individuos, entidades gubernamentales y la economía. Para Roth Deubel (2018), “las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores” (Roth Deubel 2018, 95).

El elemento principal de las instituciones es que se constituyen en rasgos estructurales de la sociedad y de la manera de gobernar (Peters 1999, 36), y poseen características de índole formal tales como ser legislativas, pertenecientes a un nivel ejecutivo, normas o leyes, o pueden ser informales tales como redes de actores o normas compartidas. Así también, las instituciones se caracterizan por ser estables, de manera que sus patrones de comportamiento pueden ser predichos en el tiempo; las instituciones tienen la facultad de afectar al comportamiento de los individuos a través de restricciones formales e informales. Otra característica relevante de las instituciones es que entre quienes conforman la institución, deben existir valores que se compartan.

Las instituciones, siguiendo a Scartascini y Tommasi (2013), consisten en estructuras y mecanismos de carácter social que restringen o regulan el comportamiento de los individuos. En este contexto, las instituciones comprenden los hábitos, las tradiciones que se pueden observar en el espacio social, así como las maneras a través de las cuales se organiza el gobierno y la burocracia. Mientras que la institucionalización es definida como una forma en la que las decisiones son tomadas y los mecanismos determinados para su efectivo cumplimiento.

Las instituciones constituyen “conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (Peters 1999, 50) puntualizando en que, dentro de este proceso, es relevante establecer cuál es la situación, el rol y que función posee dentro de dicha situación, en el que se evidencia que las instituciones imponen según Marsh y Olsen el comportamiento de los actores bajo una lógica de lo adecuado y no sobre aspectos de consecuencialismo que afecten la acción individual.

Según Olsen P. (2007), el enfoque neoinstitucional mantiene dos orientaciones; el primero se refiere a la racionalidad de los actores que influyen en la vida política a través de sus interacciones basadas en sus intereses particulares, y en segundo lugar una perspectiva fundada en la sociedad “que considera que las instituciones y el comportamiento político surgen de las fuerzas sociales, en lugar de que la sociedad se rija por la política” (Olsen P. 2007, 2), es decir que la política es interpretada en función de una visión del mundo que es compartida por una colectividad que posee la misma cultura, tradición y destino.

Peters (1999), citando a Marsh y Olsen (1984), refiere que en el artículo seminal de los autores respecto del neoinstitucionalismo, se identifican varias teorías. En primera instancia, se propone que el neoinstitucionalismo normativo es en el cual existe una aproximación hacia “los actores políticos no como individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters 1999, 46). El neoinstitucionalismo normativo enfatiza su análisis en las normas institucionales como mecanismos para entender el funcionamiento de las instituciones y la manera en cómo estas constriñen el comportamiento de las personas.

En este contexto, es pertinente determinar que las instituciones pueden ser definidas desde una estructura formal hasta lo que es considerado como clase social, además de que una institución puede constituirse normas, reglamentos, leyes y mercados.

La ciencia política ha estudiado históricamente a las instituciones gubernamentales tales como el Congreso, la Presidencia, Cortes de Justicia, Burocracias, Estado, municipalidades y su funcionamiento (Dye 2005, 12), siendo relevante el análisis de estas debido a que las políticas públicas se adoptan e implementan en su seno, a la vez que les proveen de características de legitimidad, universalidad y monopolio de la coerción a través de las acciones sancionatorias que lleva a cabo.

Como pudo evidenciarse en las definiciones de institución, el término conlleva debido a su profundidad, presenta conflictos de concepto como de método. Roth Deubel (2018) señala en este

contexto que “la distinción entre lo que hace parte de lo institucional y lo que es exterior es difícil” (Roth Deubel 2018, 95), cuestionando que factores no son institucionales. Estas controversias dieron lugar a que se generen varias corrientes del neoinstitucionalismo.

Por su parte, P. Hall y Taylor (1996) sugieren que las ambigüedades en torno al concepto de neoinstitucionalismo pueden ser disipadas a través de tres clasificaciones de enfoques analíticos, cada uno de los cuales puede ser denominado como neoinstitucionalismo. Estos enfoques se han determinado como neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo de la elección racional y neoinstitucionalismo sociológico; estos enfoques buscan dilucidar el rol de las instituciones en las determinaciones de resultados sociales y políticos.

El institucionalismo de la elección racional determina que los comportamientos individuales están en función de reglas y estímulos que tienen los actores, considerando que las instituciones son conjuntos de normas e incentivos para motivar conductas en donde los individuos procuran maximizar sus beneficios. El rol principal de las instituciones, dentro de este tipo de neoinstitucionalismo es “satisfacer necesidades sociales y económicas” (Peters 1999, 38).

Este enfoque pretende complementar a la Escuela de la elección Racional con elementos consistentes en el rol de las instituciones como órganos reductores de la incertidumbre y como un componente decisivo en la generación de las preferencias de los actores. En este contexto Roth Deubel (2018) afirma que al tener los actores dichas preferencias así como gustos particulares, actúan de manera instrumental en base a estrategias calculadas o racionales que les permitan alcanzar sus fines.

El neoinstitucionalismo de la elección racional “pretende construir una teoría general de la interacción entre intereses e instituciones válida para el sector público, tomando como punto de partida la consideración de que los individuos son los actores centrales en el proceso político y que actúan racionalmente para maximizar el beneficio personal” (Roth Deubel 2018, 96). Estos aspectos la teoría recoge a la teoría de la elección pública y de la teoría económica neoclásica. En este contexto, y en términos simplificados, la denominada economía neoinstitucional, propone que las instituciones deben adaptarse a los actores con el fin de facilitarles la consecución de sus

logros e intereses con mayor eficiencia y promoviendo que se alcance de esta manera una felicidad colectiva. El enfoque entonces concentra su atención en el rol que tiene el Estado como precursor de arreglos contractuales que regulen los “costos de transacción entre intereses e instituciones” (Roth Deubel 2018, 96).

Dentro de este enfoque se deben considerar los criterios de competencia perfecta propendiendo a que su intervención no afecte al equilibrio competitivo del mercado, considerando que según lo cita Stiglitz y Rosengard (2016), el Estado no es obligatoriamente la solución para solucionar los fallos que pudiera tener la iniciativa privada.

De otro lado, el institucionalismo histórico estudia las decisiones adoptadas en la historia de cualquier política y de todo sistema de gobierno en función de los cuales se tomarán decisiones posteriores. Las “políticas dependen del rumbo que tomen, y una vez lanzadas por ese rumbo lo siguen hasta que alguna fuerza política lo suficientemente fuerte los desvía de él” (Peters 1999, 38). “El enfoque histórico del neoinstitucionalismo se centra principalmente en la necesidad de aprehender el Estado desde una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa, situándolo en el centro del análisis” (Roth Deubel 2018, 98). El neoinstitucionalismo histórico, considera que el Estado no actúa en función de las presiones que pueda ejercer la sociedad. “El desarrollo socioeconómico, las elecciones, los partidos políticos y los grupos de interés tienen un rol secundario en el proceso político” (Fontaine 2015a, 104).

El campo sociológico ha permitido desarrollar teorías que se refieren al ámbito institucional. Desde Weber quien consideró que la burocracia ideal reflejaba una cierta racionalidad legal como una clase de institución y definió el modo en el cual los valores culturales se integraban a las mismas independientemente del contexto. Para este autor, existía una relación directa entre los valores culturales y las estructuras formales que organizan la sociedad (Peters 1999, 149).

Estos hechos sociales se transformaron en sistemas simbólicos que son considerados como valores colectivos para las instituciones. Las teorías del funcionalismo argumentan que las sociedades deben cumplir con funciones primordiales y básicas en orden de buscar supervivencia. De acuerdo con Durkheim, la realización de dichas funciones se entrelaza con la existencia de las

instituciones, facilitando que se pueda estudiar la relación de las estructuras institucionales con las funciones determinadas. De su parte Selznick (1949) plantea comprender los procesos de institucionalización y transformación de las instituciones determinando que el rol de las organizaciones es crear y defender los sistemas de valor que las conforman.

Dentro de la sociología según Peters (1999), existen diversos enfoques acerca de las instituciones, uno de ellos es el correspondiente a la ecología organizativa misma que estudia al sector público como una serie de instituciones y entiende la conducta de cada uno de los componentes organizacionales individuales que componen el sector público. La ecología de la población propone entender a las organizaciones y su conducta a través de revisar el comportamiento de los organismos biológicos. Otra versión de enfoque sociológico del estudio de las instituciones corresponde al denominado institucionalización e isomorfismo, mismo que propone revisar las dimensiones simbólicas y evaluativas de las organizaciones, en donde las instituciones tienen un rol utilitario y se orientan a la acción.

El enfoque sociológico de las instituciones se relaciona con el “proceso de la creación de valores y marcos cognoscitivos dentro de una organización que del estado final de las cosas: las diferencias entre organizaciones que sirven para predecir el comportamiento de esas instituciones y el de los individuos que actúan dentro de ellas” (Peters 1999, 159), proponiendo una definición de institución en la cual son estructuras dentro de las cuales se suscitan actividades cognitivas y de índole reguladora y prescriptiva que dan estabilidad al comportamiento social a la vez que le aportan significado. Por su parte Roth Deubel (2018) sugiere que la corriente sociológica del neoinstitucionalismo propone una renovación de los preceptos prescritos por la Sociología de las Organizaciones, pues postula que “la mayoría de las formas y los procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades” (Roth Deubel 2018, 99).

Aguiar (2013), sugiere que desde la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico “los individuos tienen una dimensión cognitiva y simbólica” (Aguiar 2013, 233), que otorgan a los actores sociales un estándar, categorías y modelos precisos para guiar su acción, a diferencia de la perspectiva histórica en la cual desde la cual la naturaleza de las reglas, normas y procedimientos

deben pensarse desde el pasado estableciendo que su configuración presente tiene su causalidad en una dependencia al sendero determinada por dichas instituciones.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico, se pretende explicar la razón por la cual las organizaciones adoptan un conjunto de formas, procedimientos o símbolos institucionales que son difundidos entre instituciones e inclusive entre nacionales (P. Hall y Taylor 1996, 14). Esta corriente propone solventar dilemas sociales. En este contexto, Aguiar (2013) plantea que el institucionalismo de la elección racional permite explicar cómo aparecen y operan las instituciones sociales en tanto soluciones a dilemas sociales. Citando a Ostrom (2005), el autor plantea que “los dilemas sociales se producen cuando el beneficio privado de una acción social para una persona es mayor que el beneficio público haga lo que hagan los demás” (Aguiar 2013, 235).

Aguiar (2013) sugiere que estas tres corrientes poseen muchos elementos en común para ser denominados como neoinstitucionalistas pero a la vez presentan diferencias que las clasifican como diferentes. Las tres corrientes conceptualizan a las instituciones de manera similar, considerándolas prescripciones, procedimientos o regulaciones compartidas tanto formales como informales (Aguiar 2013, 232), que modelan a los actores sociales de manera que definen como deben ser sus actividades y sus formas de interacción, siendo esta concepción de institución radicalmente diferente con la planteada en la teoría de la elección racional que sugería la importancia de las instituciones radica en su facultad para contribuir en la reducción de la incertidumbre que puede generarse en torno a los comportamientos de los actores racionales; mientras que el institucionalismo sociológico y el histórico consideran que las instituciones poseen un acervo cultural que promueve y facilita que los sujetos sociales puedan determinar su identidad y sus preferencias (Aguiar 2013, 233).

Mientras que para la teoría de la elección racional las reglas e instituciones consideradas como instituciones constriñen las conductas generadas por las acciones racionales de los actores para las teorías neoinstitucionalistas históricas y sociológicas los mismos actores usan reglas y procedimientos que definen sus actuaciones y su identidad definiendo de esta manera una fuerte interacción entre instituciones y acción individual.

Para el presente trabajo de investigación, se hará uso del neoinstitucionalismo sociológico, en tanto permite explicar cómo las creencias programáticas o las interacciones que se dan entre actores inciden dentro del proceso de construcción de la política influyendo además en el cambio de una política pública.

6. El cambio de las Políticas Públicas

Desde una perspectiva de estudio del cambio de políticas públicas, la corriente neoinstitucionalista consideró los “aspectos institucionales del proceso, que se benefició de los aportes de la historia, la sociología y la economía” (Fontaine 2015b, 20).

En este sentido, y en un contexto de crítica al racionalismo, emerge la lógica de lo adecuado que permite evidenciar que el comportamiento de los individuos estará regido por el análisis de los beneficios concretos que obtendrán por sus actos. Citando a Marsh y Olsen (1989), Peters (1999) sugiere que los comportamientos tendrán una intencionalidad, pero no serán voluntarios en circunstancias en las cuales existan una motivación dada por los valores de las instituciones de manera que los actores podrán realizar elecciones consientes que siempre se sujetarán a lo prescrito por los valores institucionales dominantes, en lo cual se necesitará que existan mecanismos de control de las conductas y fortificar los conceptos de que es adecuado y que no. La lógica de lo adecuado “se trata de verdaderas pautas rutinarias del comportamiento correcto” (Peters 1999, 12), en donde las instituciones definen una serie de expectativas de conductas para los individuos dentro de su ámbito de influencia reforzando lo que considera un comportamiento adecuado y sanciona lo que considera como inadecuado.

El análisis del cambio de políticas públicas, desde una perspectiva institucional considera que, en contraposición con el enfoque racionalista, éstas no deben perseguir que los actores consigan sus intereses, sino más bien, las capacidades y comportamientos de estos deben amoldarse a las reglas formales e informales determinadas por la sociedad.

Desde esta perspectiva,

(...) la lógica de lo adecuado es constitutiva de la vida social, pues deja sentadas las reglas que, además de dejar sentadas las reglas que permiten a una comunidad política estabilizarse en el tiempo, con base en creencias, valores e ideas (Fontaine 2015b, 21).

El neoinstitucionalismo propone entre las teorías para explicar el cambio de políticas públicas a la teoría de la dependencia de la trayectoria, misma que se enfoca en analizar e investigar los procesos institucionales a través de las denominadas coyunturas críticas. Frecuentemente, la dependencia al sendero se define en base a que la historia importa según lo cita (Mahoney 2000), o el proceso influencia al futuro. “La dependencia al sendero se caracteriza específicamente por aquellas secuencias históricas en las cuales eventos contingentes ponen en movimiento modelos institucionales o cadenas de eventos que poseen propiedades determinísticas” (Mahoney 2000, 507). La identificación de la dependencia al sendero involucra rastrear un resultado dado y asociarlo a un conjunto de eventos históricos y además señalar como dichos eventos, son en sí mismos, ocurrencias contingentes que no pueden ser explicados en base a condiciones históricas previas.

El análisis de las secuencias de dependencia al sendero, explican resultados específicos, que son considerados desviantes. Dichos casos son aquellos que no se ajustan al resultado determinado por una teoría, “siguiendo una lógica de dependencia al sendero cuando eventos considerados contingentes tempranos configuran casos en una trayectoria histórica de cambio que diverge en sus expectativas teóricas” (Mahoney 2000, 508). Los estudiosos de esta teoría se enfocan en casos desviantes que poseen resultados de política poco frecuentes o considerados raros.

En este sentido, el marco de la dependencia al sendero considera dos clases de secuencias: la primera, denominada como secuencias autorrealizadas, que se caracterizan por la formación y duplicación de modelos institucionales determinados. El modelo muestra retornos incrementales que se entienden en modelos institucionales que al adaptarse entregan retornos incrementales y que, con su adopción continua, dificultan que en el tiempo se puedan transformar en otros modelos o selecciona opciones que se encuentran previamente disponibles; aún si estas opciones fuesen más eficientes.

El segundo, se denomina secuencias reactivas, mismas que son cadenas de eventos ordenados por tiempo y conectadas causalmente. Se considera reactiva Mahoney (2000) debido a que cada evento dentro de la secuencia es una reacción a eventos previos, siendo cada paso de la cadena un elemento dependiente de los pasos anteriores. “Con secuencias reactivas, el evento final en la secuencia es típicamente el resultado bajo investigación y en general, las cadenas de eventos pueden verse como un sendero que lleva al resultado” (Mahoney 2000, 509).

Metodológicamente, este enfoque tiene problemas en relación con los equilibrios diversos, la inercia y las contingencias. Para Fontaine (2015b), una de las mayores críticas al enfoque es que tiene dificultades en evitar que se dé una regresión infinita en relación al pasado en el momento de ubicar el punto inicial de la secuencia en la historia.

La relación existente entre procesos de cambio de política y aprendizaje social dio lugar a la teoría de las tres órdenes de cambio, mediante la cual se analizan los ajustes a los instrumentos de política y los objetivos del gobierno.

El análisis del aprendizaje social es abordado por Hall (1993) que señala que las teorías del Estado han influenciado en gran manera el estudio de políticas, enfatizando en su rol en tanto formulador de políticas públicas con independencia de los intereses sociales organizados y las coaliciones electorales que de otro modo impulsan la política. En este sentido, el aprendizaje social se considera una dimensión de la hechura de políticas públicas en la que se confirma la autonomía del Estado transversalizado por los factores sociales más que los que toman lugar dentro del Estado.

En este contexto, Hall (1993), analiza las propuestas centrales del modelo de aprendizaje convencional, discutiendo acerca de cómo se debería concebir la relación entre las ideas y la hechura de las políticas y analizando como dichas ideas, cambian detrás de las políticas además de investigar si el proceso de aprendizaje social obedece a una naturaleza incremental.

El aprendizaje social posee tres características centrales: 1) entre los principales criterios que afectan el desarrollo de una política en el tiempo t_1 , se encuentra la política en el tiempo t_0 ,

estableciendo que, dentro del aprendizaje social, el aspecto más importante es la política anterior en sí misma; es decir que la política posee menor correlación con las condiciones sociales y económicas que con las consecuencias de una política pasada, considerando además que los intereses e ideales que tienen los hacedores de políticas públicas en un determinado momento, están fuertemente ligadas a los legados de políticas que se hayan realizado previamente. 2) Los actores que incentivan el proceso de aprendizaje, son considerados expertos en el campo o sector particular de política y por tanto son clave en la construcción del proceso de política, sea que su rol sea dentro en el ámbito público o desde otro ámbito ajeno al gubernamental. 3) Especifica que el Estado es capaz de actuar de manera autónoma frente a la presión de la sociedad.

Como parte del estudio de la noción de aprendizaje social, Hall (1993) propone que el aprendizaje sucede cuando los sujetos asimilan información nueva, incluyendo aquella con base en experiencias pasadas y las que se aplican a sus acciones subsecuentes. Este aspecto es relevante en el análisis de políticas públicas porque al examinar las transformaciones que las políticas han sufrido en el tiempo, se pueden observar los parámetros de aprendizaje social implícitos en el cambio de política. El aprendizaje social es según Hall (1993), un “intento deliberado de ajuste de metas o técnicas de política en respuesta a experiencias pasadas y nueva información” (Hall 1993, 278). El aprendizaje resulta entonces oportuno, cuando los cambios de política públicas se suscitan en torno a aquel proceso, pues el mismo puede tomar diferentes formas de acuerdo con la clase de cambios políticos que se hayan desarrollado. La hechura de las políticas públicas en este contexto se centra en tres variables centrales: 1) metas generales que rigen la política en un determinado sector 2) instrumentos de políticas usados para conseguir dichas metas 3) la configuración o calibración correcta y precisa de los instrumentos. A partir de lo citado Hall (1993), plantea 3 órdenes, niveles o configuraciones en los instrumentos:

- 1) Cambio de Primer Orden: posee particularidades análogas al incrementalismo, satisfaciendo y operativizando de manera tradicional, la toma de decisiones que regularmente se relacionan al proceso de políticas.
- 2) Cambio de Segundo Orden: Plantea el desarrollo de nuevos instrumentos de política para promover el cumplimiento de los objetivos.

3) Cambio de Tercer Orden: Se refiere a un cambio de paradigma, que, por definición, nunca son comparables en términos científicos o técnicos. Se asocia a un cambio en la naturaleza del problema abordado. Las principales características:

- La sustitución de un paradigma por otro es un proceso más sociológico que científico que involucra juicios en el ámbito político. El resultado obtenido dependerá del posicionamiento de los interesados dentro del ámbito institucional para aplicar sus paradigmas.
- La transformación del paradigma depende de la autoridad lo cual implica un cambio significativo en el lugar de la autoridad sobre la política.
- La evolución del paradigma está en función de la experiencia de las políticas y sus fallas. Un paradigma de política se ve amenazado por la aparición de anomalías como desarrollos no comprensibles como “rompecabezas dentro del paradigma” (Hall 1993, 280).
- El movimiento entre un paradigma y otro comprende la concentración de anomalías, experimentación de formas novedosas de política y de fallas que provoquen un cambio en el lugar de la autoridad sobre las políticas e inicien una competencia entre paradigmas, que trasciendan los límites del Estado a una arena política más amplia.
- Esto solo terminará cuando los apoyadores de un nuevo paradigma aseguren su posición de autoridad sobre los hacedores de políticas públicas y son capaces de reacomodar la organización y procedimientos de operación del proceso de política para institucionalización del nuevo paradigma.

6.1. El Estudio del Cambio de la Política Pública como variable dependiente

Para la presente investigación se considera como variable dependiente al Cambio de la Política Pública de TIC, por este motivo, en el presente acápite se analiza las consideraciones teóricas del análisis del cambio de políticas públicas.

El estudio contemporáneo del cambio de política según Howlett y Cashore (2009), se fundamenta en el incrementalismo propuesto por Lindblom (1959) y la teoría de las tres órdenes de cambio de Hall (1993), determinados como “la presente ortodoxia” (Howlett y Cashore 2009, 31).

La teoría del cambio propuesta por Hall (1993), dio paso a que a través de su estudio surja una “nueva ortodoxia postincremental” (Howlett y Cashore 2009, 30) en la cual los expertos de estudio de política han aceptado la idea de poner primero en el contexto de cambio, los períodos de adaptación marginal y la transformación revolucionaria asociada a la teoría del equilibrio puntuado. En este contexto, Howlett y Cashore (2009) citan que la investigación de la presente ortodoxia, ha dado lugar a que se formulen tres premisas que permiten comprender mejor a los modelos incrementales y paradigmáticos y como se relacionan entre sí: 1) entender como las políticas de larga data que se han desarrollado de manera incremental llegaron a ser puntuadas y se han desplazado hacia un nuevo equilibrio, después del cual la formulación de políticas se ubicó en un modelo incremental. 2) Investigar la manera en la cual las estructuras institucionales duraderas de cambio de política crean los deben, deberían y no deben del desarrollo de la política 3) Entender como los cambios en subsistemas de política, interactúan con características institucionales y sirven para construir modelos generales para el desarrollo de las políticas.

Así también, la denominada presente ortodoxia, presenta cuatro elementos causales que tienen connotaciones causales, metodológicas y epistemológicas: 1) Amplia aceptación del análisis histórico del desarrollo de la política que cubra períodos anuales, de décadas o más. 2) Las instituciones políticas y sus subsistemas actúan como mecanismos primarios de reproducción. 3) El cambio paradigmático es un proceso que es una redirección de los aspectos principales de una política, mismo que se entiende que ocurre únicamente cuando las instituciones políticas son transformadas. “En ausencia de tales procesos cualquier cambio de política es hipotetizado como modelo incremental” (Howlett y Cashore 2009, 31).

En este sentido, estos elementos proveen la base actual del punto de vista tradicional del cambio de política que, en resumen, considera un proceso de institucionalización de la dependencia al sendero, que espera que exista un patrón típico de cambio (equilibrio puntuado); explicación de las razones de ocurrencia de un cambio (alteraciones en los subsistemas de creencias). Además que, según Howlett y Cashore (2009), la teoría propuesta por Hall (1993), combina de manera apropiada todos los elementos de una política en una variable dependiente simple, argumentando que todos los cambios fueron incrementales por naturaleza. La teoría de las tres órdenes de cambio reconoce que existen tres elementos de una política sujetos a variación en diferentes

escalas que pueden ser pequeñas, típicas, incrementales, largas, raras y paradigmáticas, que poseen diferente impacto para el cambio de la política.

La revisión de la literatura existente acerca del cambio de política ha dado lugar a que exista una reformulación de la vista ortodoxa debido a que se han revelado dos problemas que requieren la reformulación de dos de los pilares de construcción de la teoría tradicional del cambio. La primera se refiere a que existen modos de clasificación (taxonomías) diseñadas para medir políticas combinadas de diferentes manera o elementos de política. Segundo, estas clasificaciones de los tipos de cambios que se pueden dar en las políticas son limitadas, lo que dificulta ejecutar un análisis adecuado.

El dinamismo propio de las políticas públicas en las diferentes instancias que conlleva su proceso hace que estudiarlas sea un proceso complejo en el que inciden un sinnúmero de elementos que a la vez interactúan entre sí. El abordaje del cambio de las políticas representa un rompecabezas que puede ser estable por largos períodos, pero en ciertos momentos puede volverse cambiante de manera dramática y radical, razón por la cual resulta primordial que, para comprender el dinamismo de las políticas, se analice a detalle el proceso de dicho cambio.

Las políticas públicas poseen una naturaleza movible que se visualiza como “estrategias rutinas y adaptaciones” (Capano 2013), y para su análisis es preciso cuestionar aspectos tales como que ha cambiado, como han cambiado las políticas, cuando han cambiado y porque han cambiado, cuestionamientos que permitirán identificar a la variable dependiente de manera que se pueda comprender cual es el cambio que se dio, así como también observar y vislumbrar de manera clara como se fue desarrollando el cambio de la política; además se podrá explicar de manera más amplia porque ocurre el cambio identificado la causalidad y determinar las razones del tiempo en el cual sucedió el cambio. En este contexto, el análisis del cambio implica resolver las problemáticas en torno a los mecanismos causales, así como los marcos teóricos que deben estudiar “el problema del rol de la agencia en el cambio de política, investigando si los actores son realmente agentes de cambio o simplemente herramientas en las manos de factores estructurales” (Capano 2013, 452).

Las actuales discusiones académicas respecto del análisis de cambio de política refieren que el mismo puede visualizarse desde diferentes ópticas y perspectivas, existiendo una variedad de combinaciones de marcos teóricos que vinculan las aproximaciones epistemológicas y teóricas disponibles.

Una institución determinada que puede ser una sociedad, comportamiento humano, ente político, etc., ha cambiado cuando ha existido un periodo comprendido entre el tiempo t y el tiempo t_1 , en el que se puede evidenciar que ha existido un cambio en sus propiedades más intrínsecas (Capano 2009, 9), en donde es preciso identificar y explicar la persistencia del objeto de análisis.

“Cualquier teoría de cambio debe ser capaz de contar con consistencia y cambio” (Capano 2009, 9).

Con base en la revisión de la teoría de las tres órdenes de cambio, Howlett y Cashore (2009) proponen la operacionalización y medición de la variable dependiente en los estudios del cambio de política, a través de la combinación de diversidad de procesos de cambio en elementos particulares de la política.

El análisis del cambio de política implica la revisión de criterios epistemológicos, teóricos y metodológicos (Capano 2009, 8), a fin de definir el marco teórico más apropiado para explicar el cambio de la política pública que se está analizando.

7. Difusión de Políticas

La innovación de política ocurre cuando un gobierno, una legislación nacional, una agencia estatal, una ciudad, adoptan una nueva política. El ímpetu para una innovación de política puede venir desde el politics, a través de grupos de interés dentro de un Estado quienes empujan la adopción de un nuevo esquema de política pública o a través de fuerzas electorales o institucionales que afectan la probabilidad de adopción.

La presión de la innovación puede venir también de fuerzas externas a través de la difusión de innovaciones desde un gobierno a otro; lo que es conocido como difusión de políticas.

El desarrollo de la literatura de difusión de política se ha enfocado en el estudio de los procesos en los cuales toma lugar la difusión, enfocándose en factores que la habilitan o la impiden, incluyendo en el análisis el éxito que ha tenido la política, los empresarios de política y el proceso de iniciativa. En este contexto es preciso anotar que los empresarios de política constituyen una clase identificable de actores políticos. Según Mintrom (1997) los empresarios de política son personas que buscan iniciar un cambio de política a través de intentar obtener apoyo para ideas de innovación política a través de diferentes mecanismos o actividades para promover sus ideas, las cuales incluyen la identificación de problemas, dando forma a los debates de política y construyendo coaliciones.

Además, el estudio de la difusión de política busca explicar como un segundo gobierno adopta una política debido a que un primer gobierno la implementó para lo cual se emplean cuatro mecanismos de difusión tales como aprendizaje, competencia económica, imitación y coerción. El primer mecanismo de difusión de política denominado como aprendizaje “es el proceso que lleva a los estados a ser llamados laboratorios de democracia” (Shipan y Volden 2008, 841). Se ejecuta a través de la observación de las políticas y el impacto de estas de manera que los hacedores de política pueden aprender de las experiencias de otros gobiernos.

El proceso de aprendizaje se lleva a cabo cuando confrontados con un problema, los encargados de tomar decisiones simplifican las tareas de encontrar soluciones a los problemas públicos, escogiendo una opción que ya ha sido probada de manera exitosa en otro contexto, determinando de esta manera si una política previamente adoptada, ha mostrado resultados exitosos donde fue implementada.

De acuerdo con Shipan y Volden (2008), la hipótesis de aprendizaje se resumen en que la probabilidad de una ciudad adopte una política se incrementa cuando la misma es implantada ampliamente por otras ciudades.

El segundo mecanismo denominado como competencia económica, se lleva en conjunto con el aprendizaje puesto que permite explicar las adopciones iniciales; mientras que la competencia económica explica únicamente los pactos subsecuentes.

Según Shipan y Volden (2008), la competencia económica puede llevar a la difusión de políticas con efectos económicos entre jurisdicciones. La hipótesis de la competencia económica señala “la probabilidad de una ciudad de adoptar una política decrece cuando existen externalidades económicas negativas desde que la adopción en ciudades cercanas e incrementa con externalidades positivas en ciudades cercanas” (Shipan y Volden 2008, 842).

Un tercer mecanismo de difusión es la imitación que tiene sus raíces en la psicología social y en los estudios de difusión de innovaciones entre múltiples campos de estudio.

La imitación involucra copiar las acciones de otros a fin de parecerse a otro. La hipótesis de la imitación radica en la probabilidad de una ciudad adoptando una política se incrementa cuando el más grande vecino cercano, adopta las mismas políticas.

El cuarto mecanismo de difusión es la coerción que, en el contexto internacional puede identificarse con los países que pueden ejercer coerción unos a otros a través de prácticas de comercio y sanciones económicas.

8. Enfoques de redes de política

El análisis de las redes de política tiene como premisa la definición planteada por Heclo (1978) que conceptualizó a las redes de asuntos como colectividades que intercambian información respecto de aspectos diversos referentes a las políticas públicas, y dentro de las cuales existe un conocimiento homogéneo de los aspectos particulares de la política y de las problemáticas inmersas en la misma, sin que sea necesario que existan consensos acerca de los aspectos que se discuten.

El modelo general de análisis de redes de política según Wu y Knoke (2013), intenta comprender como las relaciones entre actores involucrados en la hechura de políticas determinan los resultados de decisiones de políticas de índole colectiva; para este objetivo, el análisis de redes de política hace uso de dos elementos. El primero se refiere a identificar cuáles son los actores relevantes involucrados en el proceso de hechura de las políticas. “Aunque las políticas son propuestas debatidas y adoptadas por los legisladores y otras entidades de gobierno, los actores

extra gubernamentales como las organizaciones no gubernamentales, grupos de interés e individuos influyentes suelen incidir en las políticas” (Wu y Knoke 2013, 153). En segundo lugar, es necesario describir las clases de interacciones sociales que ocurren entre actores durante el proceso. Este marco analítico provee de elementos para describir las dimensiones de la red social de la hechura de políticas públicas y además que facilita responder cuestiones de investigación relativas al análisis de redes sociales tales como: ¿Cómo se forman las redes?, ¿cómo y porque persisten en el tiempo?, ¿y Como cambian las redes de política?

Las redes de política según Knoke (1993), son estructuras sociales definidas como modelos estables de relaciones entre actores. Mientras que Klijn (1998) las define “como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que toman forma alrededor de los problemas y los programas de política” (Klijn 1998, 5), definiendo este último que el marco analítico de redes de políticas públicas se fundamenta en teorías y conceptos seminales de la ciencia política en las que se usó como base los preceptos determinados en otras ciencias sociales; además, el enfoque de la teoría inter-organizacional y los subsistemas y comunidades de política, son sumamente importantes para este enfoque.

Por su parte, Wu y Knoke (2013) definen que el análisis de redes sociales se conforma de teorías y métodos para investigar las relaciones de orden estructural que existen entre actores sociales y para poder explicar de manera adecuada dichas conexiones. Determinando además que “las redes sociales son grupos de actores (grupos, personas, organizaciones, naciones) y una o más relaciones que los conectan” (Wu y Knoke 2013, 154). Así, las redes de política son un subconjunto de las redes sociales en las cuales las relaciones primarias entre actores rodean inequidades en el poder.

Los elementos principales de las redes de políticas son, de acuerdo con Knoke (1993) y Knoke y Yang (2008), son los actores sociales que son considerados como las unidades mínimas en el enfoque, mismos que pueden ser individuos, grupos, organizaciones u otros colectivos. “Únicamente dimensiones específicas de un actor son usualmente relevantes para una red particular” (Knoke 1993, 165). Las relaciones, son definidas como las conexiones producto de las interacciones entre actores sociales en donde se intercambia algún aspecto de significancia. La

parte operativa de cualquier red es la combinación de los actores y sus relaciones que en conjunto definen las posiciones en una estructura social y la manera en la cual estas posiciones interactúan entre ellas.

Otro elemento, atañe al poder político que para Knoke (1993), es un aspecto de la interacción real existente entre un conjunto de actores en el que uno de ellos manipula la conducta de los demás de acuerdo con dos clases de incidencia: influencia o dominación. La influencia requiere que necesariamente un actor transfiera de manera intencional información a otro de manera que esta acción incentive o altere las acciones del último. En este sentido, a fin de que ocurra la influencia, debe existir un canal para transmitir la mencionada información entre quien influencia y quien será influenciado. Mientras que la dominación, es una relación de poder en la cual un actor controla el comportamiento de otro a través de un incentivo o de una amenaza. “Cuando la influencia y la dominación toman lugar simultáneamente dentro de la relación entre dos actores, toma la forma de poder autoritativo” (Knoke 1993, 167).

El concepto de dominio de política se determina en base a una construcción social realizada por actores político. “Un dominio de política se define como cualquier subsistema político” (Wu y Knoke 2013, 155), entre los que se pueden encontrar los sectores de educación, agricultura, defensa, telecomunicaciones, bienestar, entre otros.

En este contexto, se anota que las teorías de redes asumen tres aspectos básicos acerca de las influencia mutua entre actores, de acuerdo a lo citado por Wu y Knoke (2013), la primera refiere que la estructura social de cualquier sistema complejo representa un sistema muy estable de interacciones reiteradas que conectan a los actores entre sí; la segunda, se refiere a las relaciones sociales como unidades explicativas de análisis, más que los atributos y características de los actores individuales y tercero, las percepciones, actitudes y acciones de los actores, son formadas por redes múltiples estructurales dentro de las cuales se constituyen y en reacción a éstos comportamientos se pueden modificar las estructuras de las redes.

Knoke y Yang (2008), por otro lado, definen a las estructuras sociales como “regularidades en los patrones de relaciones entre entidades concretas” (Knoke y Yang 2008, 8). En el análisis de

redes, se asume que los actores reciben influencias del contexto y de los demás actores debido a que las relaciones tienen un carácter situacional. Así mismo, los objetivos centrales del análisis de redes involucran la medición y representación de las relaciones estructurales existentes entre los actores de manera precisa tratando de explicar las causas de su ocurrencia y sus posibles consecuencias.

9. Modelo de análisis

A través de la revisión de la literatura y los enfoques para explicar el cambio de las políticas públicas, en la presente sección se abarcan las teorías bajo las cuales se realizará el presente trabajo de investigación en el cual la variable dependiente es el cambio de la política pública de TIC y la variable independiente constituyen las creencias programáticas de las redes de política pública que promovieron e influenciaron la selección de instrumento para operativizar el cambio.

A fin de estudiar las particularidades de la variable dependiente, se eligió la teoría de las tres órdenes de Hall (1993) para caracterizar dicho cambio; mientras que para el estudio de la variable independiente, se adopta la teoría de Marsh y Smith (2000) así como el modelo ideacional propuesto por Kisby (2007), que faculta el rastreo de ideas programáticas de los actores involucrados.

Para el análisis e investigación entre variables dependiente e independiente, se hace uso del enfoque de redes de política ya que permite explicar desde un enfoque teórico y metodológico como operan tanto el contexto con las redes de actores para influir en el cambio de la política y como el resultado influye en el contexto y los actores inmersos dentro del proceso de formulación de las políticas públicas.

9.1. El modelo genérico de hacer política

El modelo propuesto por Knoke (1993) sugiere que el mismo puede aplicarse a cualquier sistema social que contenga diversos actores sociales cuyas acciones estén orientadas hacia un conjunto de decisiones colectivas enmarcadas en el dominio de política. Los límites del dominio de política deben determinarse en función de cuestionarse acerca de si los intereses y actividades de los actores deben ser considerados por otros participantes (relaciones de influencia o

dominación); si el resultado de una decisión acerca de un problema tendrá un impacto en cualquiera de los actores participantes; considerando que, si los dos aspectos no son viables, no es factible realizar un análisis del rol de los actores dentro de la red.

En este sentido, si el dominio de política se puede identificar entonces los conceptos centrales dentro del modelo genérico son “actores, relaciones, acciones, y eventos” (Knoke 1993, 168). En este modelo, una acción se considera un comportamiento o conducta realizado por un actor o conjunto de actores para cambiar las relaciones de poder en un dominio determinado, con el fin de asegurar un resultado más favorable en el resultado en los eventos de interés de los actores. Dichas acciones pueden constituirse en movilización, publicidad o lobby. Mientras que los eventos, constituyen “propuestas concretas para solucionar problemas en el dominio” (Knoke 1993, 169), que serán decididos por un organismo que realiza políticas. Los eventos en este modelo pueden ser programas o iniciativas, asignaciones y reglas.

La proposición básica de este modelo es que:

(...) los actores del dominio de política intentan usar sus relaciones con otros actores para traer suficiente influencia y recursos de dominación, para soportar en las autoridades encargadas de la decisión de un evento de política, con la intención de incrementar la probabilidad de que estas autoridades produzcan un resultado favorable para los intereses de los actores (Knoke 1993, 160).

En este modelo conceptual, las estructuras sociales más significativas constituyen posiciones ocupadas conjuntamente, en las que un subconjunto de actores del dominio definidos por sus intereses en un evento al tomar una postura y las relaciones entre ellos.

El embudo de movilización permite mostrar como algunas posiciones movilizadas pueden ser consideradas en el contexto de una disputa política, hasta que es factible encontrar una solución, mientras que las demás van filtrándose. En este modelo, los actores colectivos y sus acciones se disparan ante un determinado evento. En la parte superior del embudo, se ubican individuos y colectivos que poseen intereses identificados. El 90% se encuentra desinteresado e inmovilizado. En el segundo componente, se hallan grupos de interés que observan que sus beneficios podrían estar en juego, mientras que más de la mitad permanecen pasivos; la mayor

parte dilucidará sus predilecciones cuando las opciones están definidas. En la tercera parte del embudo se encuentran asociaciones con membresías envueltas con una agenda central. La cuarta parte del embudo corresponde a las arenas institucionales que son el escenario de decisiones definitivas o posteriores.

9.2. El modelo dialéctico de Marsh y Smith

Dentro del contexto del análisis de redes de políticas, es preciso citar que el modelo dialéctico propuesto por Marsh y Smith (2000), define que las redes de política permiten la explicación de cualquier resultado de política determinando a las redes o estructura de las redes, como variables independientes y los resultados de política como variables dependientes. El modelo se fundamenta en un concepto de relación dialéctica, entendido como una interacción entre dos variables, en la que una afecta a la otra en un proceso continuo. La visión propuesta en este modelo consiste en evidenciar que la representación de la relación entre las redes de políticas y los resultados de políticas no es estática ni unidireccional, sino que mantiene aspectos de interacción y dinamismo. El modelo ubica tres elementos esenciales que permite operativizar el análisis de las políticas públicas mediante este enfoque:

Estructura y Agencia

Los agentes interpretan las estructuras y toman decisiones, siendo las citadas estructuras las que definen la manera en que se deben realizar dichas interpretaciones. El modelo considera que las redes pueden imponer condicionamientos debido a que son estructuras que están sujetas a cambios y prescriben roles que los actores desarrollan. Así también, las redes están en capacidad de institucionalizar creencias, interpretaciones o maneras de comportarse. Los agentes son los encargados de realizar cálculos estratégicos y tomar decisiones de acuerdo con lo definido por las estructuras, a la vez que negocian en función de sus intereses generando condiciones para cambiar o mantener su situación en la red, a la vez que están en la capacidad de redefinir la estructura de la red. Un aspecto relevante es que las explicaciones referentes a cambios deben considerar la acción de los agentes, enfatizando en la importancia de examinar tanto la estructura como la agencia en cualquier explicación adecuada del cambio de política.

Red y Contexto

Permite explicar los cambios en la red mismos que dependen de los cambios de política (contexto), determinando que existen factores exógenos y endógenos que es necesario investigar. El modelo define que hay una relación dialéctica entre el contexto y la red donde se encuentra situada, así también que los cambios pueden ser representados como factores exógenos. Estos factores del contexto se encuentran dialécticamente relacionados con la red y sus interacciones.

Red y Resultados

Se especifica que las redes inciden en los resultados, aspecto que puede realizarse a través de tres maneras: a) incentivan modificaciones en la membresía de la red y los recursos b) influyen en la estructura de la red c) afecta a los agentes.

9.3. Modelo Ideacional de Kisby

Kisby (2007) cuestiona el modelo de (Marsh y Smith 2000), estableciendo que el mismo no considera el rol de las ideas para explicar la formulación de las políticas públicas, puntualizando en la relevancia del análisis de la posición estructural de diferentes actores de la sociedad civil. Además, el autor sugiere que la razón por la que algunas ideas son dominantes es debido a la existencia de intereses particulares, estableciendo que existe una compleja relación entre intereses, ideas y políticas públicas añadiendo que es importante examinar el contexto estructural dentro del cual se está implementado la política. Es decir, los intereses particulares tienen una posición privilegiada para influir en las decisiones políticas al igual que la interacción entre los contextos estructural e ideacional, permitiendo además dichos intereses, explicar cambios específicos de políticas públicas y observar cambios más pequeños a diferencia del cambio paradigmático propuesto por P. A. Hall (1993).

Kisby (2007) argumenta que una disimilitud de características ideacionales en el Modelo Dialéctico de Marsh y Smith (2000) de redes de políticas, añade valor significativo a su análisis tomando cierta clase de ideas, determinadas como “creencias programáticas” (Kisby 2007, 71), que pueden constituirse en factores causales, ubicando que el modelo dialéctico no otorga demasiada atención en el análisis del rol de las ideas dentro del proceso de hechura de políticas, refiriendo que las mismas no deberían ser tratadas como simples dispositivos retóricos, sino más

bien situarlas en un entorno macro, ideológico de los cambios de paradigma.

En este sentido, Kisby (2007) plantea una variación del modelo dialéctico de Marsh y Smith argumentando que el mismo explica la manera en que fue introducida una política pública pero no explica el porqué, motivo por el cual plantea un modelo ideacional que complementa al modelo dialéctico. Según el autor, las ideas tienen un rol importante agregando que muchos autores fallaron en explicar la manera en la cual las ideas pueden influir como mecanismo causal. Por ello, citando a Berman (1998), propone la importancia de las ideas o creencias programáticas en las políticas públicas definiendo que las mismas no son ideologías ni posturas de políticas públicas sino más bien representan una mezcla de afirmaciones, teorías y metas, puntualizando que tampoco constituyen visiones del mundo, sino que proporcionan un marco conceptual dentro del cual es posible realizar una formulación de programas de acción, permitiendo a los actores desarrollar propuestas de políticas específicas.

El relato ideacional de Berman se refiere a que “los actores persiguen los fines particulares postulados como primordiales por las ideas que sostienen” (Kisby 2007, 82), estableciendo que para que un analista de políticas considere a las ideas o creencias programáticas como variables independientes, debe demostrar que en un período de tiempo dado, una idea ha alcanzado vida propia con independencia del contexto en el cual fue formulada, así también es importante demostrar la influencia de las ideas y los mecanismos mediante los cuales influyeron en los resultados de política.

El modelo ideacional planteado por (Kisby 2007), trata las creencias programáticas como variables independientes, las redes de políticas como variables intermedias y los resultados de políticas como variables dependientes. La revisión de la incidencia de las ideas en la política del gobierno requiere de un examen de la manera en que las ideas específicas han sido determinantes para los actores clave en momentos clave y como ha sido su influencia en el proceso de toma de decisiones. Así también, las ideas deben estar institucionalizadas para que tengan un impacto en el resultado de las políticas.

El autor concluye señalando que la influencia que las ideas particulares tengan en la política

gubernamental dependerá de la medida en que se vaya implementando una red de políticas en torno a dichas ideas y en qué medida se incorpore la red de toma de decisiones del gobierno. Con el objeto de abordar la razón y la forma de introducción de una política puntual es necesario analizar los factores ideacionales: 1) el contexto ideacional en el que operan los actores clave 2) la influencia de las creencias programáticas en las acciones de los actores que conforman la red de políticas.

A partir de lo planteado, (Kisby 2007) propone el modelo ideacional en el cual es posible conocer que la razón por la que se introdujo una política pública se fundamenta en que determinadas creencias programáticas tomen vida por sí mismas y lleguen a tener influencia en los resultados de la política a través de los actores que componen la red agregando además que su interacción debe analizarse de manera empírica.

10. Selección de Instrumentos

La selección de los instrumentos es abordada por Bressers y O'Toole (1998) quienes estudian la manera en que las características de las redes de política influyen en la probabilidad de que se seleccionen varios tipos de instrumentos durante el proceso de formulación de la política. Los autores usan la noción de la red para definir el patrón de relación entre la autoridad gubernamental (como agencia o ministerio) y el conjunto de actores definidos como grupo objetivo hacia el cual se encuentran dirigidos los esfuerzos de dicha autoridad del gobierno. El análisis propuesto por dichos autores permite evidenciar el esquema respecto del cual las características de la red pueden contribuir en la explicación de las características de los instrumentos de políticas. El enfoque teórico desarrollado por Bressers, se basa en un conjunto de hipótesis entre los tipos de instrumentos de políticas y las características generales de las redes integradas por el gobierno y grupos destinatarios definiendo que un instrumento puede ser potencialmente seleccionado durante el proceso de formación de políticas en función de su aporte en el mantenimiento de las condiciones existentes de la red.

11. Metodología

En la presente sección se presentan los elementos metodológicos que se emplearán en la investigación propuesta tomando en consideración que la misma tiene un carácter deductivo pues

prevé la verificación de una teoría a través de la selección de un caso empírico motivo por el que a fin de validar que se cumpla la hipótesis planteada, se hará uso de los métodos de estudio de caso.

11.1. Determinación de Variables

Considerando la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación, se definen las siguientes variables:

Variable Dependiente: Cambio de la política Pública de TIC en Ecuador hacia un enfoque inclusivo y de derechos.

Variables Intermedias: Redes de Política con capacidad de selección de instrumentos

Variables Independientes: Instrumentos seleccionados para operativizar el cambio de la política.

11.2. Selección de Caso

De acuerdo con George y Bennet (2004) “un caso de estudio es un aspecto muy bien definido de un episodio histórico que un investigador selecciona para su análisis más que el evento histórico en sí mismo” (George y Bennet 2004, 18). “El análisis del estudio de casos busca identificar los casos que reproducen las características causales relevantes de un universo más grande y proporcionan una variación a lo largo de las dimensiones del interés teórico (influencia causal)” (Gerring 2007, 88).

