

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

**MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD CON MENCIÓN
EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTERNET**

CONVOCATORIA 2002-2004

**TESIS: “MODERNIZACIÓN: TELECOMUNICACIONES Y POLITICAS
SOBRE NUEVAS TECNOLOGIAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN
(NTIC)”**

Por

Reina Artieda Carrera

Previo a la obtención del Título de Master en Comunicación

Asesor: Luis Dávila Loor

Noviembre 2008

Quito - Ecuador

**A mis amados Andrés, Gissel, Federico,
Cristina, Cristóbal y Christopher. Mis conectores, raíces y arterias
Generacionales.**

TABLA O INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

METODOLOGÍA

A. PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1. De la sociedad tradicional a la modernización globalizada
2. Globalización, desarrollo humano y nuevas tecnologías
3. Gobernabilidad, gobierno y planificación
4. Comunicación social y rol de los medios
 - 4.1. Comunicación estratégica en reformas económicas y privatización (World Bank)
 - 4.2. Comunicación estratégica en reformas sectoriales (World Bank)
 - 4.3. Comunicación para el desarrollo (World Bank)
 - 4.4. Comunicación estratégica en represas y grandes proyectos de infraestructura (World Bank)
 - 4.5. Comunicación estratégica para el desarrollo dirigido por la comunidad (World Bank)
 - 4.6. Comunicación estratégica (CE) y comunicación corporativa (CC)
5. Comunicación desde la óptica situacional y estratégica de la acción social interactiva

CAPITULO II: MODERNIZACIÓN EN EL ECUADOR: ESCENARIO DE REFORMAS Y DISQUISICIÓN DE POLÍTICAS

1. Modernización: antecedentes, origen, principios, alcance y previsiones
 - 1.1. Crisis, pobreza y reforma económica
 - 1.2. Crisis, pobreza y reforma social
2. Características situacionales de la modernización en el Ecuador
 - 2.1. La modernización en su faceta inicial
 - 2.2. El desarrollo político del proceso de modernización

- 2.3. Reformas jurídicas de impulso a la modernización
- 2.4. Aspectos político-institucionales significativos
- 2.5. El rol de la comunicación durante el proceso

B. SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO III: MODERNIZACION DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES

- 1. Hacia la modernización del sector telecomunicaciones
- 2. Sobre la situación inicial (SI) o punto de partida
- 3. Sobre el proceso hacia la situación objetivo (SO) o esperada
- 4. Sobre la nueva situación del sector telecomunicaciones
- 5. Doce años después de la modernización del sector telecomunicaciones: mercado y prestación de servicios
 - 5.1 Desde el lado de la oferta
 - 5.1.1 Oferta del Sector Público
 - 5.1.2 Oferta de telefonía celular del sector privado
 - 5.2 Desde el lado de la demanda
- 6. El rol más visible de la comunicación social

CAPÍTULO IV: TELECOMUNICACIONES Y POLÍTICAS TIC

- 1. Premisas situacionales sobre las NTIC en el Ecuador
 - 1.1 Premisa central sobre las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el contexto del desarrollo humano sustentable.
 - 1.2 Alineamiento y armonización con políticas internacionales
- 2. Gobierno, planificación y políticas públicas
 - 2.1 Planificación y políticas de telecomunicaciones
 - 2.1.1 Adecuación del escenario político institucional existente de cara a la agenda de conectividad

- 2.2 La Agenda de Conectividad en Tanto Política de Estado: declaraciones, características y fines.
 - 2.2.1 Diagnóstico situacional en el que se asienta la Agenda Nacional de Conectividad hacia la implementación de la política en materia de Internet.
 - 2.2.2 Mapa situacional del Ecuador sobre infraestructura en conectividad
 - 2.2.3 Situación en teleeducación y tele salud
 - 2.2.4 Situación en materia de gobierno y comercio electrónico
- 3. Valoración situacional sobre la materialización de políticas TIC.
 - 3.1 De la adecuación político institucional sectorial a la convergencia sectorial
 - 3.2 Del acceso limitado y selectivamente garantizado a las TIC, al acceso universal a los servicios de telecomunicaciones.
 - 3.3 De la participación activa y el éxito en la materialización de la política
 - 3.3.1 Breve descripción del PROMEC
 - 3.3.2 Analogía de la participación
 - 3.3.3 La audiencia pública como procedimiento administrativo y mecanismo de participación ciudadana en los ámbitos concernidos
 - 3.3.4 La consulta y la participación social de actores involucrados

CAPITULO V: CONCLUSIONES

- 1. Modernización: escenario de cambios en telecomunicaciones e implementación de políticas públicas en torno a las nuevas tecnologías de la información y comunicación
- 2. La participación de los actores fundamentales de la sociedad ecuatoriana en la materialización de la política

3. Materialización de políticas TIC en pro del desarrollo humano

4. **El rol de la comunicación**

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS:

Lista de Entrevistados

Glosario de Términos

INTRODUCCION

El informe que se expone en el presente documento, es el resultado de un proceso de investigación realizado con referencia al período 1992- 2004. Período en el que la sociedad ecuatoriana asistió al proceso de modernización del estado y reformas sectoriales que involucran el campo de las telecomunicaciones y las políticas públicas del ramo.

La preocupación investigativa es de naturaleza político institucional y alude a los cambios e impactos tecnológicos que está experimentando la humanidad en el campo de la comunicación y muy especialmente en materia de internet, que en los últimos tiempos, resulta ser determinante en la construcción del mundo globalizado de hoy. Su irrupción en las diversas realidades nacionales, exige cambios importantes desde el punto de vista tecnológico de la instrumentación por un lado y por otro, de decisiones de políticas que den respuesta a las exigencias de un nuevo orden de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas.

En ese sentido las políticas públicas comportan una singular importancia, toda vez que es nada más y nada menos, que el ámbito donde se expresan la voluntad y decisión política de quienes toman las decisiones y resultan ser definitorias en todos los campos de acción. En ese sentido, constituyó un nodo¹ central de preocupación investigativa. Pues implican relaciones de poder que históricamente se han expresado en la situación económica, social y política de la sociedad latinoamericana, en tanto escenario de concreción y materialización de tales relaciones y decisiones.

Adicionalmente se evidencia que es quizás el campo de mayor especificidad e impacto para las sociedades, ya que va más allá de la declaración o modificación o sucesión de un régimen político porque considera la dimensión democrática de la participación y relación con y entre diversos actores (Estado - Sociedad Civil); la calidad de vida cotidiana y futura de los individuos, sus respectivos contextos y su inserción

¹ Léase el término nodo en referencia al concepto de espacios reales o abstractos que comparten sus mismas características y que a su vez también son nodos. Todos estos nodos se relacionan entre sí de una manera jerárquica o no y conforman lo que en términos sociológicos o matemáticos se llama red. <http://es.wikipedia.org/wiki/Nodo>

internacional; porque su influencia es determinante para las llamadas sociedades en vías de desarrollo como la nuestra y porque son definitorias en todos los campos de acción.

En los cinco capítulos que se presentan a continuación, se da cuenta del correspondiente proceso.

El primer capítulo intitulado Marco Teórico, comporta una referencia analítica del proceso transitado desde la sociedad tradicional hasta la modernización globalizada. Etapas en las que sucesivamente se han implementado políticas orientadas a la aplicación de modelos de desarrollo y a la vez, han constituido escenarios de la producción de cambios, transformaciones tecnológicas y crisis que tienen un significativo grado de universalidad para la región.

Ciertamente ello implica adentrarse en el contexto histórico de la economía política tanto regional como nacional; y, de manera particular, en las relaciones del complejo conjunto de instituciones y prácticas que han incidido en los diferentes procesos socio económicos, socio políticos y socio culturales. Y a la vez, en consideraciones inherentes a la temática de investigación como: a) globalización, desarrollo humano y nuevas tecnologías, b) gobernabilidad, gobierno y planificación y c) comunicación social y rol de los medios.

En el segundo capítulo, se identifica el proceso histórico en el que se inscribe la modernización del Ecuador (1992-2004); y, a partir de allí, se ubican las características y alcance del mencionado sector estratégico de la economía ecuatoriana como es el sector telecomunicaciones que, desde su especificidad, constituye la estructura tecnológica básica de la internet por una parte y por otra, comporta el ámbito político-sectorial del cual emergen las decisiones de políticas en la materia.

Desde una perspectiva situacional, en el tercer capítulo se registra lo concerniente a la modernización del sector telecomunicaciones.

A partir de información proporcionada por actores políticos principales que, para el caso de la presente investigación, son informantes calificados; así como información oficial proveniente de fuentes secundarias que respaldan el presente estudio, se identifican los principales rasgos del proceso de modernización sectorial y se asientan las valoraciones respecto del estado de situación actual. Información que por cierto, da cuenta de la entramada complejidad técnica, política, económica, social y cultural de la que penden las formulaciones y ejecuciones de políticas públicas.

Así mismo, permite avizorar que las temáticas abordadas, al ser ámbitos temáticos intrínsecos a la transformación del Estado y fortalecimiento de la democracia, son connotativos de la eficiencia y eficacia de la gestión pública; y, que en el nivel más amplio, conciernen e involucran a temas como: gobernabilidad; escenarios de alta dirección política; actores técnicos, sociales e institucionales y otros factores como cultura política, que de cara al desarrollo nacional, deben ser sopesados y afrontados en el marco del contexto mundial en el que estos se inscriben.

En el cuarto capítulo, conexamente a las premisas irradiadas en los capítulos precedentes y teniendo muy presente los imperativos económico, social, político y principalmente ético del desarrollo humano sustentable, en primer lugar se identifican las premisas situacionales sobre las TIC en el Ecuador. Y se sitúa el ámbito de las políticas públicas concernidas específicamente a internet y sus correspondientes formulaciones, en el marco de la planificación nacional.

En segundo lugar y teniendo como guía que la evaluación es situacional y estrictamente de juicio y a su vez, que la planificación, sólo se completa en la ejecución y con la evaluación, progresivamente se valora las consecuencias del criterio político y se identifica la exponente capacidad de mostrar los resultados de las apuestas.

Consecuentemente, se presenta información recabada de fuentes primarias y secundarias que fuera examinada en términos de su formulación y materialización efectiva e identificando las potencialidades y principales obstáculos para la implementación adecuada, oportuna y sostenible de las políticas del ramo.

La información y valoración que se expone, se desprende de información oficial documentada publicada y no publicada, así como la correspondiente a informantes calificados que, desde sus testimonios o provisión de fuentes secundarias, han contribuido al objeto de investigación.

Por un lado se remite específicamente a documentos de organismos nacionales e internacionales de cooperación y por otro, hace referencia al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones en las Áreas Rurales y Urbano marginales (FODETEL) así como al Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico y de Telecomunicaciones (PROMECE) que, en términos tecno-políticos y socio-culturales, simbolizan una ejemplificación que aproxima a la realidad ecuatoriana en materia de viabilidad, ejecutabilidad y concreción de las políticas públicas o cursos de acción.

El quinto y último capítulo es de carácter conclusivo. En el marco de un cuerpo articulado, las conclusiones que se presentan, son las correspondientes a los resultados de la investigación por un lado y por otro, a los ejes temáticos, nodos y conectores que técnica y operativamente, articulan el presente estudio:

- a) Modernización: escenario de cambios en telecomunicaciones e implementación de políticas públicas en torno a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.
- b) La participación de los actores principales de la sociedad ecuatoriana en la materialización de la política.

c) Materialización de políticas TIC en pro del desarrollo humano sostenible de la sociedad ecuatoriana.

d) El rol de la comunicación durante el proceso.

Y en términos de un balance sumario, se tiene que las hipótesis formuladas en la propuesta de investigación se confirman. No obstante y más allá de ello, también se registran elementos que manifiesta y tácitamente, estuvieron presentes en forma recurrente generando nuevos in puts y out puts al proceso.

METODOLOGÍA

En el marco de la investigación, se consideró la perspectiva histórica, descriptiva y sistémica.

Respecto al método, considerando que es extremadamente difícil seleccionar un método único, se guió por metodologías científicas de carácter cualitativo que se complementan y relacionan entre sí. Se trata del método Hipotético-Deductivo por una parte y por otra, el de Planificación Estratégica Situacional (PES), desde la perspectiva de análisis evaluativo.

El primero, parte del planteamiento de hipótesis que se pueden analizar deductiva o inductivamente y opcionalmente, aplicar la triangulación o experimentación. Pues procura que la parte teórica no pierda su sentido y relación con la realidad.

El segundo (PES), aborda el ámbito de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de los mismos, desde la perspectiva técnico-política de institucionalidad y gobernabilidad, en tanto sistema de relaciones y decisiones de y entre actores que interactúan en situaciones específicas, determinadas y determinantes.

Al efecto, se recurrió a fuentes primarias de información que constituyen los actores técnicos, políticos y sociales; así como también a fuentes secundarias de información documentada oficial, institucional y/o especializada que contribuyó a fundamentar, verificar, sustentar y/o respaldar tanto el proceso investigativo, cuanto los resultados del mismo.

En cuanto a técnicas e instrumentos para recopilar la información, se efectuaron entrevistas. La mayoría de ellas y previo consentimiento de los entrevistados, fueron grabadas; y, en los otros casos, se tomaron notas. Al efecto, se contó con las respectivas guías de entrevistas semi estructuradas para unos casos y/o abiertas para otros, es decir, considerando el perfil situacional de los potenciales informantes y según las fuentes arriba indicadas; así como la triangulación de la información coleccionada y seleccionada. Incluye también el uso de instrumentos como matrices que fueron elaboradas, según fue la necesidad y pertinencia para el proceso investigativo, cuanto para el objeto de investigación.

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

MARCO TEORICO

Los cambios e impactos tecnológicos que está experimentando la humanidad en el campo de la comunicación en los últimos tiempos, resultan ser determinantes en la construcción del mundo globalizado de hoy. La racionalidad tecnológica con la lógica del mercado son potenciadas desde la comunicación y están incidiendo cada vez más en las comunidades nacionales latinoamericanas, en las formas de vida de la gente, en las relaciones sociales, en las formas de producción, etc.

Especialmente el internet, ha irrumpido en las diversas realidades nacionales y exige cambios tecnológicos -desde el punto de vista de la instrumentación- pero también de decisiones de políticas públicas que den respuesta a las exigencias de un nuevo orden de relaciones sociales, es decir, en términos de su significante y significado, así como de las aplicaciones e implicaciones sociales, culturales, económicas y políticas involucradas.

El ámbito de las políticas públicas es quizá el de mayor especificidad e impacto para las sociedades, porque va más allá de la declaración o modificación o sucesión de un régimen político, porque considera la dimensión democrática de la participación y relación con y entre diversos actores (Estado² - Sociedad Civil), la calidad de vida cotidiana y futura de los individuos, sus respectivos contextos y su inserción

² La noción de Estado, concebida como relación social de mediación con la sociedad en lo económico, en lo político y en lo socio-cultural.

internacional, porque su influencia es determinante para llamadas sociedades en vías de desarrollo como la nuestra y porque son definitorias en todos los campos de acción.

Y dado que es precisamente el ámbito de las políticas públicas, en donde se expresa la voluntad y decisión política de quienes toman las decisiones, constituye un campo de central preocupación para la presente investigación. Pues implican relaciones de poder que históricamente se han expresado en la situación económica, social y política de la sociedad latinoamericana, en tanto escenario de concreción y materialización de tales relaciones y decisiones.

A efectos de dimensionar todo lo anterior sin embargo, es preciso realizar una lectura analítica del proceso transitado desde la sociedad tradicional hasta la globalización, es decir, en tanto procesos que pueden ser leídos como el paso por diversas etapas, desde el aislamiento, la integración, hasta la globalización. Etapas en las que sucesivamente, se han implementado políticas orientadas a la aplicación de modelos de desarrollo y han constituido procesos en cuyo marco, se han producido cambios, transformaciones tecnológicas y crisis que tienen un significativo grado de universalidad para la región.³

El abordaje de tales cambios y transformaciones, implica adentrarse en el contexto histórico de la economía política tanto regional como nacional. Y de manera particular, en las relaciones del conjunto complejo de instituciones y prácticas que han incidido en los diferentes procesos socio económicos, socio políticos y socio culturales como se ha dicho. En ese sentido y aún cuando el campo de fundamental interés de la presente investigación es, el ámbito de las políticas públicas para internet en el marco de la modernización del sector telecomunicaciones en el Ecuador, **es necesario en primer lugar**, identificar el proceso histórico en el que se inscribe la modernización del Ecuador; y, a partir de allí, ubicar las características y alcance del mencionado sector estratégico de la economía ecuatoriana (telecomunicaciones), que desde su

³ Al respecto, resulta ilustrativo recordar las profundas transformaciones y crisis económicas, sociales y culturales, ocurridas a partir de los importantes cambios tecnológicos que configuraron la Revolución Industrial durante el Siglo XVII, así como el alto impacto económico y social para las economías de los países y para la vida de la humanidad entera.

especificidad, constituye la estructura tecnológica básica de la internet por una parte y por otra, comporta el ámbito político-sectorial del cual emergen las decisiones de políticas en esa materia.

Consecuentemente, se identificará y caracterizará de manera general, los rasgos y lógicas de los modelos de desarrollo y modernización que se han sucedido en América Latina y el ámbito de las principales políticas derivadas de éstos.

En segundo lugar, lo que se procura es identificar el marco de definiciones, opciones y decisiones implicadas en las políticas públicas, frente a la necesidad de pugnar por cambios consistentes para alcanzar situaciones deseables en términos del desarrollo humano. Pues si bien los cambios tecnológicos son a menudo irreversibles, las políticas pueden y deben contribuir a ampliar las opciones que se nos presentan en el complejo marco del que emergen las decisiones de políticas públicas que para el caso que nos ocupa, son de más reciente data. Esto es, las relacionadas con las nuevas tecnologías de información y comunicación social (internet). Ámbito en el que sin lugar a dudas, es posible contribuir desde la investigación científica cualitativa y trans disciplinaria de las ciencias sociales y políticas.

1. De la sociedad tradicional a la modernización globalizada

En América Latina, el modelo de desarrollo liberal oligárquico (agro exportador) constituido a fines del siglo pasado, que fuera promovido por el surgimiento de una sociedad capitalista con plena inserción en el mercado mundial y los estados liberales oligárquicos de la época, se sustentó en la exportación de productos primarios tradicionales para el mercado mundial.

En el caso Ecuatoriano, al igual que otros países de la región, el apogeo y decadencia del modelo agro-exportador, tuvo lugar en el marco de la dinámica articulación del país al mercado internacional. Alcanzó un mayor auge en 1948 con la llamada fiebre del

banano, que debido a factores determinantes de esa articulación internacional en el segundo quinquenio de la década del 50, declina a niveles dramáticos.

Al respecto, resulta ilustrativa la afirmación de René Báez:

La articulación se produce a partir del incremento de la demanda de banano en los mercados de Estados Unidos y Europa, la ruina de las plantaciones centroamericanas (afectadas por la sigatoca y los tifones) y la expansión de la demanda de productos primarios provocada por la Guerra de Corea. Entre las causas internas destacan la abundancia de tierras en la región costera y la disponibilidad potencial de mano de obra asentada en la altiplanicie andina. El régimen de Galo Plaza (1948-52) conjugará estos elementos en la práctica de una política desarrollista expresada en la atracción al capital externo (...) No sólo abre las puertas al capital externo para la agricultura tropical, sino que también realiza importantes concesiones a monopolios petroleros como Shell y la Standard en la región oriental. Estas concesiones constituirán el prelude de la “era” petrolera que vivirá el Ecuador ya en los años 70. (Báez, 1984: 28-29)

Para entonces, el transporte fluvial y el ferrocarril constituían los medios de comunicación y transporte más importantes que sostenían el comercio, provisión y exportación de materia prima dentro y fuera de la región.