En el estudio de casos, se identifican cuatro ventajas que facilitan examinar una hipótesis y son útiles para el desarrollo de teorías: 1) potencial para ejecutar alta validez conceptual 2) procedimientos fuertes para fomentar nuevas hipótesis 3) valor como medios útiles para examinar detalladamente los roles hipotéticos de los mecanismos causales en el contexto de casos individuales 4) la capacidad de dirigir complejidad causal.

Así también, existen posibles desventajas o trampas de los estudios de caso. Según George y Bennet (2004), algunos aspectos a considerar y que ocurren de manera recurrente “incluyen el problema de la selección de caso; el intercambio entre parsimonia y riqueza; y la tensión entre efectuar una alta validez interna y buenas explicaciones históricas de casos particulares versus hacer generalizaciones que aplican a amplias poblaciones” (George y Bennet 2004, 34).

Las limitaciones se refieren a la incapacidad de prestar juicios en la frecuencia o representatividad de casos particulares y una débil capacidad de estimar el efecto causal promedio de variables para una muestra, estando en las limitaciones potenciales la indeterminación y falta de independencia de los casos.

El análisis de estudio de caso según Gerring (2007), se enfoca en un pequeño número de casos que esperan proveer insumos acerca de las relaciones causales entre una muestra de casos. “El gran análisis de casos cruzados y el análisis de estudios de casos tienen como objetivo identificar casos que reproducen las características causales relevantes de un universo más grande (representatividad) y proporcionan variación a lo largo de las dimensiones de interés teórico (influencia causal)” (Gerring 2007, 88), en donde los procedimientos de selección deben ser intencionales o no aleatorios.

En este contexto, se identifican nueve tipos de estudios de caso: típico, diverso, extremo, desviado, influyente, crucial, vía, más similar y más diferente.

Caso Típico

El caso típicos se define como ejemplos típicos de alguna relación entre casos y hacen uso de una “una técnica de bajo residuo” (Gerring 2007, 89) y usa la prueba de hipótesis. Para que un caso de estudio proporcione información acerca de un fenómeno, el mismo debe ser representativo de un conjunto amplio de casos.

Caso Diverso

Por definición adoptan todas las posibilidades de variación en las variables dependientes e independientes. En relación con la técnica de casos cruzados, esta tipología puede ser calculada a través de valores categóricos, desviaciones estándar en variables continuas o combinaciones de valores para lo cual hace uso de hipótesis o pruebas de hipótesis. Con relación a la representatividad, los casos diversos pueden representar la variación completa de la población.

Caso Extremo

Este tipo de casos ejemplifican valores extremos o inusuales en las variables dependiente e independiente tomando como referencia los parámetros de distribución. En relación con la técnica de casos cruzados se toma un caso que se encuentra a muchas desviaciones estándar de la media de X_1 o Y . El uso es para generación de hipótesis poseyendo una representatividad factible solo en comparación con una muestra más grande de casos.

Caso Desviado

Estos casos se determinan como aquellos en los cuales existe alguna desviación en la relación entre casos. Se determinan como casos atípicos y son usados para generaciones de hipótesis para el desarrollo de nuevas explicaciones de Y . Según Gerring (2007), la representatividad de este tipo de casos, es posible determinarla al concluir el estudio de caso, lo que puede corroborarse mediante una prueba de casos cruzados, que incluye una hipótesis general (una nueva variable) basada en la investigación del estudio de caso. Si el caso es ahora un caso, puede considerarse representativo de la nueva relación.

Caso Influyente

Por definición, este tipo de casos poseen configuraciones influyentes de las variables independientes. Permiten realizar prueba de hipótesis a fin de verificar el estado de los casos que podrían influir en los resultados de un análisis de casos cruzados. Este tipo de casos no posee representatividad.

Caso Crucial

En este tipo de casos poseen más o menos probabilidades de mostrar resultados dados. Para lo cual como técnica de casos cruzados usa la evaluación cualitativa de importancia relativa. Estos casos son usados para confirmar pruebas de hipótesis y su representatividad es evaluable a través de referencias a expectativas acerca del caso a estudiar.

Caso Vía

Se definen como los casos en los cuales es probable que una variable independiente y no otra haya causado un resultado positivo en la variable dependiente. Se usa para sondeo o investigación

de mecanismos causales y la representatividad del caso se evalúa a través de revisar los resultados de los casos elegidos.

Caso Más similar

Se definen como aquellos casos que poseen similitudes en variables específicas distintas de la dependiente y la independiente, y emplean como técnica de casos cruzados al emparejamiento. Estos casos permiten la generación de hipótesis o pruebas de hipótesis, así como su representatividad puede ser evaluada a través de examinar los resultados de los casos seleccionados.

Caso Más diferente

Este tipo de casos se definen a partir de sus diferencias en variables específicas que no sean X1 e Y. Su uso facilita la generación de hipótesis o pruebas de hipótesis (eliminando causas deterministas). Y su representatividad es evaluada examinando los resultados de los casos elegidos.

Con estos antecedentes teóricos, es preciso señalar que a nivel mundial un gran número de países adoptaron los Principios y Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), generando Agendas Digitales para la generación o construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, aspecto que pudo evidenciarse en América Latina y el Caribe en donde se lanzaron iniciativas que en muchos países comenzaron en la década de los 90's y se fortalecieron a partir del año 2000 encaminadas al cumplimiento de los preceptos establecidos en dicha Cumbre, misma que detonó en Latinoamérica la necesidad de establecer premisas regionales que ayuden a los países a encaminar de mejor manera la formulación de sus políticas, la mayor parte de las cuales buscaban reducir la brecha digital, considerando dimensiones de acceso y uso de las TIC, y pretendiendo promover sus incorporación y adopción en el contexto más social.

De acuerdo con lo determinado por CEPAL (2010), en América Latina no existió una difusión o introducción eficiente de las TIC en las primeras etapas, pues no fue posible conseguir un objetivo de inclusión social. De acuerdo con datos previstos por la Comisión Económica para

Latinoamérica y el Caribe, 28 países de la región diseñaron estrategias digitales para Sociedad de la Información, mismas que en algunos casos han ido cambiando o ajustándose de conformidad con nuevos requerimientos de política pública que demandan mayores esfuerzos para reducir la brecha digital, así como la existencia de nuevos contextos políticos y sociales sucedidos en los países.

Según CEPAL (2010), los países de América Latina y el Caribe han venido realizando esfuerzos para levantar políticas públicas de TIC “con diferentes ritmos y modelos de avance, lo que refleja la existencia de distintos polos de maduración política y económica, y diferentes senderos de aprendizaje de políticas en cada país” (CEPAL 2010, 104).

El universo de casos muestra los países que han desarrollado estrategias para Sociedad de la Información, ubicando dentro de los países seleccionados aquellos que pudieran haber dado un cambio a la política o estrategia inicial hacia un enfoque de inclusión y fomento del uso de las TIC hacia grupos vulnerables.

Para ellos se definieron atributos tanto de la variable dependiente como de la variable independiente considerando que esta última se refiere a los instrumentos de política seleccionados para la implementación de la política lo que en definitiva permitirá ubicar si existe o no un cambio y tipificar su orden.

Para la selección del presente caso se adoptó los criterios especificados por (Gerring 2007) y a través de la construcción de una tabla de verdad y la metodología QCA, se determinó que el caso de estudio del cambio de la política pública de TIC en Ecuador se considera un caso desviante pues presenta los atributos de la variable dependiente pero no los de la variable independiente. Para un caso desviante, se determina que el método de casos desviados escoge los casos que, por referencia a una comprensión general de un tema (ya sea una teoría específica o sentido común), demuestran un valor sorprendente. “En todos los campos, el caso desviado está estrechamente relacionado con la investigación de anomalías teóricas. De hecho, decir "desviado" es implicar "anómalo” (Gerring 2007, 106).

Los casos desviados son determinados en función de un modelo general de relaciones causales y la desviación solo es posible explicarla en relación con un modelo general. El análisis de la selección de caso planteada en la presente investigación ha considerado que para que efectivamente ocurra un cambio, la variable independiente (selección de los instrumentos realizados por las redes de política) y la variable dependiente (cambio de la política pública de TIC hacia un enfoque inclusivo y de derechos), deben poseer ciertas características o atributos que al rastrearlas permitirán determinar la existencia o no de dicho cambio en la política.

En este contexto es importante señalar que “un estudio de caso desviante generalmente culmina en una proposición general que puede aplicarse a otros casos en la población” (Gerring 2007, 106). Los casos desviantes muestran los atributos la variable independiente pero no del resultado. Mientras que según Schneider y Rohlfing (2013), los casos típicos están alineados con la afirmación teórica de la necesidad y muestran la presencia tanto de la condición como del resultado.

De acuerdo con Gerring (2007), esta tipología de caso permite crear nuevas hipótesis que facilitan la explicación de un resultado.

Para operacionalizar la variable independiente es preciso rastrear los instrumentos seleccionados por las redes de política, considerando que un cambio de segundo orden mantiene un cambio en la jerarquía de las metas. A partir del caso seleccionado se prevé explicar como la incidencia de redes de actores con ciertas ideas y creencias programáticas pueden influir en que no exista el cambio de la política pública planteado en el discurso político.

11.3. Análisis de Redes

Desde el enfoque de redes, el análisis del cambio de la política se realizará en función de identificar las redes de política que intervienen tanto en el proceso de determinación de las metas y objetivos de política y aquella que se encuentra en el proceso de implementación. Siguiendo el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), se propone determinar cuál ha sido el rol de los actores y del contexto en el cual se desenvuelven, así como a la luz de la propuesta de (Kisby 2007) referente al modelo ideacional, analizar el rol que tuvieron las creencias programáticas en

la formulación de la política y de los instrumentos formulados así como el estudio del contexto ideacional.

De conformidad con lo propuesto por Sandstrom y Carlsson (2008), se hará uso de combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas a fin de determinar la existencia de una relación entre las características estructurales de las redes de políticas, sus capacidades y su rendimiento, con lo cual se buscará comprobar el nivel de cierre de la red (centralidad y densidad) y el grado de heterogeneidad (diversidad entre actores) que representan aspectos que afectan el rendimiento de las redes de política.

11.3.1. Análisis Cualitativo

Como parte de dicha metodología se contempla el análisis cualitativo, basado en la identificación del actor principal, identificación de relaciones entre actores, realización de entrevistas para actores estatales que formularon la política y diseñaron los instrumentos (metodología bola de nieve), codificación cualitativa a través de la cual se añaden aspectos observados en las entrevistas.

El análisis cualitativo permitirá responder a las cuestiones de cómo y porque se suscitó o no el cambio de política pública de TIC en el Ecuador facilitando la explicación de los comportamientos de los actores.

Análisis Documental

El análisis documental permite una identificación del contexto en el cual se efectuó el cambio el cambio de la política pública, así como de sus actores intervinientes, sus relaciones y factores de interacción. En el presente trabajo de investigación se plantea hacer uso de la metodología de Montpetit (2005) a través de la cual es factible realizar un identificación de actores y sus relaciones a través de una revisión bibliográfica de documentación oficial y no oficial, pues dicho autor plantea que “las redes de políticas se refieren a la estructura de las relaciones que un conjunto limitado de actores organizacionales establecen entre sí durante la formulación e implementación de políticas” (Montpetit 2005, 349).

Como parte de los documentos oficiales, se propone revisar normas, reglamentos, actas, resoluciones y demás, que atañen al proceso de la política pública de TIC; mientras que en, la información no oficial se incluye fuentes secundarias tales como artículos de prensa e informes borradores entre otros, que dan cuenta de las particularidades del proceso. Tanto la información oficial como no oficial se permite identificar los roles y características de los actores inmersos, sus discursos, ideas y creencias programáticas.

Técnica de Bola de Nieve

La técnica de bola de nieve o de muestreo de bola de nieve permite la indagación o búsqueda de actores relevantes dentro de una red, de manera de conocer sus creencias e ideas, aspecto que permite que a través de dicha indagación se puedan descubrir a otros actores que son difíciles de encontrar y que también son sujetos de ser investigados.

A través de esta técnica se prevé entrevistar a los actores relevantes de la política pública de TIC en el Ecuador de manera de determinarlos orígenes de la política, su evolución, la influencia de los instrumentos internacionales como gestores de cambio, así como otros elementos de influencia. A través de esta técnica se analizarán las interacciones de los actores especialmente dentro de la fase de selección de los instrumentos, sus agendas e incidencia dentro del proceso de decisión.

11.3.2. Análisis Cualitativo

Técnica de Grafos

Sánz Menéndez (2003), quien se refiere al análisis de redes como herramientas para la identificación de estructuras sociales que nacen de la interacción entre actores diversos, identifica la técnica de Grafos debido a que maneja un vocabulario adecuado para estructuras sociales, permite realizar operaciones matemáticas para análisis y medición de las características de las estructuras y permite la determinación de teoremas. Para la presente investigación se hará uso de dicha técnica para identificar a los actores y sus relaciones en las fases de formulación y de implementación, facilitando la identificación de sus roles dentro de la red.

Determinación de Medidas de la Red

Es relevante considerar que es importante dentro del análisis de redes, medir y establecer indicadores que den cuenta de las propiedades de esta, razón por la que en el presente trabajo de investigación se hará uso de las medidas de clausura de red, mismas que definen que tan bien se encuentra conectada la misma se hace uso de dos conceptos: 1) Densidad, que se refiere a la cohesión de la red 2) Centralidad, que define la existencia de una jerarquía que determina quien puede decidir sobre quien, en los que se define el grado de intermediación, el grado de cercanía así como el grado de centralidad.

Adicionalmente en el ámbito cuantitativo se realizará:

- Análisis de las bases de datos provistas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en lo referente al Índice de Desarrollo de Telecomunicaciones (IDI), cuyo marco conceptual pretende medir el desarrollo de las TIC en los países del mundo en 3 niveles o escenarios: 1) Preparación TIC: que refleja el nivel de infraestructura de red y acceso a las TIC 2) Intensidad TIC: refleja el nivel del uso de las TIC en la sociedad. 3) Impacto TIC: Reflejando los resultados del uso eficiente y efectivo de las TIC. Sobre la base de dichos escenarios, el IDI se divide en 3 subíndices: 1) subíndice de acceso 2) subíndice de uso 3) subíndice de habilidades. El análisis histórico del IDI permitirá contextualizar la situación ecuatoriana con su entorno subregional y global.
- Por otro lado, se analizará los datos de infraestructura de acceso provistos por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y la dimensión del uso de las TIC provisto por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Capítulo 2

Red y Contexto

1. Introducción

Como se ha mencionado previamente, la política pública de TIC en el Ecuador nace en el año 2001, y se nutre de los elementos y discursos determinados en los planes de acción y declaraciones de principios promulgados en los ámbitos mundial y regional.

El presente capítulo, tiene como objetivo ubicar el contexto previo al cambio de la política en el país, a fin de contrastar las ideas programáticas y los instrumentos de política al momento de cambio.

En primera instancia se aborda los aspectos históricos de la construcción de las políticas TIC en el Ecuador, desde la introducción del Internet en el país, la cimentación de la institucionalidad, el marco jurídico, el proceso de modernización del Estado y el rol de las empresas públicas previo a la formulación de la política en un contexto de política neoliberal, así como la función del Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (FODETEL), como instrumento para incrementar los porcentajes de penetración de los servicios de telecomunicaciones en el país.

Posteriormente se revisará los antecedentes y aspectos relevantes, declaración de principios y Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Sociedad de la Información y planes e- LAC desarrollados en el contexto de América Latina y el Caribe, y como dichos elementos influyeron o no en la conformación de la Comisión Nacional de Conectividad, como organismo encargado de la promulgación de las políticas públicas de TIC en el Ecuador, así como la influencia en el desarrollo de la primera Estrategia de Sociedad de la Información en el Ecuador conocida como Libro Blanco de Sociedad de la Información.

Todos estos elementos, nos permitirán evidenciar de manera clara como se configuró el contexto en el cual se ha venido dado la política pública de TIC en el Ecuador desde sus inicios, así como identificar las ideas programáticas relevantes de los diversos actores involucrados en el proceso.

2. Marco Institucional de las Políticas Públicas de TIC en Ecuador

2.1. Contexto Nacional: La política pública de TIC en Ecuador entre 1990 - 2007

La política TIC en el Ecuador en el período comprendido entre 1990 y 2007, comienza a institucionalizarse con la expedición en el año 1992 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, cuyo objeto consistía en regular en el país la instalación, operación, utilización y mejora de la transmisión, emisión o recepción de señales de diversa índole o naturaleza a través de hilo, medios radioeléctricos, ópticos u otros sistemas electromagnéticos, determinando la importancia de la provisión de servicios de telecomunicaciones en el país en torno a un marco legal que permita habilitar la prestación de los servicios con criterios de gestión empresarial y beneficio social, enfatizando además en la necesidad de una regulación apropiada para promover la expansión de los sistemas radioeléctricos y servicios de telecomunicaciones a la comunidad conforme los requerimientos de desarrollo social y económico del país.

La Ley categorizaba al espectro radioeléctrico, como un recurso natural de propiedad del Estado, inalienable e imprescriptible cuya gestión, administración y control correspondían al Estado. Dicha Ley estructuraba las instituciones del Estado responsables de telecomunicaciones determinando que el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), era el ente de administración y regulación de las telecomunicaciones en el Ecuador siendo el responsable de representar al país ante la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT).

El CONATEL se estructuraba como un cuerpo colegiado integrado por un representante del presidente de la República, quien ejercía su presidencia; el Jefe del Comando de las Fuerzas Armadas; el Secretario General del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)¹; el Secretario Nacional de Telecomunicaciones; el Superintendente de Telecomunicaciones; las Cámaras de Producción; y, el representante legal del Comité Central Único Nacional de los Trabajadores de EMETEL, estableciendo entre las competencias del CONATEL la emisión de políticas de telecomunicaciones.

¹ Posteriormente, debido a la aprobación de la Ley de Modernización del Estado, se transforma en el Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM

Así también, la Ley determinaba la creación de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL), como el ente encargado de ejecutar las políticas del sector de telecomunicaciones en el Ecuador, con competencias enmarcadas en el ámbito de la gestión y administración del espectro radioeléctrico, la suscripción de contratos de concesión para explotar servicios de telecomunicaciones, entre otros aspectos. Además de la creación de la Superintendencia de las Telecomunicaciones (SUPERTEL), con atribuciones referentes al control del sector de las telecomunicaciones.

En este sentido, se identifica que la Ley emitida en el año 1992, determinaba tres niveles de instituciones encargadas de las políticas de telecomunicaciones en el Ecuador, siendo el CONATEL la instancia de definición de políticas públicas, normativas o estándares regulatorios, mientras que la SENATEL constituía la entidad de nivel de ejecución de dichas políticas y un tercer nivel donde se ubica la SUPERTEL, como la entidad encargada de la realización de acciones de supervisión y control de los actores partícipes en el sector y que actuaban en las actividades de telecomunicaciones.

Según lo citado por Scartascini y Tommasi (2013), las instituciones son estructuras y mecanismos que regulan la conducta de los individuos comprendiendo además formas de organización del gobierno y la burocracia. En este contexto, la Ley Especial de Telecomunicaciones emitida en el año 1992, constituye una institución sectorial que define la manera en que deberán comportarse los actores inmersos en el sector y define además los mecanismos de funcionamiento de los entes responsables del sector y el ámbito burocrático, lo que ratifica además el precepto citado por Peters (1999), que define a las instituciones como reglas y rutinas interconectadas entre sí que delimitan o restringen los modos de interacción entre roles y situaciones.

Un hito relevante dentro de la descripción de la institucionalidad de telecomunicaciones en el Ecuador, constituye la expedición en el año 1993 de la Ley de Modernización y Privatizaciones del Estado, publicada a través de Registro Oficial Nro. 349 de 31 de diciembre de 1993 (Ley Nro. 50) y expedida con el objeto de regular entre otros aspectos, la prestación de los servicios públicos y las actividades económicas que realiza el sector privado a través de la

desmonopolización y la libre competencia creando de esta manera, el marco normativo para la transformación del sector público. En esta instancia, se crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la Comisión de Modernización de las Telecomunicaciones.

Mediante Registro Oficial Nro. 770 de 30 de agosto de 1995, se promulga la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada, (Ley Nro. 94), con la cual se transforma a EMETEL en sociedad anónima y se traspasa sus acciones al Estado, a través de una entidad denominada Fondo de Solidaridad. La Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada determinaba en el artículo 38, el Régimen de Libre Competencia en el que se señala que:

(...) todos los servicios de telecomunicaciones se brindarán en régimen de libre competencia, evitando los monopolios, prácticas restrictivas o de abuso de posición dominante, y la competencia desleal, garantizando la seguridad nacional, y promoviendo la eficiencia, universalidad, accesibilidad, continuidad y la calidad del servicio (Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada 30 de agosto de 1995, Registro Oficial 770, 14).

La Ley determina además la obligación de expedir un Reglamento para otorgamiento de concesiones de los servicios de telecomunicaciones, que se brindarán bajo el régimen de libre competencia, señalando que dicho Reglamento debe contener las disposiciones para crear un Fondo para el desarrollo de las telecomunicaciones en áreas rurales y urbano marginales mismo que será financiado por los prestadores de telecomunicaciones a través de aportaciones en función de sus ingresos.²

En el año 1998 se aprueba una nueva Constitución en el que se determina que el Ecuador es un estado social de derecho y establece como parte de sus bases principales, la preservación del crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio

² La Ley para la Transformación Económica del Ecuador - Trolebús, dispone en su Artículo 58 la Reforma al Artículo 38 de la Ley Especial de Telecomunicaciones la expedición del Reglamento para otorgar concesiones de los servicios de telecomunicaciones a través del régimen de libre competencia, estableciendo además que el mismo debe contar con las disposiciones para crear el Fondo para el Desarrollo de las telecomunicaciones en áreas rurales y urbano marginales mismo que deberá ser financiado a través de los aportes de los operadores de telecomunicaciones en función de los ingresos que posean.

colectivo. Dentro del Artículo 244 se define que, dentro del sistema de economía social de mercado, al Estado le corresponde entre otros aspectos la promoción del desarrollo de actividades y mercados competitivos, el impulso a la libre competencia y la sanción a prácticas monopólicas y algunas otras que la impidan y las distorsionen. Además, en el numeral cuatro del mismo artículo, se determina el rol del Estado en la vigilancia de las actividades económicas a fin de que cumplan con la Ley, así como regularlas y controlarlas teniendo como objetivo alcanzar el bien común.

El numeral cinco del mismo Artículo determina que el Estado deberá crear infraestructura física, científica y tecnológica, así como dotar de servicios básicos para el fomento del desarrollo. Mientras que el numeral siete, establece que la explotación racional de los bienes de dominio exclusivo del Estado, tales como el espectro radioeléctrico, podrá ejecutarse de manera directa o con la participación del sector privado.

El Artículo 245 de la Constitución vigente desde el año 1998, establece la manera de organización de la economía ecuatoriana, sobre la base de la convivencia y concurrencia de los sectores privado y público, instaurando la posibilidad de que empresas tanto del ámbito público, privado, mixto, comunitario o de autogestión puedan prestar bienes o servicios bajo los parámetros de regulación, supervisión y control del Estado.

Por otro lado, en el artículo 247 de la Constitución se define que es facultad exclusiva del Estado la concesión del uso de espectro radioeléctrico, determinando que en su asignación debe existir igualdad de condiciones definiendo que son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables.

El Estado deberá garantizar que las telecomunicaciones prestadas bajo su control y regulación se brinden bajo principios de eficiencia, responsabilidad universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad velando porque los precios o tarifas sean equitativos.

De esta manera se inicia la instrumentación de políticas públicas, planes, proyectos y estrategias enmarcadas en lo determinado en la Constitución Política del Ecuador vigente desde el año 1998

que determina en su artículo 249 la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios públicos entre los que se encuentran las telecomunicaciones, señalando que podrá prestarlos por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria u otras formas contractuales de conformidad con lo establecido en la ley. Además, se determina que el Estado debe asegurar que los servicios públicos prestados bajo su regulación y control responden a criterios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad, calidad con precios y tarifas equitativas.

De manera adicional es preciso anotar que, la Constitución aprobada en el año 1998 definió en el Artículo 250 que el Fondo de Solidaridad sería un organismo autónomo cuyo rol sería el combate a la pobreza y la supresión de la indigencia. Su capital provendría de recursos económicos generados a partir de empresas y servicios públicos tales como ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A.

El mercado de las Telecomunicaciones en el Ecuador: Antecedentes Históricos

Las telecomunicaciones han venido evolucionando en el tiempo de conformidad con el avance que la tecnología ha tenido. Desde el primer mecanismo de comunicación como el telégrafo implementado en el siglo XIX, y en donde el Estado estableció como política pública que la velocidad de las comunicaciones contribuía o ayudaba a progresar al pueblo y a conservar el orden público en general, se promovió la instalación de sistemas telegráficos financiados con el presupuesto estatal en sitios estratégicos como carreteras, con el objeto de incentivar su uso y alcanzar el objetivo de política planteado. En aquel entonces, se instaló además el primer cable submarino en las costas de la ciudad de Guayaquil.

El primer mensaje telegráfico en Ecuador se envió el 9 de julio de 1884, y es debido a ello que se conmemora en dicha fecha, el Día Nacional de las Telecomunicaciones en el Ecuador.

En el año 1895 con la subida al poder del General Eloy Alfaro, se institucionalizó como parte del Estado, la Dirección General de Telégrafos. La tecnología telegráfica evolucionó a partir de la década de los 60's al télex, habilitando posteriormente el uso de sistemas de microondas. Los

sistemas telegráficos estuvieron en vigencia hasta el año 1995 en donde ya se dio paso a una evolución definitiva de los sistemas de telecomunicaciones y la incorporación de la telefonía como tecnología primordial de comunicación. De igual manera en el siglo XXI, el brindar dichos servicios tenía una lógica de prestación privada a través de empresas extranjeras que ofrecían el servicio en regímenes de exclusividad aun cuando éstos eran considerados como básicos.

A partir del año 1972, con la expedición de la Ley Básica de Telecomunicaciones, se conforma el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones – IETEL, adscrito al ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, ente encargado de administrar, regular y controlar el espectro radioeléctrico. Con ello, se comenzó a considerar que las telecomunicaciones debían ser explotadas de manera exclusiva por el Estado y el IETEL era la institución encargada de la planificación, desarrollo, establecimiento, explotación, mantenimiento, control y regulación del sector con excepción de las comunicaciones para la seguridad pública.

Al año 72, se contaba en el Ecuador con dos operadores públicos, por un lado, IETEL además de la Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y saneamiento de la ciudad de Cuenca – ETAPA. Según lo citado por Gomezjurado Zevallos et al. (2014), el IETEL mantuvo operaciones durante 20 años, brindando servicios de Telefonía Local, Servicios de telefonía fija nacional e internacional así como télex y servicios telegráficos, además de servicio de alquiler de circuitos. “A finales de ese período se concebía a las telecomunicaciones como un área estratégica para el desarrollo del Ecuador hacia el siglo XXI, con deficiencias como la regulación considerándose necesaria una estructura institucional que pueda potenciar los recursos existentes” (Gomezjurado Zevallos et al. 2014, 157).

Durante el período descrito se evidencia un monopolio estatal que según lo sugiere Howlett (2009), pertenece a un mecanismo de gobernanza legal en donde la Ley y las Regulaciones determinan las metas de política.

Inicio del Internet en el Ecuador

El inicio de la red de Internet data de la década de los 70's en donde se crea una red de uso militar denominada ARPANET en los Estados Unidos de Norteamérica.

Durante los años 80, esta red es utilizada para fines académicos y de investigación, mientras que en la década de los 90's se comienza a usar en contextos empresariales y de negocios a fin de incrementar la eficiencia y mejorar la provisión de bienes y servicios.

(...) Por lo menos en nueve naciones de América Latina y el Caribe (México, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, y Uruguay), las universidades observaron un rol protagónico en el desarrollo de Internet, al establecer los primeros enlaces dedicados. Además en tres naciones (El Salvador, Perú y Venezuela), los primeros enlaces dedicados a la red de la NSF fueron establecidos por instituciones públicas dedicadas al desarrollo de la ciencia y la investigación (Islas 2011, 7).

Según lo cita Gomezjurado Zevallos et al. (2014), en la década de los años 90, Banco del Pacífico invitó a diversas entidades a constituir Ecuonet, en tanto una asociación sin fines de lucro que contribuya con el desarrollo del país a través del establecimiento de una red de ordenadores. El citado proyecto se implementa en el país debido a que Banco del Pacífico habilitó a la citada asociación la posibilidad de usar sin costo el sistema de comunicaciones internacional de su propiedad y también debido al aporte otorgado por empresas del ámbito privado tales como Almacenera del Agro, IBM del Ecuador, LEASING del Pacífico, MasterCard, Pacific National Bank y Seguros Sucre.

En el Ecuador el primer proveedor de servicio de Internet (ISP), fue la empresa Intercom – Ecuonet que en la década de los años 90 inició la provisión de este servicio en el país. Dicha institución estaba conformada además por entidades de la sociedad civil y del ámbito académico, tales como Acción Ecológica, ALAI, CAAP, CONUEP, FLACSO y la Universidad Andina Simón Bolívar.

Sin embargo, “por su limitada capacidad técnica y porque no disponía de un enlace dedicado a Internet” (Delgado 2014, 13), la empresa Ecuonet – Corporación Ecuatoriana de Información, propiedad del Banco del Pacífico, asume la administración y gestión de dicha Compañía, en asociación con la Escuela Politécnica del Litoral, Universidad Católica de Guayaquil y otras entidades académicas que auspiciaban el citado Proyecto, convirtiéndose en un elemento relevante para la cooperación entre entidades del sector privado, académico, organizaciones de la

sociedad civil y sector público, brindando principalmente servicios de correo electrónico, colaboración en grupos de discusión, noticias, investigación y copia de archivos y programas, acceso a bibliotecas, bases de datos comerciales y bases de datos locales aportando además en la creación de listas de discusión ecuatorianas conocidas como ec-noticias-l@lac.net, a través de la cual se brindaba información de Diario Hoy mismo que se constituyó en el primer diario digital disponible en el país; siendo otra lista la denominada ec-charla@lac.net, disponible para personas en el exterior interesadas en conocer información sobre el Ecuador, y que representó una versión originaria a lo que se conoce hoy en día como redes sociales.

Según datos provistos por Mite (2017) en la publicación de diario El Telégrafo denominada “Ecuador accede a Internet desde hace 25 años”, es en el año 1992 cuando el dueño del Banco del Pacífico, Marcel Laniado de Wind, introdujo al Internet en el país al haber observado sus beneficios en países del exterior, comenzando su operación y comercialización en el ámbito empresarial en el año 1994 y extendiéndolo hacia entornos residenciales en el año 1996.

(...) El Banco del Pacífico, en 1995, ofrecía el servicio de Internet a negocios y personas mediante su sistema Ecuonet; sin embargo, se reportaron caídas del servicio durante varias horas del día en que el Banco transmitía sus propios datos, y además se percibía como un servicio muy costoso. La navegación se realizaba mediante Netscape, Lynx y Mosaic, los cuales permitían visualizar textos, documentos, gráficos y fotografías a color, con conexión a través de la línea telefónica (Gomezjurado Zevallos et al. 2014, 145-46).

En este contexto, se evidencia que el uso de Internet nace en el país de la mano de los sectores productivos y académicos además de una herramienta que permite mejorar la gobernabilidad “como una tendencia de apropiación del espacio virtual por parte de las autoridades de turno, tanto de los gobiernos locales como de organismos autónomos del gobierno central” (B. Albornoz y Rivero 2007, 9).

El mercado de las Telecomunicaciones en el Ecuador: 1992 - 2007

Con la promulgación en el año 1992 de la Ley Especial de Telecomunicaciones se crea la Empresa Estatal de telecomunicaciones – EMETEL, además del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, Secretaría Nacional de Telecomunicaciones – SENATEL y la

Superintendencia de Telecomunicaciones – SUPERTEL, separando las funciones y actividades regulatorias y de control de las telecomunicaciones, de aquellas actividades encaminadas a la prestación de servicios configurando de una manera diferente al sector de las telecomunicaciones en el país, sin embargo se continúa con la figura monopólica estatal.

Es en el año 1995 con la emisión de la Ley 94, EMETEL se transforma en Sociedad Anónima cambiando la visión del Estado a la necesidad de privatizar las telecomunicaciones abriendo la posibilidad de participación al capital de índole privada.

La Ley 94 establece que los servicios abiertos a la correspondencia pública constituyen o se clasifican en servicios finales y portadores, siendo los primeros aquellos que permiten u otorgan capacidad completa para brindar comunicación a los usuarios, incluyendo las funciones de equipos terminales requiriendo además elementos para conmutación.

En los servicios finales se ubican el de servicio telefónico rural, urbano, interurbano e internacional, videotelefonía, telefax, burofax, datafax, videotax, telefonía móvil automática, telefonía móvil marítima o aeronáutica de correspondencia pública, telegrafía, radiotelegrafía, télex y teletextos. Por otro lado, los servicios portadores son los que proporcionan la capacidad necesaria para transmitir señales entre puntos dados de la red existiendo en este servicio dos clasificaciones o modalidades: aquellas que usan redes conmutadas y aquellos que usan redes no conmutadas.

En el año 1997, sobre la base de lo determinado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), 68 países firmaron un acuerdo para paulatinamente poner fin a los monopolios en las telecomunicaciones a partir del 1 de enero de 1998. Ecuador acogió la medida junto con los países latinoamericanos, a excepción de Uruguay y Costa Rica. Este concepto de liberalización de las telecomunicaciones proponía llevar a un nuevo nivel de competitividad a los operadores de telecomunicaciones en los años posteriores.

En el mismo año, con el fin de facilitar que se pueda efectuar la venta de EMETEL S.A., se autorizó la escisión de ésta, constituyéndose en dos empresas: ANDINATEL S.A. y

PACIFICTEL S.A., como Compañías de Derecho Privado financiadas con presupuesto público con áreas de cobertura determinadas para la Región Sierra y Oriente la primera y Costa y Galápagos la segunda. A pesar de la idea de privatizar dichas empresas, su venta no se realizó, manteniendo el Estado su administración.

Como parte de los hitos importantes desarrollados durante la década de los 90's, se encuentra el ingreso de la tecnología Buscapersonas a través de la cual era factible el envío de mensajes a usuarios suscritos al servicio mismo que se interconectaba con el servicio de correo electrónico provisto por ECUANET. Así también durante esta década ingresan al país los servicios de Cable Submarino Panamericano.

La Telefonía Móvil Celular en el Ecuador

La telefonía móvil celular ha constituido uno de los ejes primordiales para el desarrollo de la Sociedad de la Información pues desde sus inicios representó un servicio disruptivo debido a que su introducción dio lugar a que se puedan acceder a comunicaciones con características de movilidad e itinerancia, aspectos que contribuyeron a mejorar la productividad de una variedad de sectores económicos.

La evolución tecnológica de este servicio, desde redes 1G, 2G y 2.5 G, permitió la introducción de mejores prestaciones a los usuarios siendo la introducción de la tercera generación (3G), un hecho de singular importancia pues permitió la implementación de servicios basados en IP que representaron la puerta de entrada a los servicios de Internet Móvil.

Dada su importancia a nivel mundial la telefonía móvil ha constituido uno de los ejes fundamentales del sector de telecomunicaciones poseyendo a nivel mundial un vertiginoso crecimiento dinamizado por la creciente demanda de este servicio. Dicha demanda ha dado lugar a que sea necesario otorgar cada vez más espectro radioeléctrico a los prestadores de servicios de telecomunicaciones, y cuya administración y gestión está a cargo del Estado al ser un recurso natural escaso de su propiedad.

La introducción de los servicios móviles en el país se dio en el año 1991 cuando el IETEL comenzó con el otorgamiento de concesiones para este servicio. En el año 1992, dicha entidad aprobó la normativa o reglamentación para concesionar dicho servicio en el país, siendo en el año 1993 a través de la SUPERTEL, que se expide la normativa técnica que rige dicho servicio.

El servicio fue concesionado a OTECEL S.A. con su marca comercial Cellular Power y CONECEL S.A. con su marca comercial PORTA, luego de un proceso competitivo en donde participaron seis empresas interesadas en prestar dicho servicio. Es así como los contratos de concesión en los cuales se concesionó o habilitó la prestación de los servicios móviles durante quince años en todo el territorio nacional, se suscribieron el 25 de agosto y el 29 de noviembre de 1993 para CONECEL (PORTA) y OTECEL (Cellular Power) respectivamente, en donde además el Estado ecuatoriano les otorgó una porción de espectro radioeléctrico de 25 MHz en la banda de 850 MHz.

Según lo cita Silva (2013), los prestadores concesionarios cancelaron al Estado un valor de dos millones de dólares pagados a la fecha de suscripción del contrato y un valor variable equivalente al pago anual de un porcentaje de su facturación durante los quince años de concesión. “El monto equivalente calculado fue de 400 millones de dólares en 15 años o 138 millones en valor presente” (Silva 2013, 36).

Para diciembre de 1993 CONECEL comenzó a operar en la banda A de 850 MHz en las ciudades de Quito, Guayaquil y Manta, brindando servicios a 5000 usuarios con la tecnología de primera generación (1G) AMPS (Gomezjurado Zevallos et al. 2014, 133); mientras que por su parte OTECEL inició sus operaciones en enero de 1994 en la banda B de 850 MHz en las ciudades de Quito y Guayaquil. “En un inicio, el costo de los teléfonos celulares estuvo en 350 y 1500 dólares, y los 100 minutos costaban 50 dólares; cobrándose por igual el minuto a quien llamaba y a quien recibía. Para la activación era necesario cancelar además 100 dólares” (Gomezjurado Zevallos et al. 2014, 133).

Uno de los hechos relevantes representa que en el período 1996 – 1997, se suscribió un contrato ratificatorio y codificador de los contratos de CONECEL y OTECEL mediante los cuales se

requirió que los prestadores paguen de manera anticipada un valor aproximado de cincuenta millones de dólares cada uno.

Además, debido a la evolución tecnológica, los prestadores iniciaron la implementación de redes de segunda generación 2G con tecnología TDMA y 2.5 G con tecnologías GSM /GPRS/EDGE/ CDMA (2000), siendo necesario que se realicen modificaciones a los contratos y la entrega de espectro radioeléctrico adicional en las bandas de 850 MHz y 1900 MHz.

Al año 1994 el operador CONECEL (PORTA) contaba con alrededor de 14000 líneas activas y al año 1996, el citado prestador poseía aproximadamente 33000 líneas, llegando en el año 1997 a las 50000 líneas activas, evidenciándose la rentabilidad del negocio de telefonía móvil.

Para el año 1995 PORTA contaba con el 65% de participación de mercado pues poseía 75000 líneas activas en relación con las 45000 de Cellular Power que a dicha fecha ya era denominada como Bellsouth fruto del proceso de adquisición de la compañía. Al año 2004, Telefónica Móviles adquirió el 100% de las acciones de OTECEL Bellsouth.

En relación con este servicio, otro hito relevante constituye la adquisición efectuada en el año 2000 por la empresa TELMEX que formaba parte del grupo multinacional América Móvil del 60% de las acciones de PORTA. Dicha empresa mantiene su proceso de consolidación de dominancia del mercado, obteniendo para el año 2001, 450000 líneas activas.

Estos eventos permiten ubicar la conformación de una red de política alrededor de una idea programática que pretende alcanzar la rentabilidad de las empresas de telecomunicaciones, promover el libre mercado y el flujo libre de capitales.

En el contexto de liberalización del mercado, se da lugar a un modo de Gobernanza basado en el mercado en donde según lo citado por Howlett (2009), el sistema de preferencia de implementación se basa en un sistema de mercado de subastas, contratos, incentivos, subsidios, impuestos y penalidades; así también se cita que en un Estado moderno liberal democrático operando bajo un modo de gobernanza basado en el mercado, los objetivos de política se

enmarcan en un discurso en el cual el Estado tiene poder para ser usado únicamente o principalmente para corregir desfases del mercado y acción colectiva así como fallos de gobernanza.

Es así como durante este período se permitió la entrada de nuevos actores económicos al mercado, buscando favorecer la competencia y una mejor prestación del servicio, dado que, con el régimen de prestación monopólico del Estado, se evidenciaron deficiencias en la expansión de servicios y la incorporación de nuevas tecnologías.

En este contexto se evidencia además un nuevo rol del Estado en el que se encargaba de la regulación de los servicios consecuente con lo sugerido por Howlett (2009) en relación a que los objetivos perseguidos por el Estado en el modo de Gobernanza de Mercado constituyen la corrección de fallos de mercado o de gobernanza. Sin embargo, en esta fase se evidencia también el rol del Estado como operador ya que como se determinó previamente, la venta de Andinatel S.A. y Pacifictel S A. no se concretó.

El instrumento mediante el cual se hizo operativa la aplicación del modelo de régimen de libre competencia señalado en la Ley de Transformación Económica del Ecuador, constituyó el Reglamento para otorgar concesiones de los servicios de telecomunicaciones aprobado mediante Resolución Nro. 469-19-CONATEL-2001 por el CONATEL, cuyo objetivo era el establecimiento de procedimientos, términos y plazos para que el Estado pueda delegar a través de concesiones la prestación de servicios finales y portadores de telecomunicaciones a otros sectores económicos en un contexto de régimen de libre competencia; determinando además que la concesión constituye la delegación por parte del Estado para que se pueda instalar, prestar y explotar los servicios de telecomunicaciones así como asignar el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico a través de la suscripción con el Estado del denominado contrato de concesión autorizado por el CONATEL y materializado y suscrito por la SENATEL con una persona natural o jurídica domiciliada en el Ecuador y que haya demostrado capacidad económica, financiera, legal y técnica definiendo además que el contrato tendrá una duración de 15 años pudiendo ser el mismo producto de un proceso de adjudicación directa, procesos públicos competitivos o subastas públicas de frecuencias.

Es en el año 2002, cuando se comienza a aplicar en mayor escala el régimen de libre competencia en el Ecuador, pues el CONATEL otorgó nuevas concesiones para el servicio de Telefonía Fija a los prestadores ECUTEL, SETEL y LINKOTEL, mientras que, para el Servicio de Telefonía Móvil, se otorgó una nueva concesión al operador denominado como Compañía de Telecomunicaciones Móviles del Ecuador TELECSA cuya actividad operativa tuvo inicio de manera formal en el año 2003.

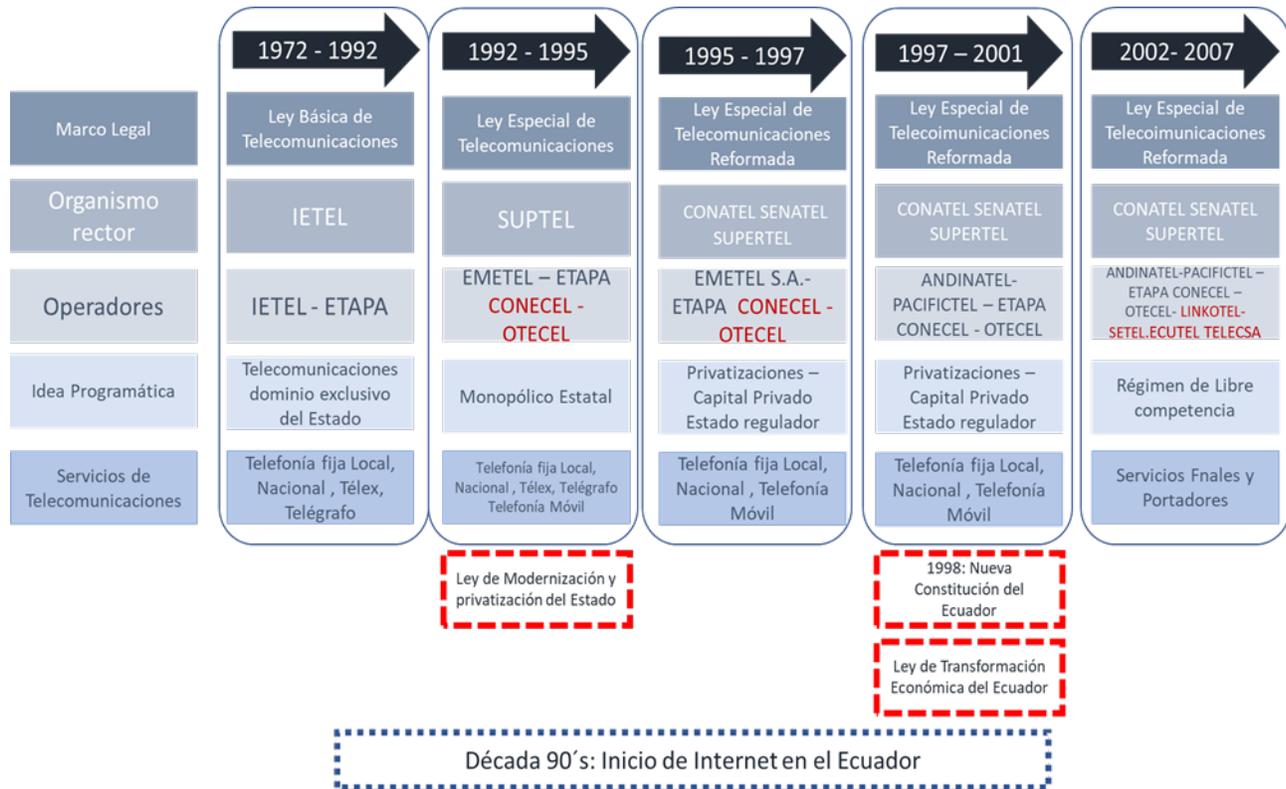
La figura 2.1, permite observar que la transformación del sector de las telecomunicaciones en el Ecuador, ha involucrado cambios paradigmáticos que han traído consigo modificaciones de la naturaleza del problema abordado P. A. Hall (1993), de donde se puede evidenciar la sustitución de un paradigma por otro en función del posicionamiento de los interesados dentro del contexto institucional.

Dicho cambio de paradigma se hace evidente en el proceso existente entre 1992 y 1995 en donde, en atención a lo previsto en la Ley de Modernización y Privatización del Estado se modificó la Ley Especial de Telecomunicaciones para dar paso a una reforma que permita incorporar la posibilidad de otorgar concesiones a prestadores privados cambiando la lógica de exclusividad monopólica Estatal a una en donde se los operadores económicos privados, tengan la posibilidad de brindar servicios de telecomunicaciones bajo el principio de libre competencia.

Así también se evidencia una transformación hacia un Estado regulador que ejerce los roles de rector, administrador, gestor y controlador de los actores económicos concesionarios existentes en el mercado, y también le toca ejercer el papel de prestador de servicios de telecomunicaciones.

Desde esta perspectiva, se puede evidenciar que dicho cambio de paradigma o proceso reformativo del sector de telecomunicaciones nace debido a la manifiesta incapacidad del EMETEL de atender la demanda existente en el servicio de telefonía fija y la necesidad de incorporar actores que estén en la capacidad económica y técnica de introducir nuevas tecnologías como la telefonía móvil celular en el país, lo cual fue posible debido a la aprobación en el año 1993 de la Ley de Modernización y privatización del Estado.

Figura 2.1. Resumen de la transformación del del sector de telecomunicaciones en Ecuador



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

La (figura 2.1), permite observar que, a partir de la reforma efectuada en la Ley Especial de Telecomunicaciones en el año 1995, se dieron lugar una serie de hitos relevantes tendientes a efectivizar la privatización de los servicios de telecomunicaciones en el Ecuador tales como la transformación de EMETEL en sociedad anónima para facilitar su traspaso al Fondo de Solidaridad y facilitar su venta. Posteriormente en el año 1997 se escinde dicha empresa en Andinatel S.A. y Pacifictel S.A. a fin de que las mismas puedan ser subastadas, pretendiendo que se complete de esta manera el proceso de privatización.

De manera paralela se van configurando hitos trascendentales que fortalecen la implementación de esta idea programática, tales como la suscripción de Acuerdos Supranacionales como el firmado con la OMC en el año 1997 correspondiente a un Acuerdo de Servicios Básicos de Telecomunicaciones, en el cual varios países del mundo se comprometieron a abrir los mercados a prestadores extranjeros de servicios básicos de telecomunicaciones. Así también, el proceso de reforma de las telecomunicaciones en el Ecuador se apalancó en el cambio constitucional efectuado en el año 1998, que definió en el artículo 249 la posibilidad de concesionar los servicios a otros actores económicos permitiéndoles prestar servicios bajo principios de libre y leal competencia definiendo su rol garantista de la prestación de servicios públicos bajo principios de universalidad, accesibilidad y calidad entre otros.