En materia de telecomunicaciones, según el Suplemento Histórico de la SENATEL y otros documentos oficiales, se tiene que es recién a partir de 1871, que el Ecuador suscribe un convenio de explotación de servicios de telegrafía, mediante el uso de cable submarino que unía a Panamá con Chile pasando por Buena Ventura y El Callao. “Trece años más tarde (1884) se trasmitió el primer mensaje telegráfico entre las ciudades más importantes del país: Quito y Guayaquil. Acción que fuera concesionada por el gobierno ecuatoriano a la Compañía All American Cables and Radio. Y el primer organismo ecuatoriano encargado de regular el servicio de telecomunicaciones fue la Dirección de Telégrafos, creada a finales del siglo XIX.” (PNUD, 2001: 50)

Tanto la inserción del Ecuador al mercado mundial cuanto su relación con el orden económico internacional, en calidad de productor y suministrador de materias primas por un lado y por otro, como posible mercado para los productos de los países industrializados, se convirtieron en factores determinantes en el desarrollo económico, social y político del Ecuador.

Parafraseando la argumentación de Alberto Acosta, la producción y comercialización de productos agrícolas como cacao, arroz, café, banano y posteriormente, el petróleo, han constituido factores determinantes en el desarrollo económico, social y político del Ecuador y la participación del Ecuador en el sistema capitalista internacional incide profundamente en su actual situación de subdesarrollo, señalando que además de los factores externos mencionados, existen otros elementos internos y que, ni unos ni otros, pueden ser analizados en forma aislada o considerados como causa fundamental del subdesarrollo ecuatoriano. Por tanto, señala Acosta “para poder comprender la actual situación del país, es necesario realizar un análisis de la estructura económica y social ecuatoriana y de su vinculación con la economía internacional durante las últimas décadas.” (Acosta, 1982: 42)

Al respecto, varios estudiosos de la realidad ecuatoriana y latinoamericana, coinciden en afirmar que el desarrollo de la sociedad ecuatoriana -al igual que otros países denominados en vías de desarrollo- ha sido caracterizado por la evolución de las relaciones económicas y comerciales del país con el mercado mundial y por tanto, identificado como relación de dependencia⁴. Situación que ha sido ampliamente documentada y difundida en las respectivas comunidades nacionales y la sociedad latinoamericana en su conjunto.

⁴ Tesis que fuera sostenida en los ochenta por varios estudiosos del desarrollo. Véase en Iván Fernández, “Estado y clases sociales en la década del setenta”; Manuel Chiriboga, “La pobreza rural y la producción agropecuaria”; Mario Rosales, “Crecimiento económico, urbanización y pobreza”; Arnaldo Bocco, “Estado y renta petrolera en los años setenta”; Patricio Moncayo, “Hacia un nuevo ordenamiento socio-político” en el Mito del Desarrollo. Elementos para un Desarrollo Alternativo. Así como en René Báez, “Teorías sobre el subdesarrollo”, “El Panorama internacional”, “Las transnacionales y América Latina” y en “Dialéctica de la Economía Ecuatoriana”, entre otros.

Regionalmente, para entonces, se produce el paso del modelo agro exportador al “modelo de desarrollo auto sostenido y auto centrado que promulgó la necesidad de incrementar los mercados nacionales, de ampliar la producción industrial para sustituir importaciones con miras a generar un desarrollo capitalista autocentrado y autosostenido a nivel de cada país, en un contexto de aplicación del comercio mundial”. (Páez, 2001: 234) A nivel político, se produjeron importantes cambios e implicó el establecimiento de alianzas entre el estado, empresarios y trabajadores. Y la relación Estado-sociedad fue estudiada bajo la influencia del paradigma de la modernización, vinculado al pasaje de la sociedad tradicional a la sociedad moderna.⁵

A mediados del siglo veinte, surge la orientación predominante de la llamada “teoría del desarrollo”, cuyo concepto clave era el de la modernización, correspondiente al enfoque estructural-funcionalista que representaba el discurso oficial estadounidense.

Según el paradigma estructural-funcionalista, bajo la influencia de las teorías del “cambio social” de Talcott Parsons y de la racionalización, burocratización y desencantamiento del mundo moderno de Max Weber, la premisa teórica central consistía en que la modernización se encontraba frente a diversos obstáculos para alcanzar un patrón normal de evolución, concordante con lo seguido por los países desarrollados. Lo que en términos de Guillermo O’Donell, significaría el “proceso de tránsito desde la tradición a la modernidad, entendiendo por ésta la replicación de características económicas, de estructura social, psicosociales y de organización política de las sociedades noroccidentales contemporáneas”. (Marsal, 1979:6)

De allí que la sociedad latinoamericana, fue pensada desde la perspectiva de un proceso de cambio inminente, que tenía como obstáculo central a la tradición; y, adicionalmente debía superar factores como: la escasa inversión, la falta de motivaciones para el cambio que acentuaban la necesidad de incorporar tecnología y valores modernos, por

⁵ En ese sentido, para Gino Germani, la modernización consistía en el avance del proceso de secularización y urbanización, caracterizados básicamente por la acción colectiva y la legitimación del cambio, así como una creciente diferenciación de roles, de status e instituciones.

ser considerados como negativos. Aspectos que tenían estrecha relación con explicaciones y posiciones que ponían énfasis en lo cultural, en la falta de adecuación de los valores y actitudes de la población local, así como en la necesidad de introducir cambios que modificaran la cosmovisión tradicional con base al modelo de sociedad desarrollada, en tanto referente ideal.

Esta visión optimista de la modernización fue políticamente advertida en términos de que un mayor desarrollo económico, llevaría indefectiblemente a la democracia y a la vez, tener como foco de atención el cambio social. Y para impulsar el paso de la sociedad tradicional a la moderna, el rol del Estado era apuntalarlo desde su gestión, ampliando el ámbito de contactos con las sociedades centrales e introduciendo los cambios sociales, económicos y culturales que permitieran acelerar el proceso. Concepción en la que sin lugar a dudas, se le adjudicaba al Estado un papel singular en la modificación de costumbres, en la provisión e innovación tecnológica y de disipador de resistencias al cambio a través de políticas como promoción popular y/o de promoción de la comunidad que paulatinamente, fueron asumidas e implementadas por los gobiernos.

En ese marco, un primer producto de tales características fueron las tesis de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, formuladas principalmente por Raúl Prebisch y articuladas a la premisa del llamado “desarrollo hacia dentro” y que convocaba a industrializar la región, sustituir las importaciones e impulsar una mejora de los términos de intercambio comercial entre los países industrializados y los no industrializados⁶.

A inicios de los años sesenta, la fuerza e impulso de la llamada industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), progresivamente fue debilitándose por causa de factores sociales, económicos y políticos, tales como: las deficientes estructuras agrarias, la limitada capacidad de consumo de la población y el reducido tamaño de los

⁶ Llamados también países del centro a los industrializados y países de la periferia a los proveedores de materias primas.

mercados nacionales, la baja cualificación de la fuerza de trabajo y los reducidos niveles de participación política.

En el Ecuador, por un lado, el modelo agro exportador agudiza la decadencia que venía arrastrando, desde fines de los años 50, disminuyendo correlativamente su condición de elemento vertebrador del sistema productivo ecuatoriano. De otro lado, la inserción del país al sistema capitalista comienza a asumir nuevas formas y dimensiones. (Báez, 1984: 73)

Tal situación sin embargo, constituía el común denominador de los países de la región y a la vez, dio impulso a profundas transformaciones en la tenencia de la tierra, en la capacidad de consumo de los segmentos medios de la población y, sobre todo, en la conformación de bloques subregionales, bajo el supuesto de que harían posible optimizar y potenciar las capacidades productivas de las naciones en un contexto de integración económica. Lo que dio lugar a la creación del Pacto Andino.⁷

En el Ecuador, tal proceso fue llevado adelante por las fracciones modernizantes locales -burguesía industrial y tecnocracia- e impulsado, mediante la adquisición en el exterior de maquinarias, de bienes intermedios, de materias primas y de servicios tecnológicos. Y a pesar de haber dado un viraje a la economía ecuatoriana, debido básicamente a cierta expansión del mercado interno que hiciera posible y rentable un proceso de industrialización sustitutiva de algunos bienes industriales, se lo atribuye a un proceso impuesto por las necesidades e intereses expansionistas del capitalismo central, cuyos márgenes operativos se ampliaron tanto por el curso del proceso industrial sustitutivo, cuanto por el re descubrimiento de los yacimientos petrolíferos orientales.

Al respecto el estudioso y pensador insigne René Báez, argumenta lo siguiente:

⁷ El Pacto Andino fue creado en 1967 en un contexto de impulso a la integración de los países de la región andina (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela).

Tal constituiría el perfil del modelo de crecimiento y modernización capitalista que cobra definitivo impulso en la era petrolera (...) el movimiento y las nuevas modalidades de modernización capitalista a los cuales emerge la economía ecuatoriana en los años 60; y que luego adquirirán una fuerza impresionante a partir de 1972, cuando se inicia la explotación de los yacimientos petrolíferos orientales por parte del consorcio estadounidense Texaco-Gulf. (Báez, 1979: 73)

Así mismo, se ha documentado que tal situación originó un encadenamiento de efectos: la contracción de los ingresos públicos y el consecuente estancamiento de las exportaciones tradicionales; las crecientes exigencias a ese sector por parte de una sociedad en trance de acelerada modernización; y la expansión del endeudamiento externo que afirmarí la vinculación y dependencia financiera, especialmente respecto de los Estados Unidos de Norteamérica. De manera que en los años 60, comienza a configurarse para el Ecuador un patrón de crecimiento y modernización capitalista que combina tanto las viejas formas de articulación con los países centrales, los nuevos nexos y compromisos derivados de la emergencia de sectores modernos y dinámicos, así como la ampliación de las funciones estatales.