Sin embargo, a pesar de los intentos de privatización de las empresas públicas los mismos no fueron factibles de ejecutar existiendo documentados procesos fallidos de subasta de las empresas públicas debido principalmente a “discordias en las autoridades de los gobiernos en temas clave de los procesos como la valoración de las acciones; las modalidades de subasta y/o pliegos de licitación y la consecuente falta de unanimidad en pro del proyecto privatizador” (Silva 2013, 27).

Según lo cita Zurbriggen (2011) en las décadas de los años 80's y 90's, la región latinoamericana asistió a un cambio importante de modelo estatal que implicó modificaciones tanto en el modelo de gobierno que pasó a una democratización del régimen político y transformaciones del modelo socio – económico, desde un perspectiva basada en un rol preponderante del Estado o Estado – céntrica a uno cuyo núcleo principal constituye el mercado, en el cual se modificaron las

dinámicas de las relaciones entre el Estado y la sociedad que además incorporaron conceptos de gobernanza que incluyeron nuevos mecanismos de participación ciudadana.

El nuevo modelo o perspectiva basada en el mercado, nace propiciado en el Consenso de Washington que incluyó todas las propuestas y recomendaciones neo liberales realizadas por parte de los organismos multilaterales tales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, cuyas actuaciones estaban dirigidas a promover que los gobiernos retomen “la senda del desarrollo: disciplina fiscal, reducción del gasto del Estado, liberalización financiera y comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas y servicios públicos, de regulación, fortalecimiento del derecho de propiedad y descentralizaciones” (Zurbriggen 2011, 46).

Los cambios y propuestas de orden neoliberal se introdujeron en fases consideradas como de primera y segunda generación que buscaron de manera inicial buscar la desregulación y la reducción del gasto estatal y la reducción de su intervención en la economía y de manera posterior en la segunda generación, el fortalecer la institucionalidad y las capacidades del Estado así como la generación de mercados competitivos, siendo dichas modificaciones dirigidas a la gestión y administración pública, poder judicial, leyes laborales, mercados financieros, salud y educación, entre otros ámbitos.

Los cambios dados en el sector de telecomunicaciones se ubican ampliamente en la implementación de medidas que buscaban dar vida a estas formas de concepción de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, en donde se buscaba la implantación de instrumentos neoliberales con el objeto de incentivar la participación del sector privado en ámbitos que históricamente habían tenido una concepción monopolista estatal.

En este contexto se ubica la red de política denominada como Fomento al Libre Mercado cuya idea programática es garantizar el desenvolvimiento de la prestación de servicios de telecomunicaciones en un ambiente de libre competencia y con un énfasis en el mercado como motor de desarrollo productivo.

2.2.Contexto internacional

2.2.1. Cumbre Mundial para Sociedad de la Información (CMSI)

En el año 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas apoyó la decisión de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), para realizar la Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información (CMSI), en dos fases a ser realizadas la primera en el año 2003 del 10 al 12 de diciembre en Ginebra Suiza y la segunda fase a realizarse en el año 2005 en Túnez, en donde se propendería al fomento de la participación de los cuerpos relevantes de Naciones Unidas particularmente la Fuerza de Tarea de las Tecnologías de la Información y Comunicación y otras entidades intergubernamentales incluyendo instituciones internacionales y regionales, Organismos no Gubernamentales y Sociedad Civil, así como el sector privado.

El objetivo de la primera fase de la CMSI fue la redacción de una declaración de voluntad en el ámbito político, y proponer acciones específicas que habiliten el marco a fin de coadyuvar en la cimentación de una Sociedad de la Información que sea para todos en un contexto de diversidad y diferentes intereses. Dicha Fase, contó con la participación de alrededor de 50 presidentes y vicepresidentes, 82 ministros de Estado y 26 viceministros de alrededor de 175 países, así como representantes del sector privado, organizaciones internacionales, y sociedad civil, quienes contribuyeron de manera política, a la promulgación de la Declaración de Principios de Ginebra y su correspondiente Plan de Acción, mismos que fueron aprobados el 12 de diciembre de 2003.

La Declaración de Principios de la CMSI se enfoca en la construcción de la Sociedad de la Información, en tanto reto o desafío mundial en el contexto del nuevo milenio. En dicha Declaración se proclama que la visión común acerca de este nuevo paradigma denominado como Sociedad de la Información.

El Plan de Acción promulgado en la primera Fase de la CMSI, convirtió lo determinado en la Declaración de Principios, en líneas de acción concretas dirigidas a fomentar el avance en el propósito de reducir la brecha digital. Los objetivos y metas definidas en el citado Plan se basan en la construcción de una Sociedad de la Información integradora a fin de que se ponga el potencial de la información y del conocimiento, así como de las TIC al servicio de un desarrollo armónico de las sociedades. En dicho Plan de Acción se define la necesidad de que los países

establezcan acciones u objetivos puntuales determinados como ciberestrategias nacionales de acuerdo con la realidad que posean, planteando que los objetivos propuestos en el Plan de Acción promulgado en Ginebra sirvieran como elementos referenciales para evaluar los progresos realizados en la consecución de los objetivos globales de la Sociedad de la Información.

En este sentido, las metas planteadas en las estrategias nacionales deben situarse según el citado Plan de Acción, en la definición de lineamientos de política para desarrollar información en el ámbito público; acceso a información pública a través de Internet; fomentar la investigación; establecimiento de centros polivalentes de acceso comunitario a fin de que el público acceda a conectividad de manera gratuita; y el fomento del software libre.

La segunda Fase de la CMSI se desarrolló en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005, y la misma se enfocó en la discusión de aspectos clave como la Gobernanza de Internet, los mecanismos de financiamiento del cierre de la brecha digital los procesos de seguimiento y evaluación de la implementación de las acciones futuras contextualizando que el reto constituye la dotación de acceso a la información y comunicación a toda la humanidad a través del uso eficiente de los recursos disponibles y evitando la duplicación de esfuerzos.

Como resultado de la realización de dicha fase de la Cumbre, se obtuvo el Compromiso de Túnez en el cual se reitera el apoyo de la Declaración de Principios y Plan de Acción de Ginebra aprobados durante la primera fase desarrollada en el 2003. Además, se señala que la fase dos es una oportunidad de concientizar aún más acerca de los beneficios de las TIC para promover el desarrollo humano y su potencial transformador de las actividades y la vida humana, pues modifica sus modos de interacción social enfatizando además que esta fase de la CMSI es importante en los esfuerzos desarrollados en el mundo para reducir y eliminar la pobreza de conformidad con lo determinado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Así también, como parte de los productos de la segunda fase se obtuvo la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información que constituye un plan de acción enfocado en los mecanismos de financiamiento destinados a la reducción de la brecha digital, la gobernanza de Internet y el seguimiento e implementación de los aspectos determinados en las dos fases de la CMSI.

2.2.2. Planes de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe eLAC

En el año 1999 el Consejo Económico de las Naciones Unidas determina que la temática a discutirse en reuniones de alto nivel debe encontrarse relacionada con el desarrollo y la cooperación internacional en el siglo XXI y la función de la tecnología de la información en el contexto de una economía mundial basada en el saber. En atención a esta resolución, los países de América Latina y el Caribe aprobaron en el año 2000 la Declaración de Florianópolis cuyo objeto se enfocaba en promover el uso de las TIC para fomentar el desarrollo de los países. En este espacio, los países reconocen que permitir que la Sociedad de la Información y del Conocimiento evolucione únicamente de acuerdo con las dinámicas establecidas por el mercado, involucra que exista un riesgo de incrementar brechas sociales dentro de las sociedades, fomentando de esta manera nuevas formas de exclusión y de ampliar los aspectos negativos de la globalización además de acrecentar la distancia entre los aquellos países desarrollados y los que no lo están.

Según lo citado por Hilbert, Bustos, y Ferraz (2005), de manera similar a lo sucedido en los procesos de industrialización, electrificación y motorización de las sociedades y las economías, el uso de las TIC de una manera inclusiva y eficiente necesita de la formulación e implementación de estrategias integrales en un ámbito nacional. En el contexto de la organización y preparación de la CMSI, la región intensificó sus esfuerzos para desarrollar un posicionamiento regional respecto del desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento a través de reuniones realizadas en los años 2001 y 2003.

La Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en el año 2001, fue el espacio a través del cual los Gobiernos reconocieron el desarrollo de una revolución tecnológica con un impacto muy grande en los ámbitos social, económico y político y que la región enfrenta el reto de ingresar a un nuevo formato económico y social determinado por la creciente demanda de acceso a información y su difusión así como la necesidad y el desafío de convertir la información en conocimiento reconociendo además la urgencia de eliminar las diferencias digitales dentro y fuera de las fronteras de los países de América.

La Declaración de Conectividad efectuada en Quebec, determinó que la Agenda de Conectividad formulada mediante estrategias nacionales, subregionales y regionales facilitará el encuentro de soluciones respecto de la brecha digital, así como promovería los procesos de integración sobre la base de la información y el conocimiento.

En atención al Plan de Acción y Cumbre de Quebec, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) fue delegada para trabajar en la formulación y cooperación de una Agenda de Conectividad para las Américas, misma que se aprobó en el año 2002 en conjunto con el Plan de Acción de Quito. Dicho documento se fundamenta en tres componentes básicos: Infraestructura, Utilización y Contenido, con principios de participación multisectorial activa, equidad, universalidad y asequibilidad; y, debe tener entre sus productos el desarrollo de contenidos adecuados en áreas relevantes de conformidad con los requerimientos de los países de América Latina y el Caribe, otorgando una serie de pautas y lineamientos de acuerdo a un Plan de Acción para enunciar y realizar una estrategia de conectividad. En el citado documento,

(...) se hace un llamado a los países de las Américas para que formulen una declaración sobre la visión de sus propias agendas. Pero se insta a cada país a que, en la definición de tal visión nacional, establezca objetivos, metas y plazos realistas (CITEL 2002, 1).

En el año 2003 y como producto de las acciones preparatorias para el desarrollo de la CMSI, los países de América Latina y el Caribe se reúnen en Bávaro – República Dominicana para llevar a cabo la Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, para expresar su posición frente a la CMSI. En la Declaración de Bávaro efectuada en dicha Conferencia, los países de la región convinieron que el asunto de mayor prelación para el despliegue de la Sociedad de la Información en la región, constituye la promoción y el fortalecimiento de las estrategias o programas nacionales para Sociedad de la Información en la cual es fundamental identificar a los actores vitales implicados en la construcción de la Sociedad de la Información y generar incentivos para que participen de manera activa en las actividades a desarrollarse en el ámbito nacional, definiendo claramente sus roles y responsabilidades.

Durante el año 2005, se adoptó el Compromiso de Río en el contexto de la realización de las reuniones preparatorias para la segunda Fase de la CMSI, durante la Conferencia Ministerial Regional de América Latina y el Caribe en el cual se establece el denominado Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe eLAC 2007, mismo que se considera un acuerdo regional que aborda aspectos multisectoriales y multidisciplinarios en lo relacionado a la incorporación de las TIC a los países de América Latina y el Caribe.

A través de este instrumento, se hace énfasis en la conformación de propuestas técnicas que involucren mecanismos de monitoreo a fin de evitar que se constituyan nada más en consideraciones retóricas y políticas de buena voluntad de los actores.

(...) Los gobiernos mantienen el liderazgo en el proceso de elaborar y aplicar las políticas públicas, pero facilitan la participación de nuevos actores independientes del Estado, como la empresa privada, la sociedad civil, el mundo académico y los organismos internacionales (Mecanismo Regional de Seguimiento eLAC2007 2007, 2).

El Plan de Acción 2007, eLAC 2007, representa un hito con relación a los aspectos de Sociedad de la Información a nivel de Latinoamérica y el Caribe, pues de conformidad con lo determinado en la CMSI, la región debía desarrollar acciones para el cumplimiento de 167 metas con un horizonte temporal al 2015. A través de este instrumento, fue posible puntualizar en objetivos prioritarios y de corto plazo, ubicando 30 metas y 70 acciones concretas a ser instauradas entre 2005 – 2007. En este sentido el eLAC 2007 “es un plan de acción que tiene como propósito identificar las prioridades regionales comunes para armonizar las grandes metas que existen a nivel internacional con las demandas locales de los países” (Mecanismo Regional de Seguimiento eLAC2007 2007, 3). El citado instrumento se alinea con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los de la CMSI y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En el año 2008, en el Salvador, se aprueba el segundo Plan de Acción para la Sociedad de la Información (2008 - 2010), denominado eLAC2010, mismo que constituye una prueba de la evolución en el desarrollo de políticas TIC que deben ser asumidas por cada uno de los sectores de la sociedad y la economía. El plan se enfoca en promover la incorporación de las TIC para el

beneficio de los habitantes de América Latina y el Caribe, proponiendo nuevos retos y profundizando los compromisos de las metas determinadas en el eLAC 2007.

El eLAC2010³ busca unir esfuerzos para formular estrategias que promuevan el uso de las TIC para el desarrollo, a fin de lograr un crecimiento con equidad. Esto refleja un cambio importante en la perspectiva, dado que el plan se desvía de la tendencia en América Latina y el Caribe de buscar un enfoque más industrial para el desarrollo de las TIC. Este nuevo instrumento favorece un enfoque más integral del desarrollo social y humano a través de las TIC en áreas emergentes. Las áreas temáticas del Plan incluyen ajustes de las prioridades en términos de capacidades, acceso y uso de las TIC en áreas tales como la educación y entrenamiento, acceso e infraestructura, salud, administración pública y gobierno electrónico, sector productivo e instrumentos de política además de herramientas estratégicas.

2.3. Instrumentos de Políticas públicas para el período 2000– 2007 y sus ideas programáticas

De conformidad con lo citado por Hilbert, Bustos, y Ferraz (2005), las primeras políticas públicas referentes a las TIC fueron promulgadas en las décadas de los años 60 y 70 y se encontraban relacionadas con la computación, la informática y las telecomunicaciones, evidenciándose un mayor desarrollo en los países de Brasil y México.

(...) Con la difusión de las innovaciones en el sector de las telecomunicaciones en los 1980-90 (especialmente TCP/IP, el worldwide web y la telefonía celular), se aceleró el proceso de convergencia entre las tecnologías de información y divulgación (broadcasting), las tecnologías de comunicación (telecomunicaciones) y las soluciones informáticas (computación) en un único sistema (las “TIC”), con lo cual el paradigma de la Sociedad de la Información comenzó a cobrar fuerza. Las llamadas TIC pasaron a ser una actividad económica lucrativa y, con el tiempo, se transformaron en una infraestructura básica e indispensable para toda la economía, como también

³ El plan eLAC2010 se compone de 18 objetivos cuantificables orientados a resultados y 65 objetivos direccionados a acciones concretas. Uno de los aspectos relevantes del Plan es la conformación de una metaplataforma en la que se combina las actividades del gobierno, sector privado, académico y sociedad civil, de manera tal que sea posible coordinar esfuerzos realizados en los ámbitos social y económico, lo que ayuda a crear sinergias y prevenir duplicación de esfuerzos coadyuvando a liberar recursos que pueden canalizarse hacia nuevas iniciativas.

para muchos otros sectores de la sociedad, como puede ser el de la salud, la administración pública, educación, defensa nacional, participación democrática, entretenimiento y cultura, entre otros (Hilbert, Bustos, y Ferraz 2005, 9).

Es así como surge el paradigma de la Sociedad de la Información con una dimensión tecnológica determinada como la tercera ola, misma que ha sido precedida por la era agrícola catalogada como la primera ola, y la segunda considerada como la era industrial.

Sin embargo, la difusión de las TIC ha traído consigo nuevas maneras de exclusión y por tanto retos en cuanto a su introducción, insertándose en esta realidad un concepto determinado como brecha digital, considerado según la UIT como aquello que:

(...) separa los que están conectados a la revolución digital de las TIC de los que no tienen acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías. La brecha se produce tanto a través de las fronteras internacionales como dentro de las colectividades, ya que las personas quedan a uno u otro lado de las barreras económicas y de conocimientos determinándose que la “oportunidad digital para el desarrollo y avance de la economía y la sociedad, puede convertirse fácilmente en una amenaza, y es en este ámbito donde las políticas públicas se hacen indispensables (Hilbert, Bustos, y Ferraz 2005, 10).

De acuerdo con lo citado por Howlett y Ramesh (2003), los instrumentos de política son los medios o dispositivos de los cuales disponen y hacen uso los gobiernos para la implementación de las políticas. Considerando lo anotado, la emisión de la política pública de TIC en el Ecuador surge en el contexto de la implementación de la segunda generación de medidas neoliberales a partir del año 2000, acorde con lo determinado en el marco constitucional y legal habilitado para el efecto. Además, en el ámbito mundial y regional se hallaba vigente el debate de la introducción del paradigma de Sociedad de la Información y el Conocimiento basado en el discurso de la promoción del acceso a las tecnologías de la Información y la Comunicación.

Dicho debate mundial, se posiciona en el país sobre la base de las ideas programáticas revisadas anteriormente, instaladas en una Constitución y legislación dadas que establecían el régimen de libre mercado y privatización de las telecomunicaciones.

2.3.1. Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones

Mediante resolución Nro. 379-CONATEL-2000 de 5 de septiembre de 2000, el CONATEL aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones resolviendo la conformidad del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones cuyo objetivo fundamental constituye la promoción de la difusión del Internet como prioridad nacional al ser considerado un recurso o instrumento para fomentar el desarrollo económico, social y cultural del Ecuador. En la construcción del citado plan se ubican actores tanto del entorno público como privado, tales como la SENATEL quien elaboró el Informe de sustento y desarrolló el Plan para aprobación de los miembros del CONATEL, siendo necesaria la ejecución de talleres en donde participaron sus miembros, la Cámara de Comercio y los operadores privados.

Mediante Resolución Nro. 380-CONATEL-2000 de 5 de septiembre de 2000 y teniendo como marco la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada, se declaró política de Estado el acceso universal, así como el servicio universal para los servicios de telecomunicaciones se hace hincapié en la necesidad de fomentar el uso de Internet como un recurso para promover el desarrollo social, cultural, económico y político del país. Así también se determina la necesidad de que a nivel del Estado se impulse el uso de Internet y se disponga a través de la Secretaría de la Administración Pública, que todos los entes gubernamentales planifiquen programas específicos que puedan ser ejecutados especialmente en zonas rurales y urbano marginales del país, en coordinación con el FODETEL.

A partir de la emisión de dichos lineamientos de política pública, se da lugar a la generación de la primera red de política pública, denominada Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones, en donde se ubica actores del ámbito público y privado que se enmarcan en la idea programática del fomento de la difusión de Internet como prioridad nacional, por considerarlo un medio para desarrollo económico, social y cultural.

2.3.2. Política Pública para el Acceso y Servicio Universal

A partir de la emisión de dichos lineamientos de política pública citados en el numeral precedente, se da lugar a la generación de nuevos instrumentos de política enmarcados cuyo

objetivo es el desarrollo del servicio y acceso universal. A continuación, se describen los citados instrumentos:

2.3.3. Plan de Servicio Universal

Mediante Resolución Nro. 511-20-CONATEL-2003 de 12 de agosto de 2003, y tomando en consideración que el Reglamento a la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada, que en su Artículo 22 determina que el servicio universal constituye la obligación de desarrollar el acceso de una serie definida de servicios de telecomunicaciones a todos los habitantes del Ecuador, sin importar la condición económica social o ubicación geográfica que posean, considerando precios asequibles y con calidad, el CONATEL aprobó el conjunto de servicios que componen el servicio universal y que se encuentran descritos en el Plan de Servicio Universal (PSU), señalando que corresponden a la telefonía fija y móvil incluyendo la telefonía pública, larga distancia nacional e internacional, el servicio de valor agregado de Internet, las llamadas de emergencia, el acceso a operadora, en las zonas rurales y urbanas. A su vez en la citada Resolución se aprueba el PSU y se determina que la SENATEL deberá coordinar la ejecución, seguimiento y actualización de los programas determinados en el mismo a través del FODETEL; así también, se prescribe que la SUPERTEL deberá ejercer el control técnico del PSU. A través de la citada Resolución, se realiza una exhortación al presidente de la República para que apoye la implementación del Plan, solicitando que se disponga que el Ministro de Economía y Finanzas determine partidas en el Presupuesto General del Estado para su correspondiente cumplimiento.

El PSU además de determinar metas a alcanzar, define como instrumento de implementación de la Política de Servicio Universal, a los planes de expansión de los operadores de telecomunicaciones, así como los proyectos financiados por medio del FODETEL, siendo una premisa que en el PSU se deberán priorizar los proyectos encaminados a dotar de servicios en áreas rurales y urbano – marginales.

Dentro del mencionado Plan se define además el Acceso de Servicio Universal estableciendo que constituye la disponibilidad de existencia de servicios de telecomunicaciones a una distancia prudencial en relación con los hogares o sitios de trabajo de los ciudadanos.

Entre los objetivos del PSU se hallaban: el fomento en la prestación de servicios de telecomunicaciones; la promoción del desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones a fin de incrementar el acceso al uso de las TIC teniendo como principios fundamentales la accesibilidad, la prestación bajo condiciones de calidad, la flexibilidad y la facilidad de adaptación de los proyectos propuestos, mismos que debían evaluarse cada seis meses. Además, se relevaron principios como la promoción de la competencia, eficiencia, adopción de nuevas tecnologías, decremento del costo de las concesiones de servicios.

2.3.4. Fondo para el Desarrollo en Zonas Rurales y Urbano Marginales (FODETEL)

El artículo 58 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, reformó el artículo 38 de la Ley Especial de Telecomunicaciones determinando que el CONATEL debía expedir el Reglamento para otorgamiento de concesiones de los servicios de telecomunicaciones que se brindarían en régimen de libre competencia, mismo que debía contener los lineamientos, disposiciones y definiciones para realizar la creación de un fondo de desarrollo de telecomunicaciones en áreas rurales y urbano marginales denominado como FODETEL. Dicho Fondo estaba previsto que se financie en base a los aportes realizados por los prestadores partícipes dentro del régimen de libre competencia y que el Estado les hubiera otorgado una concesión. Así también, se consideró que los aportes a ser cancelados al Estado por parte de los prestadores debían realizarse en función de sus ingresos.

Es así que en el citado Reglamento aprobado mediante Resolución Nro. 469-19-CONATEL-2001, se determinó el Capítulo de Servicio Universal y del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, en donde en el artículo 47 se constituye formalmente el FODETEL, definiendo que para el mismo pueda funcionar, todos los prestadores de servicios de telecomunicaciones debían contribuir de manera anual con el uno por ciento (1%), de los ingresos totales facturados y percibidos por los prestadores de servicios de telecomunicaciones, debiendo cancelar estos valores al Estado con una periodicidad trimestral.

En este sentido, el Reglamento para Otorgar Concesiones, dispuso además que el FODETEL debía ser establecido, administrado, financiado, operado y supervisado en base a un Reglamento a ser aprobado por el CONATEL. En atención a dicha disposición, mediante Resolución Nro.

394-18-CONATEL-2000 publicada en el Registro Oficial Nro. 193 de 27 de octubre de 2000, se expidió el Reglamento del Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Áreas Rurales y Urbano Marginales (FODETEL) como un instrumento para normar los procesos de administración, financiamiento, operación y fiscalización del citado Fondo, mientras que a través de Registro Oficial Nro. 235 de 2 de enero de 2001, se emite el Reglamento de Ejecución del Proyectos y Contratación de Servicios del FODETEL y su modificación en la Resolución Nro. 075- 03- CONATEL- 2002 de 20 de febrero de 2002.

Con Resolución Nro. 543-21-CONATEL-2003 del 28 de agosto de 2003, la SENATEL, incorpora en su estructura orgánica al FODETEL a través de Dirección de Gestión del FODETEL, determinando que para el desarrollo de planes y programas deberá usar recursos propios y partidas presupuestarias específicas.

El Reglamento de dicho Fondo, determinó que la gestión administrativa y el control del FODETEL será regido por el CONATEL y que la configuración de su Consejo de Administración estaría presidida por el presidente del antedicho organismo con la participación de SENATEL, el Director de Planificación de la Presidencia, siendo secretario de dicho Consejo el director del FODETEL.

Para el cumplimiento del PSU, el FODETEL proponía dos estrategias: la primera encaminada al desarrollo de planes de expansión de las operadoras del servicio de telecomunicaciones y el desarrollo de programas y proyectos para áreas rurales y urbano marginales para lo cual debía fundar su plan operativo en los proyectos e iniciativas planteados por los Ministerios de Salud, Educación, Bienestar Social, Agricultura y otros primordialmente del frente social, además de las demandas de los gobiernos seccionales, ONG's, requerimientos y demandas de índole social.

Dentro de la ejecución de sus proyectos el FODETEL suscribió Convenios de Cooperación con actores tanto del ámbito público, privado y de la Sociedad Civil, tales como el Municipio de Loja, Municipio de Quito, Municipio de Guayaquil, Consejo Provincial de Manabí, Ministerio de Agricultura y Ganadería; prestadores de servicios como Andinatel, S.A y Pacifictel S.A. así como Universidades como la Escuela Politécnica del Litoral, Universidad Técnica Particular de Loja, la

Conferencia Episcopal Ecuatoriana. En adición se suscribieron convenios con el Proyecto PROMEC.

2.3.5. Implementación de Telecentros Comunitarios Polivalentes

Otro de los aspectos relevantes en tanto instrumento de política para la implementación del servicio y acceso universal, representa la implementación de los denominados Telecentros Comunitarios como elementos que permiten facilitar el acceso principalmente a la telefonía pública e Internet. En este contexto, el FODETEL desarrolló el Proyecto K “Programa de Acceso a Telefonía e Internet para toda la República del Ecuador que posibilitaría un mejor desarrollo socioeconómico de las localidades beneficiadas, al integrarlas a los procesos de tecnificación y universalidad de los servicios de telecomunicaciones” (Jurado 2005, 26). Según datos registrados, el costo total del citado proyecto ascendió a alrededor de 600 millones de dólares para dar servicio a 38.578 sitios sin servicios de telecomunicaciones.

Con relación a la implementación de Telecentros Comunitarios, se desarrolló el Proyecto PROMEC en donde el CONAM constituye el Organismo Ejecutor, mientras que el CONATEL, la SENATEL y el FODETEL, realizaban funciones de agencia de implementación. El citado proyecto contó con el financiamiento del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Su principal objetivo era propender a la disminución de la brecha digital. Para su ejecución se otorgó una concesión a un operador privado denominado Globalnet que debía ejecutar la implementación de 1120 Telecentros. A pesar de que se financió en el año 2001, el Proyecto PROMEC, no fue concesionado hasta el año 2006 con un plazo de ejecución hasta 2007. Sin embargo, el proyecto no pudo ser concluido por el concesionario siendo necesario que el Estado proceda con la terminación unilateral del contrato.

2.3.6. Fondo Rural Marginal

El Fondo Rural Marginal surge en el año 1995, con la modificación del artículo 20 de la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada, en donde se procedió a la división de EMETEL S.A. en dos compañías denominadas ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A., en donde se determinó además que dichas empresas deben cancelar un valor del 4% de sus utilidades netas a

efecto de financiar dicho Fondo y subsidiar la parte que no tiene características de rentabilidad en los proyectos a ser implementados en las áreas rurales y urbano -marginales del Ecuador.

En este contexto, se incorpora como una obligación contractual de estas dos empresas, la obligación de servicio universal acordando la constitución de un fideicomiso en el que se recaudará el aporte anual del 4% de las utilidades provenientes de la prestación de los servicios y que permitirían financiar proyectos de telecomunicaciones en zonas marginales y rurales del Ecuador.

Sin embargo, durante la ejecución del Convenio se produjeron problemas en el ámbito legal y financiero que dificultaron que se pueda realizar el cobro de dicho Fondo, a pesar de los esfuerzos realizados por el entes de regulación y control, siendo posible que el prestador Andinatel S.A., se comprometiera a devengar los fondos debidos a través de la implementación de los proyectos de Telefonía rural a través de tecnología satelital para atender a 50.000 habitantes de localidades rurales dispersas en 12 provincias; y el proyecto de ampliación de monocanales para la instalación de 128 sistemas en parroquias son telefonía pública lo cual se preveía que beneficiaría a 500.000 personas.

A través de dichos instrumentos de política, se configura la segunda red de política cuya idea programática constituye el fomento en el acceso a los servicios de telecomunicaciones especialmente en áreas rurales y urbano marginales. En esta red es posible ubicar que el Estado apuntala el desarrollo del servicio universal en los operadores privados y públicos a través de estrategias de instauración de fondos para financiar el acceso a los servicios de telecomunicaciones caracterizados como parte del servicio universal en las áreas consideradas como no atendidas.

Dentro de la política pública de Servicio Universal, se puede evidenciar que se generó una serie de instrumentos para promover el acceso de los habitantes de zonas rurales y urbano marginales no atendidas, de conformidad con lo sugerido por (Bressers y O'Toole (1998), que señalan que la influencia de los instrumentos de política es una mezcla o combinación de diversos que han sido emitidos en muchas ocasiones en diferentes tiempos y frecuentemente por diferentes motivos,

determinando que los nuevos instrumentos escogidos, deben operar en configuraciones donde un arreglo de ellos ya se encuentre funcionando.

2.3.7. Comisión Nacional de Conectividad y Agenda Nacional de Conectividad

Tomando como referencia los aspectos señalados como pautas dentro de la Agenda de Conectividad para las Américas y el Plan de Acción de Quito, el Ecuador mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1781 de 29 de agosto de 2001, conforma la Comisión Nacional de Conectividad (CNC), presidido por el Presidente del Consejo Nacional de Telecomunicaciones y conformado además por ocho ministros de Estado: Educación y Cultura, Salud Pública, Agricultura, Comercio Exterior, Industrialización y Pesca; Ministro de Turismo; Ambiente; Defensa Nacional; Economía y Finanzas; El Presidente del CONAM.

Todos los miembros podían actuar en la Comisión a través de su delegado. Dicha Comisión se conforma como un órgano interinstitucional responsable de proponer y desarrollar la Agenda Nacional de Conectividad (ANC), documento que fue aprobado por dicha Comisión mediante Resolución 05-03-CNC-2002 como un instrumento dinámico en el que constan políticas, planes y programas para el desarrollo y difusión de las Tecnologías de la Información y Comunicación en las áreas de educación, salud, medio ambiente, comercio, Industria, turismo, seguridad y gobernabilidad que será caracterizado como una política de estado.

A través del Decreto Nro. 1781, se faculta que la CNC desarrolle actividades a través de Comisiones Técnicas Especiales en que podrán participar funcionarios de alto nivel de las entidades que poseen la competencia para determinar políticas y programas para cada uno de los ejes de la ANC. Además de la elaboración de la ANC, la Comisión Nacional de Conectividad tenía entre sus principales funciones el asesorar al presidente de la República, respecto de la evaluación de requerimientos de sistemas de telecomunicaciones y redes de conectividad, a fin de definir, organizar y publicar planes y programas referentes al uso de las TIC. Además del diseño de planes y programas de conectividad y la coordinación de la implementación de la Agenda.

La Agenda Nacional de Conectividad (ANC) se declara mediante Decreto Ejecutivo Nro. 3393 de 27 de noviembre de 2002, como política prioritaria del Estado ecuatoriano y dentro de su

construcción se la concibe como un recurso de política pública para articular planes, programas, estrategias y proyectos para conferir a la sociedad ecuatoriana de capacidad de comunicación tanto al interior de ella como fuera de sí misma, en el ámbito subregional y global, a través del uso de las TIC. Dicho instrumento se configura con el objetivo de proveer al Ecuador de mecanismos de evolución hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento y además garantizar que exista acceso y uso a las TIC con principios de justicia y democracia en el Ecuador para promover el desarrollo humano de la población del país.

La Agenda Nacional de Conectividad, (figura 2.2), se sustentaba en cinco pilares: 1) Infraestructura para el Acceso 2) Teleducación 3) Telesalud 4) Gobierno Electrónico 5) Comercio Electrónico

Figura 2.2. Ejes Agenda Nacional de Conectividad



Fuente: (Comisión Nacional de Conectividad 2002)

El documento de la ANC determina que su éxito se respalda en la colaboración de los actores de la sociedad civil, el sector privado y el sector público. Su cumplimiento se enfoca en los principios de equidad y universalidad, promoviendo el acceso para todos en el ámbito nacional.

En lo referente a su financiamiento, se determinó que el Ecuador destinaría recursos procedentes del presupuesto general del Estado, créditos otorgados por agencias internacionales de desarrollo y cooperación económica, inversiones realizadas por parte del sector privado y se fomentaría la participación dinámica de la sociedad civil, en el diseño, ejecución, fomento, sostenimiento y capacitación, siendo el papel más importante que debe adoptar el sector público la promoción y facilitación del proceso.

La ANC como elemento retórico de política pública, partía de la realización de un diagnóstico del estado del arte de cada uno de los ejes que la conformaban a fin de definir las políticas públicas, las estrategias y mecanismos para su funcionamiento.

En este contexto, el documento define que:

(...) la conectividad es el antídoto de la brecha digital y tiene como fin garantizar la inclusión digital a las personas, para lo cual se requiere de la generación de planes estratégicos e inversiones, sobre la guía de un eje de Infraestructura para el Acceso. Ello involucra el diseño de políticas, el desarrollo de redes de telecomunicaciones, el fortalecimiento del mercado de los computadores, y los aspectos necesarios para utilizar la tecnología como un medio de acceso. La Infraestructura para el Acceso constituye la plataforma nacional para la conectividad como eje transversal que sustenta los programas y proyectos de la Agenda Nacional de Conectividad (Comisión Nacional de Conectividad 2002,4).

Dado lo anteriormente citado, se puede deducir que la Comisión Nacional de Conectividad y la Agenda Nacional de Conectividad, no pueden ser considerados en sí mismos como instrumentos de política pública, pues según lo señala (Bressers y O'Toole (1998), los instrumentos seleccionados por los actores deben contribuir de manera útil a la consecución de los objetivos de política durante su aplicación.

Como parte de las acciones de seguimiento de la ANC, se desarrolló la evaluación de su cumplimiento en el documento denominado Plan de Acción 2005- 2010 en donde se determinan los avances existentes en los diferentes ejes para el período 2002-2005.

Esta evaluación permitió evidenciar que existió poco desarrollo de la telefonía fija y de la banda ancha y la existencia de altos costos de Internet. En lo que respecta al eje o programa de Teleducación, la evaluación determinó que apenas el 6% de maestros había sido capacitado en el uso de TIC, sin que exista un seguimiento de los resultados por el organismo rector de la educación en el país.

Los actores que intervienen en la definición de esta política denominada ‘Construcción de la Sociedad de la Información’, constituyen la tercera red de política y confluyen en la misma, debido a la idea programática de generar estrategias, políticas, planes y programas dirigidos al desarrollo y difusión de las TIC en áreas de educación, salud, comercio, gobierno, fortaleciendo el despliegue de infraestructura a fin de proveer de conectividad a la sociedad ecuatoriana.

2.3.8. Libro Blanco de Sociedad de la Información

El libro Blanco de Sociedad de la Información nace en el año 2006 de la evaluación efectuada a los avances de ANC en tanto política pública de TIC para llevar al Ecuador a la Sociedad de la Información.

En dicho análisis se evidencia una dispersión de esfuerzos por parte del sector público sin lograr una mejora sustancial de los indicadores, así como también se observa el papel de los organismos de la sociedad civil y de la academia que desarrollan esfuerzos aislados para promover el uso de las TIC especialmente en grupos menos favorecidos.

En este sentido, tomando en consideración que la CNC y la ANC no lograron los objetivos propuestos y que los mismos no poseían un enfoque multisectorial y participativo, el CONATEL por encargo de la CNC convocó a diferentes actores que se hallaban inmersos en el proceso de la Sociedad de la Información a fin de reflexionar y proponer una nueva estrategia que se adecúe a la evolución tecnológica a través del planteamiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo.

La evaluación efectuada a la ANC con miras a establecer una nueva estrategia identificó problemas relacionados al desconocimiento de la población y de los gobernantes sobre políticas públicas en TIC lo que conllevaba a una falta de liderazgo de las autoridades; una inexistente confianza por parte de los actores en la institucionalidad pública; existencia de una estructura no apropiada; falta de participación de actores de otros sectores; incumplimiento de metas; falta de cooperación interinstitucional; falta de financiamiento, entre otros aspectos.

A partir del diagnóstico efectuado, la CNC autorizó al presidente del CONATEL el inicio de un proceso de consulta y elaboración de una nueva estrategia para el desarrollo de Sociedad de la

Información, y elaborada de manera multisectorial disponiendo que una vez que concluya dicho proceso, el documento resultante sea entregado para su publicación y difusión.

En este contexto, en el marco de la celebración del Día Internacional de las Telecomunicaciones y del Internet se hizo la presentación y lanzamiento del proceso de elaboración de la Estrategia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (EDSI) convocando a alrededor de 100 entidades para que integren 23 comisiones de trabajo divididas en tres ejes horizontales.

Los actores de los diferentes grupos de trabajo pertenecían al sector de telecomunicaciones y TIC; ONG's; sector académico; centros de investigación; desarrolladores de software; sector público, y otros.

Los ejes trabajo determinados en la EDSI, consideraban lo siguiente:

- Eje de Infraestructura, Acceso y Servicio Universal:
- Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones (FODETEL)
- Redes, Infraestructura, Acceso y Asequibilidad
- Espectro Radioeléctrico
- Estándares y Seguridad de las Redes
- Conectividad y Cobertura
- Telecentros
- Eje de Socialización, Apropiación y Entorno Habilitador:
- Difusión y Rol de Medios de Comunicación
- Educación y Teleducación
- Capacitación
- Legislación, Regulación y Políticas Públicas
- Cyberdelitos, Seguridad y Protección al Usuario
- Transferencia Tecnológica
- Eje de Aplicaciones y Contenidos Locales e Innovación:
- Acceso a la Información
- Industria Local de Software
- Investigación académica
- Gobierno Electrónico

- Telesalud
- Comercio Electrónico
- Teletrabajo
- Preservación del Patrimonio Digital
- Multilinguismo y Diversidad Cultural
- Nombres de Dominio
- Seguridad Ciudadana

El trabajo de realización de la EDSI se basó en los principios como la participación multisectorial especializada, la difusión de los avances y la transparencia. El trabajo se coordinó a través del CONATEL y se realizaron cinco reuniones plenarias en las que se expuso y discutió los avances y propuestas de los equipos de trabajo. Los resultados fueron subidos al sitio WEB de CONATEL y difundidos a través de la Red Educativa ecuatoriana.

Los principios rectores de la construcción de la EDSI constituyeron la legalidad y juridicidad; multisectorialidad; democracia; transparencia; legitimidad y consenso; vinculación y corresponsabilidad; equidad e inclusión; transversalidad; transformación; innovación y creatividad; ejecución y verificación; neutralidad tecnológica; ubicación en el contexto regional e internacional; ubicación en el contexto macro y micro económico nacional; uso estratégico de las TIC; autonomía y continuidad; descentralización y desconcentración.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la EDSI no fue aprobada por parte de la CNC debido a que el período de gobierno en la cual se desarrolló culminó sin que se pudiera elevar a aprobación el documento consolidado con la Estrategia construida. De igual manera, no existió un seguimiento a este esfuerzo por parte del gobierno siguiente. No obstante, este esfuerzo se considera como parte de la tercera red de política.

Análisis de las Redes de la Política Pública de TIC en el Ecuador en el período 2001 – 2007
En el marco de la formulación de la política pública de TIC en el Ecuador en el período que corresponde al 2001- 2007, se evidencia que el gobierno buscó generar el desarrollo de una institucionalidad e instrumentos de política para proporcionar a la sociedad ecuatoriana de

mecanismos para que puedan ser parte de la Sociedad de la Información y Comunicación garantizando que exista acceso y uso de las TIC bajo preceptos de justicia y democracia para promover el desarrollo humano de la población ecuatoriana.

En función de lo anteriormente descrito, en la política pública de TIC desarrollada a partir del año 2001, y que se muestra en la (tabla 2.1), se identifican actores y sus respectivos roles; instrumentos propuestos y eventos o ideas programáticas direccionadas a la incorporación de TIC en diferentes ámbitos tales como el social en áreas como salud y educación, el gobierno, comercio y el desarrollo de infraestructura para promover el acceso. A continuación, se muestra también la (figura 2.3), donde se muestran las redes de política vigentes en este período.

Tabla 2.1. Actores de la Política Pública de TIC 2002- 2007

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política			
			Id1	Id2	Id3	Id4
	CONATEL	Consejo Nacional de Telecomunicaciones				
	SNT	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones				
	MEC	Ministerio de Educación				
	MAG	Ministerio de Agricultura				
	MT	Ministerio de Trabajo				
	CNC	Comisión Nacional de Conectividad				
	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas				
	MDN	Ministerio de Defensa Nacional				

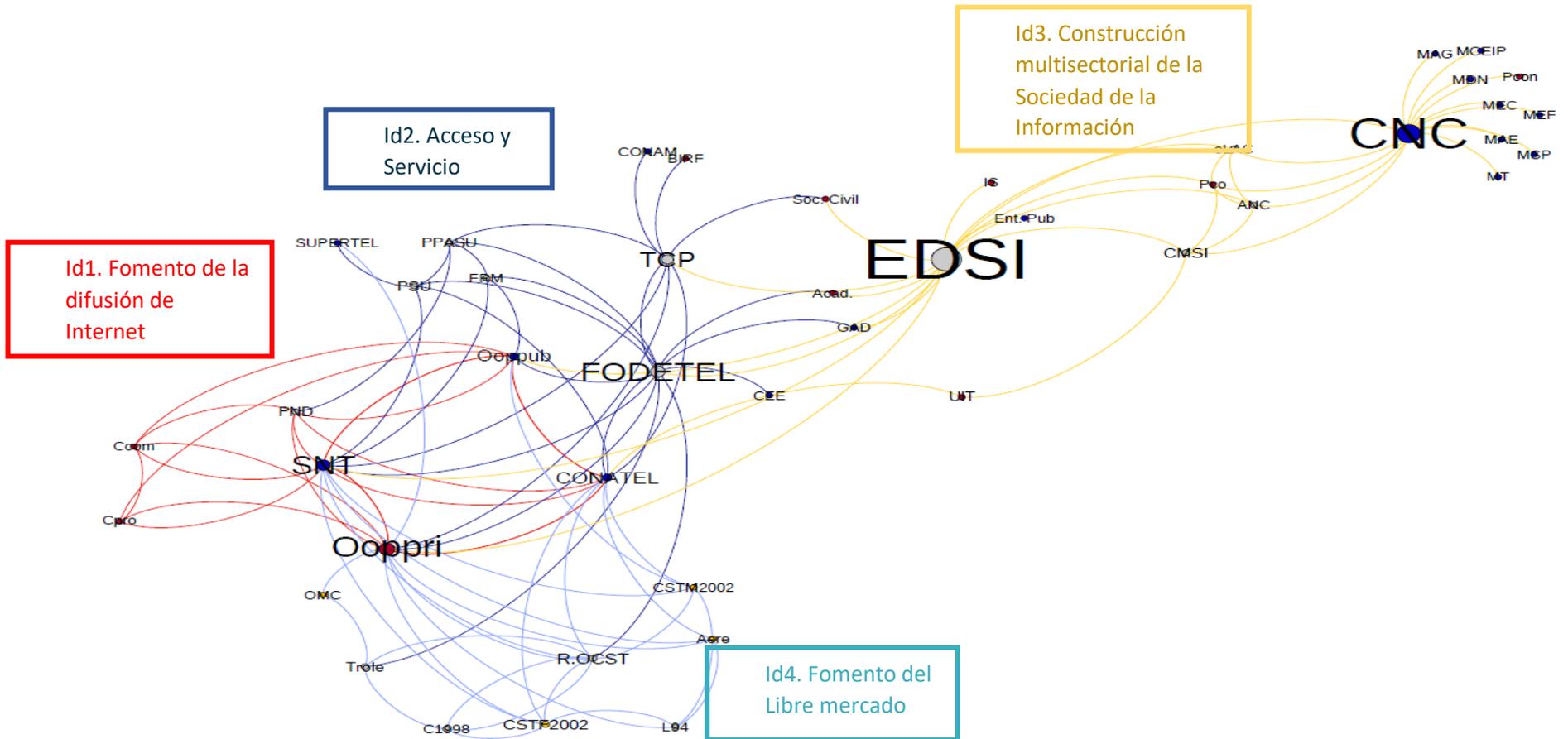
Tipo	Nodo	Descripción	Afilación Redes de Política			
			Id1	Id2	Id3	Id4
	MCEIP	Ministerio de Comercio Exterior, Industria y pesca				
	MSP	Ministerio de Salud Pública				
	GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados				
	Ent. Pub	Entidades Públicas				
	SPLDS	Secretaría Nacional de Planificación del Estado				
	CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado				
	SUPERTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones				
	Ooppub	Operadores Públicos de Telecomunicaciones				
	Instrumentos	PND	Plan Nacional de Desarrollo			
PPASU		Política Pública de Acceso y Servicio Universal				
PSU		Plan de Servicio Universal				
TCP		Telecentros Comunitarios Polivalentes				

Tipo	Nodo	Descripción	Afilación Redes de Política			
			Id1	Id2	Id3	Id4
	PSU	Plan de Servicio Universal 2018 - 2021				
	L94	Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada				
	R.OCST	Reglamento para las Concesiones de los Servicios de Telecomunicaciones				
	eLAC	Plan de Acción regional para América Latina y el Caribe				
	CMSI	Cumbre Mundial para Sociedad de la Información				
	TROLE	Ley para la Transformación Económica del Ecuador - Trolebús				
	FODETEL	Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones				
	FRM	Fondo Rural Marginal				
	C1998	Constitución (1998)				
	Actores relevantes	Acad.	Academia			
Usuarios		Beneficiarios de servicios de telecomunicaciones				
Soc. Civil		Sociedad Civil				

Tipo	Nodo	Descripción	Afilación Redes de Política			
			Id1	Id2	Id3	Id4
Tipo	Cpro	Cámaras de la Producción				
	Ooppri	Operadores Privados				
	BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento				
	IS	Industria del Software				
	UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones				
	CEE	Conferencia Episcopal Ecuatoriana				
	Pco	Presidente del CONATEL				
	Ccom	Cámara de Comercio				
	Eventos	OMC	Acuerdo Suscrito con la Organización Mundial del Comercio			
Aere		Asignación de Espectro Radioeléctrico a Operadores Privados				
CSTF2002		Concesión de Servicio de Telefonía Fija año 2002				
CSTFM2002		Concesión de Servicio de Telefonía Móvil Telecsa				

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Figura 2.3. Redes de Política pública de TIC 2001 -2007



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

2.4. Análisis de la Red y Contexto: Conclusiones preliminares

De acuerdo con el modelo dialéctico propuesto por Marsh y Smith (2000), además de lo propuesto por Kisby (2007) en lo relativo al contexto ideacional, se puede anotar que existe una relación de naturaleza dialéctica entre la red de política y el contexto estructural e ideacional en el que se desarrolla la formulación de una política pública. Entre las premisas del modelo dialéctico, se hallan que el amplio contexto estructural afecta tanto a la estructura de la red y a los recursos que los actores utilizan dentro de la red. Además, se determina que la estructura de la red es un reflejo del contexto, los recursos de los actores, la interacción de la red y el resultado de la política.

Tomando en cuenta lo anteriormente citado, al analizar la red de política conformada en torno a la política pública de TIC en el período que corresponde a 2002-2007 se puede evidenciar que el contexto ideacional en el cual se desarrollaron la conformación de las redes de política identificadas estuvo permeado por factores endógenos y exógenos explicados a través de las ideas programáticas vigentes en los entornos tanto nacional como internacional.

De acuerdo con lo sugerido por Marsh y Smith (2000), las redes de política no funcionan al margen del contexto pues este posee agencia sobre ellas, determinado que no son independientes a las realidades o cambios que se puedan generar en el entorno político dentro del cual se inscriben.