Situaciones de ese orden, configuraban el panorama social económico y político de la región en los años 60 que dieran lugar a la crítica de intelectuales destacados. Producto de ello, surge la teoría de la dependencia que viene a constituir un segundo resultado. “Teorías como el intercambio desigual (S. Amín), la estructura de la dependencia (T. Dos Santos), el desarrollo del subdesarrollo (A. Gunder Frank) y la sistémica centro-periferia (F. Cardoso, E. Faletto)” (Cardoso y Faletto, 1969: 38) van a ser importantes contribuciones teóricas a la tesis central de la contradicción centro-periferia.

La teoría de la dependencia, a diferencia del anterior paradigma, sería económico estructural con influencia neo-marxista. Esta teoría va a poner en duda los supuestos y expectativas de que sea posible recorrer el mismo camino y destino de las sociedades centrales, poniendo el acento en el doble vínculo existente entre el Estado con los países centrales y las clases dominantes locales.

Se fundamentó en que el subdesarrollo latinoamericano era la consecuencia de una situación histórica, en que las economías de la región fueron incorporadas por la fuerza a un sistema ya establecido que las sometió a su dominio. Por tanto, la pretendida actualización no podía limitarse al mejoramiento de la capacidad de ahorro y productiva de América Latina, sino que debía pasar indefectiblemente por un cambio estructural económico, político y social.

Así, mientras la corriente de la modernización examinó el desarrollo desde el punto de vista de los Estados Unidos y otros países occidentales, la escuela de la dependencia fue la visión del desarrollo desde la perspectiva del tercer mundo. Pero tanto el cepalismo como el dependentismo generaron efectos de diverso tipo, e incidieron en las políticas públicas en toda América Latina.

En la investigación universitaria, las discusiones públicas, los programas partidarios y aún en ciertas políticas gubernamentales en Latinoamérica, pero con la restitución de las democracias -paralela a procesos como el derrumbe del socialismo real, el debilitamiento de las izquierdas marxistas, la gran difusión del neoconservadurismo en política y del neoliberalismo en economía junto a la entrada en escena de movimientos sociales fragmentarios-, se registró una marcada reorientación del pensamiento social y un empobrecimiento de la crítica. (Torrico, 2000: 7)

En ese contexto el fracaso de la ISI resultó ser inminente. Se abrió el proceso de internacionalización de las economías de los países de la región mediante alianzas de sectores financieros del capital, de grupos tecnocráticos internacionalizados vinculados a las esferas de poder estatal, dando lugar a una nueva forma de concebir el modelo de desarrollo y, por ende, acarreado cambios profundos no sólo en los Estados y en los regímenes políticos, sino también en la sociedad. Alexei Páez, registra la siguiente referencia:

Fuerzas Armadas, frentes económicos y transnacionales, como se demuestra en algunos estudios, entre los más importantes, los del mismo O'Donnell 1972 y el de Peter Evans 1979 (...) ello cambió radicalmente la forma del Estado y el régimen político, más aún cuando los

movimiento populares se habían activado enormemente durante los sesenta e inicios de los setenta”. (Páez, 2001: 234)

Así, la nueva concepción del modelo de desarrollo, respondía al contexto de creciente internacionalización del capital, orientado hacia fuera, extraordinariamente concentrador en lo económico, autoritario y excluyente en lo político. En el ámbito de las relaciones Estado-Sociedad ha sido determinante y, por ende, en las políticas de desarrollo y modernización en América Latina.

Para las ciencias sociales, los años 70 se constituyen en un momento de transición. Junto a la caída de gobiernos populares, asiste al auge del estudio del Estado burocrático-autoritario cada vez más amplio y dominante desde mediados de la década del 70, con la nueva crisis política y los golpes de Estado producidos en el Cono Sur, así como a las percepciones militares de orden desarrollista, como en los casos de las dictaduras militares de Perú y Ecuador, que en sus primeras fases (los gobiernos de Velasco Alvarado y Rodríguez Lara) integraron en un mismo proceso los dos niveles, sin desarrollarlos totalmente.

Es recién a fines de los años 70 cuando se produce una nueva evolución científica, a partir de las crecientes anomalías que presentaba el paradigma de la dependencia, y que da lugar a la teoría de la transición. Enfoque en donde los problemas a resolver ya no eran la modernización, el desarrollo o la revolución, sino la participación ciudadana, la mediación política y el sistema de partidos. Ello desplazaba los focos de importancia anteriores, que dejaban de ser las oposiciones sociedad tradicional-sociedad moderna, centro-periferia, para pasar a ser autoritarismo-democracia y garantizar la “gobernabilidad”, lo cual requería establecer reglas de juego políticas aceptadas por todos, en donde el Estado comenzaba a ser visto como un sistema decisional, como el forjador neutral de intercambios y reglas democráticas en el marco del modelo democrático liberal que a fines de los 80 comienza a agotarse para explicar la transformación de relaciones Estado-sociedad.

Lechner señala al respecto:

el gran debate sobre el Estado autoritario en los 70 fue desplazado durante los 80 -sin un balance siquiera provisorio- por la discusión acerca de la democracia. A pesar de sus buenas contribuciones, éste presta poca atención al Estado” (...) el concepto de sociedad civil hacía resaltar una orientación más liberal, donde la positividad estaba radicada en la sociedad civil contrapuesta a un Estado caracterizado habitualmente como hipertrofia de la autoridad central, autoritarismo y excesiva injerencia (...) Lo cierto es que la cuestión de la democracia había estado ausente mucho tiempo de las preocupaciones de los científicos sociales latinoamericanos, lo mismo que la problemática de la cultura política y las cuestiones referidas a derechos humanos”. (García, 1994: 38).⁸

Y posteriormente, tal como ha sido ampliamente difundido, América Latina experimentó durante la década de los ochenta la peor crisis de la historia -caracterizada por el estancamiento económico y las altas tasas de inflación- cuyas causas han sido exhaustivamente analizadas e interpretadas por diversos estudiosos del desarrollo y sobre todo por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y otros que, respecto a la necesidad de redefinir el papel del Estado, han alcanzado el denominado consenso post Washington.

Este “enfoque” de Washington para la crisis de América Latina viene definiéndose y solidificándose a lo largo de los años 80 (...) John Williamson (1990), un preeminente economista del Institute for International Economics, escribió un artículo, que sirvió de base para un seminario internacional y para la publicación de un libro, en el cual definió lo que llamó “consenso de Washington”. Tal vez la expresión “consenso” sea demasiado fuerte. Pero el hecho es que existe en

⁸ Según el mismo autor, se trata de un paradigma político-lógico donde los referentes teóricos dejan de ser Talcote Parson o Gramsci, o el objeto privilegiado del análisis, los conflictos entre grandes bloques históricos de clases de hegemonía, sino Locke, Hobbes o Sartori.

Washington, y de forma más amplia en los países desarrollados de la OCDE, una especie de consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y sobre las reformas que son necesarias para superarla. (Bresser et al., 1991)

En alineamiento con el enfoque de Washington se registran sendas argumentaciones y discursos de armonización que apalancaron la correspondiente implementación. Documentos oficiales de organismos internacionales como el Banco Mundial, entre otros, señalan:

La tendencia que preponderaba antiguamente -un fuerte intervencionismo del Estado, la orientación del comercio hacia el interior y la prescindencia del equilibrio macro económico- ha sido desplazada lentamente por un nuevo modelo basado en la orientación hacia el mercado. Hasta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, paladín tradicional del desarrollo orientado hacia el interior y el estructuralismo ha reconocido de que a medida que se acerca el final del siglo, el curso de acción más apropiado es el de la apertura, la competitividad, el equilibrio macroeconómico, el libre mercado y los programas sociales orientados hacia los sectores más pobres de la sociedad. (...). (Banco Mundial et al., 1993)

Así, América Latina experimentó una singular transformación del pensamiento económico. Entre los profundos cambios y desafíos que caracterizaron a la década de los 80, también está el retorno a la democracia en los países de la región, así como las implicaciones de orden cultural, institucional (es), la cuestión del poder, la igualdad, la libertad y, fundamentalmente, el predominio del enfoque neoliberal en la conducción del Estado que, en términos económicos, va a encontrar su mayor exponente en la lucha contra la inflación, la separación entre Estado y sociedad civil, en la reducción del tamaño del sector público y del gasto fiscal, la búsqueda por liberalizar los mercados y posicionar las tendencias autorreguladoras de la sociedad para alcanzar la estabilidad económica.

La contraposición público-privado, va a constituir el eje central y articulador de las relaciones Estado-sociedad civil, que a inicios de los 90, alcanzaría un fuerte posicionamiento. No obstante, en el marco democrático, las críticas y cuestionamientos al enfoque neoliberal son múltiples y diversas; y, en la medida que todas se refieren a una mayor separación Estado-sociedad, ampliación de la sociedad civil, pluralización e individuación pero a la vez, fragmentación y exclusión, se puede inferir la existencia de un común denominador.

De acuerdo con el Enfoque de la Crisis Fiscal, dado el carácter cíclico de la intervención del Estado en la economía, el Estado creció excesivamente acompañado por distorsiones crecientes, por tanto, plantea que el Estado precisa ser reformado.

Privatización y liberalización deberían formar parte de esa reforma, de la misma manera que la disciplina fiscal y la recuperación de su capacidad de ahorro. Señalando que una vez esto se haya conseguido, el Estado deberá ver restituida su capacidad de formular e implementar políticas económicas y sociales, interviniendo de forma moderada pero eficiente, toda vez que los mercados no funcionan en el vacío, sino que son instituciones que dependen de otras instituciones, particularmente de Estados fuertes (aunque pequeños) y de un gobierno respetado.

Al respecto Luis Bresser Pereira, exponente del enfoque de la crisis fiscal, establece ciertas consideraciones y precisiones que expresan diferencias tanto en el análisis argumentativo, cuanto en la definición de políticas:

El enfoque de Washington no reconoce la existencia de la crisis fiscal. Puede admitir la reducción de la deuda externa, pero de una forma muy limitada, en los términos del Plan Brady. Ignora la necesidad de recuperar el ahorro público y sólo admite la intervención del Estado en los ámbitos sociales y del medio ambiente, rechazando cualquier idea de política industrial y tecnológica. Pero las reformas necesarias son más profundas y globales que las previstas por el consenso de Washington. Es

decir, no basta con estabilizar a través de la disciplina fiscal y 2) reducir el papel del Estado, liberalizando y privatizando. Es necesario adicionalmente, 3) superar la crisis fiscal, reduciendo o cancelando la deuda pública y recuperando la capacidad de ahorro del Estado y 4) definir una nueva estrategia de desarrollo o un nuevo patrón de intervención, en el cual el Estado desempeñe un papel menor pero significativo como se ha dicho, promoviendo el desarrollo tecnológico, protegiendo el medio ambiente y aumentando sus gastos sociales. (Bresser, et al., 1991)

Sin embargo, las reformas económicas y políticas derivadas del Enfoque de Washington han sido sucesiva y progresivamente implementadas en toda América Latina; y, han intervenido ampliamente en las economías de los países de la región.

Cabe también precisar que los cambios y transformaciones hasta aquí mencionados, así como las aplicaciones de políticas a nivel latinoamericano, orientadas a la reforma del estado, a la privatización y liberalización, que forman parte importante en la promoción del desarrollo económico y social de los países de América Latina -en el contexto de la anunciada modernización y globalización- constituyen experiencias que nos remiten por un lado, a la diversidad de realidades nacionales caracterizadas por las diferencias políticas, económicas, sociales, culturales y las interacciones contextuales que han configurado las situaciones nacionales. Pero de otro lado, ni invalidan, ni cancelan la historicidad y semejanza de los procesos y tendencias como los de la internacionalización y la globalización.

En el Ecuador, por ejemplo, tales políticas constituyeron el basamento de la llamada modernización del estado. Fue definida oficialmente como política estatal, a partir de 1992 con el Gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén y el Economista Alberto Dahik, Presidente y Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador (1992-1996), llegando a posicionarse como medidas rectoras de la actuación de las instancias gubernamentales del sector público y ser, de absoluto interés del sector privado.

La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada,⁹ encarnaron tal voluntad y decisión política, misma que ha sido progresivamente aplicada con el financiamiento externo de las llamadas agencias de financiación del desarrollo.

En el marco de la anunciada modernización integral, el ámbito de las reformas del Estado y Participación de la Sociedad civil, identifica fundamentalmente, a los llamados sectores estratégicos de la economía: hidrocarburos, electrificación, telecomunicaciones, siendo éste último, de fundamental importancia para la modernización y la globalización. Pues, debido al desarrollo tecnológico en materia de nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC), están ocurriendo profundos cambios y transformaciones en lo económico, lo político y lo socio-cultural de la vida humana. Las economías mundiales se han hecho interdependientes a escala global y se han introducido nuevas formas de relación entre economía, estado y sociedad.

Ese proceso como se sabe, está impulsado por las nuevas tecnologías de la información y comunicación social, las nuevas relaciones económicas y las políticas nacionales e internacionales de una amplia gama de actores, que va desde las organizaciones internacionales, los gobiernos, las instituciones públicas, hasta las empresas, las organizaciones de trabajadores y la sociedad civil.

En términos generales, esa integración progresiva de las economías y de las sociedades, comporta varios aspectos de singular significancia como los que se registran a continuación:

- 1) La tendencia de los cambios tecnológicos es irreversible y su importancia se torna decisiva en el progreso económico y el desarrollo social.
- 2) Los factores que -como el comercio, las inversiones, la tecnología, los sistemas de producción trans fronterizos y los flujos de información y comunicación-

⁹ Publicada en Registro Oficial 349 del 31 de Diciembre de 1993.

favorecen el acercamiento entre las sociedades y los ciudadanos.

- 3) La interdependencia de las economías es a escala mundial.
- 4) Las políticas y las instituciones, orientadas e implementadas a nivel nacional e internacional para favorecer la integración de las economías y las sociedades, constituyen una tendencia casi inevitable.
- 5) El impacto social de los cambios tecnológicos en la vida de las personas, en sus respectivas sociedades y en la humanidad entera, es muy alto.

Es último aspecto es de singular preocupación e importancia para la presente investigación, en la medida que si bien la globalización¹⁰ aporta nuevas potencialidades para el desarrollo y la creación de riqueza, hay puntos de central inquietud. Esto es, respecto de las implicaciones de este proceso y el impacto social en la vida, en el trabajo de las personas, las condiciones de trabajo, los ingresos y la protección social, así como en sus familias, las instituciones y sus respectivos contextos. En definitiva, en la calidad de vida de ciudadanos y ciudadanas, en directa relación con el desarrollo humano sustentable.

Pues no cabe duda que entre las consecuencias globales de la revolución de las telecomunicaciones, la economía internacional ha experimentado una serie de cambios de tal envergadura, que la ha llevado a funcionar en el marco de parámetros totalmente distintos a los anteriores. A tal punto que algunos analistas hablan abiertamente del paso de la sociedad industrial a la sociedad de la información, o del nacimiento de la sociedad post-industrial.

“En 1973, el sociólogo Daniel Bell [por ejemplo] publicaba *The Coming of Post-industrial Society*, en el que afirmó que la sociedad post-industrial era equivalente a la “sociedad de la información o del saber”, y que además estaría desprovista de ideología”. Peter Drucker,

¹⁰ A pesar de que el término globalización se utiliza de maneras diversas, en él se cristaliza una idea fundamental, a saber, la de la integración progresiva de las economías y de las sociedades. Este proceso está impulsado por las nuevas tecnologías, las nuevas relaciones económicas y las políticas nacionales e internacionales de una amplia gama de actores, que va desde los gobiernos y las organizaciones internacionales hasta las empresas, las organizaciones de trabajadores y la sociedad civil.

principalmente en su libro *Post-Capitalist Society* (1993), se ha preocupado por analizar con detenimiento a la sociedad post-capitalista. El análisis de las consecuencias de la revolución de las telecomunicaciones tiene, además de la faceta personal -y anecdótica-, una segunda perspectiva: la global.

La estructura económica de esta nueva Sociedad de la Información ha propiciado el desarrollo de nuevos sectores productivos cada vez más pujantes, como los medios de comunicación, el ocio, el turismo, y otros muchos relacionados muy directamente con las nuevas tecnologías, como la informática, la microelectrónica, la robótica o la biotecnología. Todos ellos, y también los más clásicos se han visto no sólo potenciados, sino necesitados de un sector dedicado al intercambio de información a distancia: el de las telecomunicaciones. Por lo tanto, puede decirse que los avances técnicos de las últimas décadas, han originado una revolución social y empresarial que ha potenciado el desarrollo de la Sociedad de la Información, cimentada en el sector de las telecomunicaciones y en internet. (Cremades., 2003: 31-32)

Pero más allá del mundo del trabajo, también están las cuestiones relativas a la seguridad, la cultura y la identidad, la inclusión o la exclusión social, la cohesión de las familias y las comunidades, la equidad o inequidad de las políticas que abarcan la dimensión social que bien podrían ser potenciadas o postergadas por el sector dedicado al intercambio de información a distancia como el de las telecomunicaciones.

Tales preocupaciones generan a menudo, divergencias estrechamente vinculadas a la diversidad de intereses y efectos de la globalización así como con las oportunidades de acceso, uso y control de los distintos recursos tecnológicos por parte de actores y sectores económicos y sociales.

Hay quienes sostienen que la globalización ha agravado los problemas del desempleo, de la desigualdad y de la pobreza. Otros afirman que la globalización ha contribuido a reducir la incidencia de dichos problemas, los mismos que existían antes de la globalización. Pero el hecho es que, para que la globalización sea sostenible, tanto en el plano político como en el plano económico, debe contribuir a resolverlos.

2. Globalización, desarrollo humano y nuevas tecnologías

En el actual contexto de globalización, el concepto de desarrollo humano, introducido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a comienzos de la

década de los noventa, es considerado una nueva forma de conceptualizar y evaluar el desarrollo que recoge antiguas aspiraciones de la humanidad. Pues se trata de ampliar las oportunidades de todas las personas para que puedan alcanzar una vida larga y saludable, accedan a una buena educación y al conocimiento, generen los ingresos necesarios para sí y para la familia a la que pertenecen, y disfruten efectivamente de la libertad, la democracia, la equidad y la justicia.

En palabras de Mahbub ul Haq,¹¹ su principal mentalizador, el paradigma del desarrollo humano es el más holístico modelo de desarrollo que existe en la actualidad. Abarca todos los temas del desarrollo, incluyendo el crecimiento económico, la inversión social, el empoderamiento de la gente, la atención de las necesidades básicas y la provisión de redes de protección social, las libertades políticas y culturales, y todos los demás aspectos de la vida de la gente. No es estrechamente tecnocrático ni excesivamente filosófico. Es una reflexión práctica de la vida misma (...) y tiene cuatro componentes esenciales: **equidad** (en el sentido de que debe existir igualdad de oportunidades para todos), **sustentabilidad** (asegurando que las futuras generaciones gocen del mismo bienestar que las presentes), **productividad** (invertir en las personas y promover un ambiente favorable para que estas puedan desarrollar todas sus potencialidades) y **empoderamiento** (el desarrollo se basa en la participación de las personas, no en paternalismos, asistencialismo o acciones de caridad).” Concepto que vino a reemplazar a aquel que asimilaba como desarrollo al crecimiento económico, siendo ahora éste último sólo uno de los componentes de aquél, pero importante porque postula que sin crecimiento económico es casi imposible mantener en el mediano plazo una política social eficiente o alcanzar resultados exitosos y sostenibles en la lucha contra la pobreza, esto sin contar con las dificultades de gobernabilidad que se plantean en los países con estancamiento en su economía. (PNUD, 2001:3) (negrilla mía)

La singularidad del enfoque de desarrollo humano en el actual contexto de globalización radica precisamente, en la consideración a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de todo ser humano, en tanto sujeto y meta del desarrollo. Aspecto de gran significancia, considerando sobre todo, la singularidad del proceso de globalización que organiza la producción, la circulación y el consumo, a escala global y en forma directa, a través de una red de vínculos.