En función de ello, es preciso señalar que dentro del contexto internacional se consideraron las ideas relativas al desarrollo de Sociedad de la Información que vienen influenciadas por la Cumbres Mundiales celebradas en Ginebra y Túnez, así como los planes de acción para Latinoamérica y el Caribe donde se ubican ideas relativas a la necesidad de que los países elaboren estrategias contextualizadas para promover la implementación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento para lo cual establecieron un marco general de lineamientos de políticas en el ámbito conceptual y proponiendo además un plan de acción retórico para la incorporación de las TIC en algunos estamentos del quehacer humano y promover el desarrollo de las sociedades. Luego, puede ubicarse un contexto ideacional nacional basado en la

Constitución y leyes vigentes que determinan la prestación de servicios de telecomunicaciones bajo la concepción de libre mercado y privatización de los servicios de telecomunicaciones.

Estos dos contextos ideacionales, de índole en cierto sentido contrapuesto, confluyen en la conformación de redes de política, que buscan abstraer las concepciones planteadas en estos dos entornos y dan lugar a la creación de instrumentos de política en diferentes momentos de tiempo.

En un primer momento se plantea el Plan de Desarrollo de las Telecomunicaciones cuya idea programática es la masificación del servicio de Internet en torno a la cual se configura una primera red de política en donde se puede ubicar actores estatales como privados. Los objetivos planteados en dicho Plan fortalecieron el contexto ideacional que busca construir una sociedad de la información y el conocimiento, pero al mismo tiempo consolida el contexto estructural los conceptos de libre mercado al dejar en manos de los actores privados la masificación del Internet.

En un segundo momento, y para contrarrestar los efectos causados debido a la lógica de privatización y libre mercado, se desarrollan instrumentos en torno a la idea programática del acceso y servicio universal en áreas rurales y urbano marginales, alrededor de la cual se configura una red de política con una lógica top -down o concepción estado – céntrica pero que se basa en el aporte que pueda tener la empresa privada en tanto financiadora de proyectos de desarrollo de telecomunicaciones para áreas rurales y urbano marginales. A través de este instrumento se buscó corregir las distorsiones que el mercado puede dejar en relación con la atención de las diferentes áreas que poseen un diferenciado acceso socio económico pues el mercado siempre tratará de llegar a las zonas donde exista una demanda de servicios y por tanto sea rentable el despliegue de su red. Mediante el planteamiento de los instrumentos de política pública para promover el acceso y servicio universal en áreas rurales y urbano marginales, se pretende fortalecer el contexto ideacional que plantea una sociedad de la información inclusiva que sea para todos, a través de la canalización de recursos que puedan generar que sea el Estado el que pueda velar por un desarrollo equitativo en la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Un tercer momento se ubica con la institucionalización de la Comisión Nacional de Conectividad en tanto autoridad responsable del desarrollo de políticas públicas para el desarrollo de la

Sociedad de la Información. A través de dicha instancia se lleva a cabo la formulación de la Agenda Nacional de Conectividad en torno a la cual se configuró una red de política que tuvo como idea programática la generación de estrategias, políticas, planes y programas dirigidos al desarrollo y difusión de las TIC en áreas de educación, salud, comercio, gobierno, fortaleciendo el despliegue de infraestructura para el cierre de la brecha digital. Estos instrumentos permitieron proponer la política pública de TIC, creando redes de política vinculadas al ámbito público, pues a pesar de tener una concepción multisectorial, la ANC careció de participación de actores de otros ámbitos y tampoco pudo evidenciarse una implementación de los instrumentos pues no contó con financiamiento para el desarrollo de los programas y proyectos constituyéndose en un elemento retórico que careció de una aplicación. Posteriormente, se estructura la Estrategia para el Desarrollo de la Información, planteada en función de los escasos resultados obtenidos con la Agenda Nacional de Conectividad. Esta red de política se conforma en torno a la idea programática de la articulación de acciones de los ámbitos público, privado, académico y de la sociedad civil, para la construcción multisectorial de un Plan de Acción para el desarrollo de la Sociedad de la Información. A pesar de ser un instrumento que se estructuró desde el Estado, este esfuerzo concentró una gran participación multisectorial de actores. Sin embargo, la existencia de un cambio de gobierno en el año 2006 truncó la aprobación e implementación de este instrumento, aspecto que evidencia la importancia del contexto político en la conformación de redes de política y en la obtención de un resultado de política pública.

Una cuarta red de política, constituye la conformada en torno fomento del libre mercado en el que se puede ubicar la participación de los operadores privados que de conformidad con los prescrito en la Ley Especial de Telecomunicaciones, la Ley de Transformación Económica, la Constitución del Estado, los Acuerdos Supranacionales suscritos por el Ecuador y los Reglamentos emitidos, dan cabida a las concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones en donde se operativiza el concepto de libre mercado y apertura a la libre y leal competencia.

Capítulo 3

Estructura y Agencia

1. Introducción

El Capítulo 3 aborda la relación dialéctica existente entre Estructura y Agencia de las redes de política existentes antes y después del cambio de la política TIC en el Ecuador a través del modelo dialéctico propuesto por Marsh y Smith (2000) con la teoría sustantiva de Kisby (2007), para lo cual en primera instancia, se detalla cómo se desarrolló la promulgación de las políticas públicas de TIC en el Ecuador a partir de la emisión de la Constitución del 2008, de manera que sea posible observar las redes de política y sus correspondientes ideas programáticas antes del que se suscite el cambio y después.

En este contexto, es preciso determinar que la estructura se relaciona con el análisis de las instituciones, en tanto la agencia hace referencia a los comportamientos de cada individuo. De acuerdo con Marsh y Smith (2000), en una relación dialéctica una acción es tomada por un actor dentro de un contexto estructurado y el actor trae conocimiento a dicho contexto siendo este muy estratégico, mientras que es el contexto estructural el que ayuda a dar forma a la acción de los agentes.

Así también, a través del análisis de las redes de política y sus correspondientes creencias programáticas, poder realizar la identificación de la agenda de los actores presentes en cada una de las redes que tienen incidencia primordial en la toma de decisiones dentro del proceso de formulación de la política y determinar las redes más influyentes.

Dado los aspectos señalados previamente, en el presente capítulo se presenta el estado de situación de las TIC en el contexto internacional para el año 2008 – 2019 realizando una revisión de la evolución de las TIC para ese período en base a sus principales indicadores. Así también es importante evidenciar la institucionalidad de las TIC en el Ecuador para dicho período, que abarca la identificación de las creencias programáticas que dan pie a la conformación de las diferentes redes de política ubicando de esta manera el contexto estructural e ideacional.

Posteriormente se analizará el cambio en los períodos 2002 – 2007 y 2008 – 2019, abordando sus principales ideas programáticas que representan el pegamento que une las redes de política, por lo que este capítulo se ocupará de analizar las características de la relación dialéctica entre la estructura y la agencia de los actores y mediante el análisis de redes se podrá cuantificar cual ha sido el desempeño de los diversos actores en la red mediante la revisión de las medidas que permitan identificar la autoridad, densidad, intermediación, cercanía y en definitiva relevancia de los actores en la red.

En el presente capítulo se abordará el análisis de las habilidades de los actores y sus aprendizajes estratégicos dentro del proceso de cambio y se estudiará como se tomaron las decisiones y se seleccionaron instrumentos analizando las ideas programáticas y habilidades de los integrantes de la red, aspectos que permitirán concluir acerca del comportamiento de la relación dialéctica existente entre estructura y agencia en el contexto del cambio.

2. Estado de situación de las TIC en el contexto internacional 2008 -2019

El Reporte de Medición de la Sociedad de la Información provisto por la Unión Internacional de Telecomunicaciones para el año 2009, determina el Índice de Desarrollo Humano ICT, mismo que captura el nivel de avance de las tecnologías de la información y comunicación para alrededor de 150 países alrededor del mundo comparando los progresos realizados entre 2002 y 2007. Este índice surge como una necesidad identificada y enfatizada en los documentos resultado de las dos cumbres mundiales de sociedad de la información, en donde se expuso la importancia de contar con estadísticas comparables y la elaboración de un índice complejo.

El ICT expuesto en el reporte y presentado en 2009, fue desarrollado por la sección de Desarrollo de la UIT (BDT), y muestra el desarrollo global y regional durante el período 2002 – 2007. Estos datos evidencian que a pesar de los grandes avances que se hicieron en cuanto al acceso y uso de las TIC alrededor del mundo, aún persisten grandes desigualdades que permanecen entre los países.

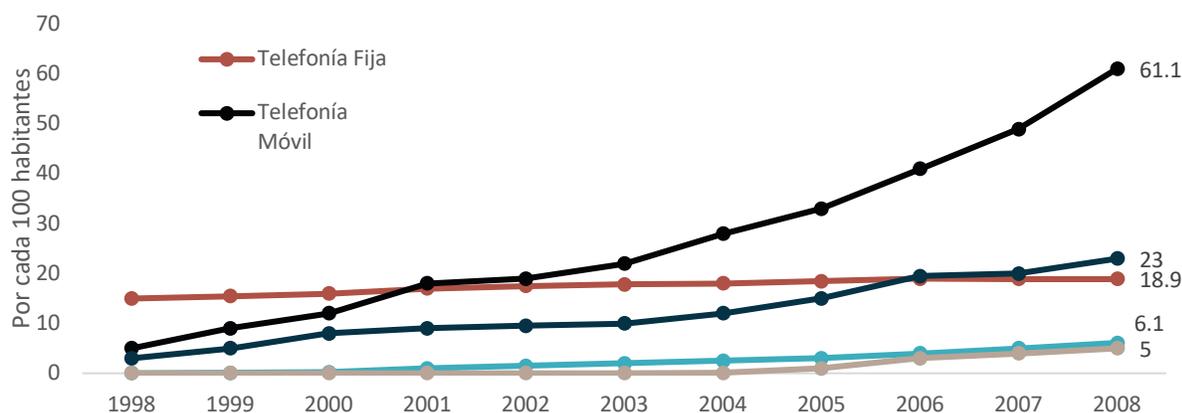
El ranking permite evidenciar que presentan un mayor índice aquellas economías que pertenecen a países de altos ingresos y desarrollados, mientras que los países menos desarrollados se ubican

en la parte inferior del índice. Además, se puede demostrar que, a pesar el impresionante crecimiento y consumo de la telefonía móvil en muchos países, la magnitud de la brecha digital continúa prácticamente invariable.

De acuerdo con los datos mostrados en el reporte elaborado por la UIT, la brecha digital entre los países desarrollados y no desarrollados, apenas se está cerrando.

En relación con el mercado de telecomunicaciones, en la escala global al año 2008 y tal como se muestra en la (figura 3.1), se evidencia que el crecimiento de las telecomunicaciones y las TIC fue muy importante consiguiendo alrededor de 4 billones de suscriptores móviles alrededor del mundo logrando una tasa de crecimiento del 61%, siendo este el servicio que mayor crecimiento presentó. Según datos de las UIT, el mundo consiguió tener alrededor de 1.3 billones de líneas telefónicas fijas equivalente a una densidad de 19 líneas por cada 100 habitantes y se estimó que existieron al menos 6.7 billones de personas usando Internet, apreciando además que los niveles de penetración de Internet de banda ancha fijo y móvil, no han alcanzado el crecimiento esperado.

Figura 3.1. Evolución Mercado de Telecomunicaciones a escala global

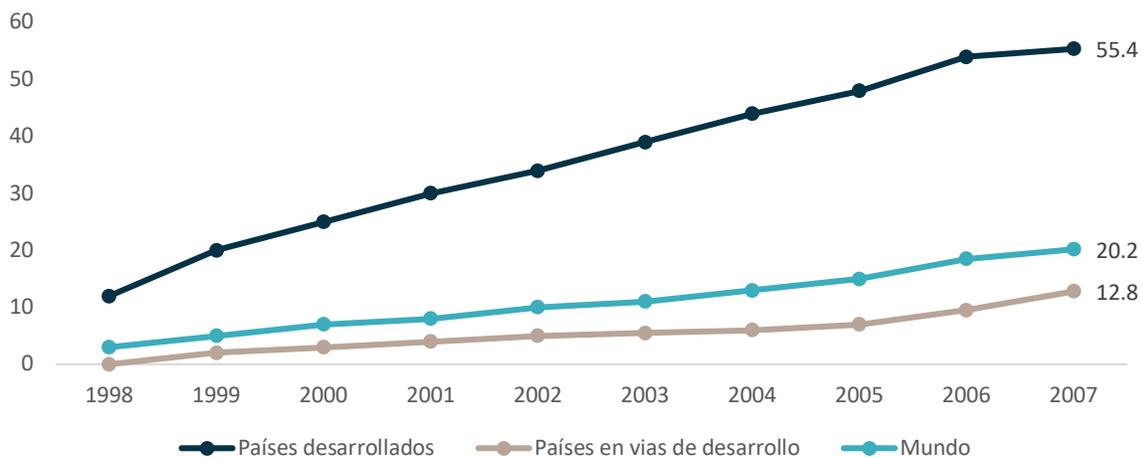


Fuente: (International Telecommunication Union 2009)

En relación con el desarrollo del Internet y la banda ancha en el contexto mundial, el reporte presentado por la UIT para el año 2009, estima que el número aproximado de usuarios de Internet alrededor del mundo continúa creciente, pues al año 2007, se apreciaba que una de cada cinco personas estaba en línea. Sin embargo, se considera que, en los países en vías de desarrollo, se mantienen niveles bajos de penetración de este servicio, con una densidad aproximada de 13 personas conectadas por cada 100 habitantes. Así también, de acuerdo con datos provistos por la UIT, para fines del año 2007 más de 60% de los suscriptores de Internet mantenían una suscripción de banda ancha. De conformidad con lo determinado por la UIT, mientras que en 2007 la penetración de banda ancha fija fue alrededor del 0.2% en los países africanos, en otros continentes fue posible alcanzar mayores niveles; por ejemplo, en las Américas, el porcentaje de penetración del 11%, mientras que en Europa se alcanzó el 14%.

La (figura 3.2) mostrada a continuación, permite evidenciar la brecha entre los países desarrollados y los que se encuentran en etapas de desarrollo en lo que se refiere al acceso a Internet, y que permite observar que si bien el promedio mundial está más cerca de estos últimos, el acceso a Internet continúa siendo un privilegio de aquellos países que ostentan mayor riqueza, evidenciándose que para el año 2009, no se había solucionado la problemática de la brecha digital que hace más grande las desigualdades existentes.

Figura 3.2. Suscripciones a Internet en países desarrollados y en desarrollo



Fuente: (International Telecommunication Union 2009)

Para el período 2008- 2015, se generaron varios instrumentos de política pública de TIC en el contexto mundial y regional, enfocados en la promoción de la adopción de las TIC.

La Agenda Conectar 2020 aprobada en el año 2014 por parte de los países miembros de la UIT definió metas y objetivos enmarcados en promover el crecimiento y adopción de las TIC antes del año 2020, en cooperación con sectores involucrados e interesados en que el ecosistema de las TIC muestre un mayor progreso.

La premisa fundamental de dicha Agenda fue la construcción de una Sociedad de la Información que provoque la interconectividad mundial a través del uso de las TIC y que habilite y acelere el desarrollo social y económico, así como ecológico de una manera sostenible en el contexto universal. La Agenda se sustenta en cuatro pilares que son: 1) crecimiento: a través del que se habilita y fomenta el acceso para el incremento en el uso de las TIC 2) integración o inclusividad: que prevé la creación de un puente entre la brecha digital y la provisión de banda ancha para todas las personas; 3) sostenibilidad: mediante el cual se administra los retos que provienen del desarrollo del ecosistema TIC. 4) Innovación y Cooperación, a través del que se lidera, mejora y adopta el cambio tecnológico.

La Agenda 2020 se la realizó con la colaboración multisectorial de la industria, operadores de telecomunicaciones, sector privado, organismos y asociaciones nacionales, regionales e internacionales; la sociedad civil y las administraciones públicas.

En el año 2015, se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la cual, y se actualizaron a través de la Agenda 2030, en la que se definen el conjunto de objetivos mundiales (17), para eliminar la pobreza, precautelar el desarrollo sostenible del planeta y garantizar el bienestar de los pueblos evitando la desigualdad y la injusticia. En este contexto, es preciso anotar que las TIC contribuyen significativamente al cumplimiento de dichos objetivos particularmente el número 9, referente a la generación de infraestructura resiliente que promueva con la industrialización inclusiva y sostenible que además fomente la innovación de manera que se facilite que las economías mundiales se inserten en la economía mundial fomentando el bienestar económico y la

competitividad. Además, las TIC tienen un papel importante en el suministro de bienes y servicios de áreas tales como la salud, la educación el comercio, las finanzas, agricultura, y además de la gobernanza, contribuyendo a la reducción de la pobreza y el hambre, la creación de empleos, la mejora de efectos producidos por el cambio climático y en general la mejora de la calidad de vida de la población.

A nivel regional se ha definido la actualización del Plan eLAC denominada como Agenda Digital para América Latina y Caribe (eLAC 2020) aprobada en el año 2018, como una estrategia al 2020 para usar las TIC como herramientas de desarrollo sostenible. Su misión es velar porque el ecosistema digital se desarrolle en la región con criterios de integración y cooperación, fortaleciendo las políticas públicas de TIC para impulsar el conocimiento, la inclusión y la equidad, así como la innovación y la sostenibilidad ambiental.

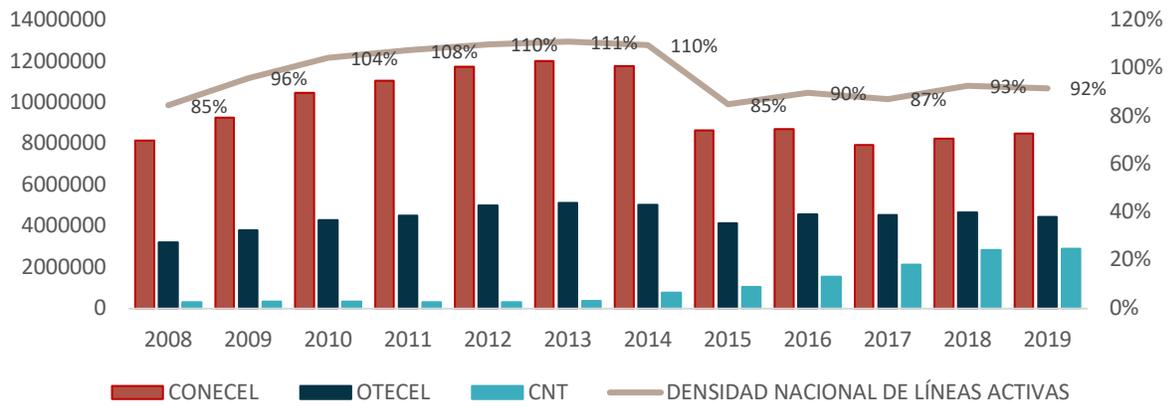
2.5. TIC en el Ecuador en el periodo 2008 - 2019 y sus principales indicadores estadísticos

2.5.1. Estadísticas de los servicios de telecomunicaciones 2008 – 2019

El mercado de telecomunicaciones en el período que comprende el 2008 – 2019, se determina para cada uno de los servicios que contempla el marco jurídico aplicable, en el cual se definen variables relevantes tales como el número de líneas activas, abonados o suscriptores, la densidad por cada 100 habitantes y la participación de mercado.

La (figura 3.3) mostrada a continuación, permite evidenciar la evolución de los servicios para el período 2008 - 2019. Para el Servicio Móvil Avanzado (SMA), se muestra que el porcentaje de penetración por cada 100 habitantes es del 92%; mostrando un crecimiento importante de acuerdo a lo determinado en las tendencias mundiales para este servicio y en el que se puede apreciar la concordancia existente en el Ecuador con dicha tendencia marcada por la demanda de mayores servicios tecnológicos, mayores velocidades y capacidades de acceso a las redes de datos y la correspondiente evolución tecnológica, dirigida a satisfacer dichas demandas. Además, se evidencia que en lo relativo a la participación de mercado, el mayor porcentaje lo ostenta el prestador CONECEL S.A. con el 54 % de cuota.

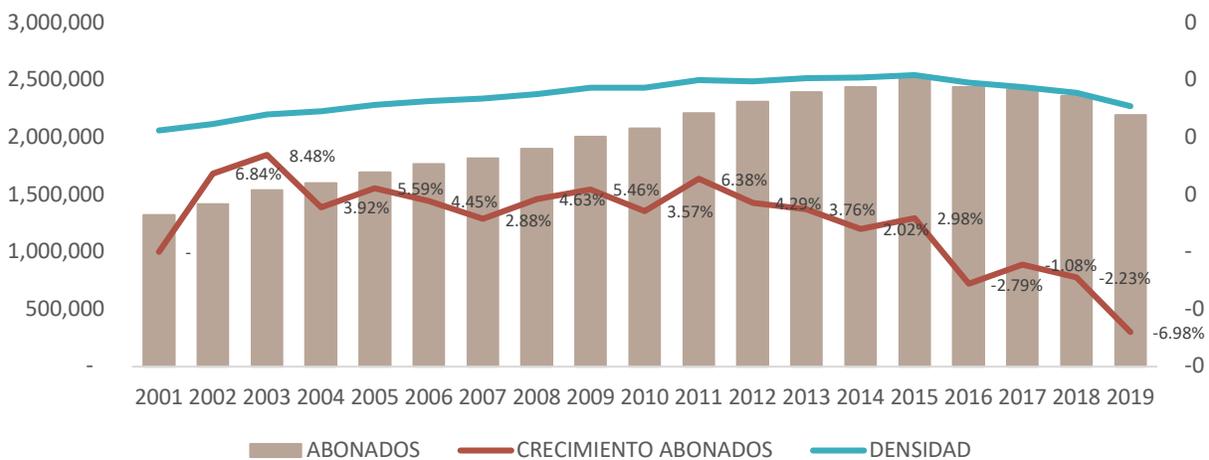
Figura 3.3. Evolución de líneas activas del Servicio Móvil Avanzado en el Ecuador

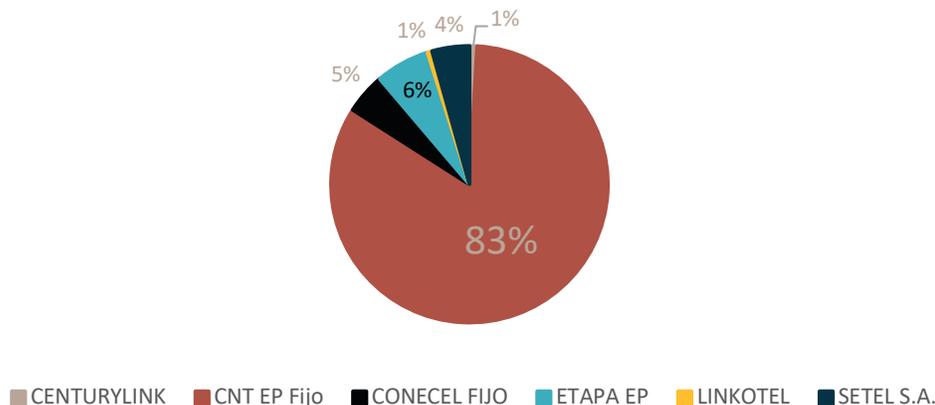


Fuente: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones – ARCOTEL 2020

La evolución del Servicio de Telefonía Fija en el país ha tenido una tendencia descendiente, tal como se muestra en la (figura 3.4), especialmente en los últimos años donde se puede observar que para el período 2018 – 2019 mantuvo una tasa de decrecimiento de aproximadamente el 7%, lo cual es consistente con la tendencia mundial de desuso del servicio de telefonía fija para ser sustituido por el servicio móvil, especialmente Internet móvil. En lo referente a la participación de mercado, se observa que el prestador que al año 2019, tenía la mayor cantidad de abonados era el prestador CNT EP.

Figura 3.4. Evolución de líneas telefónicas del Servicio de Telefonía Fija en el Ecuador

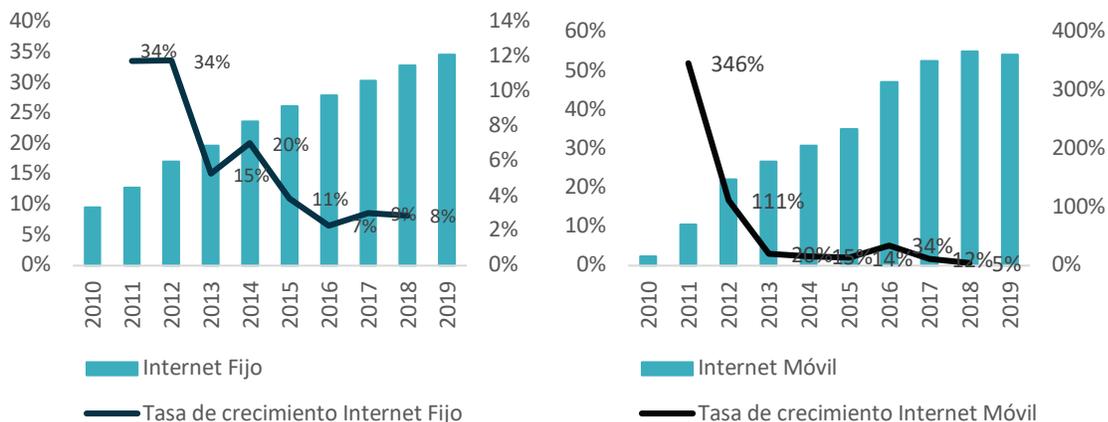




Fuente: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones – ARCOTEL 2020

Con relación al servicio de Internet, la información estadística publicada permite observar que tanto el servicio de Internet Fijo tanto como el móvil (figura 3.5), han tenido un crecimiento importante en el país; sin embargo, el servicio de Internet móvil ha tenido un crecimiento mucho más exponencial al fijo, conforme se puede apreciar en las figuras mostradas a continuación.

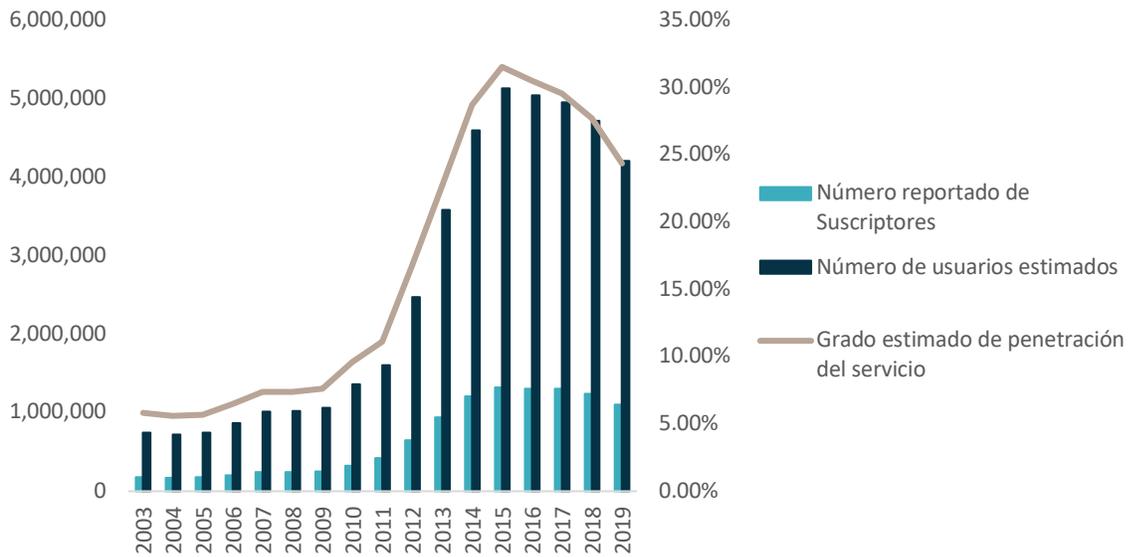
Figura 3.5. Evolución de Servicio de Internet Móvil y Fijo en Ecuador



Fuente: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones – ARCOTEL 2020

Con relación al servicio de Audio y Video por Suscripción (figura 3.6), la información estadística permite evidenciar que el servicio ha tenido una tendencia decreciente en el período que comprende de 2001 hasta 2015 donde se alcanzó un porcentaje de 31.55 suscriptores por cada 100 habitantes; a partir de este último año, se observa que el número de suscriptores comienza a decrecer alcanzado al 2019, un valor de 24.37 suscriptores por cada 100 habitantes.

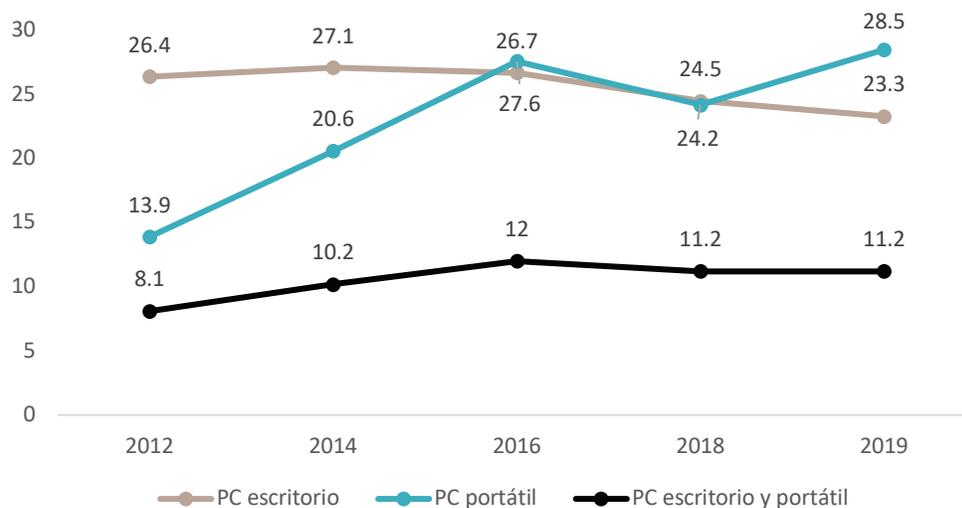
Figura 3.6. Evolución de Servicio de Audio y Video por Suscripción en Ecuador



Fuente: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones – ARCOTEL 2020

Según datos publicados por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020) y que se muestran en la (figura 3.7), se evidencia una evolución creciente para los últimos años en el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los hogares ecuatorianos. De acuerdo con lo determinado en el reporte, los hogares pudieron contar con tres tipos de equipamiento tecnológico identificado a través de tres indicadores 1. Porcentaje de hogares con computador de escritorio, 2. Porcentaje de hogares con acceso a computador portátil y 3. Porcentaje computadores con computador de escritorio y portátil “el porcentaje de hogares con computadora de escritorio, a nivel nacional, se ubicó en 23.3%, los hogares con computadora portátil en 28.5%; mientras que el porcentaje de hogares con computadora de escritorio y portátil alcanzó el 11.2%” (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2020, 9).

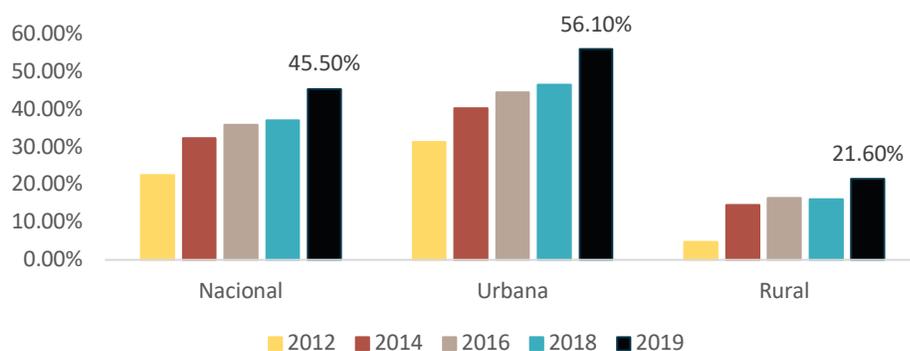
Figura 3.7. Evolución uso de TIC en Ecuador



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC 2020

En relación con los hogares con acceso a Internet, según datos Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020), para el año 2019 el porcentaje de hogares que poseían acceso a Internet, se incrementó en 8.4 puntos porcentuales a nivel nacional con relación al período anterior, teniendo mayor incremento en el acceso en el área urbana (9.5) que en el área rural (5.6) de acuerdo a lo mostrado en la (figura 3.8).

Figura 3.8. Evolución Hogares con acceso a Internet

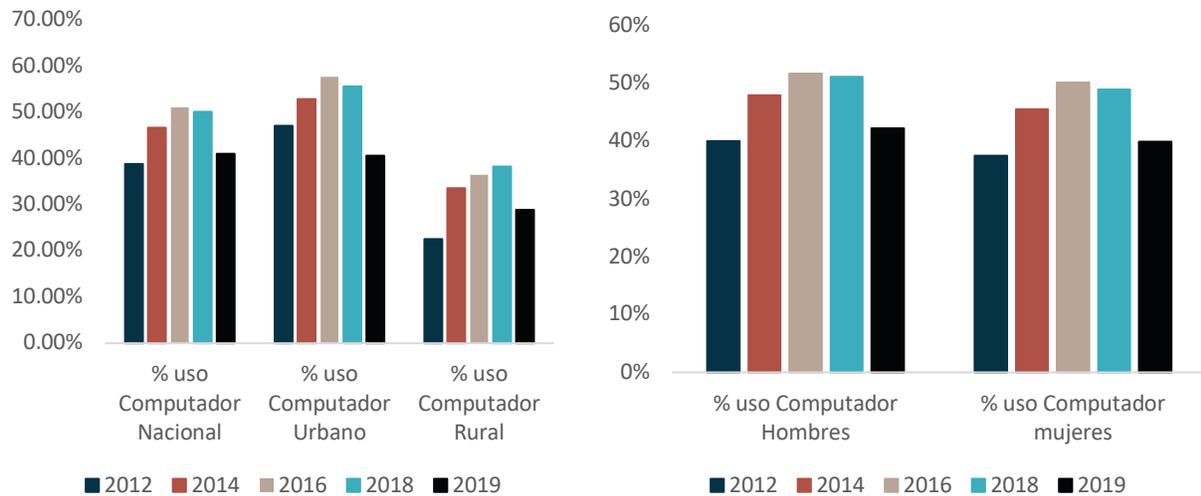


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC 2020

De acuerdo con los datos registrados para el año 2019 por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020), se ubica una disminución en el uso de computadores a nivel nacional (figura 3.9),

siendo la brecha mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Así también, en el contexto de la brecha digital, se puede ubicar que el acceso a computadores es mayor para los hombres que para las mujeres.

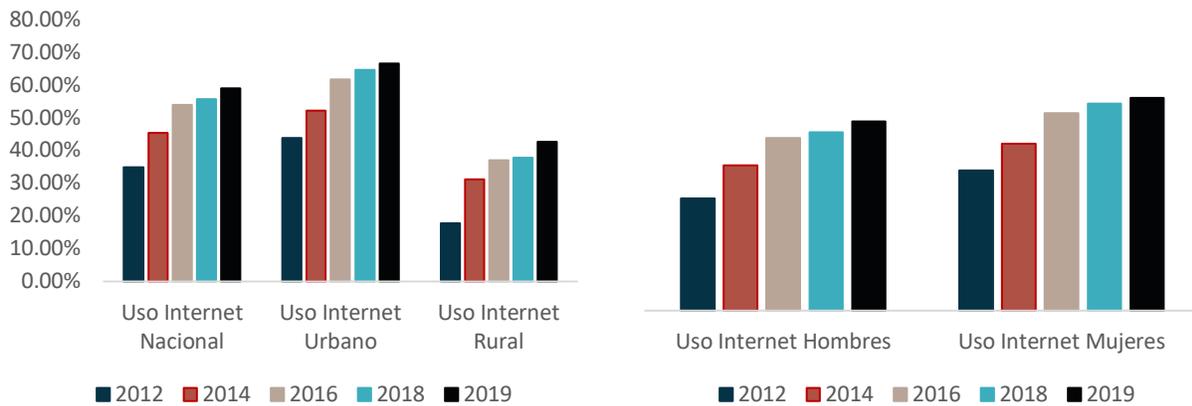
Figura 3.9. Uso de computadores por área geográfica y por género



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC 2020

En relación al porcentaje de personas que usan Internet, los datos mostrados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2020), muestran que al año 2019 el 59.2% de las personas en el Ecuador usaban Internet; el 66.7% lo hizo en el área urbana mientras que el 42.9% lo hizo en el área rural, de conformidad con lo mostrado en la (figura 3.10). Así también, la desagregación de datos por género permite observar que ha existido históricamente una brecha digital en el uso de Internet, pues al año 2019, el 50.3% de hombres accedió a Internet en comparación con 58.1% de mujeres, siendo un dato relevante que las personas que usan Internet lo hacen en un 68.1% desde sus hogares en las zonas urbanas y rurales.

Figura 3.10. Uso de Internet por área geográfica y por género



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC 2020

En relación con la tenencia de terminales celulares, los datos mostrados en la (figura 3.11) a continuación, indican que a nivel nacional el 59.9% de las personas poseían un teléfono celular, siendo este porcentaje de 65.6 en la zona urbana y 47.6 en el área rural. De igual manera, para el año 2019, se puede evidenciar que existe una diferencia en la tenencia de terminales móviles por sexo, pues el 61.7% de los hombres disponía de un teléfono en comparación con 58.2% de las mujeres. Para el año 2019, “el porcentaje de personas que tienen celular activado según el rango etario aumentó 3.1 puntos para la población de 16 a 24 años.” (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2020, 20).

En lo relativo al porcentaje de personas que disponen de un teléfono inteligente, los datos muestran que al año 2019, el 46% de la población disponía de al menos uno; siendo en el área urbana, el 54% de la población y en el área rural del 28.8% (figura 3.11).

Figura 3.11. Tenencia de terminales celulares



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC 2020

2.5.2. Índice de Desarrollo de las Telecomunicaciones del Ecuador

Según datos provistos por la UIT, para el año 2017 el Ecuador, de acuerdo con el IDI obtenido el país se situó en el puesto número 97 de 176 países. La UIT ha estimado que la evolución de este indicador ha sido creciente en los últimos años; “no obstante de aquello, debido a la mejora generalizada de los países, este incremento no se ha traducido en una mejora de este país dentro del ranking, registrándose una caída del puesto 88 en 2008 a 97 en 2017” (Unión Internacional de Telecomunicaciones 2019, 18).

Según se puede apreciar en la (figura 3.12) la evolución del IDI para Ecuador ha tenido efectivamente una tendencia creciente evidenciándose que a nivel país ha existido un mejoramiento en las condiciones de acceso.

No obstante, los datos muestran que los datos de Ecuador se distancian del promedio mundial evidenciando que la realidad ecuatoriana dista mucho aún de alcanzar al menos el promedio de los países a nivel mundial.

Figura 3.12. Evolución Índice de Desarrollo de las Telecomunicaciones en Ecuador



Fuente: (Unión Internacional de Telecomunicaciones 2019)

De acuerdo con el Estudio de Caso de Ecuador publicado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2019), para el año 2017 el Ecuador se encontraba en un nivel intermedio de desarrollo del sector TIC en lo relativo a los países de la región, “destacando por su alto desempeño en el subíndice relacionado con el desarrollo de habilidades y mostrando niveles ligeramente inferiores a la media en los casos de acceso y uso efectivo de las TIC” (Unión Internacional de Telecomunicaciones 2019, 28), con niveles de acceso a las TIC ligeramente inferiores al promedio de la región.

3. Análisis del Contexto de la Política Pública de TIC en el Ecuador para el período 2008 – 2019

El análisis del contexto facilita la identificación de las redes de política, sus actores, así como la dinámica de sus relaciones, considerando además los efectos que el contexto pueda tener en el surgimiento de las redes de política en un tiempo determinado y viceversa.

De acuerdo con lo citado por Kisby (2007), existe una relación compleja entre intereses, ideas y políticas públicas y es relevante no solo investigar el contexto estructural en el que se desarrolla la política pública, es decir por qué los intereses particulares pueden poseer una posición privilegiada para influir en las decisiones políticas; sino también, conocer la manera en la que interactúan los contextos estructural e ideacional. En este sentido, es importante estudiar las interacciones que operan entre las redes y sus ideas programáticas de manera que se pueda observar la configuración de las redes antes y después del cambio de la política pública de TIC en el Ecuador.

Como parte del análisis realizado, se ubican tres fases o momentos dentro del contexto de la política pública estudiada en el período 2008- 2019: 1) 2008 -2013, en donde se determina que las TIC son un derecho fundamental de la sociedad ecuatoriana a través de la aprobación de la Constitución en el año 2008 y en donde se van estableciendo los lineamientos tanto de planificación nacional y sectorial (EED2.0), que darán lugar al diseño de instrumentos de política pública de TIC; 2) 2013- 2017, donde se habilita el marco legal a través de la promulgación de la LOT y la LOC así como se reconfiguran y legitiman las instituciones sectoriales a cargo de la rectoría, la regulación y el control de las telecomunicaciones. 3) 2017 – 2019, en donde se genera la política pública de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y planes y programas en tanto instrumentos de política, enmarcados en las prescripciones de la Constitución y las leyes asociadas.

La Constitución de Montecristi, determinó un modelo de desarrollo de economía social y solidaria.⁴ Según lo cita Ramírez (2008), “las constituciones son restricciones y pre compromisos que se autoimponen las sociedades para conseguir objetivos que se desea como sociedad”(R. Ramírez 2008, 3), siendo en este contexto, el cambio constitucional ejecutado en el 2008, un cambio de paradigma sobre el cual se articularon los lineamientos del pacto de convivencia social que definirían las interacciones entre el Estado y la sociedad en su conjunto.

Los criterios establecidos como parte de la nueva Constitución buscaron incorporar elementos que permitieran superar la visión mercado céntrica planteada en la Constitución de 1998, misma que determinaba en su Artículo 244 que la economía social de mercado, entre otros aspectos debe promover mercados competitivos, impulsar la libre competencia, promover el flujo libre de capitales y explotar los bienes de dominio exclusivo de manera directa o a través de la participación del sector privado.

El modelo de Estado propuesto bajo la Constitución de 1998 miraba al mercado como el centro del desarrollo del Estado, sugiriendo que éste constituiría el sujeto principal de cambio a través de los empresarios quienes serían agentes dinamizadores de la economía y potenciadores de la repartición de beneficios a la sociedad a través del mercado.

Desde una perspectiva ideológica, la Constitución del año 2008 buscaba revertir los procesos de exclusión que significaron la implementación de los instrumentos basados en la Constitución precedente, en los que el goce de derechos se limitaba por la posibilidad de los sujetos de poder pagar por un servicio para acceder al mismo; a la vez que incorpora el concepto del buen vivir o *sumak kawsay*, cuya base conceptual radica en promover el mejoramiento de la calidad de vida de la gente, fomentando el desarrollo de capacidades generando al tiempo un sistema económico mucho más igualitario a través de instrumentos de redistribución social y territorial; establecer mejores estrategias de participación ciudadana; y propender a la armonización del ser humano con la naturaleza entre otros aspectos.

⁴ **Art. 283.-** El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

(...) La dimensión social del Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana busca la universalización de los servicios sociales de calidad para garantizar y hacer efectivos los derechos. De este modo, se deja atrás la concepción de educación, salud o seguridad social como mercancías (Larrea 2011, 4).

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, en lo referente al sector de telecomunicaciones, el marco constitucional es el punto de partida para que se actualicen los instrumentos de política (Howlett y Ramesh 2003), siendo necesario que se modifiquen los marcos legales y regulatorios a fin de tratar de incorporar los conceptos determinados en la Constitución y que permeen el sector de telecomunicaciones y de las TIC.

La Constitución determina que el Estado tendrá competencias exclusivas en lo relativo al espectro radioeléctrico y al régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones puertos y aeropuertos.⁵ Mientras que en el artículo 313, se determina que son sectores estratégicos entre otros, las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, dando la potestad al Estado para que administre, regule, controle y gestione dichos sectores.

El artículo 314 de la Constitución determina la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios públicos entre los que se encuentran las telecomunicaciones, estableciendo que podrá disponer de precios y tarifas justos y al mismo tiempo regular y controlar. En el artículo 408, se define que el espectro radioeléctrico es un recurso natural de propiedad del Estado, que tiene características de ser inalienable e imprescriptible además de inembargable.

Como parte del marco constitucional, en el artículo 16 se define el derecho de las personas a acceder en igualdad de condiciones, a las frecuencias del espectro radioeléctrico para operar estaciones de radiodifusión y televisión de tipo público, privado y comunitario, así como al acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, el Estado es responsable del fomento de la pluralidad, y la diversidad en las comunicaciones, por lo que debe garantizar que se asignen frecuencias del espectro radioeléctrico para gestionar estaciones de radiodifusión y televisión públicas, privadas y

⁵ Artículo 261 de la Constitución de la República del Ecuador.

comunitarias y facilitar que se pueda acceder a bandas libres para que se puedan implementar redes inalámbricas precautelando al mismo tiempo el interés colectivo.

El artículo 315 dispone que el Estado constituya empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos y a la vez pueda prestar servicios públicos, así como aprovechar de manera sustentable los recursos naturales o los bienes públicos, así como el impulso de otras actividades económicas, determinando además que:

(...) Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado. La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos (Asamblea Nacional Constituyente 2008).

El artículo 316 determina además que el Estado puede delegar la participación de los sectores estratégicos y la prestación de servicios públicos a empresas mixtas en las cuales posea la mayor parte de las acciones, definiendo que de manera excepcional se puede delegar estas actividades a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria.

Un aspecto relevante es que en el artículo 84 de la Carta Magna, se definió que la Asamblea Nacional, así como todos los organismos del Estado que emitan normativas, deberán realizar la adecuación de toda la legislación y normas secundarias jurídicas a los derechos determinados en la misma, así como a los tratados internacionales que sean necesarios “para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades” (Constitución del Ecuador 2008), prescribiendo que ninguna ley o norma que se emita puede atentar contra los derechos reconocidos constitucionalmente.

A partir de la emisión de la Constitución de 2008 (C2008), se configura la elaboración de instrumentos de planificación estatales. El Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013 (PNBV1), elaborado por Secretaría Nacional de Planificación del Estado (SENPLADES) y aprobado por el Consejo Nacional de Planificación del Estado,⁶ definió líneas de acción y objetivos para la construcción del Estado definido en la Constitución para el período 2009 -2013. Dicho Plan se fundamenta en criterios ideológicos y políticos tales como la ruptura del concepto de desarrollo propuesto por el Consenso de Washington. El PNBV1 define como su paradigma base la definición del Buen Vivir mismo que representa,

(...) una estrategia económica incluyente, sostenible y democrática; es decir, que incorpore a los procesos de acumulación y redistribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado (Consejo Nacional de Planificación 2009, 6).

El PNBV1 plantea doce estrategias de cambio, siendo la sexta la correspondiente a la conectividad y servicios de telecomunicaciones para construir la Sociedad de la Información. El PNBV1 propone doce objetivos nacionales para concretar el cumplimiento de los preceptos constitucionales. Al desarrollo sectorial de las telecomunicaciones, se asocian el Objetivo 2, correspondiente al mejoramiento de las capacidades y potencialidades de la población ecuatoriana, y el objetivo 11, en donde se plantea determinar un sistema económico social y solidario, así como sostenible, con una visión integradora y transversalizada para aspectos de género, Inter generaciones, interculturalidad y territorialidad.

En lo que se refiere a la Conectividad y las Telecomunicaciones para la Sociedad de la Información, el PNBV1 considera que las TIC y su uso, deben constituirse en un medio que incremente la productividad y además, sea un recurso para alcanzar la igualdad en el acceso a oportunidades, el fomento de la participación ciudadana, la promoción de la interculturalidad,

⁶ Con Decreto Ejecutivo Nro. 1577 publicado en Registro Oficial Nro. 535 de 26 de febrero de 2009, el Presidente de la República decreta la creación del Consejo Nacional de Planificación como órgano responsable del Sistema de Descentralización de Planificación participativa. Dicho Consejo se conforma por 1. El Presidente de la República quien lo preside; 2. Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; 3. Ministros de Estado 4. Delegado CONCOPE 5. Delegado de la AME 6. Representante de la CONAJUPARE.

para reconocer la diversidad existente en el Ecuador, y a la vez fortalecer la plurinacionalidad; “en definitiva, para profundizar en el goce de los derechos y promover la justicia en todas sus dimensiones” (Consejo Nacional de Planificación 2009, 64).

El PNBV1 determina que el Estado debe enfocarse en la conectividad; la dotación de hardware o equipamiento y el uso de las TIC para la educación, señalando como prioridades estatales, el aseguramiento del despliegue de infraestructura en todo el territorio nacional a fin de que se garantice el acceso de todos, trayendo como consecuencia una sociedad más equitativa siendo relevante también, el desarrollo del alistamiento digital a través del otorgamiento de equipamiento TIC para habilitar el acceso de las personas a conectividad.

Para el efecto, se plantea como estrategias facilitar el acceso a computadores a estudiantes y dotar de tecnología a las Juntas Parroquiales y escuelas a fin de que se constituyan en catalizadoras de los esfuerzos para desarrollar capacidades y promover el alistamiento digital de las personas, al instituir telecentros que permitan el acceso a conectividad de la comunidad.

Como parte del Objetivo 2, se plantea la necesidad de entender a las TIC y al acceso al conocimiento y la información, en tanto herramientas que tienen la potencialidad de disminuir los costos de transacción para mejorar la vida en el ámbito rural, puntualizando que la educación es clave para la reducción de la brecha digital que hace más grandes las desigualdades. Entre las políticas planteadas se observa la 2.7 referente a “promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incorporar a la población a la sociedad de la información y fortalecer el ejercicio de la ciudadanía”(Consejo Nacional de Planificación 2009, 75). Fijándose entre las metas principales relacionadas al ámbito de TIC y telecomunicaciones: el obtener que el 55% de las escuelas y colegios rurales, puedan contar con acceso a Internet y el 100% de los urbanos al año 2013; triplicar los hogares que poseen acceso a Internet al año 2013; y lograr que el 50% de los hogares puedan contar con acceso a telefonía al año 2013.

El objetivo 11 del PNBV1 por su parte, refiriéndose al modelo social y solidario determinado en la Constitución, refiere que es necesario fortalecer acciones estatales que vayan enfocadas a robustecer el rol de regulación de la economía, asumiendo el protagonismo en la redistribución y

en las actividades económicas, determinando la necesidad de fortalecer el control de recursos estratégicos. Así también se enfatiza en el uso de las TIC en tanto bienes públicos que habilitan transformaciones estructurales de la economía.

En este sentido, se plantean tres políticas asociadas a la conectividad y la Sociedad de la Información:

(...) 11.8 Identificar, controlar y sancionar las prácticas de competencia desleales, y toda violación a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos para fomentar la igualdad de condiciones y oportunidades en los mercados.

11.9. Promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos.

11.12 Propender hacia la sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, redistribución, regulación y control (Consejo Nacional de Planificación 2009, 86).

Planteando entre las metas conseguir para el año 2013, que el índice de desarrollo de las tecnologías de información y comunicación sea de 3,34.

Sobre la base de los lineamientos determinados en la Constitución en el año 2008, que determinó que las telecomunicaciones eran un servicio público y el PNBV1, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 8 publicado en Registro Oficial número 10 de 24 de agosto de 2009, se crea el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, MINTEL, por parte del presidente de la República, como un órgano público con dependencia de la función ejecutiva para administrar las TIC, telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico a través del diseño de políticas públicas para la Sociedad de la Información e integrando las competencias y funciones del CONATEL, SENATEL así como del CONARTEL en lo relativo a la regulación, gestión y administración de las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, así como la coordinación de acciones de apoyo y asesoría para asegurar la igualdad en el acceso a los servicios y la promoción de la efectividad y eficiencia en su uso de manera que se avance hacia la Sociedad de la Información a efectos de conseguir el buen vivir.

En el Decreto promulgado, se le otorga a MINTEL la representación del Estado ante la UIT en temas relativos a la Sociedad de la Información y telecomunicaciones, así como TIC; la formulación, dirección, coordinación y evaluación de políticas públicas en este ámbito; la promoción de la investigación científica y tecnológica en TIC para fomentar el desarrollo de la Sociedad de la Información en coordinación con entidades públicas y privadas. Además, se le atribuye la facultad de dictar políticas relacionadas con el FODETEL; el apoyo en acciones que promueven usar el Internet y las TIC en el gobierno; la formulación de políticas públicas y planes para crear, regular y supervisar la central de datos ecuatoriana, el intercambio de información, así como la seguridad de esta. Adicionalmente el MINTEL debería ser responsable de la determinación de parámetros e indicadores que permitan evaluar las empresas estatales del sector de telecomunicaciones y TIC.

De conformidad con lo citado, en el Decreto, el ministro sustituiría en el CONATEL al presidente como delegado de la Presidencia de la República. Además, el artículo 13 fusiona al Consejo Nacional de Radio y Televisión CONARTEL al CONATEL determinando que todas sus competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones deberán ser cumplidas por este último, de acuerdo con la Ley de Radiodifusión y Televisión determinando igualmente que todas aquellas funciones que ejercía el presidente del CONARTEL debía realizarlas el Secretario Nacional de Telecomunicaciones.

Con la creación el MINTEL, se determina un hito muy importante en la configuración de la red de política pública con actores estatales, que será la responsable de cumplir con que los ciudadanos del Ecuador puedan tener acceso a las TIC sin perjuicio de ninguna índole.

A través de la aprobación de la Constitución del 2008 (C2008), se dio vida al contexto ideacional que prescribe que el Estado es el garante del acceso de los ciudadanos ecuatorianos a las TIC y los medios de comunicación. Además, se instauró el paradigma de la economía social y solidaria, que destierra la concepción de basarse en el mercado para llevar conectividad a lo largo y ancho del país. Como parte del contexto ideacional en este período, se acoge el PNBV1 con sus ideas asociadas al Buen Vivir y donde las TIC son consideradas como un elemento clave para alcanzar este objetivo.

En el año 2010, el CONATEL, sobre la base de lo prescrito en la Ley TROLE, la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada (L94) y el Reglamento para Otorgar Concesiones de los Servicios de Telecomunicaciones (R.OCST), promulgó el Reglamento del Fondo para Telecomunicaciones en áreas rurales (RFTR)⁷, derogando el antiguo Reglamento del FODETEL. Dicho instrumento aborda varios aspectos relativos a la prestación del acceso y servicio universal en el Ecuador, tales como la definición de lo que es área rural y urbano marginal y la necesidad de considerar los planes, las políticas de Estado que se refieran al aseguramiento del acceso y el servicio universal, así como la construcción de la Sociedad de la Información.

Un aspecto relevante representa el hecho de que el RFTR define que como áreas rurales y urbano marginales se incluyen todos los centros educativos, de salud o de atención sanitaria, entidades de desarrollo social que no tienen fines de lucro, organismos que no posee los servicios determinados en el Plan de Servicio Universal, “priorizando el área sociológica denominada periferia usada en los censos de poblaciones nacionales” (Consejo Nacional de Telecomunicaciones 2010, 3).

Como elemento fundamental, el RFTR determina que el MINTEL como ente responsable, puede suscribir Convenios de financiamiento con entidades públicas; empresas públicas; empresas mixtas; GAD; y personas jurídicas que no tienen fines de lucro, habilitando además la posibilidad de firmar convenios con los prestadores de servicios de telecomunicaciones que poseen un título habilitante, o para los cuales se haya determinado la obligatoriedad para implementar el servicio universal en áreas de interés.

Otro de los aspectos primordiales constituye los Telecentros cuya implementación inició en el período anterior y en donde existió un aprendizaje estratégico de los actores pues desde el inicio de su planteamiento, la estrategia de su ejecución tuvo como objetivo que los mismos representen espacios que permitan a las comunidades especialmente las rurales, el acceso a las TIC con un

⁷ El ámbito de aplicación del RFTR, constituye “la administración, financiamiento, planificación, ejecución, operación, mantenimiento y fiscalización de los planes, programas y proyectos de interés social, financiado por el Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Áreas Rurales y Urbano Marginales, FODETEL” (Consejo Nacional de Telecomunicaciones 2010, 3).

énfasis en el uso y la innovación sociales a fin de mejorar las condiciones de vida de las personas. En este sentido, se observaron una serie de iniciativas cuyo objetivo fundamental era incorporar este concepto en la dinámica de las poblaciones rurales, incitando a la incorporación de las TIC en su entorno y apalancando el mejoramiento de sus condiciones de producción. Dichas iniciativas gestionadas tanto por actores de la sociedad civil y el sector público o estatal y el ámbito privado, constituyeron estructuras pioneras que buscaban la inserción de Internet en las comunidades más allá de la lógica mercantilista.

De acuerdo con lo citado por J. P. Ramírez (2006),

(...) hay que entender a los telecentros desde una visión social, como espacios comunitarios que pueden situarse en cualquier lugar, y que sirven para que las NTIC, especialmente Internet, sean puestas al servicio de las personas para incidir estratégicamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida y acceso a oportunidades de desarrollo personal y colectivo (J. P. Ramírez 2006, 75)

En este sentido, los telecentros fueron representados como espacios de promoción del acceso equitativo, con criterios de uso con sentido, así como de apropiación de las TIC, sin costo para los usuarios a fin de reducir la brecha digital que afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Sobre la base del nuevo modelo de Estado planteado en la Constitución del 2008, se define una nueva política de inclusión en la cual el Estado viene a ser protagonista planteando la necesidad de realizar nuevas inversiones en infraestructura “orientado al reposicionamiento del Estado y al neodesarrollismo” (Calderón Larrea 2015, 110), siendo además una causal de la necesidad de implementar Infocentros, la descentralización geográfica que hizo necesaria la conectividad en las áreas rurales para permitir la coordinación entre unidades territoriales con el gobierno central además de la implementación del gobierno electrónico para la masificación de servicios básicos y es aquí donde cobran importancia los GAD como actores relevantes de la implementación de Infocentros.

En línea con el cumplimiento de lo determinado en la C2008, específicamente en el Artículo 314, en el cual se establece la responsabilidad del Estado en la prestación de servicios públicos entre los que se encuentran las telecomunicaciones y el Artículo 315 que determina que el Estado debe constituir empresas públicas (EPs) para gestionar sectores estratégicos como las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, así como para prestar servicios públicos, se fusionan en el año 2008, las empresas escindidas Pacifictel S.A. y Andinatel S.A., dando creación a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones S.A. (CNT S.A.), viniendo a constituir la empresa estatal ecuatoriana de telecomunicaciones.

En el año 2010, el presidente de la República Rafael Correa creó, mediante Decreto Ejecutivo a la CNT EP. como persona jurídica de derecho público, siendo el MINTEL el único accionista de la empresa en representación del Estado ecuatoriano. La CNT EP está a cargo de un Directorio conformado por el Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información; el titular del organismo de planificación o su delegado; y un miembro delegado del presidente de la república. Dicha empresa se conforma con el objetivo de proveer servicios de telecomunicaciones como servicios públicos y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales tales como el espectro radioeléctrico. En el mes de marzo de 2010, se realizó la absorción de TELECSA (Alegro PCS) por parte de la CNT EP, pasando dicha empresa a ser propiedad del Estado ecuatoriano. Con ello CNT EP estaría en capacidad de brindar servicios de Internet, Telefonía Fija, SMA y televisión codificada satelital.

Una de las principales responsabilidades de la CNT EP, ha constituido la implementación del proyecto de Infocentros⁸ Comunitarios mismo que resurge en el año 2010 tomando en cuenta las experiencias antecesoras de los telecentros comunitarios como un eje fundamental en la política de inclusión digital. Este instrumento de política se comienza a articular en el MINTEL en concordancia con lo dispuesto en el Reglamento del Fondo de Telecomunicaciones en Áreas Rurales, que habilitó la suscripción de Convenios con la empresa pública estatal CNT EP., para la

⁸ Los Infocentros se conceptualizan como espacios de participación y encuentro en los que se garantiza el acceso a las TIC, contribuyendo de esta manera a la reducción de la brecha digital, fomentando el desarrollo, la innovación y el emprendimiento, gracias a su aprovechamiento.

dotación de equipos y gestión de soporte técnico en entidades educativas fiscales y unidades educativas del milenio ubicadas en varias provincias del país, así como a los GADs o Municipios. En el contexto del fortalecimiento de las capacidades de la empresa pública sectorial, en el año 2012, la CNT EP. solicitó a la SENATEL se le adjudique de manera directa 40 MHz de espectro radioeléctrico en la banda de 700 MHz, con el objeto de prestar Servicio Móvil Avanzado mediante la tecnología de cuarta generación denominada Long Term Evolution LTE. Entre las justificaciones técnicas para dicho requerimiento, la CNT EP. argumentó la evolución tecnológica que se podría implementar en la banda de 700 MHz, detallando los servicios, velocidades de transmisión, cronograma y detalle del plan de implementación, así como el rol de la CNT EP. en relación con las metas del Plan Nacional de Banda Ancha, que, hasta ese momento, estaba siendo elaborado.

Así también, la CNT EP. requirió la asignación de 40 MHz en la banda AWS (1700 / 2100 MHz), de forma directa en base a las condiciones determinadas en su Autorización o Título Habilitantes, en los que se determina que la asignación de frecuencias a CNT EP. se deberá realizar de manera directa y preferente, sin que existan procesos públicos competitivos, y sobre la base de criterios de disponibilidad, eficiencia y celeridad conforme el ordenamiento jurídico vigente, así como la sobre la base de la prescripción señalada en el Plan Nacional del Buen Vivir, que determina que en relación al rol de las empresas públicas, la dotación de conectividad es una competencia del sector público así como del privado, pero es un compromiso del Estado el atender a los sectores que no representan una atracción para la inversión privada, asegurando el acceso universal progresivo de los ciudadanos con independencia de su posición geográfica o económica así como de su edad o género o condición física u otros factores excluyentes.

De manera consecuente, mediante Resolución Nro. TEL-804-29-CONATEL-2012 de 12 de diciembre de 2012, el CONATEL dispuso la adopción de la canalización para las bandas de frecuencias de 700 MHz, AWS y 2,5 GHz, autorizando que la CNT EP. usar 30 MHz en la primera y 40 MHz en la segunda. El artículo 6 de la Resolución emitida por el CONATEL, dispuso que se integre una Comisión Interinstitucional constituida por el MINTEL, SENATEL, SENPLADES a fin de que en un plazo de 90 días pueda presentar al CONATEL, las condiciones

y exigencias que la CNT EP debía cumplir a fin de devengar en proyectos sociales, el valor por el uso de los bloques de frecuencia asignados a la empresa.

Paralelamente, mediante Resolución Nro. 486-21-CONATEL-2008 de 17 de octubre de 2008, y teniendo como marco legal la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada, el CONATEL aprobó que la SENATEL suscriba los contratos de concesión con los prestadores OTECEL S.A. y CONECEL S.A., considerando que los contratos tienen una duración de 15 años y que, según el Reglamento para la prestación del Servicio de telefonía móvil celular, las negociaciones debían comenzarse al año 10.

Previamente, el CONATEL autorizó a la SENATEL, iniciar el proceso de negociación de los contratos prescribiendo que los valores por derechos de concesión, índices de calidad, régimen sancionatorio y sus procedimientos y los pliegos tarifarios iniciales en donde se encuentran especificados los techos tarifarios, serán determinados por el CONATEL y los operadores deberían adherirse a los mismos sin que sean objeto de negociación alguna. Mediante Resolución Nro. 198-05-CONATEL-2008 de 2 de abril de 2008, el CONATEL aprobó el modelo matemático a través del cual se calculó los derechos de concesión del prestador OTECEL S.A. mismo que fue presentado por la SENATEL. Sin embargo, durante el proceso de negociación, OTECEL efectuó una propuesta de valor de concesión que fue presentada en sesión reservada a los miembros del CONATEL.

Sin embargo, la SENATEL estipuló que, de conformidad con lo prescrito en la legislación vigente, el CONATEL constituía la única instancia competente para el establecimiento de derechos de concesión. No obstante, en la Resolución Nro. 486-21-CONATEL-2008 se cita de manera textual que la SENATEL puso en conocimiento del CONATEL que habiendo analizado la oferta económica presentada por OTECEL S.A. dentro del proceso de negociación de los contratos de concesión, recomienda que se apruebe la oferta económica presentada por el mencionado prestador, en razón de que la misma es favorable para los intereses del Estado y se ajusta al modelo matemático previamente aprobado en el cual se establece la valoración de la concesión, evidenciándose que existió una abierta injerencia del operador en la determinación del valor de concesión. Además, se emitieron informes legales recomendando que el CONATEL

acepte como derecho de concesión el valor fijo propuesto por el prestador siempre que el mismo este en el rango definido por el modelo matemático aprobado por el CONATEL, así como que se acepte el valor variable del porcentaje de facturación en función del criterio anterior. De manera adicional se recomienda el pago del 1% al FODETEL sobre los servicios a concesionar.

En mayo del 2008, OTECEL oficializó su oferta económica para los derechos de concesión del nuevo contrato de concesión y la SENATEL presentó al CONATEL un Informe final sobre el proceso de negociación, concluyendo que la valoración fue exitosa debido a que los valores ofertados satisfacían el rango de valoración del modelo matemático, señalando además que significa un aporte notable a los procesos regulatorios de esta categoría en Ecuador, en tanto fue aceptado y perfeccionado en la interacción con los operadores involucrados.

Con Resolución Nro. 291-10-CONATEL-2008 de 30 de mayo de 2008, el CONATEL aprobó los derechos de concesión para la empresa OTECEL S.A. para la prestación del SMA y del servicio telefónico de Larga Distancia Internacional y el uso de bandas del espectro radioeléctrico o frecuencias esenciales con un ancho de banda de 25 MHz en 850 MHz y 10 MHz en la banda de 1900 MHz.

Por su parte, el proceso de negociación con el prestador CONECEL S.A. no estuvo exenta de ciertas particularidades en relación con el monto de valoración de la concesión efectuada, pues en un primer momento el operador CONECEL no aceptó el valor de negociación propuesto, razón por la cual por disposición del entonces presidente Rafael Correa, se dio por terminado el proceso de negociación. Sin embargo, el prestador a través de los principales ejecutivos y dueños de la multinacional consiguió reanudar la negociación pues la delegación enviada al Ecuador logró que, a puerta cerrada con el ex -mandatario, se determinen las condiciones para la nueva concesión y se disponga a las entidades responsables se reinicien los procedimientos para el otorgamiento del título habilitante.

Es preciso anotar que la Resolución Nro. 486-21-CONATEL-2008 de 17 de octubre de 2008, no menciona los detalles del proceso de determinación de los valores de derechos de concesión para CONECEL S.A. con el mismo detalle con el que se realizó para el prestador OTECEL S.A.

En el mes de agosto de 2008 el Estado suscribió la renovación del contrato de concesión con CONECEL S.A. para la explotación del Servicio Móvil Avanzado (SMA)⁹ y el servicio de telefonía y larga distancia internacional mientras que OTECEL S.A lo suscribió el 20 de noviembre de 2008 por un periodo de duración de 15 años.

Dentro del proceso se otorgó la concesión del servicio más 35 MHz de espectro radioeléctrico a cada prestador por un valor de \$ 205.15 millones USD con un valor fijo de 90 millones de dólares para el prestador OTECEL, mientras que CONECEL debía pagar el valor de \$493.71 millones USD con un valor fijo de 289 millones. Los prestadores se comprometieron a cancelar un valor variable del 2.93% de sus ingresos facturados y percibidos.

Según la información estadística disponible, para año 2008 CONECEL poseía el 70% de participación de mercado, mientras que OTECEL mantenía el 27%; mientras que el prestador TELECSA tenía el 3% de participación existiendo un total de líneas activas al 2008 de 11.692.248 correspondiente al 84.70% de líneas por cada 100 habitantes¹⁰.

En base a lo anteriormente citado, se evidencia que se mantiene la red de políticas relativa al fomento del libre mercado vigente durante el primer período de la política fortaleciendo la idea de mantener al mercado como provisor de servicios públicos, y pese a que la Constitución de 2008, entró en vigor en el mes de octubre de 2008, se puede observar que se mantienen los condicionamientos del periodo anterior marcado por la visión de que el mercado debe satisfacer los requerimientos de la ciudadanía.

En este aspecto se observa que los operadores privados mantienen un gran poder de influencia e inclusive tuvieron injerencia en la determinación de los valores que debían pagar por la concesión del servicio y la asignación del espectro radioeléctrico, lo que sumado a que el proceso se lleva a cabo sobre la base del marco jurídico y con la institucionalidad anterior, fortalece el status quo y blindo jurídicamente a los operadores al cumplimiento de un marco legal que es más beneficioso a sus intereses particulares, lo que tiene relación con lo citado por Kisby (2007), quien citando el

⁹ Servicio Móvil Avanzado: Permite la emisión y recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, voz, datos o información de cualquier naturaleza.

¹⁰ Según datos disponibles en la página web de ARCOTEL www.arcotel.gob.ec

modelo de (Marsh y Smith 2000), determina que algunas ideas se vuelven dominantes, debido al predominio de intereses particulares.

En el contexto del desarrollo del proyecto de Infocentros, el MINTEL lanza el proceso para la contratación de la dotación de conectividad de 947 escuelas fiscales y 26 organismos de desarrollo social, en donde participaron en calidad de oferentes las empresas privadas TELCONET S.A., CONECEL S.A. y MEGADATOS, resultado ganadora la compañía TELCONET S.A. y por tanto nombrada como adjudicataria del contrato mismo que se suscribió en el año 2011. De conformidad con lo estipulado, el proyecto contaba con dos componentes, el primero correspondiente a la instalación de equipamiento de conectividad, y el segundo relacionado con la dotación de conexión a Internet. Sin embargo, este evento se relaciona con la idea programática relativa al fomento del libre mercado, al apoyar la responsabilidad estatal en los operadores privados antes que en la empresa pública.

En el año 2011, el MINTEL desarrolló la Estrategia Ecuador Digital 2.0 (EED2.0) cuyo objetivo es la masificación de las TIC y el progreso en la calidad de vida de las personas en el Ecuador, constituyéndose en la primera política sectorial emitida por el Ministerio rector.

La EED2.0 se definió como la serie de políticas públicas para el sector de telecomunicaciones que habilitarían que las TIC puedan ser usadas de manera efectiva en los procesos productivos, sociales y solidarios a desarrollarse en el país. Se definió sobre tres ejes: el primero relacionado con el desarrollo de un Plan para el acceso universal y de alistamiento digital cuyo enfoque serían los usuarios, buscando que exista una asequibilidad en las tarifas, generación de capital humano, así como fomentar el desarrollo de habilidades. El segundo eje se refería al desarrollo de infraestructura de alta capacidad y con criterios de calidad de servicio, que genere condiciones de mejoramiento de las condiciones de mercado. El tercer eje se enfoca en el desarrollo de aplicaciones e información a través de la generación e incentivo de aplicaciones tales como comercio y el gobierno electrónico. A través de las propuestas planteadas en este Plan sectorial, se enriquece el contexto ideacional al proponer la operativización de lo determinado tanto en la Constitución como en los instrumentos de planificación, sin embargo, dicho Plan nunca llegó a aprobarse mediante Acuerdo Ministerial.

Como resumen (tabla 3.1), dentro de la Fase 1 comprendida entre el período 2008 – 2013, se ubican las siguientes Redes de Política con sus correspondientes Nodos e Ideas Programáticas:

Tabla 3.1. Redes de Política e Ideas Programáticas Fase 1

Red	Idea Programática
2	Acceso y Servicio Universal para zonas rurales y urbano marginales
4	Fomento del Libre Mercado
5	Imposición estatal a los intereses privados
6	El Estado como garante del cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos con principios de equidad e inclusión en búsqueda del desarrollo sustentable a través del fortalecimiento del talento humano y el acceso equitativo a las TIC.

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Se evidencia entonces, que se mantiene la segunda red de políticas del período anterior denominada como Acceso y Servicio Universal para zonas rurales y urbano marginales misma que incluye nuevos nodos, y que determina como idea programática, el instrumentar el desarrollo de programas, planes y proyectos para integrar a la población, especialmente la de áreas rurales y urbano – marginales, a la Sociedad de la Información. A través de la citada red de política, se pretendió fortalecer al FODETEL y del Servicio Universal, en tanto instrumentos que permiten financiar el despliegue de infraestructura en zonas rurales y urbano marginales, donde comúnmente no se habilita la implementación de redes y el uso de Infocentros comunitarios en zonas identificadas por el Estado.

De igual manera se mantiene la red de políticas correspondiente al fomento al libre mercado, evidenciada por la sucesión de eventos tales como la concesión del año 2008 del SMA bajo el marco legal correspondiente a la Ley 94 y el Reglamento para Otorgar Concesiones de los Servicios de Telecomunicaciones.

En este período se configura la red de política denominada como Intervención estatal a los intereses privados que hace juego de poder con la idea programática referente al mantenimiento

del status quo a través del fomento al libre mercado. De acuerdo a lo determinado por Sandstrom y Carlsson (2008), el estado prevaleciente de recursos, enlaza a los actores horizontalmente y verticalmente en las redes, determinando la jerarquía dentro de la red. Además, sugiere que las redes se describen como juegos de negociación donde la acción colectiva es básicamente el resultado de procesos de negociación en el cual los actores se ajustan o adaptan a las acciones tomadas por otros (Sandstrom y Carlsson 2008, 29). En este caso, se puede apreciar que el entonces presidente de la república Rafael Correa, determinó el curso de acción de los eventos dentro de esta red, a través de la imposición de las condiciones de negociación en la renovación del contrato de concesión del Operador CONECEL.

La Red de Política denominada como el Estado como garante del cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos con principios de equidad e inclusión en búsqueda del desarrollo sustentable a través del fortalecimiento del talento humano y el acceso equitativo a las TIC, se nutre de la promulgación del PNBV1 y de la identificación de las TIC como un elemento sustancial para alcanzar el *sumak kawsay*. Esta red se configura además a partir del evento de creación del MINTEL y la CNT EP. por el presidente de la República, siendo el primero un instrumento para establecer la rectoría estatal en el sector de telecomunicaciones y el segundo un recurso constitucional para dotar al Estado de una potencial herramienta que permitirá llegar a los sectores no atendidos. De igual manera la EED2.0, a pesar de no haber sido aprobada constituyó el primer esfuerzo del Estado por delinear un plan estratégico que se ocupe de las prescripciones constitucionales.

Para el año 2013, y de manera consecuente con lo determinado en la Constitución el gobierno aprobó el Plan Nacional de Buen Vivir 2013 – 2017 (PNBV2), mismo que constituye la ratificación de la planificación del Estado propuesta en el PNBV1, y en los cuales se insistía en la necesidad de crear mecanismos para viabilizar lo dispuesto en la Constitución del 2008, sobre la base además de la propuesta política realizada por la Revolución Ciudadana. La emisión del PNBV2 permite el análisis de la segunda fase o momento del cambio de la política pública de TIC en Ecuador que comprende el período 2013 – 2017.

En este contexto, el PNBV2 corrobora la construcción del Buen Vivir como paradigma de la construcción de la sociedad ecuatoriana, reiterando que “el Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito” (Consejo Nacional de Planificación 2013, 13).

El PNBV2 presentó 12 objetivos nacionales enfocados en la construcción del Buen Vivir, proponiendo metas y estrategias a alcanzarse en el período 2013- 2017. En este sentido, dichos objetivos nacionales sugieren la erradicación de la pobreza, el fomento y fortalecimiento de la planificación estatal con miras al desarrollo nacional, el fomento del desarrollo sustentable y la redistribución de los recursos y la riqueza.

El sector de las TIC y las telecomunicaciones se relacionan con el Objetivo 1 planteado en dicho Plan, pues este propone “consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” (Consejo Nacional de Planificación 2013, 51), determinando entre los lineamientos de política a seguir el aseguramiento en la prestación de servicios públicos con criterios de calidad y calidez; el mejoramiento de las competencias de regulación y control del Estado; el fortalecimiento de las empresas públicas en tanto agentes de transformación productiva.

Otro de los objetivos relacionados con el sector TIC, es el número cuatro mismo que propone el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, estableciendo entre las políticas el mejorar la calidad de la educación en todos los niveles con principios de equidad, igualdad en todo el territorio nacional, planteando entre las metas el incremento en un 90%, en el acceso de Internet en planteles educativos.

El objetivo cinco, determina la necesidad de la construcción de espacios de encuentro común que fortalezcan las diversidades, el principio de plurinacionalidad, así como la interculturalidad; en este sentido se plantean entre las políticas, la garantía del derecho a la comunicación libre, inclusiva, diversa, intercultural y con la participación de todos los actores.

El Objetivo ocho, propone la consolidación del sistema económico social y solidario de manera sostenible en donde se plantean como parte de las políticas asociadas al sector de las TIC y las telecomunicaciones, la consolidación del rol estatal como fuente de producción y como regulador del mercado.

El Objetivo once propone “asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica”(Consejo Nacional de Planificación 2013, 81), en donde se plantea entre las políticas la democratización de los servicios públicos de telecomunicaciones y de las TIC, así como de la radiodifusión y televisión abierta y del espectro radioeléctrico de manera que se profundice su utilización así como el acceso universal, proponiendo como meta un índice de digitalización de 41.7 y de gobierno electrónico de 0.65, además de la disminución del analfabetismo digital a un porcentaje de 17.5. Entre las metas propuestas como parte de este objetivo, se encuentra el incremento en el 50% del número de personas que usan TIC.

En el año 2013 se emite la LOC, que tiene como objeto la defensa, protección y regulación de los derechos a la comunicación. Su principal objetivo es asegurar que se cumplan los derechos fundamentales determinados en la Constitución de la República relativos entre otros aspectos, a la libertad de expresión, así como de opinión. Los artículos 34 y 35 de la LOC determinan que todas las personas en forma individual y colectiva tienen el derecho de acceder a frecuencias del espectro radioeléctrico para servicios radiodifusión y televisión abierta, así como al acceso universal a las TIC para desarrollar el disfrute de sus derechos y de las posibilidades de desarrollo.

La LOC creó una instancia denominada como Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y la Comunicación (CORDICOM) conformada por la función ejecutiva que la preside, los Consejos Nacionales de Igualdad, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Gobiernos Autónomos Descentralizados y el Consejo de Educación Superior.

Así también, clasifica a los medios de comunicación en públicos, privados y comunitarios y define que el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público del Estado, con características

de ser inalienable, imprescriptible, así como inembargable, determinando que es la autoridad de telecomunicaciones quien tiene la potestad para administrar su uso y aprovechamiento técnico.

El artículo 106 de la citada Ley decreta que la autoridad de telecomunicaciones debe realizar la planificación de uso del espectro radioeléctrico para la difusión de señales abiertas para todo tipo de medios. Definiendo que se reserva el 34% del espectro a los medios comunitarios en función a la demanda y a la disponibilidad del recurso y que el 66% que resta, debe asignarse al sector público y privado, en relación con la demanda determinando que la asignación al sector público no debe sobrepasar el 10% de este recurso.

La LOC surge en el contexto de reconfiguración del Estado, como un proyecto promovido por el ex presidente Rafael Correa y de la Asamblea Nacional Constituyente que buscaba corregir las distorsiones ocasionadas por el antiguo ente de otorgamiento de frecuencias para este servicio (CONARTEL) en donde eran miembros los representantes del sector ejecutivo, las Fuerzas Armadas y las Asociaciones de Radiodifusión y Canales de Televisión lo que ocasionaba que existieran manifiestos conflictos de interés en las asignaciones predominando el otorgamiento a medios privados sin que existan procesos públicos competitivos que permitan el acceso al espectro radioeléctrico.

La emisión de la LOC representó un hecho disruptivo entre el gobierno del entonces presidente Rafael Correa y los medios privados de comunicación, con sus asociaciones que establecieron que dicha Ley constituía un instrumento autoritario atentatorio a sus derechos de libertad de expresión. A partir de la emisión de la LOC se dio a paso a una serie de eventos tales como las 1100 acciones de control interpuestas por la Superintendencia de la Información y Comunicación (SUPERCOM) que fue la entidad creada para dicho fin por la LOC, aspecto que conllevó a la movilización de un sinnúmero de actores de la sociedad civil, sector académico y privado que exigieron acciones de medición de impactos.

Así también, mediante Registro Oficial Nro. 439 de 18 de febrero de 2015, se publica la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOT) bajo la premisa determinada en el artículo 133 numeral 2 de la Constitución, en la que se define que tendrán categoría de leyes orgánicas las que admitan

la regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales. El objeto de la citada Ley es el desarrollo del régimen general de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico,¹¹ considerando que los mismos, de acuerdo con la Constitución, constituyen sectores estratégicos del Estado y que éste tiene las competencias para realizar la administración, regulación, control y gestión de estos sectores en todo el Ecuador, de acuerdo con lo prescrito en la Constitución.

La LOT tiene un ámbito de aplicación que abarca todos los aspectos referentes al establecimiento, instalación y explotación de redes de telecomunicaciones y del uso y explotación del espectro radioeléctrico, así como de servicios de telecomunicaciones, garantizando el cumplimiento de los deberes y derechos tanto de prestadores de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión por suscripción, como de usuarios de dichos servicios.

De acuerdo con lo definido por la Ley están sometidas a lo determinado en la misma, “Las redes e infraestructura usadas para la prestación de servicios de radiodifusión sonora y televisiva y las redes e infraestructura de los servicios de audio y video por suscripción” (Asamblea Nacional 2015, 4).

Con la promulgación de la LOT, el Estado establece el instrumento legal para promover que se desarrolle el sector de telecomunicaciones, se fomente la inversión nacional e internacional de índole pública o privada, la convergencia de redes y servicios, el fomento en el despliegue de redes y de servicios de banda ancha, la instauración de un marco legal para la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones cuyo responsable es el Estado Central, de conformidad con lo determinado en la Constitución, la Ley y las normas aplicables, y determinar las estrategias para poder delegar los sectores estratégicos sectoriales, así como el espectro radioeléctrico.

¹¹ “Artículo 18.- Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico. El espectro radioeléctrico constituye un bien de dominio público y un recurso limitado del Estado, inalienable, imprescriptible e inembargable. Su uso y explotación requiere el otorgamiento previo del título habilitante emitido por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, de conformidad con lo establecido en la presente Ley, su Reglamento General y regulaciones que emita la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones.”(Asamblea Nacional 2015, 8)

Otros aspectos abordados en la LOT se refieren a la promoción de las condiciones de competencia en los mercados de telecomunicaciones a fin de que se pueda alcanzar reducción de tarifas y corregir la calidad con la que se prestan los servicios de telecomunicaciones, mejores condiciones a fin de que se garantice que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos de telecomunicaciones de alta calidad, a precios y tarifas justos, régimen sancionatorio, asignación equitativa de frecuencias del espectro radioeléctrico; vigilancia de que el espectro radioeléctrico sea usado de manera eficiente y efectiva garantizando que el mismo se gestione y administre de la mejor manera posible sin que se permita la existencia de oligopolios o monopolios del acaparamiento y uso de frecuencias.

Los principios sobre los que se basa la emisión de la LOT se refieren a la “sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficacia” (Asamblea Nacional 2015, 5); así también la ley determina que la prestación de servicios de telecomunicaciones debe responder a principios de índole constitucional tales como la uniformidad, generalidad, obligatoriedad, responsabilidad, eficiencia, regularidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, solidaridad, no discriminación, acceso universal, privacidad, objetividad, transparencia, proporcionalidad, y continuidad, refiriéndose además al fomento e impulso a la sociedad de la información y el conocimiento, y a los principios de innovación, asequibilidad, uso eficaz de infraestructura y recursos considerados como escasos. Se especifica entre los principios aplicables a la neutralidad de red y la neutralidad tecnológica y la convergencia de servicios.

La Ley conceptualiza a las redes de telecomunicaciones¹² tanto públicas¹³ como privadas¹⁴ considerándolas como sistemas que habilitan o posibilitan que se pueda transmitir, emitir y

¹² Artículo 9 Ley Orgánica de Telecomunicaciones

¹³ “Artículo 10. _ Redes públicas de telecomunicaciones. Toda red de la que dependa la prestación de un servicio público de telecomunicaciones; o sea utilizada para soportar servicios a terceros será consideradas una red pública y será accesible a los prestadores de servicios de telecomunicaciones que la requieran, en los términos y condiciones que se establezcan en esta Ley, su reglamento general de aplicación y normativa que emita la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones.

Las redes públicas de telecomunicaciones tenderán a un diseño de red abierta, esto es sin protocolos ni especificaciones de tipo propietario, de tal forma que se permita la interconexión, acceso y conexión y cumplan con los planes técnicos fundamentales. Las redes públicas podrán soportar la prestación de varios servicios, siempre que cuenten con el título habilitante respectivo”

¹⁴ Las redes privadas¹⁴ de telecomunicaciones, son aquellas que son usadas tanto por personas naturales como por jurídicas de manera exclusiva a fin de conectar diferentes instalaciones que son de su propiedad y por tanto están

recibir señales de voz, video o datos de cualquier tipo a través de medios que pueden ser físicos o inalámbricos, independientemente del contenido y la información cursada y para su operación se requiere de un título habilitante emitido por la ARCOTEL.

Según la LOT, la prestación de los servicios de telecomunicaciones, deben ser de manera directa a través del Estado mediante la gestión de las empresas públicas de telecomunicaciones o también según lo define el artículo 14 de la Ley, puede realizarse por delegación tanto a empresas de economía mixta en las cuales el Estado posea la mayoría de acciones; o a través del sector privado o de entidades que sean parte de la economía popular y solidaria a través del otorgamiento de títulos habilitantes por delegación.¹⁵

En lo referente a la Sociedad de la Información y del Conocimiento y Servicio Universal¹⁶, el artículo 88, la LOT define que el Ministerio rector de las telecomunicaciones fomentará la sociedad de la información y el conocimiento a fin de propender al desarrollo integral del país para lo cual deberá formular las políticas públicas, mismas que deben estar dirigidas a:

- (...) 1. Garantizar el derecho a la comunicación y acceso a la información. 2. Promover el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones; en especial en zonas urbano-marginales o rurales, a fin de asegurar una adecuada cobertura de los servicios en beneficio de las y los ciudadanos ecuatorianos. 3. Promover el establecimiento eficiente de infraestructura de telecomunicaciones, especialmente en zonas urbano- marginales y rurales. 4. Procurar el servicio universal. 5. Promover el desarrollo y masificación del uso de las tecnologías de información y comunicación en todo el territorio nacional. 6. Apoyar la educación de la población en materia de informática y tecnologías de la información, a fin de facilitar el uso adecuado de los servicios o equipos. 7. Promover el desarrollo y liderazgo tecnológico del Ecuador que permitan la prestación de nuevos servicios a precios y tarifas equitativas (Asamblea Nacional 2015, 24).

destinadas a satisfacer una necesidad puntual de quien lo solicita sin que esto implique la prestación de un servicio a terceros

¹⁵ Artículo 15 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones

¹⁶ Título X Sociedad de la Información y el Conocimiento. Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

A través de la LOT, se establecen aspectos que ya se venían abordando con el antiguo marco legal. Uno de ellos es el Servicio Universal¹⁷ que consistirá en un recurso para reducir la desigualdad y favorecer la accesibilidad de la ciudadanía ecuatoriana a los servicios de telecomunicaciones, así como a las TIC; para lo cual el MINTEL debe elaborar un Plan de Servicio Universal (PSU) en donde constarán los servicios aplicables. Además, se determina que todos los prestadores de servicios de telecomunicaciones, excepto aquellos que brindan servicios de radiodifusión, deben pagar una contribución del 1% de los ingresos totales facturados y percibidos.

En lo referente a la Institucionalidad para la Regulación y Control, la LOT reforma de manera completa lo determinado en el marco legal precedente, definiendo una nueva estructura sectorial acorde a lo determinado en la Constitución de la República aprobada en el año 2008,¹⁸ definiendo que el MINTEL tendrá la rectoría sectorial y la responsabilidad de determinar políticas públicas, lineamientos o directrices alineados a los Planes de Desarrollo. La LOT crea la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones¹⁹ como organismo del Estado responsable de administrar, regular y controlar las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico, la emisión de regulación, normas técnicas, planes técnicos y otros actos determinados como necesarios para posibilitar la prestación de servicios de telecomunicaciones. Dicha entidad se encuentra regida por un Directorio²⁰ que se conforma de tres miembros que son: 1) el Ministro de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, o su delegado, quien, en su calidad de rector sectorial, preside el Directorio y mantiene un voto dirimente. 2) el Secretario Nacional de Planificación o su delegado, y 3) delegado del presidente de la República. Además, el Director Ejecutivo de la ARCOTEL, quien es nombrado por el citado Directorio, participará en el mismo en calidad de secretario con voz, pero sin voto.

¹⁷ “la obligación de extender un conjunto definido de servicios de telecomunicaciones, a todos los habitantes del territorio nacional, con condiciones mínimas de accesibilidad, calidad y a precios equitativos, con independencia de las condiciones económicas, sociales o la ubicación geográfica de la población.”(Asamblea Nacional 2015, 25).

¹⁸ Artículo 141 de la Constitución de la República.

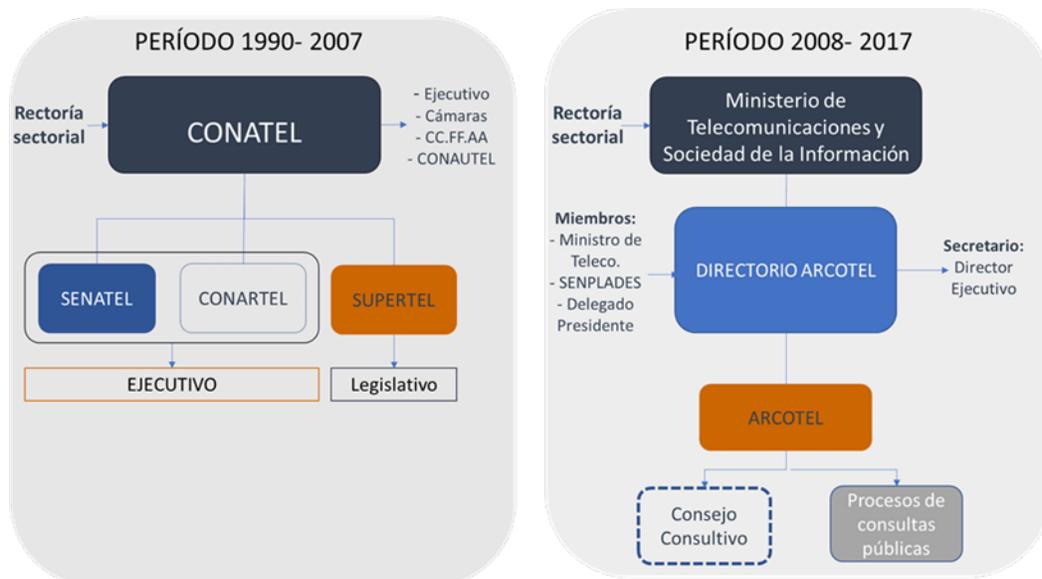
¹⁹ A través del artículo 142 de la LOT se determina la creación y naturaleza de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), “como una persona jurídica, de derecho público, con autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información”(Asamblea Nacional 2015, 35)

²⁰ Artículo 145 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones

La conformación del Directorio, de la ARCOTEL, permite evidenciar un cambio en la composición de los cuerpos colegiados que toman decisiones sobre el sector. Antes del 2008, se podía observar que el CONATEL era una instancia en la cual participan representantes de ámbitos público y privado; mientras que, al prestar atención a la integración del Directorio, se ubica que todos sus miembros son parte del poder ejecutivo, lo cual es consistente con el nuevo modelo de gestión estatal planteado en la Constitución, donde se plantea un Estado fuerte que gobierna las interacciones entre el mercado y el ciudadano.

La (figura 3.13), permite evidenciar las diferencias institucionales de los dos períodos. Por un lado, en el período que corresponde a 2002- 2007, se observa que el órgano rector está integrado por diferentes instancias pertenecientes al ámbito público del poder ejecutivo, el sector privado, las fuerzas armadas y el sindicato de empleados del sector de telecomunicaciones. Así también, el poder legislativo también mostraba una injerencia a través de la superintendencia de telecomunicaciones. Por otro lado, en el período que corresponde a 2008 – 2017, la rectoría del sector está a cargo del poder ejecutivo exclusivamente, y el Directorio que toma las decisiones regulatorias de igual manera de manera íntegra corresponde a representantes de este mismo poder.

Figura 3.13. Institucionalidad Política TIC en el Ecuador



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

El contexto ideacional determinado por la C2008, se complementa en esta fase con el PNBV2, y se actualiza el marco legal pertinente. En este período se promulga la LOC y LOT así como sus correspondientes Reglamentos. De acuerdo con lo señalado por Howlett y Cashore (2009) “las instituciones políticas y sus subsistemas de políticas integrados, actúan como los mecanismos primarios de reproducción de políticas” (Howlett y Cashore 2009, 31), señalando además que el cambio paradigmático es un proceso en el cual hay una realineación de la mayoría de aspectos del desarrollo de política y es generalmente entendido que ocurra únicamente cuando las instituciones políticas son transformadas. En este sentido, es en este período que se modifica la institucionalidad sectorial a fin de colaborar en el diseño de instrumentos de política acordes al contexto estructural e ideacional, fortaleciendo la red de política que tiene como idea programática que el Estado debe asegurar el acceso a las TIC.

Los contratos de concesión de los prestadores de Servicio Móvil Avanzado CONECEL S.A. y OTECEL S.A., suscritos el 26 de agosto y 20 de noviembre de 2008 respectivamente, determinaron la entrega de aspectos para la operación del SMA y en la cláusula 8 de dicho Contrato se establecía que, si las empresas requerían espectro radioeléctrico adicional, éste podría ser otorgado por el CONATEL previo solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable.

En este contexto, CONECEL S.A., en junio de 2010, requirió a la SENATEL se le otorguen frecuencias adicionales en la Banda de 1900 MHz. Así también, OTECEL S.A. requirió a la SENATEL se le asignen 30 MHz adicionales de espectro radioeléctrico en las bandas de 700 MHz, 1700 MHz, 1900 MHz o 2100 MHz.

A través de estudios especializados la SENATEL obtuvo el valor referencial del espectro a asignarse a los operadores privados y el CONATEL acogió el resultado de la valoración de espectro radioeléctrico y las peticiones de las empresas operadoras de SMA para la asignación de frecuencias esenciales adicionales, otorgando a través de la emisión de la Resolución Nro. TEL-138-04-CONATEL-2015 de 10 de febrero de 2015, espectro adicional a CONECEL S.A., por un ancho de banda de 60 MHz: en la banda de 1900 MHz, 20 MHz; y en la Banda AWS, 40 MHz. Mientras que el operador OTECEL S.A., obtuvo un ancho de banda de 50 MHz en la banda de

1900 MHz. Para el efecto se fijaron los derechos de concesión por un valor de \$ 150.000.000,00 USD para OTECEL S.A. y para CONECEL S.A., \$180.000.000,00 USD.

A través de dichos eventos, se determina la existencia en esta fase, de la cuarta red de política que busca fomentar el libre mercado, y la prestación de servicios de telecomunicaciones a través de los prestadores privados de telecomunicaciones.

En el año 2015, a fin de cumplir con el artículo 34 de la LOT referente al pago por concentración de mercado para promover la competencia, el Directorio de ARCOTEL aprobó el Reglamento para el Pago por Concentración de Mercado, en el cual se determinó los métodos y procedimientos de cálculo de la participación, así como la recaudación del pago. A través de este instrumento se puede evidenciar un ejercicio de poder y control estatal que busca de alguna manera participar del excedente de utilidades que poseen las empresas de telecomunicaciones por efecto de la prestación de servicios, específicamente del SMA, todo ello enmarcado en un concepto de promoción de competencia que no ha tenido en los mercados de los servicios de telecomunicaciones un resultado asociado a dicho objetivo.