¹¹ Según reza en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el principal mentalizador, tanto del nuevo paradigma como de la idea de editar un Informe sobre Desarrollo Humano, fue el notable economista pakistaní, Mahbub ul Haq, ya fallecido.

Dado que se trata de un contexto informacional, los agentes económicos y sociales (ciudadanos, empresas y las naciones) dependen de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento.

Otro aspecto de similares características, es el ámbito relativo a la dimensión y prospectiva social de las políticas públicas en el campo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC), que han puesto en evidencia su gran capacidad de incrementar el acceso a la información y al conocimiento, a velocidades y extensiones inusitadas, como es el caso de la internet. Esto, considerando que en lo fundamental se trata de introducir nuevas formas de relación entre economía, estado y sociedad en el contexto de la llamada nueva sociedad red.¹² Consecuentemente, es allí precisamente que se tornan relevantes las consideraciones y preocupaciones de la dimensión humana del desarrollo, esto es, “hacer que las TIC¹³ efectivamente trabajen para el desarrollo humano”. (PNUD, 2001: 3)

En el campo de las nuevas tecnologías y el desarrollo humano, el objetivo último de toda la actividad del Estado y de la sociedad civil, de la economía y de las acciones sociales, de la ciencia y de la técnica, de la política, es el mayor bienestar de todas las personas, la ampliación de sus oportunidades, su vida en libertad y en paz, entonces, los resultados de esta revolución tecnológica interesan al desarrollo humano (...). (PNUD, 200: 19)

Al centrar en el ámbito de las políticas públicas las posibilidades y oportunidades que toda persona debe tener, para adquirir conocimientos, ejercer la libertad política, económica y social, así como la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse así mismo y gozar de la garantía de los derechos humanos (no ser objeto de exclusión, ni de discriminación por motivo de etnia, sexo, edad, religión, etc.), ésta ha de consignarse en la potencial generación de acceso efectivo, a la igualdad de oportunidades de

¹² Con la expresión “la Red” en el Informe de Desarrollo Humano, se hace referencia principalmente a internet como la malla mundial de interconexión informativa.

¹³ La sigla TIC, en inglés es ICT y corresponde a information and communication technologies.

desarrollo y por ende, en las consecuencias económicas y sociales encomiables que se esperan de tales medidas.

En suma, si el objetivo de las políticas debe ser -en el actual contexto de globalización que parece ser una tendencia inevitable- el producto de voluntades y decisiones políticas que atiendan las necesidades de todas las personas, las políticas TIC deben ser y constituir por tanto, opciones de acción que garanticen la dimensión social de la globalización. Dimensión enraizada en la historia misma del desarrollo económico y social de la región, que ha dejado un sentir globalizado de inequidad, injusticia y desigualdad tantas veces denunciado; y que, ha ido adquiriendo una magnitud cada vez más amplia y compleja en la medida que están ocurriendo cambios tecnológicos como la llamada revolución digital que ciertamente, está transformando a la humanidad entera.

Parfraseando a Mc Luhan al respecto, la llamada “aldea global” efectivamente parece ser una realidad. Pues el hecho es que hoy por hoy, “no existe lugar distante del globo terráqueo al cual no sea posible acceder mediante las computadoras e Internet. No obstante, esto es en el campo de las potencialidades creadas por el sector de las telecomunicaciones. Pero la realidad demuestra un enorme desbalance tecnológico entre los países, y no sólo referidos a las nuevas TIC.” (PNUD, 2001: 9)

Tanto las potencialidades, cuanto el desbalance tecnológico anotados, son sin lugar a dudas, temas de singular significación y relevancia social, en el cambiante mundo de hoy de la modernización, de la globalización, del desarrollo inusitado de las tecnologías de la info comunicación, de la pensada aldea global vislumbrada por Mc Luhan, del anhelado desarrollo humano sustentable; en cuyo marco, las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC), son advertidas por estudiosos de las ciencias sociales y organismos de desarrollo, como instrumentos materializadores de inclusión social.

Ciertamente esos son temas y materia de central preocupación, considerando que si ello es efectivamente así, las políticas públicas que de allí se desprendan, deberían constituir respuestas destinadas a garantizar la universalidad. Es decir, el acceso no discriminatorio al servicio de Internet, así como a la buena calidad del mismo, junto

con otras nuevas necesidades surgidas a la par de los procesos en curso, pensados, leídos y orientados como la posibilidad de ejercer la noción de derechos, autodeterminación, desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida. Pues todo ello es intrínseco a una reforma social que comporte una equilibrada, verdadera y positiva modernización incluyente y participativa. Lo que dicho en otros términos sería, efectivizar una “agenda integrada de desarrollo, con base en los consensos sobre dimensiones claves de una visión necesariamente integral del proceso crecimiento y prosperidad para todos, una vez establecidos los equilibrios macroeconómicos indispensables para que ese crecimiento sea posible”. (Iglesias, 1993: iii)¹⁴

Caso contrario, continuaremos frente al peligro de manejar ritualmente los principios, objetivos y fines del enfoque de desarrollo humano sustentable antes referidos, convirtiéndolos en mercaderías casi “made in japan”, de fácil adquisición para el buhonerismo intelectual o político que busca compensar sus propios vacíos.

Siendo ese el ámbito de inquietudes en la presente investigación, que también responden a reflexiones prácticas de la vida misma, se acogen los principios y planteamientos del enfoque de desarrollo humano sustentable que tiene plena vigencia y actualidad en los países de América Latina, el Caribe y otros.

3. Gobernabilidad, gobierno y planificación

Dado que en el marco de todo lo anterior, se destaca la necesidad e importancia que tienen las políticas públicas sectoriales centradas en experiencias concretas de reforma y modernización; y, que éstas, son estructuradas en esferas, roles, escenarios y situaciones político institucionales y culturales específicas que atañen a los ámbitos temáticos: de transformación del Estado y fortalecimiento de la democracia; de eficiencia y eficacia

¹⁴ Ver al respecto en Prólogo de Iglesias, Enrique V., Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fernando Zumbado, Director Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en “Reforma Social y Pobreza - Hacia Una Agenda Integrada de Desarrollo”, producida en el marco del Foro del mismo nombre, realizado en la sede del BID en Washington D.C. en febrero de 1993, “que alcanzó amplios consensos sobre dimensiones claves de una visión necesariamente integral del proceso de crecimiento y prosperidad para todos, una vez establecidos los equilibrios macroeconómicos indispensables para que ese crecimiento sea posible”.

de las políticas y de la gestión pública que, en el nivel más amplio, conciernen e involucran a temas como: gobernabilidad; escenarios de alta dirección política; actores técnicos, sociales e institucionales y cultura política entre otros, se aunará la propuesta teórico metodológica de gobernabilidad, gobierno y planificación del método PES.

La sigla PES significa “Planificación Estratégica Situacional” y es de autoría de Carlos Matus. Propuesta que constituye un gran aporte al Desarrollo de las Ciencias y Métodos de gobierno, dedicadas al perfeccionamiento e implementación de herramientas para favorecer a la dirección política de las organizaciones públicas en su capacidad de gobierno.

La propuesta teórica de gobierno y planificación, se nutre por un lado, de las diferentes disciplinas en las que el autor incursionó: las ciencias del lenguaje, la historia, las matemáticas, la física, las ciencias políticas y por el otro, de la profunda reflexión sobre el fracaso de los gobiernos y de los intentos de reforma en América Latina. Constituye un abordaje diferente sobre la necesidad de modernización del aparato público y sobre los criterios sobre los que se debe realizar ese abordaje. (Babino, 2007: 9)

Precisamente, se caracteriza por abordar el problema de la capacidad de gobierno y la modernización del aparato público, sobre lo cual, en palabras del propio autor “hay poca teoría y mucha práctica frustrante (...) [y señala] no conocer una reforma exitosa de la administración pública en América Latina y tampoco ver indicios de corrección, ni en los gobiernos, ni en los organismos internacionales de cooperación técnica.” (Babino, 2007: 13)

Su blanco de ataque son los tecnócratas de la planificación del desarrollo y los políticos tradicionales. Sus teorías explican las frustraciones de y con los gobiernos de turno en el poder, así como la existencia de muy baja capacidad de gobierno en nuestros países. Pues según C. Matus, así lo confirman las investigaciones vinculadas a la

transformación del Estado, el mejoramiento de la gestión pública y las políticas públicas.

Rechaza por igual la política tradicional y el tecnocratismo. Argumenta: que el barbarismo tecnocrático y los intentos de modernización del aparato público, desconocen la existencia de otros actores sociales con intereses propios que interactúan, intervienen e inciden en los resultados o decisiones; que soslayan los escenarios de gran incertidumbre y desestiman la necesidad de viabilizar las propuestas, sean estas políticas públicas, planes nacionales, locales, institucionales, sectoriales u otras previsiones de intervención oficial planificada. De cuyos resultados se esperan precisamente, transformaciones reales, visibles y sostenibles a mediano y largo plazos.

El desarrollo de la propuesta teórico metodológica de la PES, demuestra que en contextos de economías de mercado, la importancia y necesidad de planificar tecno políticamente desde una perspectiva moderna, situacional y social con visión estratégica, es relevante, así como la formación de los actores políticos en materia de gobierno y gobernabilidad, que debiera ser la principal herramienta de trabajo y condición de los gobernantes con estado mayor.