En estricto sentido, la imposición por Ley del artículo 34 representó una estrategia implementada por el expresidente Rafael Correa para promover una redistribución de la ganancia de una empresa que se consideraba estaba obteniendo una renta excesiva. A través de la aprobación de este instrumento se evidencia la presencia de la red de política de intervención estatal en donde se busca fortalecer la presencia estatal en las actividades privadas.

Este aspecto se hace aún más evidente cuando a través de la LOC se da vida a la SUPERCOM como un organismo con capacidad sancionatoria y de control cuyo titular dependía directamente del poder ejecutivo.

Durante el año 2016 el MINTEL mediante Acuerdo Nro. 007-2016, aprobó el Plan Nacional de Telecomunicaciones y TIC 2016 – 2021 (PNTIC16), mismo que se encontraba alineado a los lineamientos estratégicos y a los objetivos nacionales del PNVB2 que involucran el ámbito de las TIC y de las telecomunicaciones. El PNTIC16 se aprueba con el precepto de conseguir una

mayor inclusión digital y competitividad en el país, definiendo cuatro macroobjetivos a ser logrados en el período 2016 – 2021.

El primero, lograr que se complete el despliegue de infraestructura para la prestación de los servicios de telecomunicaciones; el segundo, incrementar la penetración de los servicios TIC en la población ecuatoriana; el tercero, garantizar que las TIC puedan ser usadas como recurso en el desarrollo nacional y cuarto definir los fundamentos del desarrollo de la industria de las tecnologías de la información y la comunicación en el largo plazo para lo cual se definieron políticas, programas, proyectos indicadores y metas a fin de cumplir con los citados macroobjetivos.

Por otro lado, en el mes de abril de 2016, la Dirección Ejecutiva de ARCOTEL aprobó las Bases para convocar al Concurso Público para la adjudicación de frecuencias para el funcionamiento de medios de Comunicación Social Privados y Comunitarios de Radiodifusión Sonora y/o de Televisión de Señal Abierta en la que participó y el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM), receptándose 834 solicitudes para un total de 1486 frecuencias disponibles. Dicho Concurso contó con una Veeduría ciudadana articulada desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, siendo uno de los puntos relevantes la determinación de que no existan inhabilidades para lo cual se requirió información de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación a fin de que se permita la verificación de los datos.

De acuerdo con lo citado por Kisby (2007), la influencia de las ideas particulares influyen en la política del gobierno dependiendo de la medida en que se desarrolle una red de políticas en torno a estas ideas y de la medida en que incorpore la red de toma de decisiones del gobierno. A través de este evento, así como a través de la promulgación de la LOT, se evidencia la conformación de una red de política que tiene como creencia programática la democratización del espectro radioeléctrico para acceso a medios de comunicación, en la que se puede ubicar la participación de actores de la sociedad civil comunitarios que presionaron por la modificación del contexto estructural que mantenía a los medios privados como beneficiarios históricos de las frecuencias para radiodifusión sonora y televisión abierta.

Con el cambio de gobierno, el cambio del contexto ideacional, así como las acciones de control y auditoría a los procesos de asignación de espectro anteriores, se abrió una ventana de oportunidad (Kingdon 1993), en la cual se desarrollaron las propuestas de solución para ejecutar la democratización del espectro radioeléctrico.

Durante esta fase, se evidencia la modificación del contexto estructural de la red de política número dos, cuya idea programática es alcanzar el acceso y servicio universal en el Ecuador, al incluir más eventos y actores en comparación con la fase anterior, pues en el año 2013, el MINTEL suscribió un nuevo contrato con el prestador TELCONET con el objeto de dotar de conectividad y equipamiento a escuelas fiscales y entidades de desarrollo social por un período comprendido entre junio de 2013 y junio de 2015. Por pedido del MINEDUC el plazo de este contrato se amplía al año 2016 para lo cual SENPLADES emitió el dictamen necesario para que el proyecto se extienda para dotar de Internet a 843 establecimientos educativos fiscales y 3 entidades sociales por un monto de \$647.842,86 USD.

En el mismo año, el MINTEL proyectó la ejecución de una ampliación de la red de Infocentros para lo cual suscribió un Convenio de Cooperación con la CNT EP. mismo que se inició en diciembre de 2013 y concluyó en el año 2018, con el objeto de apoyar y coordinar todas las acciones dirigidas a asegurar la operación de los Infocentros y Megainfocentros en el Ecuador. Mediante Acuerdo Ministerial Nro. 061-2013, el MINTEL calificó dicho proyecto como emblemático y a través de éste se previó la operación de 484 Infocentros ya existentes que fueron implementados a través de otros proyectos o programas correspondientes a 373 Infocentros que corresponden al proyecto PAUTIC, 110 Infocentros que corresponden al Convenio entre MINTEL y la Empresa Pública Ecuador Estratégico (EEEP), 12 Infocentros cuya implementación estuvo a cargo del sector privado.

Según datos provistos por Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (2017a), para el año 2015 se instalaron 267 Infocentros y 24 Megainfocentros, por lo que para finales del citado año se mantuvieron 757 Infocentros y 25 megainfocentros instalados. Así también, para el año 2016 se contaba con 51 Infocentros instalados por EEEP y un Infocentro que correspondía al Convenio suscrito entre MINTEL y el prestador privado TELCONET y el GAD

del Cantón Guano, manteniendo a fines del 2016 864 Infocentros y 25 megainfocentros en todo el Ecuador.

De igual manera, a manera de resumen (tabla 3.2) en la fase 2013- 2017 analizada, se pueden evidenciar las Redes de política mostradas en la Tabla a continuación:

Tabla 3.2. Redes de Política Fase 2

Red	Idea Programática
2	Acceso y Servicio Universal para zonas rurales y urbano marginales
4	Fomento del Libre Mercado
5	Imposición estatal a los intereses privados
6	El Estado como garante del cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos con principios de equidad e inclusión en búsqueda del desarrollo sustentable a través del fortalecimiento del talento humano y el acceso equitativo a las TIC.
7	Democratización del Espectro Radioeléctrico para radiodifusión y televisión

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

El tercer momento analizado en la política pública de TIC dado a partir del año 2008, corresponde a la denominada fase 3: 2017- 2019. Para el año 2017, se da el cambio de gobierno, asumiendo el poder el presidente Lenin Moreno y en consecuencia, se aprueba un nuevo plan de desarrollo denominado Plan Nacional de Desarrollo 2017- 2021 Toda una Vida (PNDTV), basado en un proceso participativo y pretendiendo que se consolide el Sistema Descentralizado de planificación participativa que se constituye de tres ejes concordantes con el aseguramiento de los derechos fundamentales durante toda la vida, la economía al servicio de la sociedad, y un tercer eje denominado “Más Sociedad, mejor Estado” (Secretaría Nacional de Planificación del Estado 2017, 91).

El Plan diseña como objetivo principal el aseguramiento de los derechos de la ciudadanía en todas las fases de su vida, para lo cual plantea la necesidad de reforzar la economía y garantizar su estabilidad, lo que es consecuente con el aseguramiento del trabajo y empleo adecuados, así como de la salud y de la educación, además de la universalización de los servicios básicos.

EL PNDTV enfatiza en que es necesario convertir el sector productivo y potenciar su competitividad para lo cual plantea que las TIC son aliadas. A través del Objetivo 5 que propone el impulso a las actividades productivas para alcanzar el “crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria” (Unión Internacional de Telecomunicaciones 2019, 29), aspecto que forma parte del Eje 2 referente a la Economía al servicio de la Sociedad Ecuatoriana planteando un incremento del IDT a un valor de 5.6 para el año 2021.

En lo referente al servicio universal, dicho Plan considera la ejecución de una estrategia territorial en la que se incluyen temas relativos al acceso equitativo a la infraestructura y al conocimiento a través del lineamiento número 10 que determina el incremento o aumento en el acceso a los servicios de telecomunicaciones y TIC de manera especial en zonas rurales, fronterizas, amazónicas y en las Islas Galápagos. Es decir que de manera conceptual el PNDTV se alinea con lo descrito en la Constitución 2008 y los Planes Nacionales de Desarrollo precedentes.

El contexto ideacional determinado por la C2008, se complementa en esta fase con el PNDTV, siendo relevante en esta fase, la transición gubernamental a la presidencia de Lenín Moreno. En el año 2017, se fortalece la red de política denominada el Estado como garante del cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos, con principios de equidad e inclusión, en búsqueda del desarrollo sustentable a través del fortalecimiento del talento humano y el acceso equitativo a las TIC a través del diseño de instrumentos de políticas públicas conforme el marco legal vigente y que buscaban operativizar lo determinado en la Constitución.

Con este fin, mediante Registro Oficial Nro. 15 de 15 de junio de 2017, el MINTEL expide el documento de Políticas Públicas del sector de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información 2017 – 2021 (tabla 3.3), en donde se contó con la participación de entidades del sector público y privado cuyo ámbito de acción constituyen las telecomunicaciones y las TIC. El documento considera dos tipos de políticas, las asociadas a las telecomunicaciones y las de Sociedad de la Información de acuerdo con lo detallado en la tabla mostrada a continuación:

Tabla 3.3. Políticas Públicas del sector de telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información 2017-2021

Políticas Públicas del sector de las Telecomunicaciones	Políticas Públicas para el desarrollo de la Sociedad de la Información
<p>“Política No. 1</p> <p>Impulsar el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones que permita ampliar la cobertura de servicios de telecomunicaciones convergentes en el país, principalmente para cubrir las poblaciones en las zonas desatendidas.</p>	<p>“Política No. 1</p> <p>Construir el camino hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento centrada en la persona, inclusiva, integradora y orientada al desarrollo, en el que todos los ciudadanos a través de sus capacidades y competencias puedan usar apropiadamente las Tecnologías de la Información y Comunicación.</p>
<p>Política No. 2</p> <p>Fomentar proyectos de carácter social y de ampliación del servicio universal de telecomunicaciones, como parte del devengamiento por la asignación de espectro radioeléctrico, a las empresas públicas prestadoras de servicios de telecomunicaciones</p>	<p>Política No. 2</p> <p>Impulsar el uso eficiente de las TIC y la incorporación tecnológica en las micro, pequeñas y medianas empresas como medio de desarrollo e innovación para incrementar la competitividad y productividad</p>
<p>Política No. 3</p> <p>Promover el servicio universal de las TIC en la población, con énfasis en los sectores rurales, urbano marginales, propiciando la inclusión con pertinencia de género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades, movilidad humana, discapacidad, grupos de atención y actores de la economía popular y solidaria, de forma eficiente y sostenible; a través de tecnologías que tiendan a ser innovadoras y amigables con el medio</p>	<p>Política No. 3</p> <p>Fomentar el desarrollo de un ambiente propicio de negocios que permita impulsar la industria TIC, innovar el ecosistema digital y acceder a nuevos mercados”(Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2017b, 16-18)</p>

ambiente, que contribuyan al desarrollo socioeconómico del país.” (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2017b, 14)

Fuente: (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2017b)

De igual manera, para la ejecución de las políticas públicas el MINTEL determinó los siguientes planes: Plan Nacional de Soterramiento y Ordenamiento de Redes e Infraestructura de Telecomunicaciones (PNSO), Plan Maestro de Transición a la Televisión Digital Terrestre TDT 2018-2021 (PMTDT), Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 – 2021 (PNGE), Plan

Nacional de la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2018- 2021 (PSIC), Plan Nacional de Servicio Universal 2018- 2021 (PSU), Libro Blanco de Territorios Digitales 2018 (LBTD19).



De acuerdo con la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (2011), las políticas públicas “funcionan como instrumentos que permiten al Estado garantizar los derechos humanos y ambientales vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazo, para así eliminar inequidades” (Secretaría Nacional de Planificación del Estado 2011, 10). Considerando que las políticas públicas representan instrumentos para permitir que el Estado pueda dar cumplimiento a sus responsabilidades de protección, respeto de los derechos humanos, así como de la naturaleza, propendiendo a la eliminación de desigualdades y enlazar al mismo tiempo, los requerimientos de corto plazo con la visión estatal de mediano y largo plazo.

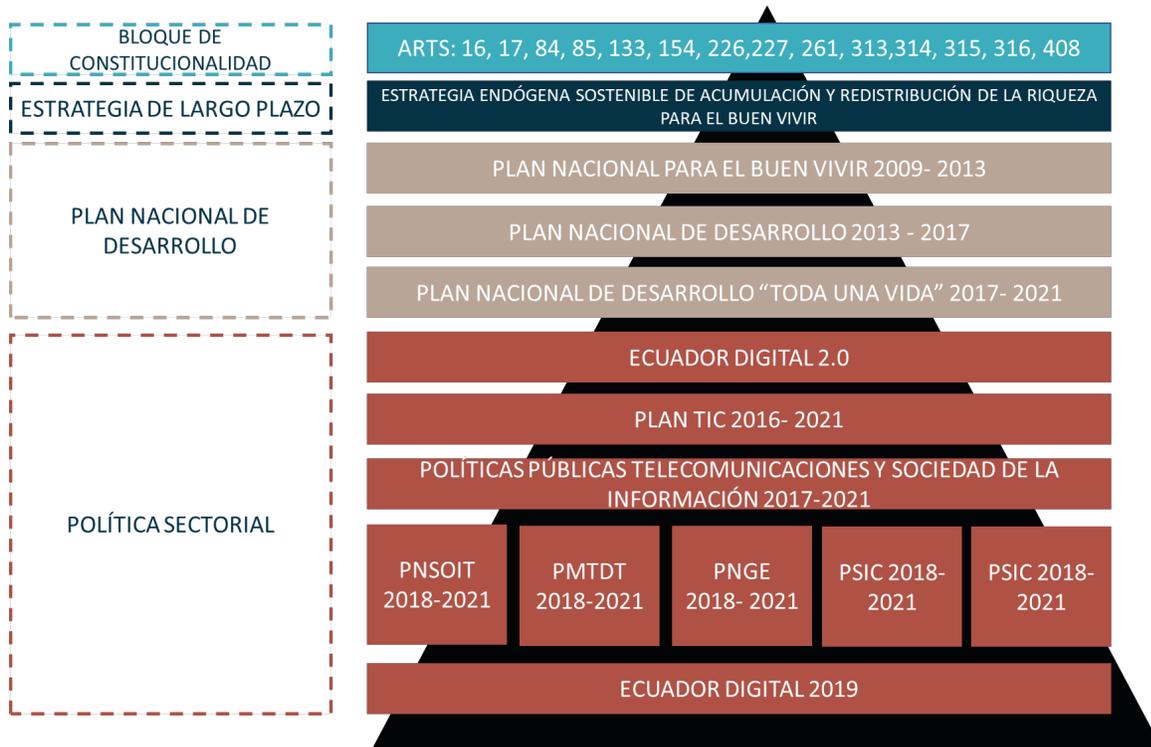
Mediante Acuerdo Ministerial Nro. 015-2019, el MINTEL aprobó la Política Ecuador Digital (EED19), cuyo objetivo es la transformación del Ecuador hacia una economía basada en el uso de las TIC, que permita reducir la brecha digital y desarrollar la Sociedad de la Información y el Conocimiento, el Gobierno Digital para promover mayor eficiencia en el sector público y la

adopción de TIC en los sectores sociales y económicos, para lo cual definió tres ejes de acción denominados como Conectividad, Eficiencia y Seguridad de la Información e Innovación y Competitividad. La EED19 define metas relativas a la conectividad, la definición de la Agenda Nacional Digital, el fomento de nuevos modelos de negocio usando tecnologías de vanguardia como IoT, Big Data, Cloud IA, despliegue de TDT, desarrollo de habilidades tecnológicas y el fortalecimiento de Infocentros.

Dentro de la EED19 se determina el despliegue de 1000 puntos Wifi-gratuitos en zonas priorizadas planteando como fin el aumento del número de GADs que habilitaron este servicio gratuito de acceso a Internet.

La (figura 3.14) mostrada a continuación, permite mostrar la articulación de la política sectorial emitida en el período 2008 – 2019 para el sector de telecomunicaciones y TIC de conformidad con las Directrices emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación del Estado (2011), con el bloque constitucional, junto con los planes de desarrollo emitidos en dicho período y que dan cuenta de la alineación de los instrumentos con las directrices emanadas de dichos documentos.

Figura 3.14. Articulación Política Pública de TIC



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

En el mismo período se conforma la red de política denominada como Auditoría sectorial. La idea programática de la red se refiere a auditar las acciones del sector de telecomunicaciones. Tsebelis (2006) define que “los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para el cambio del statu quo” (Tsebelis 2006, 27), señalando además que la Constitución de un Estado tiene la facultad de otorgar la condición de jugador con veto a los actores tanto individuales como colectivos, denominándolos como jugadores con veto institucionales.

En este sentido, la C2008 en su artículo 204 determina que la Contraloría General del Estado (CGE), es parte de la función de transparencia y Control Social, y posee el rol de promover e impulsar el control de las instituciones públicas que prestan servicios o desarrollen actividades en el ámbito del interés público. La CGE según el artículo 211 es un ente técnico a cargo de ejecutar el control del uso de recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan o posean recursos públicos.

La conformación de la red de políticas da cuenta de que esta instancia se constituyó en un jugador de veto que impide el mantenimiento del status - quo vigente en el período anterior que tiene que ver con la preponderancia del mercado en tanto actor principal en la prestación de servicios públicos. La CGE levantó auditorías y estableció responsabilidades en los procesos de concesión del año 2008, asignación del espectro radioeléctrico en el año 2015, proceso de implementación de Telecentros a cargo del operador TELCONET, concurso de frecuencias del año 2016, estableciéndose como un jugador de veto institucional relevante, dentro del proceso de construcción de políticas públicas en el período 2008 – 2019.

Así también, en esta fase se presenta la red de política representada por la idea programática de disminución de intervención y control estatal a los medios de comunicación y la reorganización de la distribución del espectro radioeléctrico y el tiempo de concesión de frecuencias. Dicha idea programática toma lugar en la agenda de política, cuando en el año 2017 se da un cambio de gobierno y asume la presidencia de la república Lenin Moreno, quien en primera instancia mantenía el hilo discursivo de su predecesor; sin embargo posteriormente, dio un cambio en su manera de abordar los diferentes problemas realizando alianzas con comunidades de actores que en el período anterior representaron adversarios siendo una de estas comunidades los medios de comunicación privados (AER, ACTVE).

De acuerdo con lo señalado por Fontaine (2015b), “la jerarquización de problemas resulta de los procesos políticos y de negociaciones partidarias, siguiendo un proceso de arriba hacia abajo (top down)” (Fontaine 2015b, 47), señalando además que la selección o identificación de problemáticas públicas, es el resultado de procesos de movilización social y de las negociaciones que se pueda realizar con el poder ejecutivo y el legislativo, siguiendo un estrategia de abajo hacia arriba o también denominada como bottom – up.

De acuerdo con Kingdon (1993), un problema público se ubica en la agenda pública cuando convergen en una ventana de oportunidad la corriente de los problemas, la corriente de las propuestas y la corriente de las soluciones.

En relación con la corriente de los problemas, para muchos de los actores de la comunicación la LOC aprobada en el año 2013, era un instrumento coercitivo que no garantizaba sus derechos a libertad de expresión que establecía un desproporcionado control estatal.

Mientras que la corriente de las propuestas, desde la aprobación de la Ley, se alimentó de la necesidad del cambio del instrumento legal en aras de disminuir o atenuar los efectos que efectos que venía trayendo su aplicación, a través de la eliminación de la SUPERCOM, en su calidad de organismo encargado del control y sanción administrativo de los medios de comunicación; la exclusión de la figura de linchamiento mediático; la eliminación de las normas deontológicas en los cuales se establecía la necesidad de rectificación de información y la presunción de la inocencia. Además, se elimina la obligación de que los medios nacionales posean defensores designados por el CPCCS y los cambios en la distribución de frecuencias del espectro radioeléctrico y el tiempo de concesión de frecuencias proponiendo que el 56% del espectro se atribuya para medios privados, el 10% para medios públicos y el 34% para medios de comunicación comunitarios, manteniendo los 15 años de plazo para la concesión con la posibilidad de renovación.

Sin embargo, los medios privados presionaron a la Asamblea Nacional para que se incluya una disposición transitoria que les faculte que sus frecuencias se renueven de manera automática:

(...) Nosotros, los concesionarios con la ley anterior la ley de dictadura militar promulgada el 18 de abril del año 1975, teníamos 10 años las frecuencias y renovables automáticamente, previo a cumplir con la normativa de las dependencias de control. Ese derecho lo hemos perdido con esta ley actual y eso es lo que pedimos: no estamos pidiendo frecuencias nuevas, no estamos atropellando a nadie (www.elcomercio.com/actualidad/segundo-debate-ley-comunicacion-asamblea.html).

La corriente de la política tiene relación con los cambios de administración, ánimo en el ambiente nacional y campañas que pudieran efectuar los grupos de poder (Kingdon 1993, 43), se relaciona con la transición de los diez años de gobierno de la Revolución Ciudadana a otro tipo de liderazgo aparentemente más abierto al diálogo. Así también, el cambio hacia una nueva Asamblea Nacional en donde podría existir una reconfiguración de las fuerzas políticas

establecidas previamente, dio pie a que se pueda dar la convergencia de las tres corrientes en el marco de la ventana de oportunidad, reconociendo la “legitimidad del problema, el acuerdo respecto de sus soluciones y la voluntad política para solucionarlo” (Fontaine 2015a, 47). Dando como resultado que se configure una red para reformar la LOC en donde los actores privados generaron mucho lobby para plantear cambios a dicha Ley y reducir la institucionalidad estatal logrando que se elimine la SUPERCOM, que se incluya la transitoria referente a la renovación por única vez de las frecuencias de radiodifusión y televisión, que se elimine lo relativo al linchamiento mediático y se reformule la distribución del espectro radioeléctrico entre otros aspectos.

Según nota de prensa de Diario el Comercio de 18 de diciembre de 2001²¹, “la bancada correísta se opuso e intentó presentar un informe de minoría, pero el titular de la Comisión de Derechos Colectivos, Jorge Corozo, no dio paso”.

Las redes de política son consideradas como instituciones que operan sobre la base de la influencia del contexto en el que se desarrollan y se integran por actores que tienen una fuerte carga de valores, creencias, intereses y además recursos (Marsh y Smith 2000). Tomando en consideración lo señalado, en el año 2019, el poder Ejecutivo remitió el proyecto de Ley de Orgánica de Simplicidad y Progresividad Tributaria a la Asamblea Nacional para que se realice el correspondiente proceso de aprobación.

En dicho proyecto de Ley y a pesar de que el mismo reformaba al sistema tributario, se incluyeron reformas a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en lo correspondiente a los artículos 38, 39 y 40 a fin de que se fortalezca el sector de las telecomunicaciones y se incrementen las inversiones sectoriales a través de la modificación a las tarifas por el uso y explotación del espectro radioeléctrico.

Si bien el Informe Técnico vinculante emitido por la instancia técnica legislativa advirtió que las reformas pueden afectar al artículo 136 de la C2008, mediante Registro Oficial Nro.111 de

²¹ www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-aprobacion-reforma-ley-comunicacion.html

diciembre de 2019, se aprobó la citada Ley en donde se incluyó la sustitución del artículo 54 de la LOT determinando que:

(...) Artículo 54.-Derechos y Tarifas por Uso de Espectro. - La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones fijará el valor de los derechos por el otorgamiento de títulos habilitantes, así como de las tarifas por el uso y explotación del espectro radioeléctrico, conforme el reglamento que para el efecto emita la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones.

Para la fijación de los parámetros y el establecimiento de modelos en la determinación de los referidos valores, deberán aplicarse los siguientes criterios: ingresos facturados, número potencia de usuarios, inversiones a realizarse para ampliar y mejorar la calidad, cobertura del servicio y aquellas definidas por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (Asamblea Nacional 2015).

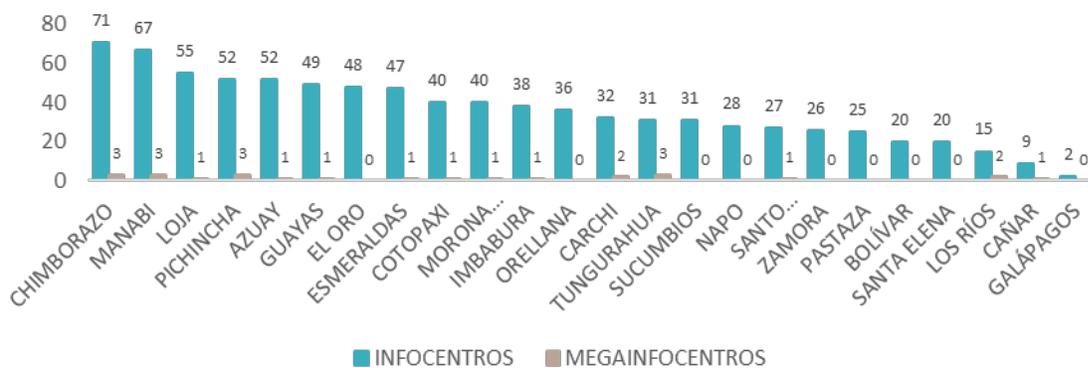
La disminución de tarifas por uso del espectro, ha sido una demanda constante por parte de los operadores de telecomunicaciones y sus gremios tales como ASETEL y AEPROVI inclusive organismos como GSMA que mantiene como agremiados a los operadores privados, desarrolló un estudio acerca de la necesidad de reformar el sistema tributario del sector móvil en Ecuador, arguyendo costos excesivos del espectro hacia los operadores privados lo que limitaría su capacidad de inversión y operatividad de la redes.

En consecuencia, la aprobación de este artículo es resultado de las acciones provenientes del sector privado quienes realizaron acciones sistemáticas de presión en instancias como la presidencia de la República, MINTEL y ARCOTEL con el objeto de que se modifique la LOT aspecto que fue aprovechado a propósito de la aprobación de la Ley de Simplificación Tributaria que inclusive no es materia de telecomunicaciones.

La aprobación de la modificación de la Ley fortalece la red de política correspondiente al fomento del libre mercado modificando el contexto estructural incorporando más instrumentos de política que fortalecen sus creencias programáticas.

Así también, en esta fase se refuerza el proyecto de Infocentros, aspecto que se evidencia con la evolución en el crecimiento de estos, pues a julio de 2020, la base de datos del MINTEL registró 881 establecimientos: 857 Infocentros (97.28%) y 24 megainfocentros (2.72%). La figura mostrada a continuación (figura 3.15), permite observar que en relación con el número de Infocentros y megainfocentros instalados por provincia las que poseen el mayor número corresponden a las provincias de Chimborazo y Manabí quienes poseen el 8% del total de Infocentros instalados a nivel nacional.

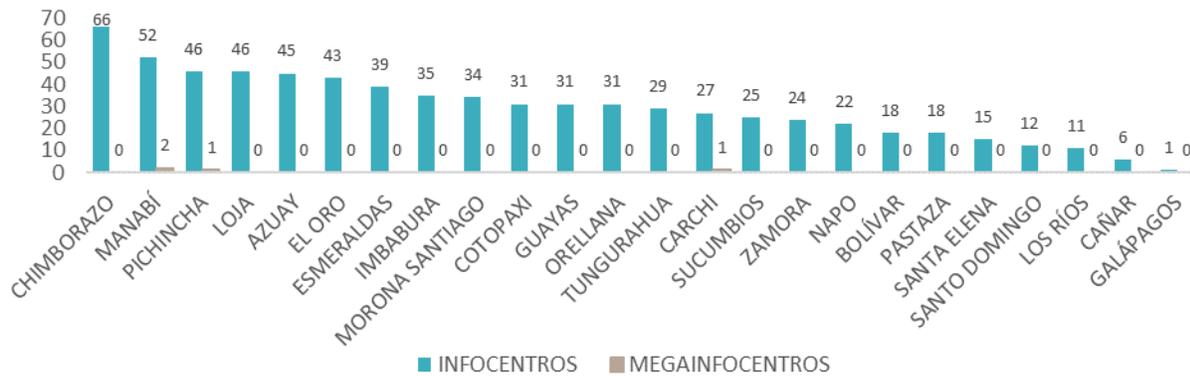
Figura 3.15. Número de Infocentros por Provincia



Fuente: Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2020

Con relación a las provincias que poseen el mayor número de infocentros en áreas rurales, se puede determinar que las provincias de Chimborazo, Manabí y Pichincha, que poseen el 9%, 8% y 7% del total de Infocentros a nivel nacional, son las que acumulan el mayor número de sitios, tal como se puede apreciar en la (figura 3.16) mostrada a continuación.

Figura 3.16. Número de Infocentros en áreas rurales por Provincia



Fuente: Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2020

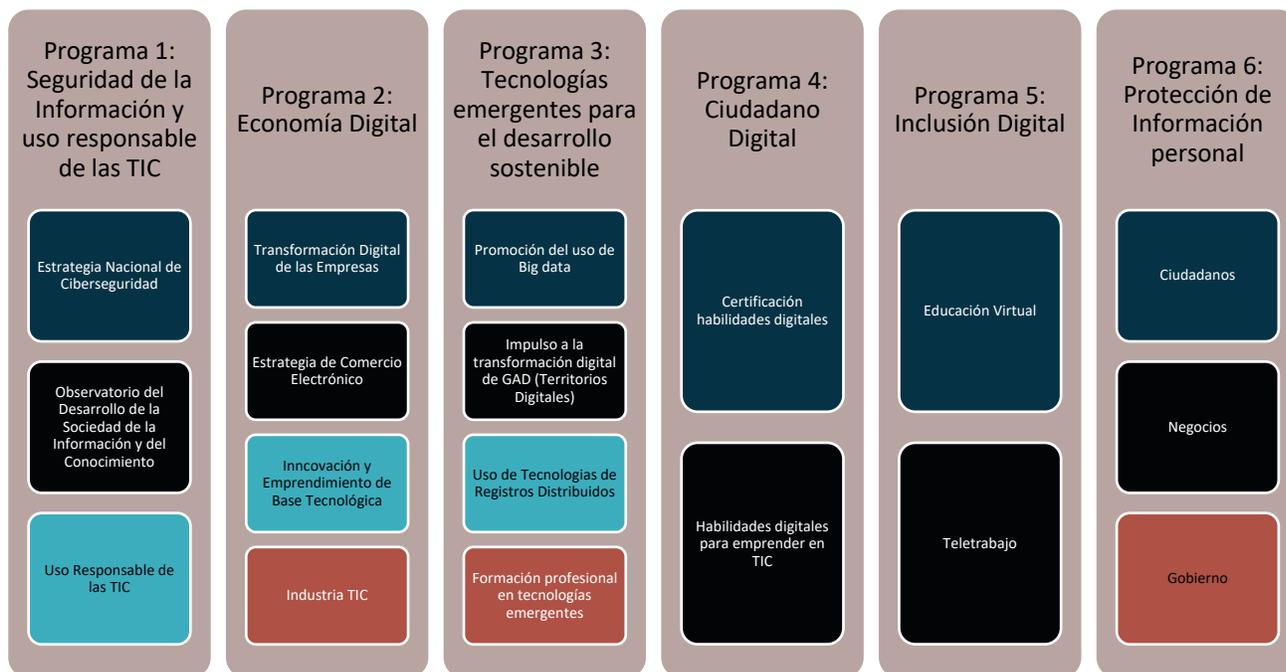
Con ello se evidencia que la segunda red de políticas que corresponde al Acceso y Servicio Universal continúa presente durante la fase analizada.

El PSIC se basa en el plan eLAC 2018, y al ser contextualizado a la realidad ecuatoriana determinaron los siguientes ámbitos de acción: 1) Seguridad de la información y uso responsable de las TIC, que busca fortalecer la regulación y la normativa a fin de incrementar los niveles de seguridad en el uso de las TIC en el Ecuador. 2) Desarrollo de la Economía Digital, a través del fomento de la innovación tecnológica en el sector de la producción, el desarrollo del Comercio Electrónico y la generación de emprendimientos. 3) Tecnologías nuevas o emergentes, que ayudan al desarrollo sustentable a través del uso de datos, el Internet de las Cosas entre otros. 4) La Ciudadanía Digital, que busca el fomento de las competencias digitales y el desarrollo de una cultura de buenas prácticas para que las TIC se puedan usar de manera eficiente 5) Fortalecimiento de la inclusión digital a través de la cual se promueve el fortalecimiento de capacidades digitales para mejorar el acceso al empleo de la población. “Así como también el desarrollo de un ecosistema de Innovación Social y Emprendimientos Tecnológicos a través de Infocentros” (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2018, 9).6) Fortalecer la protección de datos personales a fin de incrementar los niveles de seguridad de dicha información en Ecuador.

La promulgación del Plan se basa en la tercera red de actores denominada como Construcción Multisectorial de la Sociedad de la Información, cuya idea programática, constituye la inclusión de las TIC para el desarrollo de la sociedad de la Información y el Conocimiento en un ambiente de seguridad y confiabilidad a través de acciones que habiliten el desarrollo de una Economía Digital que permita mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

El PSIC, mostrado en la (figura 3.17), se alinea con el PNDTV, el PNGE, PMTDT el LBSIC. Entre sus objetivos específicos se encuentra la promoción del uso de las TIC a fin de poseer una transición hacia la economía digital, así como fomentar que se usen las TIC en todos los sectores de la sociedad robusteciendo en este contexto, las habilidades digitales de la población. Se plantea el impulso de la Teleducación, el teletrabajo, la telemedicina y el fortalecimiento de los Infocentros. Además, se hace énfasis en el tratamiento adecuado de la información personal y la seguridad de los datos.

Figura 3.17. Plan de la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2018- 2021



Fuente: (Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2018)

En la (tabla 3.4) mostrada a continuación se pueden observar a modo de resumen las redes de políticas vigentes durante la Fase 3 establecida durante el proceso de cambio de la política pública de TIC.

Tabla 3.4. Redes de Política y sus Ideas Programáticas

Red	Idea Programática
2	Acceso y Servicio Universal para zonas rurales y urbano marginales
3	Construcción Multisectorial de la Sociedad de la Información
4	Fomento del Libre Mercado
6	El Estado como garante del cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos con principios de equidad e inclusión en búsqueda del desarrollo sustentable a través del fortalecimiento del talento humano y el acceso equitativo a las TIC.
8	Auditoría al sector de Telecomunicaciones
9	Disminución de intervención y control estatal a los medios de comunicación y la reorganización de la distribución del espectro radioeléctrico y el tiempo de concesión de frecuencias.

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

A continuación, en la (tabla 3.5), se presenta la afiliación de Nodos a las diferentes redes de política identificados durante el período correspondiente a 2008 – 2019 y en la (figura 3.18) se muestran las redes de política identificadas.

Tabla 3.5. Afiliación de Nodos Redes de Política

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
Institución	MINTEL	Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	█	█		█	█	█		
	CONATEL	Consejo Nacional de Telecomunicaciones	█		█					
	SNT	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones	█		█					
	MINEDUC	Ministerio de Educación	█							
	GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados	█				█	█		
	EEEP	Empresa Pública Ecuador Estratégico	█							
	Ent. Pub	Entidades Públicas	█				█	█		
	Anac1	Asamblea Nacional 2017 – 2021								█

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
	SUPERCOM	Superintendencia de Comunicación								
	ARCOTEL	Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones								
	SPCM	Superintendencia de Control de Poder de Mercado								
	MICSE	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos								
	Anac	Asamblea Nacional 2015 – 2021								
	SPLDS	Secretaría Nacional de Planificación del Estado								
	Ooppub	Operadores Públicos de Telecomunicaciones								
	MIPRO	Ministerio de la Producción								
	CNII	Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional								

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política										
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9			
	Cigualdad	Consejos Nacionales de Igualdad											
	CNDIS	Consejo Nacional de Discapacidades											
	CORDICOM	Consejo de Información y Comunicación del Ecuador											
	CPCCS	Consejo de Participación y Control Social											
	CGE	Contraloría General del Estado											
	CORDICOM m	Consejo de Información y Comunicación del Ecuador modificado LOCr											
Instrumentos	RFTR	Reglamento del Fondo para Telecomunicaciones en áreas rurales											
	FODETEL	Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Áreas Rurales											

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
		y Urbano Marginales								
	CNT EP	Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicacione s								
	Infocentros	Centros de Acceso en Zonas rurales y Urbano Marginales								
	PSU	Plan de Servicio Universal 2018 – 2021								
	PNBV2	Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017								
	L94	Ley Especial de Telecomunicacione s Reformada								
	R.OCST	Reglamento para las Concesiones de los Servicios de Telecomunicacione s								
	PSIC	Plan para la Sociedad de la Información y el								

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
		Conocimiento 2018 - 2021								
	CMSI	Cumbre Mundial de Sociedad de la Información								
	PNDTV	Plan Nacional del Buen Vivir 2017 – 2021								
	PNGE	Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2018 – 2021								
	PMTDT	Plan Maestro para la Televisión Digital Terrestre								
	LBSIC	Libro Blanco para la Sociedad de la Información y el Conocimiento.								
	eLAC18	Plan de Acción regional para América Latina y el Caribe								
	TUERE	Determinación de Tarifas por Uso del Espectro Radioeléctrico								

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
	ITELCONET	Infocentros implementados por Telconet								
	LOSPT	Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria								
	LOT	Ley Orgánica de Telecomunicaciones								
	TROLE	Ley para la Transformación Económica del Ecuador - Trolebús								
	LOC	Ley Orgánica de Comunicación								
	RPC	Reglamento del Pago por Concentración de Mercado								
	PNBV1	Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013								
	C2008	Constitución (2008)								
	EED2.0	Estrategia Ecuador Digital 2.0 (2011)								

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
	PTIC16	Plan Nacional de Telecomunicaciones y TIC 2016 – 2021								
	PPELSI17	Políticas Públicas del sector de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información 2017 – 2021								
	PNSO	Plan Nacional de Soterramiento 2018 - 2021								
	LBTD19	Libro Blanco Territorios Digitales								
	Ptarfsoc17	Programa de Tarifas Sociales								
	PWIFI19	Programa de Puntos de Acceso Público WIFI								
	EED19	Estrategia Ecuador Digital (2019)								
	LOCr	Ley Orgánica de Comunicación reformada								

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
Actores relevantes	Usuarios	Beneficiarios de servicios de telecomunicaciones								
	Soc. Civil	Sociedad Civil								
	AEPROVI	Asociación de Empresas Proveedoras de Servicios de Internet, Valor Agregado, Portadores y Tecnologías de la Información								
	ASETEL	Asociación de Empresas de Telecomunicaciones del Ecuador								
	Ooppri	Operadores Privados								
	OTECCEL	Operador Privado del SMA								
	P. REP1	Presidente de la República 2017 - 2021 (Lenín Moreno)								
	CONECCEL	Operador Privado del SMA								

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
Tipo	GSMA	Adociación Internacional de Operadores de Servicio Móvil Avanzado								
	P. REP	Presidente de la República 2008 - 2016 (Rafael Correa)								
	AER	Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión								
	ACTVE	Asociación de Canales de Televisión del Ecuador								
Eventos	CEEEP	Convenio Infocentros Empresa Pública Ecuador Estratégico								
	CARICNTEP	Firma Convenio de Ampliación de Red de Infocentros CNT EP								
	CSMA08	Concesión del Servicio Móvil								

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
		Avanzado en el año 2008								
	AEREOopri15	Asignación de Espectro Radioeléctrico a Operadores Privados en el año 2015								
	DCCONECEL	Determinación de los Derechos de Concesión del operador CONECEL en el año 2008								
	AERECNT12	Asignación de espectro radioléctrico a la empresa pública CNT EP								
	CFRTV16	Concurso de Frecuencias de Radiodifusión y Televisión año 2016								
	ACGETELCO	Auditoría CGE a proceso público para instalación de								

Tipo	Nodo	Descripción	Afiliación Redes de Política							
			Id 2	Id 3	Id 4	Id 5	Id 6	Id 7	Id 8	Id 9
		Infocentros a favor de TELCONET								
	EeCGE16	Examen Especial de la CGE a Concurso de Frecuencias de RTV del año 2106								
	ACGE15	Auditoría CGE a asignación de ERE año 2015								
	ACGE08	Auditoría CGE a Concesión SMA año 2008								

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

3.1. Estructura y Agencia

3.1.1. Estructura, Habilidades y Recursos Estratégicos

Los resultados de una política pública según Marsh y Smith (2000) no pueden ser explicados únicamente analizando la estructura de la red, sino que son el resultado de las acciones estratégicamente calculadas de sus miembros. Para los autores las estructuras importan, pero son los agentes quienes interpretan estas estructuras y toman decisiones por lo tanto es importante analizarlos dentro de su condición de relación dialéctica.

Las redes de política son consideradas como estructuras políticas dinámicas que limitan y facilitan a los agentes, es decir, son organismos constriñen sus comportamientos y que además involucran la institucionalización de creencias, valores, culturas y formas particulares de comportamiento (Marsh y Smith 2000,6).

Las estructuras se entienden como la manera de ver el mundo, el conjunto de valores y creencias que comparten las redes de política y que les permite abordar la solución a un problema público dado. Mientras que la agencia, se entiende como las motivaciones, intereses o preferencias de los actores, así como sus capacidades de negociación y toma de decisiones dentro de la red. De acuerdo con Kisby (2007), en el análisis de política se debe analizar la importancia de la posición estructural y de las ideas y los intereses particulares de los actores, pues estas influyen en las políticas públicas y en el contexto estructural.

Con estas puntualizaciones, se puede determinar que la revisión de las características de las estructuras de las redes de política en los dos períodos abordados denota que existen diferencias sustanciales en su conformación, dado en una primera instancia por el incremento importante del número de nodos que intervienen en la configuración de la política en el momento posterior al cambio y por la manera como se configuran las relaciones entre los diferentes nodos.

En este sentido, el análisis de las redes de política de la primera parte antes del cambio de la política pública de TIC, permite mostrar que la estructura está forjada en la creencia de que la provisión de las telecomunicaciones y las TIC será más eficiente en un entorno privatizado, en donde los operadores privados tengan la libertad de escoger las estrategias que consideren más

adecuadas para prestar servicios de telecomunicaciones lo cual define el rol de las instituciones estatales de los demás agentes de la red, normalizando que como parte de los órganos del Estado de toma de decisiones regulatorias se encuentren los mismos regulados, quienes tenían representación en estas instancias con voz y voto.

La conformación de las redes de política en tanto estructuras, permitieron institucionalizar dichas creencias y valores a través de la formalización de la Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada (L94), Constitución de 1998 y Reglamento para Otorgar Concesiones de los Servicios de Telecomunicaciones (R.OCST), instrumentos a través de los cuales se moldeó el comportamientos de los demás agentes de la red.

Así también, al ser las redes estructuras políticas en relaciones dispuestas y atadas a creencias programáticas, en el momento antes del cambio de la política pública, los actores estatales y los privados son parte de la misma red unida por la creencia programática de Fomento al Libre Mercado, lo que es concordante con lo determinado por (Marsh y Smith 2000), quienes afirman que dentro de redes fuertemente cohesionadas, al estilo de Marsh y Rhodes, existe una vista compartida del mundo, una cultura común y esto es, en efecto, una restricción cultural en la acción de los miembros de la red (Marsh y Smith 2000, 6). Además, se puede observar las redes establecidas en este período de la política, son el resultado de la institucionalización de las relaciones de poder dentro de la red y dentro del amplio contexto socio económico y político.

De acuerdo con (Marsh y Smith 2000), la forma de la red también afecta la gama de problemas y soluciones que se consideran pues la red de política juega un papel de establecimiento de la agenda. En este sentido, debido a las profundas distorsiones que generaría la aplicación de este modelo, la misma red de política de fomento del libre mercado, contribuye con la configuración de la red de política que buscar el servicio y acceso universal como un mecanismo paliativo de los efectos de la aplicación de la lógica mercado céntrica, pues los servicios de telecomunicaciones eran considerados como públicos.

Un fenómeno particular ubicado en la fase antes del cambio de la política constituye la difusión de políticas definida como el aprendizaje que realizan los gobiernos para adoptar políticas que viajan desde otros contextos.

En este caso se adoptó los principios y plan de acción mundiales y regionales instituidos en la CMSI y el Plan eLAC para plasmarlos en la Agenda Nacional de Conectividad y la Comisión Nacional de Conectividad. Sin embargo, la CMSI organizada por la UIT, comprende la construcción de estructuras sumamente complejas en donde los actores económicos ejercen una agencia importante en la construcción de estas agendas y que persiguen fundamentalmente instituir la necesidad de incrementar la demanda por los bienes y servicios que oferta el mercado y que se traslapan o esconden bajo los elementos retóricos que proclaman principios de masificación y universalización.

Esta idea viajó al Ecuador a través de la participación de oficiales estatales en dichos foros y se instaló de manera particular en el contexto estructural e ideacional ecuatoriano que buscaba fortalecer el libre mercado, siendo estas ideas de masificar las TIC y declarar al Internet como prioridad del Estado muy convenientes para presionar por la generación de nuevos instrumentos de política tales como la Tarifa plana y asignación favorable de recursos estratégicos como el espectro radioeléctrico.

En la segunda fase correspondiente al período que se inicia con la aprobación de la Constitución del 2008, se buscaba darle un rol protagónico al Estado como fiador del cumplimiento de los derechos establecidos en la Carta Magna. La generación de un nuevo contexto estructural en el cual las TIC son un derecho, prescribe los roles de los agentes determinando que son justamente los actores estatales los llamados a velar por una adecuada selección de instrumentos que posibilite un cambio hacia el cumplimiento del acceso de los sectores considerados como más vulnerables y que por las mismas condiciones del contexto estructural dado en la fase anterior, no tuvieron la posibilidad de formar parte de la denominada Sociedad de la Información y el Conocimiento, engrosando el porcentaje de población que es parte de la brecha digital. En esta etapa, a diferencia de la anterior, al mercado se le asigna un nuevo rol, pues constituye en un aliado del Estado para lograr la eliminación de la brecha digital.

Las relaciones dispuestas en las redes de política establecidas a partir del año 2008 son muchísimo más complejas que las del período antecesor. En una primera instancia se configura la red estatal que basada en lo determinado en la nueva Constitución promovió la emisión en primera instancia de instrumentos de planificación nacional y sectorial que brinden el marco dogmático sobre el cual se debe desarrollar la política pública de TIC. En esta red se determinó que el Estado debe asegurar que todas y todos los ciudadanos deben acceder a las TIC como un mecanismo para fomentar mayor desarrollo.

Sin embargo, las redes son organismos resultantes de comportamientos repetidos y que ayudan a que se haga rutina ciertos comportamientos (Marsh y Smith 2000, 6), y al determinar roles y respuestas, reflejan las distribuciones pasadas de poder así como los conflictos moldeando los resultados de política presentes.

Este aspecto puede visibilizarse de manera muy clara en el período después del cambio, pues de manera contrastante con la nueva lógica constitucional y a pesar de estar vigente un nuevo conjunto de creencias y valores, se otorgaron concesiones a los operadores privados y espectro radioeléctrico bajo un marco legal que contemplaba el fomento al libre mercado, definiendo roles similares a los determinados por las redes del período anterior.

En esta parte se puede evidenciar que los operadores privados generan a través de sus recursos estratégicos dentro de la red, las condiciones necesarias para que se efectúe la renovación de sus contratos de concesión antes de que cambie la institucionalidad acorde a lo previsto en la Constitución, permitiendo inclusive generar propuestas económicas respecto del valor que debería cobrarse, aspecto que fue aceptado en varias de las instancias sectoriales públicas vigentes en aquel momento. Así también, se evidencia que fue posible mantener los instrumentos anteriores vigentes tales como la L94, el CONATEL, SNT, R.OCST, por un tiempo importante; pues la LOT fue promulgada en el año 2015, dando lugar a que se pueda mantener las condiciones estructurales del período anterior, en el nuevo contexto.

Como se señaló previamente, mientras por un lado se conformó una red que buscaba establecer el derecho de los ciudadanos de acceso a las TIC por otro los operadores privados hacían uso de sus

habilidades y recursos estratégicos para lograr que se les otorgue una nueva concesión bajo el marco legal antiguo y con condiciones que determinaban que se les aplicaría el concepto de legislación vigente, lo que implica que únicamente podría regularse bajo los parámetros establecidos al momento de la suscripción del contrato de concesión así como también de identifica la inexistencia de obligaciones en términos de expansión en red, que permita al Estado asegurar un despliegue más equitativo en el territorio nacional.