Sitúa su posición en las fronteras del conocimiento sobre las ciencias y técnicas de gobierno. Puntualizando “que lamentablemente no es un tema banal y que en varios países del mundo, la democracia está en peligro por su ineficacia para mostrar resultados y a ese principio de fracaso, no es ajena la confusión sobre planificación, en el contexto y aplicación de las políticas neoliberales en los procesos de modernización de las sociedades latinoamericanas.” (Matus, 2007:19)

Al respecto, se transcriben afirmaciones de Carlos Matus -en entrevista lograda y sistematizada por Franco Huertas- que sintetizan e ilustran copiosamente la propuesta teórica central de su autoría; y, tal cual lo expresa Luis Guillermo Babino, “resulta

esclarecedora tanto para quienes desarrollan tareas en el sector público como para quienes abordan la problemática desde un costado teórico” (Babino, 2007: 15)

Aun cuando el neoliberalismo nos dice que la planificación no sólo es imposible, sino innecesaria si el mercado funciona bien, es una aseveración muy superficial y expresa una confusión tan grande como extendida. Primero, asume que la planificación se refiere sólo a lo económico y compite con el mercado, y segundo, supone en los otros procesos fundamentales de gobierno, tales como el político, las relaciones internacionales de poder, la seguridad nacional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la competitividad económica, el equilibrio ecológico y muchos otros, que existen mecanismos automáticos y eficientes de regulación que hacen innecesaria la planificación o deben ser dejados a la improvisación. Ambos supuestos son falsos para mí - dice Matus- y para cualquier neoliberal ilustrado. En relación con el primer supuesto asegura que hoy ningún economista de prestigio sostiene que el mercado regula bien todo el proceso económico y, menos aún, los aspectos sociales de dicho proceso. El mercado es de vista corta, no resuelve bien los problemas de mediano y largo plazo; es ciego al costo ecológico de los procesos económicos, es sordo a las necesidades de los individuos y sólo reconoce las demandas respaldadas con dinero, el hambre sin ingresos no vale, es deficiente para dar cuenta de las llamadas economías externas, es decir, cuando hay costos o beneficios indirectos, es incapaz de lograr el equilibrio macro económico, opera torpemente cuando en el sistema dominan los monopolios, se cierra la entrada a nuevos competidores y las economías de escala son discontinuas, no puede lidiar con la falta de patriotismo, la corrupción y la deshonestidad, distribuye mal el ingreso nacional y puede hacer más ricos a los ricos a costa de los pobres, etcétera.

(...) Son numerosos los campos en los que el mercado es ineficiente. Así y con todas sus limitaciones, el mercado es una maquinaria maravillosa, insustituible, ágil y sensible a los cambios de la oferta y la demanda. Por eso la planificación no se opone al mercado, sino que lo complementa y corrige en sus deficiencias más protuberantes. Naturalmente, asumo que la planificación opera con inteligencia y tacto, sin desmesura ni torpeza, lo que no ocurre siempre con la planificación tradicional. Todo esto quiere decir que, aun en el limitado campo económico la planificación es necesaria; yo diría indispensable.

En cuanto con el segundo supuesto, es obvia la necesidad de la planificación. Esta se refiere al cálculo que precede y preside la acción en cualquier ámbito del juego social y, en todos los otros ámbitos, no existe el equivalente de la famosa mano invisible del mercado a que aludía Adam Smith. La política, las relaciones de poder internacional, el poder económico liderado por la propiedad de la ciencia y la tecnología, la seguridad nacional y la consideración del ambiente deben ser planificados. El desarrollo económico mismo, como proceso diacrónico que genera relaciones internacionales de poder, también debe ser planificado, porque allí la mano invisible opera en el sentido contrario: da muchas ventajas a los que ya tienen ventajas.

Por consiguiente, la planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico, resuelve el destino del hombre (...) la planificación es vida en cualquier sistema social democrático. Pero para comprender esta afirmación debemos tener la capacidad de distinguir tres modos de planificación: 1) planificar la realidad centrado en el diseño de las reglas del juego social para afinar esas reglas hasta que el sistema opera con eficiencia y eficacia, 2) planificar la estrategia del juego mismo, para anticipar o prever las grandes jugadas marcantes de los resultados futuros, y 3) planificar en detalle y con intento de precisión cuantitativa cada jugada, invadiendo el campo de la creatividad de cada jugador.

Yo creo en los dos primeros modos de planificación. El primero exige equipos de alto nivel constantemente preocupados por mejorar las reglas del juego sin crear condiciones de inestabilidad e inseguridad; exige también un árbitro que aplique las reglas imponiendo las sanciones pertinentes. El segundo modo se preocupa por los posibles desarrollos del juego y requiere formular planes que nos preparen para ellos, anticipando problemas, oportunidades y amenazas (...) El futuro es incierto, complejo y plagado de sorpresas. Pero no veo como eso se relaciona con la imposibilidad de planificación, salvo que se trate de la planificación tradicional y determinística fundamentada en el cálculo de predicción". (Matus, 1993: 11-14)

En suma, desde una perspectiva tecno política de gobierno y planificación del método PES, la propuesta teórica de gobernabilidad permite analizar y determinar importantes implicaciones no sólo para quienes formulan las políticas, sino para los responsables de su ejecución, así como para ilustrar la capacidad de intervención de éstas y otros aspectos del sistema de relaciones político- institucionales y culturales involucrados. Cuestiones que a menudo son soslayadas, pero que deberían ser observadas cuidadosamente para que las decisiones, instrumentos y la gestión pública, se tornen eficientes y eficaces materializadores de cambio, sostenibilidad económica, sustentabilidad socio-ambiental, democracia y gobernabilidad, en pro del desarrollo de los seres humanos. Único activo fijo que tienen los países para desarrollar sus capacidades, potencialidades y respectivas sociedades.

4. Comunicación social y rol de los medios

En el vasto campo de la comunicación social, la relación cultura-comunicación masiva, constituye la referencia mayor en el ámbito de los estudios e investigaciones sociales.

Surge a partir de 1964 a través del Center For Contemporary Cultural Studies de la Universidad de Brighman, ante la alteración de los valores tradicionales de la clase obrera en Inglaterra de la posguerra.

Posteriormente en América Latina, se definen cuatro áreas de análisis: 1) la influencia de la política económica internacional en el desarrollo cultural dependiente; 2) las políticas de los medios de comunicación y, sobre todo, la democratización de la comunicación; 3) la comunicación popular/alternativa como base de la democratización de la comunicación; y 4) el papel de los medios masivos en la transformación de las culturas nacionales.

En el campo de la investigación, éstas son las líneas que van a destacarse, en la relación comunicación y cultura. “Las tres primeras definen un período que va más o menos de 1970 a principios de los 80. Aquí la pauta está dada por la teoría de la dependencia. La cuarta pasa a ser central a partir del final de los 80. El eje de ésta última se basa en las formulaciones de Jesús Martín-Barbero y Néstor García Canclini.” (Escoteguy, 1977: 1)

Al respecto las reflexiones de Martín Barbero y García Canclini son centrales y guardan afinidades. Barbero preconiza que sin perder de vista el lugar que ocupan los medios, la comunicación no se agota en el estudio de éstos en sí mismos; y propone pensar la comunicación como parte constitutiva de las dinámicas culturales y por tanto, debería incluir las prácticas sociales de comunicación (espacios, procesos, actores, situación y mediaciones).

García Canclini, con relación a la constitución de las identidades culturales, introduce el concepto de hibridación para el estudio de fenómenos y procesos contemporáneos. Conexamente, desvirtúa la vinculación rígida de clases sociales con estratos culturales inamovibles, así como el pensarlos como portadores de bienes simbólicos y valores absolutamente definidos y fijos; y en contrapartida, rechaza la vinculación rígida entre identidades culturales y territorios. Esto es, la desterritorialización, debido fundamentalmente al proceso de globalización en tanto escenario de relaciones e interacciones económicas, políticas y culturales que entrañan modificaciones que intervienen y resultan ser definitorias en el campo de las relaciones sociales (mercado-consumidores-estado-ciudadanos).

En palabras de Canclini, “ser ciudadano no tiene sólo que ver con los derechos reconocidos por los aparatos estatales para los que nacieron en un territorio, sino también con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia y hacen que se sientan diferentes los que poseen una misma lengua, formas semejantes de organización y de satisfacción de las necesidades” (Escoteguy, 1977: 3). Concepto que ilustra la importancia de repensar lo cultural, desde una perspectiva multidimensional

caracterizada por los productos de la interacción de y entre los actores, en escenarios contemporáneos de lo político y lo económico, en tanto espacios en permanente movimiento y construcción.

La teoría de Gramsci de la hegemonía, aporta desde la noción de conquista del consentimiento en el marco del juego político. Reconoce la existencia de interacciones y relaciones de intercambio y concesiones entre las culturas populares y la hegemónica; asumiendo que aún cuando afronten ciclos de tensiones o episodios de resistencia, la cultura popular reproduce la concepción de mundo y de vida de las clases hegemónicas.

Stuart Hall¹⁵, con base en articulaciones de algunas categorías de la semiología a la noción marxista de ideología, persiste en la cuestión de la pluralidad determinada socialmente; e identifica tres perspectivas de interpretación sobre las modalidades de recepción de los contenidos de la televisión:

- 1) **Dominante o preferencial**, cuando el sentido del mensaje es decodificado según las referencias de su construcción.
- 2) **Negociada**, cuando el sentido entra en negociación con las condiciones particulares de los receptores.
- 3) **De oposición**, cuando el receptor entiende la propuesta dominante del mensaje pero la interpreta según una estructura de referencia alternativa.

Durante la década de los 80, se definen nuevas modalidades de análisis de los medios. Los estudios de recepción proliferan y la investigación etnográfica, tuvo una creciente aplicación.

¹⁵ La temática de la recepción y de los consumos mediáticos comienzan a llamar la atención de los investigadores de Birmingham; y, se acentúan a partir de la publicación del texto *Encoding and decoding in television discourse* de Stuart Hall publicado en 1973.

Posteriormente (a final de los años 90), a partir de nuevas orientaciones influenciadas por los teóricos franceses Michel de Certeau, Michel Foucault y Pierre Bourdieu, surge la internacionalización de los estudios culturales y el consecuente debilitamiento de los estudios centrados en las categorías “lucha y resistencia”. Lo que en la interpretación de muchos pensadores, fue considerado como el advenimiento de la despolitización de los estudios culturales y a decir de fuentes calificadas, en el incremento de valor a la noción de libertad individual del receptor y en contrapartida, a la reducción de valor a los efectos del orden social.