Como contraparte se conforma una red de política que busca la imposición estatal a los intereses privados, en la cual cobra preeminencia el rol del presidente de la República quien establece de manera directa condiciones para la renovación de contratos de los prestadores y determina la imposición de tasas o pagos debido a la concentración de mercado. En Esta fase se evidencia el uso de la posición de dominación por parte de la autoridad que permite que todos los instrumentos diseñados confluyan en la operativización de mayores cargas económicas a los prestadores que evidencian mayores ingresos.

El marco legal correspondiente a la LOC y LOT, se aprueban en 2013 y 2015 respectivamente, es decir la normativa aplicable para viabilizar lo determinado en la Constitución se emite con un retraso de cinco y siete años, lo que sin duda dio lugar a un importante vacío legal que dio lugar a que por un lado no se operativice el cumplimiento de un derecho y por otro se fortalezca una idea programática que no concuerda con los objetivos planteados por el Estado.

Posterior al año 2013, con la emisión de la LOC se configura la estructura de la red que busca democratizar el espectro radioeléctrico y fomentar el acceso especialmente para medios comunitarios, en donde los agentes estatales tienen un rol fundamental y buscan seleccionar instrumentos que den vida a estas ideas a través de la configuración institucional que fortalezca las capacidades de regulación y sanción del Estado.

De igual manera, con la construcción de la política para democratización del espectro radioeléctrico para medios de comunicación, se observa que la configuración de la estructura mantiene diferencias importantes con las establecidas antes del cambio, donde existía un fuerte concepto de libre mercado en el sector comunicacional. En este contexto, se fortaleció también la

idea programática de control e intervención estatal, a través de la instauración de la CORDICOM y SUPERCOS con un control directo del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con lo citado por Marsh y Smith (2000), las habilidades y recursos que poseen los actores permiten mejorar su capacidad de agencia y de toma de decisiones estratégicas dentro de una red de política. En este sentido se puede observar que a pesar de la conformación de la red política para favorecer un acceso más equitativo a las frecuencias para medios de comunicación, las capacidades de negociación y habilidades estratégicas de algunos medios de comunicación privados, logran incidir en el Concurso de Frecuencias realizado en 2016, accediendo a más frecuencias del Espectro que las que era posible acceder logrando trastocar la idea programática de esta red hacia sus intereses y preferencias.

Uno de los aspectos relevantes observados es que se mantiene la red correspondiente al Servicio y Acceso Universal donde a partir del 2008, el Estado retoma un rol más responsable de su implementación y se puede ubicar que se da una mayor fuerza y rol a los Infocentros como instrumentos para disminuir la brecha digital y mejorar las condiciones de conectividad en áreas rurales y urbano marginales donde no existe una oferta relevante de servicios de telecomunicaciones, evidenciando el uso de algunas estrategias como la necesidad de establecer convenios de cooperación con la empresa pública para garantizar que se provea de conectividad en base a las obligaciones constitucionales que tiene este ente; además de generar alianzas con los GADs y Ministerio de Educación para identificar de mejor manera los potenciales usuarios y de esta manera maximizar el beneficio de la instalación de este tipo de infraestructura de TIC.

No obstante, se observa que existen actores del sector privado que forman parte de esta red, pues como parte del proyecto Infocentros existió el proyecto de implementación con el prestador TELCONET. Este aspecto puede ser explicado citando lo determinado por Marsh y Smith (2000), quienes proponen que si bien los resultados no pueden explicarse únicamente por referencia a la estructura de la red, pues son el resultado de las acciones de los sujetos que calculan estratégicamente. Estableciendo que es posible que los intereses o preferencias de los miembros de una red no se definan meramente, o quizás incluso principalmente, en términos de esa membresía (Marsh y Smith 2000, 6).

La red de política relativa a la Construcción multisectorial de la Sociedad de la Información mantiene vigencia en relación con el período presente sin que se registren cambios sustantivos pues en la elaboración de los planes PSIC y LBSIC, se gestionó la participación de actores de los diferentes estamentos sociales en un esfuerzo similar al realizado con la elaboración de la EDSI en el período precedente al cambio.

Dentro de las redes de política ubicadas en el segundo período se puede describir la conformada por un actor de veto importante que cobra particular relevancia en este nuevo contexto como la Contraloría General del Estado (CGE), quien debido a sus facultades comienza a auditar varios de los eventos dados en este período y que tienen relación directa con el mantenimiento de la idea programática que busca el hacer prevalecer de los intereses privados y del mercado, de acuerdo con lo señalado por (Marsh y Smith 2000), quienes aseguran que las relaciones dentro de las redes son estructurales, pues definen los roles con los cuales juegan los actores dentro de las redes , prescribiendo los aspectos que serán discutidos y como se negocian.

De acuerdo con Marsh y Smith (2000), las relaciones dentro de las redes son estructurales porque definen los roles con los cuales los actores juegan dentro de las redes, prescribiendo los aspectos que serán discutidos y como se negocian, tienen distintos conjuntos de reglas y contienen imperativos organizacionales, de manera que al menos exista una mayor presión para mantener la red (Marsh y Smith 2000, 5).

De igual manera, la emisión de la Ley Orgánica de Comunicación reformada nace de la presión de los medios privados por corregir los aspectos que habían sido establecidos en la LOC como la asignación equitativa de espectro radioeléctrico. A partir de ahí vuelve a generarse un nuevo Concurso de frecuencias, considerando que el anterior, basado en la LOC, fue auditado por la CGE siendo el mismo invalidado y revertidas las frecuencias asignadas bajo ese proceso. En este contexto se evidencian una serie de habilidades y uso de recursos estratégicos que son usados por los actores. En el caso de los medios privados, generan presión política en la Asamblea Nacional y Presidencia de la República dada la coyuntura de un cambio de gobierno a la presidencia de Lenin Moreno, para que se reforme la LOC y posteriormente realizan el mismo ejercicio de presión política en la ARCOTEL y CORDICOM para que se viabilice un concurso de frecuencias

que les garantice que puedan contar con las frecuencias durante un período aproximado de 15 años.

3.1.2. Estadísticas de Redes de Política del Período

De acuerdo con lo citado por Sáenz Menéndez (2003), el análisis de redes sociales comienza atendiendo o estudiando las estructuras sociales y cómo estas condicionan las acciones de los actores. “La asunción básica del análisis de redes es que la explicación de los fenómenos sociales mejoraría analizando las relaciones entre actores” (Sáenz Menéndez 2003, 2).

Así también, Wasserman y Faust (1994) definen que desde la perspectiva de redes sociales, el ambiente social se expresa en modelos o patrones de relaciones entre unidades interactuando entre sí, refiriéndose a la presencia de dichos patrones regulares en las relaciones, como estructura.

Para el análisis de redes sociales (ARS), se ha desarrollado una metodología basada en la técnica de Grafos, que considera que:

(...) la red es un constructo relacional, en el cual las descripciones se basan en los conceptos de vínculos (ties) que unen actores (nodes) que pueden ser personas, grupos, organizaciones o clusters de vínculos así como de personas en un sistema social (Sáenz Menéndez 2003, 6).

aspecto que se basa en la construcción matricial de relaciones y grafos que permite interconectar a los actores entre ellos.

Además, en el contexto del análisis de redes, se definen medidas básicas que permiten caracterizar las estructuras de las redes y las posiciones que poseen los actores dentro de las mismas. Para el análisis de la estructura general de la red se ubican como medidas la densidad y la cohesión; mientras que, en lo relativo a los nodos, el estudio de la posición de los actores permite analizar o determinar la centralidad que tienen dentro de la red, lo que tiene relación con las relaciones de poder que éstos pueden ejercer dentro de la misma.

Para Sandstrom y Carlsson (2008), las medidas de densidad y centralidad determinan cuan bien integrada esta la red de política; un alto nivel de densidad asegura el flujo de comunicación entre actores, facilitando la negociación y la acción conjunta. Entre más altos sean los niveles de densidad y centralidad, se tiene mayores niveles de cierre de la red.

Los indicadores básicos (tabla 3.6) se determinan como: 1) Grado (Degree) 2) Proximidad o Cercanía (closness centrality) y 3) Mediación (betweeness centrality). Existiendo además otro tipo de medidas tales como la Excentricidad, grado normalizado, el vector propio y el algoritmo de HIITS en donde se puede ubicar la medida de Autoridad.

Tabla 3.6. Medidas de Redes de Política

Medida	2002 - 2007		2017 -2019	
Nodos	47		76	
Aristas	107		173	
Densidad	10%		6%	
Grado	SNT	16	MINTEL	30
	Ooppri	14	PPTELSI17	13
	FODETEL	14	Infocentros	10
	CNC	14	P.REP	10
	EDSI	14	C2008	10
	CONATEL	13	CSMA08	9
	Ooppub	9	AEREOopri15	9
	TCP	9	PSIC	8
	R.OCST	9	Ooppri	8
	PND	6	LOC	8
Mediación (Betweeness Centrality)	FODETEL	121.333333	MINTEL	508
	CONATEL	113.733333	LOT	335
	R.OCST	60.416667	C2008	188
	SNT	57.366667	AERECNT12	124
	TCP	47.616667	P.REP	110

	Trole	16	CNT EP	100
	CNC	9.533333	PPTELSI17	82
	Ooppri	6.333333	CSMA08	44.5
	CMSI	4.6	PSIC	44.5
	PSU	2.75	LOC	38.5
Proximidad o Cercanía (Closeness Centrality)	Ooppri	100%	CONATEL	100%
	CMSI	100%	GADs	100%
	Ooppub	100%	Infocentros	100%
	Ccom	100%	L94	100%
	CNC	93%	AEPROVI	100%
	ANC	80%	ASETEL	100%
	Pco	75%	OTECEL	100%
	Cpro	75%	ITELCONET	100%
	L94	67%	Anacl	100%
	SUPERTEL	67%	P.REP1	100%
Autoridad	Ooppri	52%	CNT EP	28%
	SNT	46%	ARCOTEL	25%
	Ooppub	38%	SPLDS	24%
	CONATEL	28%	Infocentros	24%
	FODETEL	22%	LBSIC	24%
	R.OCST	17%	PNGE	24%
	TCP	16%	LBTD18	23%
	PND	16%	PSIC	21%
	GAD	15%	PSU	21%
Acad.	15%	PNSO	21%	
Unipolaridad	SNT	30.43%	MINTEL	40.00%

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Grado (Degree)

Dado que el grado representa el número de nodos adyacentes o directamente unidos a un determinado actor, considerando que es más importante aquel que posee la mayor cantidad asociada, al analizar la red de actores de política pública de TIC se obtiene los siguientes resultados: 1) en el período comprendido entre 2002 – 2007, antes del cambio, se puede observar que los nodos que poseen un mayor grado corresponden a: SNT, Operadores privados FODETEL, CNC, EDSI, CONATEL, Operadores Públicos, TCP, Reglamento para las Concesiones de los Servicios de Telecomunicaciones, PND. 2) En la fase correspondiente al cambio 2008 – 2013, mantienen mayor grado los nodos de MINTEL, PPTELSI17, Infocentros, el presidente de la República (Rafael Correa), Constitución del 2008, la concesión del servicio ejecutada en el año 2008 (CSMA08), evento de asignación de espectro radioeléctrico del 2015 (AEREOopri15), PSIC, y la LOC.

Sin embargo, esta medida es considerada como no eficiente debido a que aborda la centralidad como un aspecto local que se refiere a actores cercanos, pero dice muy poco sobre la importancia de los actores en lo relativo a la red completa.

Proximidad, Cercanía o Centralidad (closeness centrality)

Esta medida caracteriza la manera como los actores se relacionan con otros mediante pequeños pasos dentro de la red.

Este parámetro permite evaluar la centralidad de los actores en función de la distancia que tiene con los otros nodos, considerando que son más centrales aquellos que tienen un mayor valor de cercanía. Mientras mayor es el valor de proximidad o cercanía de un nodo, es mayor la centralidad posee este dentro de la red.

La centralidad permite identificar los nodos que poseen una mayor cantidad de relaciones tanto de entrada como de salida y puede ser interpretada como la capacidad de los actores de influir en la política pública.

Antes del cambio, se observa que los nodos con mayores nodos de centralidad son los Operadores privados, CMSI, Operadores Públicos, Cámara de Comercio, CNC, ANC, Presidente del CONATEL.

Mientras que en la segunda fase 2008 – 2019, son la ARCOTEL y Infocentros, CGE, GADs, LBTD18, lo que da cuenta de que el Estado comienza a apoderarse del rol preponderante en el sector y que sigue siendo un aspecto relevante el acceso y servicio universal dentro de la agenda de gobierno.

Mediación (betweenness centrality)

Esta medida se define como el número de caminos más cortos dirigidos entre todos los nodos que pasan por un determinado nodo. Es decir, este indicador permite evidenciar el número de veces que un nodo debe pasar por un actor dado para comunicarse con el resto o cuan frecuente es que un nodo aparezca en los caminos más cortos entre nodos de la red. Este mecanismo permite resumir el control que posee cada actor o nodo de las interacciones en el contexto de la red, midiendo los caminos más cortos entre dos nodos dados del grafo que transitan por él considerándolo un vértice. En este sentido, se considera que mientras más central es el actor de acuerdo con su cercanía, es mayor el valor de su mediación.

Para el período 2002 – 2007, se observa que el mayor nivel de mediación la poseen el FODETEL y el CONATEL, el Reglamento para el Otorgamiento de Concesiones de Servicios de Telecomunicaciones (R.OCST), SNT, los denominados Telecentros, CNC, la Ley Trole, los operadores privados, la CMSI y PSU.

Mientras que en el período correspondiente al 2008 – 2019, el MINTEL, la LOT, la C2008, el evento de asignación de espectro del 2012 a la CNT EP, el presidente de la República (Rafael Correa), la CNT EP, las PPELSI17, CSMA08, constituyen los nodos con mayor mediación dentro de las redes ubicadas en este período.

Densidad

Con relación a las medidas generales de la estructura de la red, la densidad “representa el número de vínculos que se establecen entre los nodos con relación a número máximo que pudiera establecerse si todos los actores estuvieran conectados directamente por una línea con todos los demás” (Sáenz Menéndez 2003, 10). Es decir, la densidad mide que tan cerca esta la red de estar completa.

El cálculo de la densidad se lo realiza a través de la siguiente fórmula:

$$den = \frac{2L}{n(n-1)}$$

*Donde L es el número de líneas
n es el número de nodos*

La red analizada en el período antes del cambio posee 126 líneas y 59 nodos, por lo que el valor de la densidad es igual a 0.07 o 7% de densidad.

Mientras que la red en el período 2008 – 2019 posee 176 líneas y 76 nodos, lo que da un valor de densidad del 6%.

De acuerdo con lo citado por Sandstrom y Carlsson (2008), un alto nivel de densidad significa gran nivel de cierre o actividad. En este contexto, se considera que un grafo o una red está cerrada cuando su densidad es igual a 1 o 100%, por lo cual es posible verificar que las redes de política durante los períodos analizados no poseen características de cierre.

Unipolaridad

La Unipolaridad es considerada como una medida de cohesión de la red y muestra el valor del grado del actor más central relativo al valor máximo de centralidad posible que pudiera tener ese actor. El valor de unipolaridad se obtiene mediante la fórmula:

$$U = \frac{D}{n-1}$$

Para el caso de la red de política analizada, se puede observar que la red con mayor grado de unipolaridad es la correspondiente al período después que se dio el cambio de política. Es decir que existía un mayor grado de cohesión respecto a la manera de abordar el problema público del acceso a las TIC en el período posterior a que se aprobara la C2008.

Autoridad

La medida de autoridad permite cuantificar la información que posee cada nodo e identificar su importancia dentro de la red. Para el período 2002 - 2007 el nodo que posee el mayor valor de Autoridad corresponde a los operadores privados con el 45%, seguido por la SNT con el 41%, los operadores públicos con el 31%, el CONATEL con el 19% y el FODETEL con el 18%.

Para el período 2008 – 2019, los nodos con mayor autoridad fueron CNT EP. (28%), ARCOTEL (25%), SPLDS, Infocentros, LBSIC, PNGE, (24%).

3.2. Conclusiones preliminares

Las redes de política constituyen la estrategia mediante la cual se llegan a institucionalizar las ideas o creencias programáticas de los actores (Marsh y Smith 2000, 3), constituyéndose en espacios de negociación donde se hallan involucrados los intereses, conocimientos, recursos de los agentes que conforman la red y que usan para obtener los resultados de política que desean obtener. Así también, las redes de política aportan o contribuyen a que se hagan rutina los comportamientos de los agentes, haciendo más simple el proceso de hacer política.

La investigación cuantitativa revela que los operadores privados y los eventos relativos al fomento del mercado para la prestación de servicios públicos, han mantenido un rol central en las redes de los diferentes momentos suscitados en el proceso de cambio de la política pública de TIC en el Ecuador.

Así también, se ubica que la figura estatal ejercida a través de las instituciones o del Presidente de la República, ha tratado de imponerse durante el proceso de cambio, pero al mismo tiempo ha dado lugar a que se fortalezcan los criterios que favorecen la visión prevaleciente antes del cambio, generando inconsistencias que dificultan una realización efectiva del cambio de política enfocada a masificar y universalizar las TIC para todos los segmentos de la sociedad, especialmente los más vulnerables.

De conformidad con lo señalado por Bressers y O'Toole (1998), la selección de instrumentos puede verse afectada o limitada por el contexto social y político, de su posible aplicación. En este sentido, se evidencia que, en relación con la selección de instrumentos, el gobierno intentó a partir del año 2008, ubicar la selección en el contexto social y político gatillado por la Constitución.

Sin embargo, fue un proceso muy lento. El marco legal en el sector telecomunicaciones y TIC se reconfigura seis años después de emitida la Constitución lo que dio lugar a que se sigan generando instrumentos en base a una normativa basada en un paradigma anterior fortaleciendo el antiguo contexto estructural.

Enfatizando en lo señalado por Marsh y Smith (2000), las redes institucionalizan creencias, valores, culturas y formas de comportamiento que moldean actitudes y formas de actuar. Por ello la presencia de la red de políticas públicas de fomento al mercado durante todo el proceso de cambio, evidencia la institucionalizado de esta creencia programática que constriñe el modo de actuar de los decisores de política. Las redes reflejan distribuciones pasadas de poder y conflictos dado forma a los resultado de política presente (Marsh y Smith 2000, 6).

Capítulo 4

Red y Resultados

1. Introducción

El objetivo del capítulo 4 correspondiente a Red y Resultados, es explicar la incidencia que tiene la selección de los instrumentos que realizan las diferentes redes de política en el proceso del cambio de política pública de TIC en el Ecuador hacia un enfoque inclusivo y de derechos.

En este sentido, en un primer abordaje se analizan las características de los instrumentos seleccionados por las redes de política antes y después del cambio, analizando sus características de cohesión e interconexión, lo que permitirá observar los cambios en las dinámicas del poder y la posibilidad que han tenido los actores de seleccionar instrumentos en diferentes períodos de tiempo, además de los posibles cambios de la membresía de las redes. “Para relacionar la probabilidad de seleccionar diversos instrumentos a las características de las redes, es necesario identificar las características de los instrumentos que pueden ser o estar lógicamente relacionados a las características distintivas de diferentes tipos de red” (Bressers y O’Toole 1998a, 223).

Un segundo análisis, abordará el cambio de política considerando que, para su estudio, debido a la naturaleza móvil que tienen las políticas públicas, es necesario que se cuestionen aspectos relativos al objeto del cambio, como se dio ese cambio y cuando, además de investigar el porqué, de manera que sea posible ubicar a la variable dependiente comprendiendo el fundamento del cambio determinando “el problema del rol de la agencia en el cambio de política, investigando si los actores son realmente agentes de cambio o simplemente herramientas en las manos de factores estructurales” (Capano 2013, 452).

Como parte de los aspectos teóricos a revisar, se ubican la determinación del objeto y tipo de orden de cambio, de conformidad con lo propuesto por P. A. Hall (1993), determinando los mecanismos causales, las variables explicativas tales como el correcto ajuste o diseño efectivo de instrumentos que permitan el cambio de política hacia un enfoque más inclusivo y de derechos. Además se estudiarán los efectos que pudiera haber traído el cambio de política pública de TIC en el Ecuador, describiendo como éste resultado de política reestructuró las redes para lo cual se

usará el modelo de Marsh y Smith (2000) con los aportes de Kisby (2007), para poder explicar cómo afecta el cambio al contexto estructural, aprendizajes estratégicos de los agentes así como a la estructura de la red y las interacciones dentro de la misma, finalizando con las reflexiones respecto de los hallazgos de la relación entre red y resultados.

En relación con el rol de los agentes, Marsh y Smith (2000) mencionan que los resultados de política no pueden ser únicamente explicados por referencia a la estructura de la red, sino que son el resultado de las acciones realizadas por los sujetos que las calculan estratégicamente.

2. La explicación del cambio en la política pública de TIC

2.1. Aspectos Epistemológicos

De acuerdo con lo señalado por Capano (2009), para el desarrollo o estudio de cambio de políticas se necesita solventar rompecabezas estructurales epistemológicos y teóricos y muchas veces metodológicos, señalando además que una entidad (sociedad, comportamiento humano, política pública, partido político) cambia, cuando entre el tiempo t y el tiempo t_1 hay evidencia empírica de que han existido cambios en sus propiedades (forma, estado, calidad) (Capano 2009, 9).

De acuerdo con lo señalado por Capano (2009), para definir el posicionamiento epistemológico del análisis de cambio de una política es necesario abordar: 1) La manera de progresión del evento que es el desarrollo del cambio (lineal o no lineal); 2) la dinámica del desarrollo (si el cambio se asume como evolucionario o revolucionario); 3) los motores del cambio.

2.1.1. Determinación de la Progresión del Evento

A partir del año 2008, el cambio que se produce en la política de TIC en el Ecuador, mantuvo una progresión no lineal pues no siguió una secuencia predeterminada y no existió en todos los momentos un enlace causal entre pasos o estados (Capano 2009, 11).

En este caso se evidencia que la política tuvo un avance no homogéneo que se origina con la emisión de la Constitución del 2008, y continuará con la creación del MINTEL mediante Decreto

Ejecutivo al igual que la CNT EP. a la par que se dictan instrumentos de planificación que dan lugar a la emisión de planes sectoriales que si poseen un enlace causal.

Sin embargo, la emisión de la LOC y LOT se dan en los años 2013 y 2015 respectivamente, configurando recién allí la institucionalidad sectorial cuando previamente se habían generado instrumentos tales como las concesiones del servicio móvil avanzado y asignaciones de espectro radioeléctrico, en base a los marcos legales existentes a esa fecha y que no se alineaban al paradigma constitucional.

Las Políticas Públicas de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2017 - 2021, se emiten en el año 2017, 8 años después de la emisión de la Constitución y a partir de allí se articularon varios planes cuyo núcleo de acción continúan siendo los operadores privados.

2.1.2. Dinámica del Desarrollo

El cambio de la política pública de TIC siguió una dinámica evolucionaria caracterizada por el aprendizaje. “Los cambios evolucionarios representan una cierta continuidad con el pasado antes que una verdadera novedad” (Capano 2009, 12).

Tal es el caso de los Infocentros Comunitarios, tomados desde la experiencia de implementación de los Telecentros Comunitarios Polivalentes, la política de acceso y servicio universal, la asignación de espectro radioeléctrico y renovación de contratos a operadores privados y la política para Sociedad de la Información.

De acuerdo con lo citado por Fontaine (2015a), entre los factores exógenos que inciden en la elección de instrumentos, se encuentra una dimensión cultural en la cual las rutinas de los tomadores de decisión son clave para entender el criterio de selección, observando que en la práctica manejan un reducido número de instrumentos “y aprovechan un grado de adaptación, un margen de modificación limitados” (Fontaine 2015a, 86).

2.1.3. Motores de Cambio

De acuerdo con Capano (2009), existen teorías de cambio que tienden a mezclar diferentes motores epistemológicos de cambio; en este cambio se ubican o combinan las reglas institucionales, el conflicto y el aprendizaje.

En el caso de las reglas institucionales, se sugiere que, a raíz del cambio de la Constitución del 2008, se detona la necesidad de ajustar a todos los instrumentos de política para alcanzar lo preceptuado en este cuerpo legal, así como en las leyes consecuentes emitidas en base a estos principios.

En relación con el conflicto se ubican como motores de cambio los aspectos relativos al contexto político vigente, que en un primer momento se contrapuso a los poderes establecidos y buscó influir en el cambio. Mientras que el cambio relativo a los procesos de aprendizaje en torno a los elementos de acceso y servicio universal, sociedad de la información y estrategias de los actores para mantener el status - quo.

2.2. Aspectos Teóricos

De acuerdo con Capano (2009), el análisis teórico del cambio de política pública debe abordar: 1) la definición del desarrollo de política y cambio (cual es el objeto real) 2) tipo de Cambio (incremental o radical) 3) resultado del cambio (reversible o irreversible) 4) nivel de abstracción y dilema de la estructura / agencia 4) mecanismos causales, variables explicativas y las dimensiones de configuración.

2.2.1. Definición del Desarrollo de Política y Cambio

En este punto es importante definir qué significa política y decidir cómo se define el cambio de política (Capano 2009, 12), aclarando cual es el objeto real del análisis que será descrito y explicado.

En este contexto se asume que el cambio representa la transformación de la política pública como un resultado del proceso tanto social como político que ha tomado lugar en un período dado, y para validar dicha transformación es necesario revisar el contenido del programa o política (Capano 2009, 12).

En este sentido el objeto de cambio son los instrumentos de Políticas Públicas de TIC diseñados en el período 2008 – 2007 y tomando como variable intermedia las redes de política que los seleccionan.

De acuerdo con lo señalado por Fontaine (2015a), los instrumentos deben ser considerados no solo como medios para alcanzar ciertas metas sino más bien, son estrategias establecidas acorde a un cierto contexto.

En este sentido, la revisión de los instrumentos permite verificar si ha existido un cambio en la política pues los mismos son considerados como “objetos de transformación para adaptarse a un entorno dinámico” (Fontaine 2015a, 86), y mecanismos funcionales para cumplir ciertos fines además de constituirse en instituciones que permiten organizar la forma de solventar un problema.

Dentro de este parámetro de análisis es relevante estudiar como son las redes de política que seleccionan los instrumentos y sus relaciones pues las mismas constituyen estructuras que determinan los roles de los actores así como los aspectos a ser abordados y los procesos de negociación (Marsh y Smith 2000, 5).

2.2.2. Definición del Tipo de Cambio

De acuerdo con lo detallado por Fontaine (2015b), el cambio de las políticas públicas puede ser analizado desde una perspectiva racionalista, cognitivista e institucionalista, siendo esta última la que enfatiza o subraya a las instituciones formales e informales como núcleo del cambio en una determinada política.

Para P. A. Hall (1993), el aprendizaje social constituye la base principal del análisis del cambio de una política pública, señalando que el mismo podría tomar diferentes características las cuales dependen de diversos tipos de cambio en los cuales es preciso observar las metas generales que guían la política en un campo particular, los instrumentos de política pública utilizados para lograr dichas metas y la calibración precisa de los instrumentos. Además, el autor refiere que, con relación al cambio de tercer orden, un paradigma de política permite reconocer e interpretar ideas

o estándares de pensamientos en donde se ubica la naturaleza del problema público a resolverse, así como la manera en cómo son abordados dentro de los discursos.

En el presente trabajo de investigación, las ideas o creencias programáticas permiten revisar la estructura de las relaciones que conforman grupos de actores con objetivos parecidos, además de permitir la instauración de alianzas en el proceso de toma de decisiones.

Dentro del período comprendido entre 2002 – 2007, se conformaron cuatro redes de política en torno a las temáticas de las TIC y las telecomunicaciones: 1) Fomento a la difusión de Internet 2) Acceso y servicio universal para zonas rurales y urbano marginales 3) Construcción multisectorial de la Sociedad de la Información 4) Fomento del libre mercado.

A pesar de que estas redes poseen sus propios intereses e ideas en relación al sector de las telecomunicaciones y las TIC, comparten el contexto de un paradigma basado en el libre mercado y el apalancamiento de este último para brindar servicios de telecomunicaciones y TIC que a la fecha analizada eran considerados como públicos, con el consecuente efecto de que los servicios fueron desplegados en las zonas donde existía una demanda con evidente capacidad de pago (carne), dejando desatendidas las zonas denominadas como hueso. A pesar de haber tomado medidas paliativas que puedan corregir esta distorsión tales como el FODETEL y el acceso a Telecetros /Infocentros, las brechas entre áreas rurales y urbano marginales en relación con las urbanas, fueron importantes.

Para el año 2008 se configura un nuevo contexto con la aprobación de la Constitución del 2008, en donde se buscaba corregir las distorsiones ocasionadas por el modelo mercado céntrico vigente en el período precedente, adoptando un sistema económico social y solidario. El fin principal constituía la universalización de servicios entre los que se encuentran las telecomunicaciones y las TIC dejando atrás la concepción mercantilista de los mismos.

Para P. A. Hall (1993), los procesos de cambio de primer y segundo orden en política, corresponden bien a la imagen de aprendizaje social evidenciado que la política en el tiempo 1 es una respuesta de la política dada en el tiempo 0, en donde se ubica que dichos cambios pueden ser considerados como normales dentro del proceso de hacer política sin alterar los preceptos de

los paradigmas vigentes. Así también, el concepto de aprendizaje social asumido además por los teóricos del Estado enfatiza en el rol de las ideas dentro del proceso de hechura de las políticas. “La contribución principal de la perspectiva de aprendizaje social es delinear nuestra atención al rol de las ideas en la política” (P. A. Hall 1993, 16).

Para los cambios de primer orden se mantiene una lógica incremental en la cual se hacen ajustes a los instrumentos de política, configurándolos a la luz de la experiencia y nuevo conocimiento, mientras las metas generales permanecen iguales. El cambio es claramente incremental cuando este representa un desplazamiento marginal desde el status quo (Capano 2009, 14).

Mientras que el cambio de segundo orden se evidencia en la necesidad de un cambio en los instrumentos, determinado principalmente por un fallo de política más que por la identificación de eventos nuevos. De acuerdo con P. A. Hall (1993), este tipo de cambio toma lugar cuando los instrumentos de política y su configuración son alterados en respuesta a una experiencia pasada aunque las metas de política permanezcan iguales.

El cambio de tercer orden permite definir transformaciones radicales demostradas principalmente en los aspectos discursivos de la política. En el análisis de este tipo de cambio paradigmático P. A. Hall (1993) cita que se debe evidenciar no únicamente el cambio en la configuración de la política sino los cambios en las jerarquías de las metas y un conjunto de instrumentos utilizados para guiar esta transición. Para Capano (2009), el cambio radical es un profundo desplazamiento desde la situación presente.

Además, se define que el paradigma de política permite reconocer e interpretar ideas o estándares de pensamiento en donde se ubica la naturaleza de los problemas públicos, así como la manera de cómo son abordados dentro de los discursos.

En tal sentido con el objeto de corroborar la hipótesis planteada en el presente proyecto de investigación, a través del análisis expuesto se evidencia que el cambio dado en la política pública de TIC en el Ecuador para el período 2008 – 2019 puede ser considerado de primer orden o incremental, pues los instrumentos de política sufrieron simples calibraciones que

ocurrieron dentro de los límites institucionales y de instrumentos existentes (Howlett y Cashore 2009, 32), sin que los cambios impliquen alteraciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados dentro de un régimen de políticas existente. Se puede determinar que el cambio es incremental debido que representó un desplazamiento marginal desde el status quo tal como lo define Capano (2009).

Tomando en consideración este esquema, el cambio de la política pública de TIC en el Ecuador resulta de la calibración de los instrumentos debido a la experiencia y los aprendizajes estratégicos, pero manteniendo el objetivo de que el mercado tenga el rol principal en la prestación del servicio haciendo de las TIC una mercancía que debe estar al alcance que quienes las pueden pagar.

La revisión de los instrumentos de política emitidos en el período 2008 – 2019, da cuenta de que en primera instancia muchos de los instrumentos seleccionados se realizaron sobre la base de marco institucional y legal anterior donde existía el CONATEL, la SNT que eran organismos en los cuales existía incidencia de los regulados en la toma de decisiones, así como también y como se ha mencionado previamente, se mantuvo la vigencia de la L94 y el Reglamento para Otorgar Concesiones de los Servicios de Telecomunicaciones, en procesos que debían ampararse sobre la nueva base constitucional lo que se constituyó finalmente en barreras para que el Estado pueda determinar nuevos instrumentos que le permitan llegar a las poblaciones no atendidas.

Por otro lado, si bien la CNT EP obtuvo un rol preponderante como instrumento para cumplir con el rol del Estado, su papel se vio limitado a ser un prestador más de servicios de telecomunicaciones que tampoco ha tenido una incidencia relevante en el mejoramiento de las condiciones de competencia en el mercado.

Los Infocentros comunitarios también constituyeron instrumentos calibrados en los que se ubica un aprendizaje social que no desafía el rompimiento de un paradigma existente. Así también el rol del FODETEL en tanto instrumento para llevar conectividad a zonas rurales y urbano marginales, ha tenido un papel mínimo en el despliegue o desarrollo de proyectos sociales que permitan llegar a zonas desatendidas.

El Plan de Sociedad de la Información y el Conocimiento, así como el Libro Blanco para Sociedad de la Información constituyeron de igual manera ajustes a la Agenda Nacional de Conectividad del año 2002, siendo instrumentos calibrados en base a una experiencia previa.

2.2.3. Nivel de Abstracción y el Dilema de la Estructura y Agencia

De acuerdo con lo determinado por Capano (2009), el cambio de política debe ser estudiado en el macro nivel y en el micro nivel.

El cambio de la política de TIC realizado en el Ecuador, desde la perspectiva macro evidencia la existencia de un nuevo paradigma dado en la Constitución del 2008, mismo que determina que las TIC no son un objeto mercantil y los ciudadanos no son meros clientes. Tanto las TIC y los ciudadanos deben ser parte de un complejo ecosistema donde los primeros están al servicio de los segundos para conseguir un objetivo que es el desarrollo social y económico, el mejoramiento de las condiciones de vida y en definitiva el alcance del Buen Vivir.

Para ello el Estado debe definir estrategias, una de ellas es usar al mercado como aliado mientras que la otra es hacerse cargo de su rol a través de las empresas públicas. Este contexto macro se define de manera clara a través de la emisión de los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes sectoriales y el marco legal e institucional.

Mientras que en el nivel micro, se considera a las redes de política y su capacidad para seleccionar los instrumentos, a través de lo cual se puede evidenciar que la política no se transforma en los términos esperados debido a los instrumentos que se seleccionan, no contemplan o abstraen los elementos de los factores macro que rodean la política.

2.2.4. Resultado del Cambio (Reversibilidad /Irreversibilidad)

De acuerdo con Fontaine (2015b), la teoría neoinstitucionalista del cambio lo considera como contingente e irreversible, principalmente debido a que la que existen una dependencia de la trayectoria que pone énfasis en la relevancia de los sucesos iniciales que ocasionan “las secuencias de inercia histórica de eventos” (Fontaine 2015b, 14).

El cambio de la política de TIC en el Ecuador al ser de primer orden bajo una teoría neoinstitucionalista, constituye un resultado irreversible que mantiene la prescripción de las TIC como servicio /mercancía y no como derecho constitucional manteniendo un path dependence de lo que venía siendo previamente determinado.

En este sentido, se hace evidente que el Gobierno pudiera tener a su disposición un abanico de posibles instrumentos a ser diseñados para cumplir con su rol y garantizar que las TIC son un derecho fundamental a los que deben tener acceso.

Estos instrumentos pueden ser considerados desde el real cumplimiento del rol de las empresas públicas a través de la implementación de proyectos sociales y el uso de los fondos recaudados por concepto del 1% de servicio universal en una atención verdadera hacia grupos que no tienen ninguna posibilidad de acceso. Así también, el re-potenciamiento de Infocentros y su financiamiento deben ser una prioridad del Estado, además de alianzas público – privadas que favorezcan estos intereses.

Por otro lado, la renegociación de contratos de concesión y la fijación de planes de expansión que favorezcan las zonas que no han poseen despliegue, la determinación de condiciones de devengamiento por el espectro radioeléctrico a CNT EP., la creación de incentivos o subsidios o figuras tales como los cuasi – mercados donde el Estado pudiera generar condiciones de competencia en zonas no atendidas y a la vez financiaría el acceso de personas vulnerables sin capacidad de pago especialmente en escuelas y centros de salud.

2.2.5. Mecanismos Causales, Variables Explicativas y Dimensiones Configurativas

En el presente trabajo, se definen como variable dependiente al cambio de política pública de TIC y como variables independientes a las redes de política (Kisby 2007), y como las mismas seleccionan los instrumentos para viabilizar o no el cambio de política, lo cual es congruente con lo determinado por Capano (2009) que tipifica entre las configuraciones de variables explicativas a las relaciones en red entre actores diversos de política (grupos de interés, movimientos sociales, partidos políticos, expertos, etc.) y las instituciones políticas (Capano 2009, 18).

En este sentido es pertinente analizar que en el primer período las redes de política seleccionaron instrumentos basados en el fomento al libre mercado representando a las TIC como mercancías tecnológicas, mismas que deben ser producidas, ofrecidas y demandadas por sujetos que tengan la capacidad económica para poderlo hacer en el marco de un régimen de libre competencia y autonomía empresarial determinados en la propia Constitución, para lo cual era crucial el rol de los operadores privados.

Este modelo implicaba que existan condiciones de asequibilidad que no pudieron ser cubiertas debido a que no todos los ecuatorianos podían destinar una parte de sus ingresos para adquirir servicios asociados al uso de las TIC, generando una brecha digital.

(...) Así pues lo que caracteriza el enfoque de regulación jurídica en materia de TIC en el Ecuador es la concepción de que las relaciones jurídicas que se producen entre las personas, y entre éstas y el Estado, son fundamentalmente originadas en hechos comerciales, tecnológicos, frente a los cuales se establecen leyes para reglar las condiciones de la provisión de los servicios y los derechos de los consumidores de tales servicios, en el marco de la libre competencia; es decir con predominio de la racionalidad del mercado desde la cual las personas dejan de ser sujetos de derecho (gentes que merecen el acceso universal al derecho) para convertirse en clientes o, en el mejor de los casos, en usuarios con los derechos o garantías propios de los consumidores, siempre y cuando puedan pagar por los servicio de TIC (Jurado 2005, 45).

El desarrollo del FODETEL y los Telecentros Comunitarios Polivalentes, buscaron incorporar el concepto de acceso y servicio universal. Sin embargo, en el caso del primero, su financiamiento dependía de que los operadores privados paguen el 1% de sus ingresos facturados al Estado y en el segundo caso, su implementación estuvo dispersa en actores del ámbito privado, público y de la sociedad civil sin que exista un rol protagónico articulador del Estado en el diseño e implementación de estos instrumentos.

La Comisión Nacional de Conectividad y su Agenda programática tuvieron falencias en su concepción de instrumento para lograr la Sociedad de la información pues sus estrategias no pasaron del contexto retórico y de la adaptación de los planes y principios de acción promulgados en las agendas internacionales. Según lo cita C. Albornoz (2006), el mayor inconveniente de la

ANC es que sus intenciones y estrategias no pasan del contexto retórico razón por la que seguramente no se pudieron concretar sus acciones.

(...) El primer paso que hubiera correspondido emprender, si se hubiese aspirado a convertirlos en instrumentos de políticas públicas, hubiera sido la definición de los ámbitos de intervención y buscar alianzas con quienes, se afirma, son sus interlocutores prioritarios: los ciudadanos. También les hubiera correspondido incorporar otros actores públicos como el Congreso Nacional, en cuyo seno, por cierto, existen instancias de gobernación (C. Albornoz 2006, 103).

Siendo de esta manera cuestionado, los mecanismos de interlocución determinados para establecer canales de coordinación entre la legislación y la colectividad, así como la existencia de un proceso de debate, y el rol de los medios de comunicación en tanto difusores de este. De acuerdo con C. Albornoz (2006), estos aspectos parametrizan la manera en que se visualizaba el papel de las TIC en el país tanto en el ámbito privado como en el público. “Es una visión, enfocada en el mercado, que prioriza la infraestructura y el cableado, por lo cual encasilla a las NTIC como artefactos, por tanto instrumentos cuyos usos no tienen capacidad alguna de provocar transformaciones culturales” (C. Albornoz 2006, 103), señalando que no se le da importancia al uso que la población le da a las TIC y tampoco la relación dialéctica que da lugar a ciertas transformaciones de los usuarios que se apropian de dichos instrumentos determinando nuevas maneras, posibilidades y campos de aplicación que los previamente establecidos.

Mientras que según Jurado (2005), uno de los principales inconvenientes de la Comisión Nacional de Conectividad, es que dicha instancia carecía de autoridad para decidir si las estrategias propuestas como parte de la ANC, pueden tener el carácter de políticas públicas a ser implementadas, correspondiéndole esta decisión exclusivamente al CONATEL que es una instancia en cierta manera dependiente del poder ejecutivo y con alta injerencia de los operadores privados.

En el segundo período, a partir de la emisión de Constitución del 2008, comienza a articularse la emisión de instrumentos de política pública con la creación del MINTEL, evento que dio lugar a un rol más protagónico del Estado dentro de la generación de políticas públicas de TIC; paralelamente se crea la CNT EP. como empresa pública sectorial y a través de ella se

reconstituye el proyecto de Infocentros Comunitarios para dotación de conectividad a zonas rurales y marginales. Estos aspectos son congruentes con lo citado por Sandstrom y Carlsson (2008), quienes determinan que los instrumentos de política representan mecanismos seleccionados por los miembros de las redes a fin de alcanzar sus intereses (Sandstrom y Carlsson 2008, 408).

A partir del año 2008, se configura una red de actores del Estado que hace uso fundamentalmente de instrumentos de planificación, normativos e institucionales que se configuran para dar forma al cambio de política pública de TIC hacia un enfoque inclusivo y de derechos en los cuales se toman como punto de partida lo prescrito en la Constitución, los Planes de Desarrollo Nacionales que dan forma a la promulgación de la Estrategia Ecuador Digital 2.0 y el Plan TIC 2016 – 2021. Durante la segunda fase, a partir del año 2013 y 2015, se configura la nueva institucionalidad del sector TIC en el Ecuador con la emisión de la LOC y de la LOT respectivamente, creando la ARCOTEL como Agencia de Regulación y Control y legitimando los roles de MINTEL para el sector de telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y la SUPERCOM y CORDICOM para el control y la regulación de los medios de comunicación.

Con la emisión de estos dos cuerpos legales, se insiste en el cumplimiento del precepto constitucional que establece que la TIC son un servicio público, entendido como el conjunto de bienes o actividades básicas que el Estado garantiza a su población con el objeto de alcanzar el Buen Vivir y el goce de derechos considerando primordialmente el principio de solidaridad. Además, de acuerdo con el artículo 85 de la Constitución el Estado se debe asegurar que se distribuya de manera equitativa y solidaria el presupuesto para ejecutar la prestación de bienes y servicios públicos.

Con estos antecedentes, se observa que los actores que tienen la capacidad de seleccionar instrumentos son las redes que pueden influir en el cambio de política. En el segundo período se evidencia que las mismas tienen características Estado – céntricas pues se configuran a través del MINTEL, ARCOTEL, Senplades, presidente de la República, MICSE, CORDICOM y SUPERCOM, y hacen uso principalmente de instrumentos normativos, institucionales y de planificación.

La idea programática que pega esta red constituye la que determina al Estado como garante del cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos con principios de equidad e inclusión en búsqueda del desarrollo sustentable a través del fortalecimiento del talento humano y el acceso equitativo a las TIC.

A partir de allí se fortalecen las redes de política que involucran las ideas programáticas de intervención estatal en los intereses privados, el acceso y servicio universal, la auditoría sectorial, y la democratización del espectro.

No obstante, las redes de política que seleccionan los instrumentos para viabilizar el cambio no lograron incluir los mecanismos para operativizar los elementos retóricos propuestos tanto en la Constitución, los instrumentos de planificación y el marco legal y hacer viable su implementación.

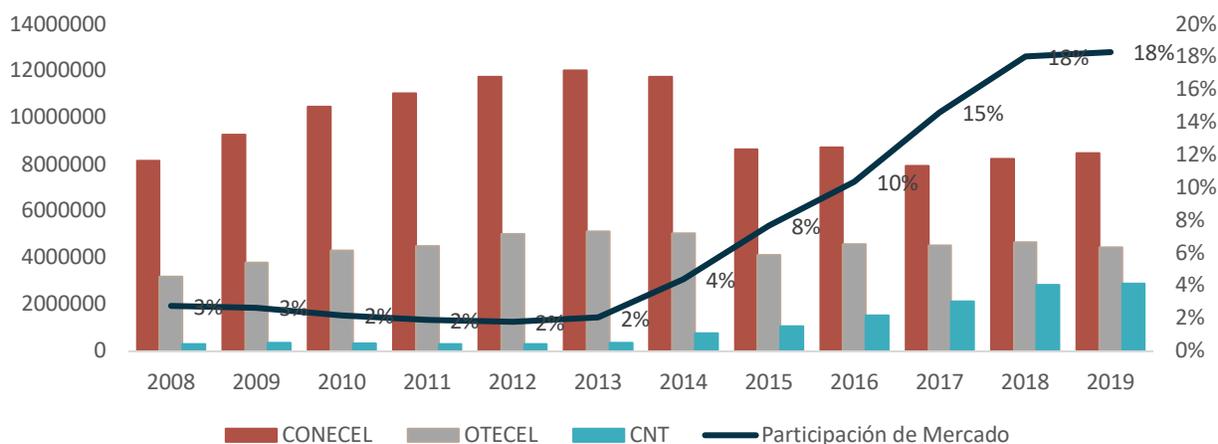
En el caso de la CNT EP y en general de las empresas públicas del sector, a pesar de su rol constitucional, no han logrado cumplir con los objetivos planteados. Pese a contar con asignación de espectro preferente y ser exonerados del pago por derechos de concesión y de cuotas de participación de mercado, no han logrado mejorar las condiciones de competencia en el mercado móvil y tampoco ha tenido éxito en desarrollar un despliegue importante en términos de infraestructura especialmente en las zonas donde no ha existido presencia de operadores privados, más bien su operación y despliegue de red se ha anclado a los Acuerdos de Roaming Nacional Automático (RNA), en donde CNT alquila capacidad de red a los operadores privados en zonas donde dicha empresa no tiene disponibilidad de infraestructura.

Además, la empresa pública no ha desarrollado planes o proyectos sociales con cargo al rubro por devengamiento del espectro asignado en el año 2012, y que debió concentrarse en la dotación de servicios a las más de 350 parroquias rurales que no disponen de ninguna clase de conectividad. Así también, la empresa pública sigue manteniendo vigente el paradigma de que su rol es únicamente la venta de servicios de telecomunicaciones manteniendo márgenes de rentabilidad, desligándose de su rol social y de que su prestación preferente debería enfocarse en aquellos segmentos de usuarios donde no llegan los operadores privados. Además, sus ganancias deberían

ser reinvertidas en proyectos sociales que apalanquen la disminución de la brecha digital y no ir a las cuentas del presupuesto general estatal.

La participación de mercado de la CNT EP. ha oscilado en promedio desde el año 2008, el 7% de participación. La (figura 4.1) mostrada a continuación, permite evidenciar la evolución del porcentaje de participación de mercado de la CNT EP.

Figura 4.1 Participación de Mercado CNT EP



Fuente: Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones 2019

Así también han existido fallas a nivel institucional pues las autoridades sectoriales mantienen la obligación de determinar el precio del espectro radioeléctrico asignado en el año 2012 a CNT EP. y que se entregó bajo la condición de que exista una contraprestación ha dicho valor en proyectos sociales de conectividad que consideren los objetivos y metas de los planes sectoriales y del Buen Vivir.

Las Políticas Públicas para el sector de Telecomunicaciones y de Sociedad de la Información emitidas en el año 2017, parten de un diagnóstico de las brechas existentes en el país segregándolas por temáticas que constituyen los servicios de telecomunicaciones y determinando como ejes de acción: 1) Infraestructura y telecomunicaciones; 2) Penetración del servicio; 3) Tarifas y adopción de dispositivo para el sector de las telecomunicaciones; y en relación a la Sociedad de la Información se releva como ejes de acción al acceso, uso y capacidades.

Sin embargo, el análisis de la política pública planteada da cuenta que en lo referente al impulso del despliegue el objetivo es fomentar que se amplíe la cobertura de los servicios tanto de telecomunicaciones como de radiodifusión en el Ecuador. El instrumento elaborado apalanca el cumplimiento de metas e indicadores en los operadores privados y determina que se generarán incentivos o asociaciones público – privadas con los operadores de telecomunicaciones a fin de que se atiendan las zonas que no cuentan con servicios, definiendo a la vez como instrumentos de implementación varios planes como el Plan Nacional de Soterramiento y el Plan Maestro de Televisión Digital cuya agencia de implementación siguen siendo los prestadores privados.

En lo referente a la política pública y ampliación del servicio universal de telecomunicaciones, se cita como parte de la estrategia a desarrollar, el devengamiento por la asignación de espectro radioeléctrico otorgado a las empresas públicas de servicios de telecomunicaciones, y como se mencionó previamente, no se han generado los instrumentos para operativizar esta política impidiendo que las empresas públicas puedan cumplir con su rol constitucional.

En relación a la política para promoción del servicio universal de las TIC en la población, con énfasis en las áreas rurales, urbano marginales y que busca el fomento del uso con enfoque de género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades, movilidad humana, discapacidades, grupos de atención prioritaria y actores de la economía popular y solidaria, se propone la reducción de tasas a dispositivos móviles y computadores personales, la adopción de nuevas tecnologías, el impulso de mecanismos que promuevan adquirir equipos tecnológicos, el estímulo del desarrollo de soluciones tecnológicas para grupos prioritarios, la disminución de cargos de interconexión, fomento a la entrada de nuevos actores para la provisión de infraestructura de servicios del régimen general de telecomunicaciones; el fomento de tarifas preferenciales para servicios de telecomunicaciones que conforman el servicio universal para favorecer el desarrollo económico de regiones y grupos sociales de atención prioritaria, el impulso al mecanismo de masificación de Internet mediante la implementación de puntos de acceso libre en espacios públicos y privados para lo cual se plantea como instrumentos el Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, el Plan de Servicio Universal (PSU) y proyectos sociales que hagan uso del servicio universal aprobados bajo criterios impuestos por el MINTEL.

Al respecto es posible validar que el Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información no fue elaborado, así como los proyectos sociales mencionados no fueron propuestos ni desarrollados.

En relación al PSU en tanto instrumento, es un plan elaborado por MINTEL que propone extender la disponibilidad del acceso de los servicios de telecomunicaciones que conforman el Servicio Universal para facilitar su accesibilidad, asequibilidad y calidad, y que además incluye el despliegue de redes de nueva generación en el Ecuador como por ejemplo las redes de fibra óptica y de LTE, el impulso al aumento de la conectividad en las entidades públicas y el acceso a terminales especialmente en grupos prioritarios.

El PSU determina como programas el Acceso a Servicios de Telecomunicaciones y el Servicio Universal. En el primer punto plantea como estrategia el desarrollo de los planes y estrategias estatales tales como el devengamiento del espectro radioeléctrico y los realizados en conjunto con la iniciativa privada a través de la generación de incentivos y asociaciones público – privadas. Sin embargo, es conveniente puntualizar que los instrumentos nuevamente se apalancan en el mercado para el cumplimiento de sus objetivos, y es pertinente determinar que la intervención de un operador privado siempre estará sujeta a un interés comercial determinado por la ganancia que pueda obtener en términos de negocio, lo cual dista mucho de los objetivos planteados en el PSU.

En este sentido, al considerar como una parte fundamental de la estrategia para ejecución del PSU a la iniciativa privada, se mantiene intrínseco el concepto de que la conectividad y el uso de TIC son un servicio más allá de un derecho que el Estado debe garantizar.

El PSU se apalanca además en el desarrollo de los Infocentros comunitarios, sin embargo, como se mencionó anteriormente, el proyecto ha estado a punto de no continuar debido a la falta de presupuesto proveniente del Estado central. Así también en el devengamiento del espectro cuyas condiciones se encuentran pendientes de desarrollar desde el año 2012.

Otro de los proyectos planteados en el PSU, corresponde al de puntos Wi-Fi a través del cual se fomentará que se implementen puntos de acceso públicos en conjunto con los GADs, con el

objeto de sentar las bases para implementar territorios digitales. Este proyecto se concreta en 2019 articulado con los GADs a nivel nacional para implementar los puntos gratuitos en los diferentes cantones.

En lo relacionado al Servicio Universal cuyo fin es la promoción del uso de TIC en la población rural y urbano marginal, para lo cual se estimó desarrollar estrategias encaminadas a mejorar las condiciones de asequibilidad del servicio universal con enfoques en grupos prioritarios previendo el desarrollo de tarifas preferenciales para grupos de atención prioritaria. Con relación a la aplicación de las tarifas sociales la revisión de los datos de acceso de la población objetivo determina que dicha estrategia no tuvo el impacto estimado, debido a que en su construcción no se incluyó un levantamiento de información de los requerimientos de dichos usuarios, pues según datos de la ARCOTEL a junio de 2019 únicamente 440 usuarios accedieron al beneficio de tarifas sociales del total de 851.614 usuarios²², lo cual representa el 0.05% del total del grupo objetivo. De acuerdo con Bressers y O'Toole (1998c) mientras más una red de políticas públicas se caracteriza por una fuerte cohesión y una débil interconexión, los instrumentos escogidos serán probablemente caracterizados por la ausencia de una apariencia normativa. En este caso, la autoridad trata de establecer un instrumento normativo en una red fuertemente cohesionada, pero con una débil interconexión.

En relación con la proporcionalidad, los instrumentos deben enfocarse a una aplicación individual, sin embargo, al no contar con el insumo del levantamiento de los requerimientos del grupo objetivo, existió una falla en el diseño de la proporcionalidad del instrumento.

En esta instancia se puede ubicar que para la selección de los instrumentos y para su diseño se puede ubicar que no existió un levantamiento de la problemática real de la población vulnerable objeto de la política pública en relación al uso de las TICs lo que produjo una política top – down que contiene elementos o propuestos que no poseen impacto en la población objetivo tal como la disminución en los cargos de interconexión ni el establecimiento de estrategias de difusión de interconexión relacionada a la calidad o cobertura de los servicios ofrecidos.

²² informe mensual de gestión de bonos y pensiones y del estado situacional de su población objetivo – mies. Junio 2019

Tampoco existió claridad respecto a la promoción de nuevas tecnologías por parte de la población y específicamente como llegará a la población más vulnerable.

De igual manera en el proceso de asignación de espectro radioeléctrico en 2015, no se ató el uso del instrumento de planes de expansión en zonas no atendidas a un requerimiento de incrementos de cobertura, sino que se limitó meramente a la definición de un posible valor comercial del espectro radioeléctrico que los prestadores debían cancelar al Estado, lo cual muestra una distorsión entre los objetivos planteados en la política y los mecanismos para su implementación. Así también, se observan redes de política contrapuestas que vienen desde el período anterior tales como la Red de Fomento de Libre Mercado que interactúa en todo momento con la red estatal tratando de anteponer sus intereses.

(...) La estructura de red, una vez conformada no actúa dentro de un triángulo de hierro impermeable, exento de toda intromisión externa, por lo tanto, funciona en el marco de un contexto heterogéneo con ideas diferentes de las que tiene la red, si se tratara de la misma política o, también del mismo contexto aparecen otras organizaciones las cuales priorizan unos problemas sobre otros. En ese marco la red tendrá que hacer prevalecer sus prioridades políticas, pero, en consenso con los otros actores ajenos a la red los cuales, también negocian por sus propias prioridades. Estas interacciones exógenas tienen agencia y propenden al cambio en la red (Palacios 2017, 65).

2.3. Análisis comparado de las redes de política

Las políticas públicas de TIC comienzan a configurarse en el país a raíz del año 2001 -2002 cuando se genera un fuerte contexto internacional que obliga a los países a poner en sus agendas temas de conectividad para dotar de conectividad a su población. Sin embargo, en el Ecuador, la promulgación de estas estrategias se permea por el contexto neoliberal que influyó en la promulgación de leyes que acojan sus principales preceptos y que dio lugar inclusive a que se modifique en 1998 la Constitución en la cual se estipuló como modelo económico del Estado, el fomento al libre mercado.

En este contexto, las políticas públicas elaboradas estaban en pro de perseguir la lógica de mercado como generador de bienestar social, lo cual justifica que no se hayan generado

instrumentos de acceso a las TIC que no conciban que éstas sean mercancías sujetas a una transacción y que indudablemente dejan por fuera a aquellos ciudadanos que no puedan acceder a la lógica de mercado y pagar por un servicio, haciendo más grande la denominada brecha digital.

En el período 2006 – 2007 cuando arriba al poder Rafael Correa, posiciona la idea de la construcción de un nuevo concepto de Estado que es contrapuesto al modelo neoliberal, en donde se busca fortalecer la capacidad estatal y que sea el Estado el que se vuelva garante de que los ciudadanos accedan al Buen Vivir a través del aseguramiento del acceso a derechos entre los cuales se encuentran las TIC como un medio para alcanzar el mayor desarrollo social y económico posible.

De esta manera, en el sector de telecomunicaciones se intentó alinear la institucionalidad a este nuevo paradigma social y económico que busca que el mercado no sea el centro del desarrollo, sino más bien se constituya en aliado o contribuyente para que los ciudadanos alcancen las mejores condiciones de vida posibles, para lo cual se crean entidades nuevas y marcos legales que habiliten el cumplimiento del nuevo rol estatal, para lo cual se conformó una red de política básicamente de membresía estatal que posee capacidad de seleccionar los instrumentos para ejecutar el cambio de política en el sector, sin embargo existen en el contexto otras redes de política cuyas ideas programáticas e incidencia en el contexto, logran que los instrumentos seleccionados no puedan operativizar el cambio de política pública hacia un enfoque más inclusivo.

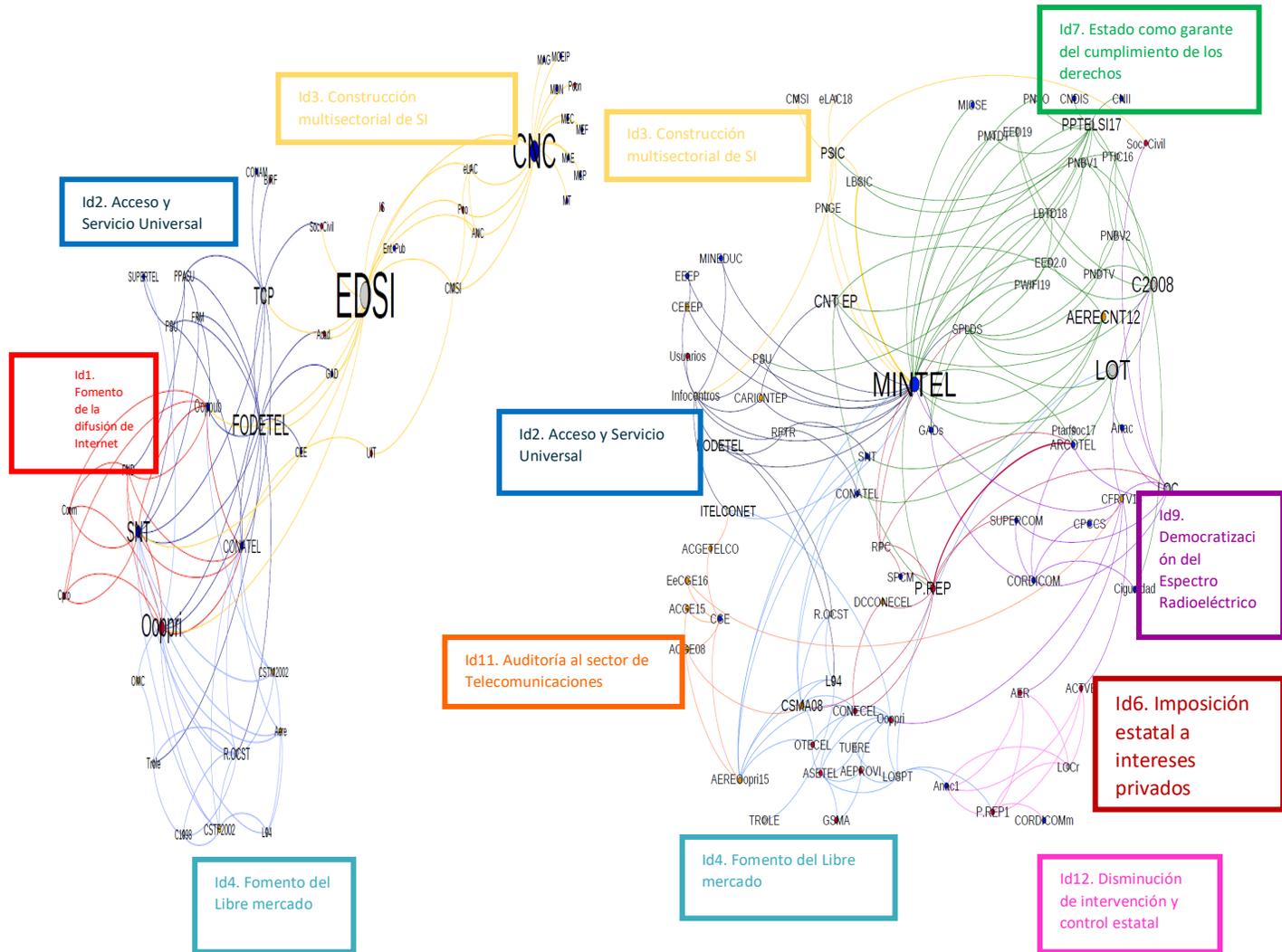
Durante el período correspondiente a antes de que se suscitará el cambio, se ubican cuatro redes de política identificadas como Id1: Fomento de la difusión de Internet, Id2: Acceso y Servicio Universal, Id3: Construcción multisectorial de Sociedad de la Información, Id4: Fomento del Libre Mercado, de conformidad con la figura mostrada a continuación.

En el periodo posterior al cambio mismo que inicia a partir del año 2008, se identificaron ocho redes de política, tres de las cuales corresponden al período anterior:

Id2: Acceso y Servicio Universal, Id3: Construcción Multisectorial de la Sociedad de la Información e Id4: Fomento del Libre Mercado. Y se conforman las redes que corresponden a Id5: El Estado como garante del acceso a las TIC, Id6: Intervención Estatal en los intereses privados, Id7: Democratización del Espectro Radioeléctrico, Id8: Auditoria del sector de telecomunicaciones. Id9: disminución de intervención y control estatal.

La (figura 4.2), permite mostrar la comparación de las redes de los dos periodos detallados.

Figura 4.2 Comparación Redes de Política.



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

Según Bressers y O'Toole (1998), la selección de los instrumentos puede verse afectado por el contexto social y político de su posible aplicación, determinando que un reconocimiento cuidadoso de los elementos del contexto, puede aumentar las posibilidades de éxito de la aplicación de las medidas de política pública.

Así también, se sugiere que los instrumentos no son moldeadores iniciales del comportamiento en los entornos de política, sino más bien representan modificadores de los procesos de la acción política en curso a lo largo del tiempo, pues tienen como principal objetivo alterar el status - quo y al tener una vinculación con el contexto socio – político tiene repercusiones políticas relacionadas a los cambios en la distribución de los beneficios y costos mediante la gobernanza, siendo estas repercusiones limitaciones a las decisiones que los encargados de la formulación política pueden elegir.

Para Bressers y O'Toole (1998), el modelo de redes denota un patrón de relación entre la autoridad gubernamental tal como una agencia o ministerio y el conjunto de actores que se consideran como grupos objetivos hacia los cuales dicha autoridad está direccionando sus esfuerzos, considerando además que las autoridades estatales, dependen de las acciones y frecuentemente de la complacencia o aceptación de otros actores a quienes no controlan directamente (Bressers y O'Toole 1998a, 215), razón por la que se conceptualiza a las redes de política como sistemas sociales en los cuales los actores desarrollan modelos durables y comparables de interacción y comunicación enfocados en problemas de política o programas de política, para cuyo análisis es imprescindible examinar la interconexión y cohesión.

La comparación de las redes existentes antes y después del cambio da cuenta de que fue un proceso en el cual se han mantenido las redes de política vigentes las redes de Fomento del Libre Mercado y Acceso y Servicio Universal durante todo el proceso de cambio lo cual permite concluir que ha existido una lucha de poder dentro de la política pública de TIC que ha buscado por un lado alinearse al nuevo concepto de Estado y por otro satisfacer las demandas de ciertos grupos de poder.

3. Red y Resultados

De acuerdo con Marsh y Smith (2000), no existe un enlace unidireccional causal entre redes y resultados. Sin embargo, el resultado de la política red refleja la interacción entre la estructura de la red y la interacción de la red, siendo a la vez las redes de política, mecanismos que influyen en el resultado final existiendo una relación dialéctica. No obstante, es preciso señalar que existe una influencia en el resultado de política tanto por la red y el contexto y de la estructura y la agencia.

De igual manera, el resultado afecta a la red y como ésta va a configurarse en otros procesos de política. En este sentido, el resultado de la política es el producto del trabajo realizado por las redes de política al posicionar dentro de la agenda pública sus intereses y predilecciones políticas logrando poner como prioridad las problemáticas que han considerado relevantes respecto de un tema en particular, y a la vez proponiendo soluciones y realizando negociaciones con los actores de la red, en conjunto con otros agentes que se encuentran en el mismo contexto y son parte del proceso político y que tienen la capacidad de realizar presión política.

Considerando lo anteriormente señalado, de acuerdo con Marsh y Smith (2000), los resultados podrían afectar a las redes a las redes de tres maneras:

La primera, se refiere a que un resultado pudiera afectar la membresía de la red o al balance de recursos dentro de esta. La propuesta de cambio teórico de la política pública de TIC hacia grupos vulnerables tuvo un efecto de cambio en la membresía de la red, pues antes de la transformación propuesta de TIC como derecho, la red que seleccionaba los instrumentos era conformada por actores estatales y del ámbito privado.

Con el cambio, se modifica los miembros. Sin embargo, estos actores tal como se ha venido detallando, continúan seleccionando instrumentos basados en el mercado, lo que ocasiona que el cambio tenga un orden incremental y no radical como se plantea en la visión constitucional. Este cambio de primer orden afecta a su vez el balance de recursos de la red estatal haciendo que pierda cohesión y que pueda ser más permeable a los intereses y preferencias de actores por fuera de la red, lo que se traduce en una afectación a la estructura y agencia de la red estatal.

El segundo efecto detallado por Marsh y Smith (2000), se refiere a que los resultados de política pueden afectar en la estructura social, lo que debilita la posición de un interés particular en relación con una red determinada.

Este aspecto se puede abordar de dos maneras. Por un lado la revisión del resultado de política analizada desde el punto de vista discursivo, en el cual debe tener un enfoque de derechos antes que de servicio mercantil, afecta a la estructura social considerada esta como la serie de valores o principios bajo los cuales es deber del Estado parametrizar la política, al modificar la visión mercado céntrica a una visión en la cual los ciudadanos ecuatorianos son sujetos del derecho de acceso a las TIC y el Estado debe proveer los mecanismos y estrategias para ello garantizando que nadie se quede por fuera. Esta visión debilita la posición particular del mercado como tal que busca que prevalezca la perspectiva de las TIC como un servicio que debe ser pagado y que limita que todos los ciudadanos puedan acceder a lo que constitucionalmente ya se definió como un servicio público.

La red de política estatal se conforma en torno a la idea programática de que el Estado se convierta en el veedor del acceso a las TIC de los ciudadanos, sobre todo de aquellos que por las condiciones de exclusión estructural dadas por el modelo neoliberal fueron marginados del acceso a la Sociedad de la Información, propendiendo a un acceso sin perjuicio de condición de clase, económica, social, política, cultural, ideológica, género, etc. En este sentido, el objetivo del Estado es la promoción del uso de las TIC en todo el territorio nacional, eliminando de esta manera la brecha digital y propendiendo al desarrollo de capacidades que permita a la población acoger a las TIC como un recurso para alcanzar mejores condiciones de vida.

De la revisión de los datos presentados en el Capítulo 3 del presente trabajo de investigación, se observa que al año 2002 el Ecuador contaba con un IDI de 1.97 alcanzando un valor de 4.84 al 2017, lo que si bien evidencia una reducción de la brecha digital pone en evidencia que aún existen limitaciones para el acceso y que el mismo se encuentra principalmente radicados en las zonas rurales y urbano marginales, donde según datos del INEC, el acceso de los hogares a las TIC es 34.5% menor en comparación con la zona urbana, evidenciando además que existe una brecha digital de género; además no se cuenta con información o datos que permitan ubicar la

brecha para los otros grupos considerados como grupos objetivos, que son personas con discapacidades, grupos en movilidad humana, actores de la economía popular y solidaria, adultos mayores, lo que permite determinar que la no selección de los instrumentos adecuados para ejecutar una transformación más allá de un cambio marginal y que mantenga los mismos objetivos y características del período anterior, sin duda tiene un efecto importante en la estructura social, pues impide que este cambio elaborado desde una perspectiva del deber ser, se vea viabilizada y transformada en hechos, lo cual dificulta que las TIC puedan cumplir un rol coadyuvante en el desarrollo social y económico.

Los resultados de ello pueden evidenciarse cuando en el año 2019, surge un virus que vendría a trastocar las dinámicas mundiales y conforma un contexto en el cual las TIC son vitales para acceder a educación, salud y trabajo. La ineficacia del Estado en poner en marcha los instrumentos se traduce en una realidad apocalíptica, miles de niños y jóvenes no pueden estudiar; muchos ciudadanos no pueden acceder a la salud; muchas personas ven alteradas sus dinámicas económicas sin poder acceder a un medio que podría ayudarles a subsistir, la conectividad.

La falta de acceso y de acción estatal para reducir la brecha digital, pasa durante los años de pandemia una factura muy alta al contexto social y económico, muchas personas se quedan por fuera de acceder a las herramientas básicas de subsistencia a la pandemia.

En tercer lugar los resultados pueden afectar a los actores, pues según lo determinado por Marsh y Smith (2000), éstos aprenden de la experiencia. “Si ciertas acciones dentro de una red no producen un resultado beneficioso para un actor dentro de la red y la organización que representa, o más ampliamente la red en su conjunto, es probable que el actor persiga otras estrategias y acciones” (Marsh y Smith 2000, 9).

La dicotomía existente entre el politics y el policy en la política pública de TIC permite evaluar varias perspectivas. En primer lugar, si efectivamente el cambio de primer orden obtenido es beneficioso para ciertos actores que durante todo el proceso de cambio de política mantienen su capacidad de negociación y de incidencia en las decisiones de la red estatal que selecciona los

instrumentos, logrando que se mantenga vigente el paradigma de la prestación de servicios de telecomunicaciones y de TIC bajo una lógica mercantilista en la cual el eje principal del desarrollo sectorial es el mercado.

Por otro lado, y de acuerdo con lo que menciona Marsh y Smith (2000), el Estado no logra ver en toda su magnitud el beneficio que eventualmente podría lograr al generar el cambio de política más allá del orden incremental pues no incorpora nuevas estrategias y acciones dentro de la acción de la política pública para alcanzar lo que plantea dentro de sus instrumentos retóricos.

Conclusiones

El modelo de análisis usado en el presente trabajo consistente en la teoría propuesta por Marsh y Smith (2000), con teoría sustantiva de Kisby (2007), definiendo como variable dependiente el cambio de la política pública de TIC hacia un enfoque inclusivo y de derechos y como variable independiente los instrumentos de política considerando a las redes de política como variables intermedias. A través de este modelo se pudo examinar las relaciones existentes entre Red y Contexto, Estructura y Agencia y Red y Resultados.

A través de la teoría de Kisby (2007), se consideró el contexto ideacional identificando las ideas programáticas y considerándolas dentro del modelo de análisis y que son determinadas como el pegamento que une a las redes de política permitiéndoles incidir en los resultados. Además, el modelo de análisis ha permitido identificar la importancia de las redes de política en la selección de instrumentos para viabilizar las ideas programáticas que las juntan.

En el caso específico del cambio de política pública de TIC en Ecuador hacia un enfoque inclusivo y de derechos, el mismo no se operativiza debido a que únicamente se seleccionan instrumentos que obedecen a un cambio de primer orden lo que implica la vigencia del paradigma de mercado antes que el de derechos; siendo el problema principal que no se diseñan instrumentos que viabilicen la inclusión hacia los grupos vulnerables.

Dentro del presente trabajo se considera la teoría del cambio de política propuesto por P. A. Hall (1993), que coadyuvó en posicionar que tipo de cambio existió además que a través de la metodología propuesta por Capano (2009), fue posible identificar y posicionar los elementos teóricos y epistemológicos del proceso de cambio.

A través del análisis de redes se pudo efectuar un análisis cuantitativo y cualitativo para revisar los patrones de interacción de los actores existente en tanto entes individuales y colectivos involucrados en la política pública de TIC.

Con relación a los métodos cualitativos empleados se hizo uso de recopilación e información bibliográfica y entrevistas que permitieron identificar a los actores, sus ideas programáticas, recursos y habilidades. En tanto que a través de los métodos cuantitativos y haciendo uso de la teoría de grafos se pudo cuantificar las principales características de la red tales como cercanía, centralidad, mediación y autoridad mismos que permitieron ubicar la relevancia de los actores dentro del proceso de construcción de la política y toma de decisiones.

Sobre la base de los resultados cualitativos y cuantitativos, se pudo ubicar que antes del cambio los actores relevantes fueron el FODETEL, CONATEL, Operadores Privados e instrumentos determinados para viabilizar la liberalización de las telecomunicaciones. Mientras que después del cambio se determina que el MINTEL, la LOT, ARCOTEL, CNT EP, y otros actores estatales tienen mayor relevancia.

A partir del modelo dialéctico se propusieron tres objetivos plasmados en tres capítulos de esta tesis y para los cuales se presentan los siguientes hallazgos:

Red y Contexto

En primera instancia se analizó el contexto comprendido entre 2002- 2007 en el que se conformó la Comisión Nacional de Conectividad y al Agenda Nacional de Conectividad en tanto primeras políticas públicas de TIC y se configuraron una serie de instrumentos normativos e institucionales alrededor del paradigma de la liberalización del sector de las telecomunicaciones y las TIC en el Ecuador, revisando además las redes de política que se configuraron en ese contexto y sus principales ideas programáticas, haciendo también un recuento histórico del desarrollo de las telecomunicaciones en el Ecuador.

En ese sentido, se pudo evidenciar que, en esa primera etapa, y al tener un rol central el mercado, los operadores privados contaban con un gran poder de agencia teniendo una injerencia directa en la construcción de políticas públicas y la selección de instrumentos, lo cual retroalimentaba el contexto estructural e ideacional en el cual se consideraba a las TIC desde una óptica mercantilista. En ese sentido, la política pública de TIC se enfocó mucho en la promoción del despliegue de infraestructura para cubrir la demanda generada desde los sectores en capacidad de

adquirir los servicios ofertados por los operadores privados. En este escenario, se considera entre los planes de política la privatización de las empresas denominadas públicas como parte de la conceptualización de un mercado liberalizado y en donde regía la libre competencia.

Como parte de los instrumentos seleccionados en esta fase se puede determinar aquellos que buscan corregir la falta de despliegue en zonas donde existe una brecha de demanda específicamente por razones de asequibilidad, configurando un fondo financiado por operadores privados denominado FODETEL que buscó ser la estrategia estatal para corregir que debido a la lógica con la que opera el mercado, se ampliaría la brecha digital.

Estructura y Agencia

Posteriormente, se realiza el análisis de los cambios sucedidos a raíz de la emisión de la Constitución del 2008, que dio lugar a la configuración de una red de política Estado – céntrica encargada de viabilizar el cambio de política pública de TIC hacia un enfoque inclusivo y de derechos, para ello se revisó de manera muy particular los instrumentos generados por dicha red de política y que se plantean como instrumentos normativos y de planificación que prevén determinar un deber ser y reivindicar el rol central del Estado como garante del acceso de los ciudadanos a las TIC sin perjuicio de ninguna clase.

Como parte del análisis realizado se validan las ideas programáticas existentes en el período 2008 – 2019 y a través de las cuales se configuran las redes de política existentes en dicho período correspondientes a Acceso y Servicio Universal, Construcción Multisectorial de la Sociedad de la Información, Fomento al Libre Mercado, Imposición estatal a intereses privado, Estado como garante del cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos, Democratización del Espectro Radioeléctrico, Auditoría del sector de telecomunicaciones, y Disminución de intervención y control estatal; siendo factible verificar que se mantienen redes de política del período anterior como la correspondiente al Fomento al Libre Mercado, Acceso y Servicio Universal y Construcción Multisectorial de Sociedad de la Información.

La revisión de la estructura y agencia tanto de las redes de política y de los actores miembros, así como de sus relaciones e interacciones, da cuenta de que la existencia de las redes de política

citadas en el párrafo anterior en el período 2008- 2019, tienen mucha relevancia en los resultados obtenidos en cuanto al cambio de política a través de sus capacidades de negociación y uso de recursos y habilidades estratégicas.

Red y Resultado

Mediante la presente investigación, se ha buscado verificar si el cambio en la política pública de TIC dada en el Ecuador a partir del año 2008 hacia un enfoque inclusivo y de derechos, mantuvo características de segundo orden de conformidad con la tipología de P. A. Hall (1993), y averiguar si dicho cambio tiene relación con la selección de instrumentos realizados por la red de política responsable de ello y cuales han sido los roles e interacciones de los actores que finalmente incidieron en el cambio o no de la política.

En primer lugar, es posible ubicar que el cambio de la política pública de TIC mantiene un tipo de primer orden, es decir que se dan cambios o modificaciones incrementales o simples calibraciones a los instrumentos basados en experiencias previas sin cambiar el objetivo de la política pública, que en este caso constituye el mantener al mercado como el principal provisor de las TIC en el ámbito nacional a pesar de haber ubicado las grandes distorsiones que trae consigo este modelo. Es decir que el cambio de política pública de TIC sigue una dependencia del sendero que no incluye dar el salto a la concepción de derecho fundamental planteada en la Constitución, ello a pesar de los cambios institucionales y de marco legal que se ejecutaron la viabilizar el cambio.

Sin embargo, en términos operativos, dicho cambio no llega a ser tangible o visible en tanto no se emiten los instrumentos de política que están enfocados a grupos objetivos que requieren ser incluidos y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, tales como mujeres, niños, personas con discapacidad, personas adultas mayores, pueblos y nacionalidades, personas en condición de movilidad humana, actores sociales de la economía popular y solidaria.

Si bien los operadores privados de servicios de telecomunicaciones han tenido un rol histórico en el despliegue de redes y servicio TIC, facilitando que muchas de las personas en el territorio nacional puedan contar con conectividad, existe una responsabilidad ineludible del Estado de

llegar a aquellos sectores que poseen características sociodemográficas particulares y que por tanto no constituyen un mercado atractivo para los operadores privados y que va más allá de la provisión del acceso al servicio pues es importante considerar la brecha de demanda ocasionada por la falta de habilidades y capacidades digitales que afectan a ciertos segmentos de la población y que soslayan la posibilidad de que puedan formar parte de los beneficios que la Sociedad de la Información pueda ofrecer.

En este sentido, si bien se ha observado que las empresas públicas tienen un rol preponderante dentro de la configuración de un Estado garante del derecho al acceso a las TIC, también se ha podido verificar que este rol no ha sido cumplido dejando al Estado sin la posibilidad de usar un mecanismo sumamente importante para ejecutar estrategias que le permitan suplir la falta de acceso, uso y desarrollo de capacidades.

En el presente trabajo se hace también evidente que el manejo de recursos por parte de los actores es relevante para que los mismos puedan imponerse dentro de la red de política y tener influencia en los resultados de este.

Como parte de los hallazgos encontrados en la red y resultados se puede ubicar que el cambio de política pública modificó la membresía de la red que selecciona los instrumentos. Sin embargo, en este caso particular dicho cambio de membresía no implicó la modificación de los objetivos o fines de la política.

Así también se puede evidenciar que el cambio tiene efectos en la estructura social. En este aspecto el cambio incremental ocasionó que persista la brecha digital y con ello se exacerben las diferencias y la exclusión histórica de ciertos grupos de la sociedad.

El cambio de primer orden en la política pública de TIC permite cuestionarse porque el Estado no ha generado las estrategias o acciones adecuadas encaminadas a la democratización del uso de las TIC en tanto no derecho y no como mercancía, y conforma su accionar a calibraciones que no han logrado suplir los requerimientos en cuanto a conectividad ni suplir las brechas de oferta y de demanda existentes en la actualidad.

Otro de los hallazgos relevantes constituye el hecho de visibilizar que los procesos de cambio de política pública son muy sensibles a los contextos políticos, pues en ciertos momentos cambian las condiciones de poder abriéndose ventanas de oportunidad donde los actores que en un cierto momento no tuvieron capacidad de influencia pueden posicionar sus agendas logrando que desplazar los resultados esperados de la política. Este fue el caso de la emisión de la LOC que se formuló en un contexto político específico en el año 2013. Sin embargo, con el cambio de gobierno del año 2017, se logra reformar dicha Ley sobre la base los preceptos que habían venido siendo debatidos por parte de los actores interesados en que se modifique el citado marco legal. De igual manera, con el cambio de gobierno efectuado en el año 2017, se da apertura a la modificación de la LOT en lo referente a la definición de criterios para el cobro de tarifas por uso del espectro radioeléctrico y derechos de concesión de títulos habilitantes, aspecto que había sido demandado ampliamente por parte de los actores privados.

En este sentido, es posible validar que la hipótesis planteada en el presente trabajo es correcta y el cambio de segundo orden hacia un enfoque inclusivo no logra concretarse debido a que los instrumentos seleccionados no incluyen este cambio de objetivo y se sigue considerando a las TIC como mercancías y a los usuarios como clientes que deben pagar por el servicio.

Anexos

Anexo 1

Entrevista con Actor Clave del Proyectos Infocentros MINTEL – CNT EP.

¿Puede detallar los Convenios suscritos entre CNT y MINTEL para el desarrollo de Infocentros y sus principales características?

Podría dar un detalle de las motivaciones para suscribir los Convenios entre CNT y MINTEL

¿Existieron solicitudes de GADs u otros actores sociales para la configuración de los convenios suscritos?

¿Porque CNT no proveyó del servicio de Acceso a Internet a las entidades que se atendieron con el contrato de TELCONET?

¿Porque la CNT no participó en el proceso de licitación del proyecto de las 947 entidades que ganó TELCONET?

¿Cuáles han sido los principales inconvenientes en el desarrollo del Proyecto?

¿Porque se quiso cerrar los Infocentros durante el año 2020 y hasta cuando se prevé mantenerlos abiertos?

¿Como se realiza la coordinación con los GADS? ¿Existen otros organismos o usuarios que solicitan la implementación de Infocentros? como se valida en que sitios se instalan o no?

¿Se puede proveer datos de la evolución de sitios atendidos por CNT desde el año 2010?

Anexo 2

Entrevista con actor clave en la construcción de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones

¿Cómo se configuró la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Telecomunicaciones que fue presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional?

¿Puede detallar que actores fueron relevantes en la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de Telecomunicaciones?

¿Se realizó un análisis FODA respecto de la elaboración de la LOT identificando los actores relevantes que pueden interferir en la aprobación de dicho marco legal?

¿Cómo se definieron los aspectos relevantes a ser contemplados dentro de la LOT?

¿Cómo fue la intervención del Presidente de la República en la elaboración de la LOT?

¿Cómo y porque fue determinado el Pago por Concentración de Mercado?

¿Cómo se configuró el rol de la empresa estatal dentro del Estado?

Lista de referencias

- Aguiar, Fernando. 2013. «Análisis Institucional y Decisiones Imparciales». En *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, economía y políticas públicas*, Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero, 231-50. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Albornoz, Belén, y Martín Rivero. 2007. *Experiencias andinas de gobierno electrónico. La problemática de la participación ciudadana*. IDRC CRDI FLACSO.
- Albornoz, Consuelo. 2006. «Políticas ajenas y verticales?» En *Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet*, Primera, 97-110. Quito: FLACSO. Sede Ecuador.
- Asamblea Nacional. 2015. *Ley Orgánica de Telecomunicaciones*.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. *Constitución del Ecuador*.
- Bressers, Hans TH. A., y Laurence Jr. O'Toole. 1998a. «The Selection of Policy Instruments: a Network - based Perspective». *Journal of Public Policy* 18: 213-39.
- . 1998b. «The Selection of Policy Instruments: A Network- Based Perspective». *Journal of Public Policy* 18: 213-39.
- Calderón Larrea, María José. 2015. «Internet y Política: Deliberación, Contienda y Democracia en el Ecuador 2007 - 2013». Tesis para obtener el Título de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialización en Estudios Políticos, Quito-Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO.
- Cantos, Rodolfo. 2015. «Políticas públicas, racionalidad y razón». *Tópicos, Revista de Filosofía*, 259-90.
- Capano, Gilberto. 2009. «Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1-26.
- . 2013. «Policy dynamics and change: the never - ending puzzle». En *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral Jr. Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh, Xun Wu, 451-61. New York: Taylor& Francis.
- CEPAL. 2010. «Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información». Lima: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CITEL. 2002. «Agenda de Conectividad para las Américas - Plan de Acción de Quito». *Organización de Estados Americanos*, 54.

- Comisión Nacional de Conectividad. 2002. *Agenda Nacional de Coectividad*. Vol. Registro Oficial Nro. 719.
- Consejo Nacional de Planificación. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*.
- . 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017*.
- Consejo Nacional de Telecomunicaciones. 2010. *Reglamento del Fondo de Telecomunicaciones en áreas rurales*.
- Delgado, Andrés. 2014. «Gobernanza de Internet en Ecuador. Infraestructura y acceso». *Encuentro Nacional de Gobernanza de Internet en Ecuador*, 31.
- Dye, Thomas. 2005. *Understanding Public Policy*. Eric Stano. United States: Pearson.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Primera Edición 2015. Anthropos Editorial. Nariño, S.L., 2015.
- . 2015b. «Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas Presentación del dossier». *Íconos Revista de Ciencias Sociales*. Num . , Quito, septiembre 2015. pp 11-30. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales3, 1-20.
- George, Alexander L., y Andrew Bennet. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press. Londres.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research*. New York: Cambridge University Press.
- Gomezjurado Zevallos, Javier, Jorge Núñez Sánchez, Juan Cordero Iñiguez, y Fernando Uyaguari Uyaguari. 2014. *Historia de las Telecomunicaciones en el Ecuador*. Quito: Academia Nacional de Historia.
- Graeme, Boushey. 2013. «The punctuated equilibrium theory of agenda - setting and policy change». En *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral Jr. , Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh and Xun Wu, 138-52. New York: Taylor& Francis.
- Grau Creus, Mireia. 2002. «I. Introducción: El Objeto de Estudio y las Alternativas de Análisis». En *En Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, 29/56. España: Araceli Mateos Diaz.
- Hall, Peter A. 1993. «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain». *The City University of New York* 25: 275-96.

- Hall, Peter, y Rossmay Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalisms». *1996*, mayo, 1-32.
- Harguindéguy, Jean- Baptiste. 2015. *Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: Editorial TECNOS (GRUPO ANAYA, S.A.).
- Heclo, Hugh. 1978. «Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo». En *Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo*, Anthony King. Washington: American Enterprise Institute.
- Heclo, Hugh, y Aaron Wildavsky. 1974. *Private Government of Public Money: Community and Policy in British Political Administration*. Macmillan.
- Hilbert, Martin, Sebastián Bustos, y Joao Carlos Ferraz. 2005. «Estrategias Nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe». *CEPAL*.
- Howlett, Michael. 2009. «Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design» 42: 73-89.
<https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>.
- Howlett, Michael, y Ben Cashore. 2009. «The Dependant Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem». *Journal of Comparative Policy Analysis* 11: 29-42.
- Howlett, Michael, y Sarah Giest. 2013. «The policy - making process». En *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral Jr. Scott Fritzen Michael Howlett M Ramesh Xun Wu, 17-28. New York: Taylor& Francis.
- Howlett, Michael, y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy- Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press. Canadá.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2020. «Encuesta de Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo: Indicadores de Tecnologías de la Información y Comunicación». Boletín Técnico 02-2020. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Islas, Octavio. 2011. «Los Primeros Años de Internet en América Latina». *Razón y Palabra. Universidad de los Hemisferios* 76: 16.
- Jenkins- Smith, Hank C., y Paul A. Sabatier. 1994. «Evaluating the Advocacy Coalition Framework». *Cambridge University Press is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to Journal of Public Policy* 14: 175-203.
- Jurado, Rommel. 2005. «Diagnóstico de las Políticas de TIC en el Ecuador», 109.

- Kingdon, John W. 1993. «¿How Do Issues Get on Policy Agendas?» En *Sociology And the Public Agenda*, William Julius Wilson-Harvard University, John F. Kennedy School of Government USA, University of Chicago, Chicago, IL, USA, University of Kansas, Lawrence, USA, University of Massachussets Amherst, USA, 8:40-50. American Sociological Association Presidential Series. USA: SAGE PUBLISHING.
- Kisby, Ben. 2007. «Analysing Policy Networks». *Taylor & Francis Group* 28: 71-90. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>.
- Klijin, E. H. 1998. *Redes de Políticas: Una Visión General*. J.M. Kickert; J.F. Koppenjan y E. H. Klijin. Londres: SAGE PUBLISHING.
- Knoke, David. 1993. «Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making». En *Sociology and The Public Agenda*, William Julius Wilson. Londres: SAGE PUBLISHING.
- Knoke, David, y Song Yang. 2008. *Social Network Analysis*. 07-154. SAGE PUBLISHING.
- Larrea, Ana María. 2011. «El Buen Vivir como contrahegemonía en la Constitución Ecuatoriana». *Utopía y Praxis Latinoamericana. Universidad de Zulia* 16 (53): 59-70.
- Laswell, Harold. 1992. «La orientación hacia las políticas». En *La Hechura de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 79-117. México.
- Ley Especial de Telecomunicaciones Reformada*. 30 de agosto de 1995. Vol. Registro Oficial 770.
- Lindblom, Charles E. 1959. «Still Muddling- not yet Through». En *Public Administration Review*, Margarita Bojalil, XXXIX:317-36. Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration.
- . 1992. «Todavía tratando de salir del paso». En *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva, 227-64. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mahoney, James. 2000. «Path Dependence in Historical Sociology». *Springer* 29: 507-48.
- Marsh, David, y Martín Smith. 2000. «Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach». *Blackwell Publishers* 48: 4-21.
- Martín, Fernando, Gustavo A. Dufour, Alessandro Martín, y Paula Amaya. 2013. *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*.
- Mecanismo Regional de Seguimiento eLAC2007. 2007. «Lecciones aprendidas del Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información para América Latina y el Caribe eLAC 2007». *CEPAL*, 40.

- Méndez, José Luis. 1993. «La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas» 33 (enero): 111-44.
- Meny, Yves, y Jean Thoening. 1992. «Las políticas públicas». *Cuadernos del CENDES. Universidad Central de Venezuela* 34, NUM. 96, septiembre-diciembre, 2017: 185-92.
- Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. 2017a. «Proyecto Ampliación de la Red Infocentros». Quito-Ecuador: Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
- . 2017b. *Políticas Públicas del sector de las Telecomunicaciones y Sociedad de la Información 2017 -2021*.
- . 2018. *Plan de la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2018-2021*.
- Mintrom, Michael. 1997. «Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation». *American Journal of Political Science* 41: 738-70.
- Mintrom, Michael, y Claire Williams. 2013. «Public Policy debate and the rise of policy analysis». En *Routledge Handbook of Public Policy*, Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, X. Wu, 3-16. New York: Taylor& Francis.
- Mite, Luisa María. 2017. «Ecuador accede a internet desde hace 25 años». *El Telégrafo*, 8 de septiembre de 2017. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/tecnologia/1/ecuador-accede-a-internet-desde-hace-25-anos>.
- Montpetit, Eric. 2005. «A Policy Network Explanation of Biotechnology Policy Differences between the United States and Canada». *Cambridge University Press* 25: 339-66. <https://doi.org/10.1017/S0143814X05000358>.
- Olsen P., Johan. 2007. «Understanding Institutions and Logics of Appropriateness: Introductory Essay». *13, August 2007*.
- Palacios, Diego. 2017. «Los Enfoques, Dialéctico e Ideacional y la Teoría Descentrada para el Análisis de Políticas Públicas». *Revista Ecuatoriana de Ciencias Sociales y Jurídicas* 1 (3): 56-84.
- Parsons, Wayne. 2007. «Capítulo I: Meta- Análisis». En *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, 2007.^a ed., 35-63. Argentina: Edward Elgar Publishing Limited, 1995, reimpresión 1997.
- Peters, Guy. 1999. *El nuevo Institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. España: Editorial Gedisa.

- Ramírez, Jacques P. 2006. «Migración y Uso de TIC en Ecuador: el caso de los telcentros de la red de la pastoral social». En *Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet*, 1a., 73-84. Quito-Ecuador: FLACSO. Sede Ecuador.
- Ramírez, René. 2008. «El nuevo pacto de convivencia para Ecuador (2008): Vivir como iguales, queriendo vivir juntos». *La Tendencia.*, 2008.
- Roth Deubel, André Noel. 2018. *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, Carlos. 1999. «La evaluación y el análisis de políticas públicas». *Revista Opera*, núm. 9, 2009, pp. 23-51 *Universidad Externado de Colombia*, 23-51.
- Sandstrom, Annica, y Lars Carlsson. 2008. «The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance». *The Policy Studies Journal* 36, Nro. 4: 497-519.
- Sáenz Menéndez, Luis. 2003. «Análisis de Redes Sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes». *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* 7: 21-29.
- Scartascini, Carlos, y Mariano Tommasi. 2013. «La Institucionaliación de las Instituciones Políticas y su Impacto sobre las Políticas Públicas». En *Nuevo Institucionalismo: Gobernanza, Economía y Políticas Públicas*, Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero, 157-80. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Schneider, Carsten Q., y Ingo Rohlfing. 2013. «Sociological Methods & Research». *SAGE*, 1-36. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>.
- Secretaría Nacional de Planificación del Estado. 2011. «Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales». Registro Oficial No. 184. Quito.
- . 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017- 2021 Toda Una Vida*.
- Shipan, Charles R., y Craig Volden. 2008. «The Mechanisms of Policy Difussion». *Midwes Politica Science Association* 52: 840-57.
- Silva, Rodrigo. 2013. «El modelo neoliberal y el servicio de telefonía móvil en Ecuador». Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho y Gestión de las Telecomunicaciones, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Subirats, Joan. 1994. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. 1993.^a ed. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. 2006.^a ed. México: Princeton University Press.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. 2019. Estudio de Caso: El ecosistema digital y la masificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en Ecuador 2019.
- Vargas Velásquez, Alejo. 1999. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Santa Fé de Bogotá: Almudena Editores 1999.
- Wasserman, Stanley, y Katherine Faust. 1994. «Social Network Analysis». En *Structural Analysis in the Social Sciences*, 1-23. Cambridge University Press.
- Weible, Christopher M., y Daniel Nohrstedt. 2013. «The advocacy coalition framework: coalition, learning and policy change». En *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral Jr. , Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh and Xun Wu, 125-37. New York: Taylor& Francis.
- Whitford, Andy. 2013. «The public choice perspective». En *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral Jr. , Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh and Xun Wu, 76-86. New York: Taylor& Francis.
- Wu, Chen-Yu, y David Knoke. 2013. «Policy Network models». En *Routledge Handbook of Public Policy*, Eduardo Araral Jr. , Scott Fritzen, Michael Howlett, M Ramesh and Xun Wu, 153-64. New York: Taylor& Francis.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. «Gobernanza;: una mirada desde América Latina». *Perfiles Latinoamericanos*, 39-64.