No obstante, en el campo de los estudios latinoamericanos, la preferencia por la investigación relacionada con el ámbito político es innegable. Por lo que se puede colegir que, sin ser las únicas opciones, la significación de éstas, en el marco de las relaciones, productos y estructuras socio-culturales concernidas, ni han perdido vigencia, ni han dejado de constituir una referencia importante en el contexto de nuestros países.

Pero en la actualidad, también es innegable que la comunicación ha adquirido otras dimensiones como la tecnológica (comercio electrónico, tele trabajo, las comunidades virtuales, la web TV o la ciber educación, el *e-commerce*, *el e-business*, *el e-banking* y otros) e instrumental que atraviesan los ámbitos de la política, la economía, la cultura, la cotidianidad; y se están ubicando en el centro de interés de las organizaciones y vida social moderna.

En términos instrumentales, es importante notar la coexistencia de diversas aplicaciones: en el campo de la edu-comunicación, la comunicación para el desarrollo, comunicación estratégica, comunicación institucional u organizacional, entre otras. Comunicación -que sin ser tal la referencia teórica mayor, en la práctica de su instrumentación, recae en la noción de recepción pasiva- y que a menudo es implementada en el marco de procesos destinados a lograr objetivos predeterminados e inalterables.

En ámbitos tales como: el de las reformas económicas y privatización; de reformas institucionales; de reformas sectoriales y grandes proyectos de infraestructura y otros como: a) represas, b) agua y saneamiento, c) desarrollo dirigido por la comunidad, d) fortalecimiento de organismos públicos u organizaciones no gubernamentales, así como también de organizaciones privadas o mixtas con o sin fines de lucro, etc., son los ámbitos de mayor aplicación, en los que precisamente, se sustantiva la gama instrumental referida. Y en muchas aplicaciones como la comunicación estratégica corporativa, practicada en la actualidad -principalmente en el sector privado- inclusive se emplean parámetros y elementos de Programación Neuro Lingüística (PNL).

Del conjunto de conceptualizaciones que se puedan conocer al respecto, y sin poner el acento en las particularidades que pudieran registrarse, a continuación se citan algunas que, en el marco de la preocupación investigativa, matizan e ilustran el ámbito de aplicaciones referidas y denotan nodos de reflexión y análisis a la vez.

4.1 Comunicación estratégica en reformas económicas y privatización (*World Bank*)

La reforma del sector público y la privatización constituyen una parte significativa de los préstamos y programas de asistencia técnica del Banco Mundial. Tales reformas afectan la relación entre instituciones y ciudadanos, exigiendo de todas las partes un cambio radical en sus creencias y percepciones acerca de la naturaleza de los bienes públicos y del balance entre las responsabilidades del gobierno y las oportunidades para el sector privado. Las reformas demandan un cambio en las responsabilidades y derechos de todos los actores, y llaman a la movilización de funcionarios públicos, ministerios, empresas privadas, círculos académicos, medios de comunicación, empresarios, sindicatos, consumidores, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía, para juntos continuar la reforma. Como consecuencia, la tarea de informar al público e involucrar activamente a los públicos claves en los temas críticos de la reforma se ha vuelto más compleja. La expectativa del público requiere niveles más altos de transparencia y de

responsabilidad de todas las partes involucradas en el proceso de reforma.

Para enfrentar estos retos es necesario diseñar programas de comunicación de dos vías sobre la base de impacto del desarrollo y no de resultados de los proyectos. Esto implica abandonar las tácticas aisladas y usar estrategias a largo plazo. Los programas de comunicación pública no sólo se necesitan para generar apoyo a la reforma económica o la privatización, sino también para promover cambios duraderos en los comportamientos sociales y políticos.

Estos programas están basados en estrategias desarrolladas a través de un proceso que incluye el análisis sociopolítico de grupos objetivo, el desarrollo y prueba inicial de mensajes claves, y el uso de los canales de comunicación más apropiados. En esencia, este proceso implica el análisis de los tipos de partes involucradas que son afectadas por la privatización y de las medidas que pueden ser usadas para obtener su apoyo. Usa toda la gama de canales de comunicación formales e informales disponibles en un país, informando y generando consenso, transmitiendo una visión, haciendo público el progreso obtenido, y creando confianza en el proceso de reforma. Los programas de comunicación pública integrados a todas las fases de desarrollo de un proyecto definen claramente las responsabilidades sobre el diseño y ejecución, los requerimientos presupuestales, y los mecanismos de control continuo para evaluar el impacto de largo plazo del programa. (World Bank et al., 2004)¹⁶

¹⁶ “El Banco Mundial funciona como una cooperativa en la que sus 185 países miembros son accionistas. Esos accionistas están representados por una Junta de Gobernadores, que constituyen los verdaderos encargados de formular las políticas en el seno del Banco. Habitualmente, los Gobernadores son los ministros de hacienda o de desarrollo de los países miembros. Se reúnen una vez al año en las Reuniones Anuales de las Juntas de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Como los Gobernadores sólo se reúnen una vez al año, delegan responsabilidades específicas en 24 Directores Ejecutivos, que trabajan en la sede del Banco. Los cinco principales accionistas -Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido- designan cada uno a un Director Ejecutivo, mientras que el resto de los países miembros están representados por los otros 19 Directores Ejecutivos. El **presidente del Banco Mundial**, encabeza las reuniones de los Directorios Ejecutivos y es el responsable de la administración general del Banco. Por tradición, el Presidente del Banco es un nacional del país accionista principal -Estados Unidos-, que es también quien lo propone como candidato. La Junta de Gobernadores elige al Presidente por un período renovable de cinco años. Los **Directores Ejecutivos** conforman los Directorios Ejecutivos del Banco Mundial. Habitualmente se reúnen al menos dos veces a la semana para repasar las actividades del Banco, en particular la aprobación de préstamos y garantías, las nuevas políticas, el presupuesto administrativo, las estrategias de asistencia a los países y las decisiones financieras y sobre empréstitos. El Banco Mundial realiza sus actividades y operaciones cotidianas bajo la dirección del Presidente, la administración y los funcionarios superiores, así como de los vicepresidentes a cargo de las oficinas regionales, los sectores, las redes y las funciones. Los vicepresidentes son los principales administradores del Banco Mundial.”

4.2 Comunicación estratégica en reformas sectoriales (*World Bank*)¹⁷

La ejecución exitosa de los proyectos de reforma sectorial depende del apoyo y compromiso generado entre las partes claves involucradas. El trabajo de promoción entre los encargados de formular políticas y entre los líderes nacionales, regionales y municipales debe concluir en un entendimiento claro de los beneficios que pueden derivarse del proyecto de reforma sectorial. El uso, en la reforma, de un enfoque centrado en el usuario debe ayudar a los administradores del programa a entender las percepciones, motivaciones y necesidades de varios usuarios/públicos en relación con temas de reforma sectorial. Con este conocimiento, los administradores del programa pueden, entonces, diseñar las medidas de reforma sectorial que satisfagan las expectativas y necesidades del cliente. Con un diseño de intervención apropiada, los administradores del programa necesitarán poner en práctica un programa de comunicación estratégica que logre lo siguiente:

Generar aceptación y apoyo a los objetivos del proyecto de reforma sectorial entre el electorado clave a nivel nacional y local.

Proveer información a los públicos objetivos y los beneficiarios que explique los beneficios y las consecuencias de la reforma del sector.

Capacitar a los proveedores directos de servicios en las herramientas de comunicación que les permita informar, persuadir y motivar a los sectores empobrecidos que acceden a servicios sectoriales. (*World Bank*, 2004)

¹⁷ A efectos de la connotación intrínseca sectorial, la palabra “reformas del sector salud”, fue sustituida por la autora de la presente investigación, por la palabra “reformas sectoriales”, a efectos de connotar en términos genéricos, el ámbito sectorial.

Asistir a la sociedad civil a controlar la ejecución de proyectos proveyendo información sobre las actividades del proyecto, y facilitando el diálogo con agencias de ejecución con trabajo de campo en los temas claves que obstaculizan la aceptación pública y el apoyo al proyecto.

Generar diálogo con profesionales de los medios de comunicación en temas claves de la reforma sectorial, de tal manera que haya un tratamiento equilibrado de las historias en la prensa escrita, la radio y la televisión. (World Bank et al., 2004)

4.3 Comunicación para el desarrollo (*World Bank*)

Comunicación para el desarrollo es la integración de la comunicación estratégica en proyectos de desarrollo.

La comunicación estratégica es una herramienta eficaz que puede contribuir a lograr los objetivos y la sostenibilidad de los resultados de los proyectos de desarrollo. Informar, educar o elevar el nivel de conciencia son ingredientes necesarios de la comunicación, pero no son suficientes para que la gente cambie prácticas y comportamientos establecidos a lo largo de mucho tiempo. La comunicación estratégica busca lograr un cambio en el comportamiento y hacer sostenible el desarrollo alcanzado.

Todo proceso de desarrollo requiere de un cambio en el comportamiento de las partes involucradas. Al respecto, diversas investigaciones indican que los cambios en conocimiento y actitudes no necesariamente resultan en cambio de comportamiento. Para generar cambios en el comportamiento es necesario entender las barreras para el cambio o adopción de nuevas prácticas y la lógica en el comportamiento de la población. No basta con crear conciencia en cuanto a los "beneficios"; es imprescindible entender los obstáculos que enfrenta la gente o los "costos" que ellos creen que se derivarían de tal cambio.

Una comunicación efectiva consiste en difundir información a públicos específicos, escuchar sus necesidades e inquietudes y responder apropiadamente. Ya sea que se esté discutiendo un proyecto específico o un programa de reformas más amplio -desde salud, educación o desarrollo rural hasta desarrollo del sector privado, o reforma financiera o judicial- la idea es construir el mayor consenso posible, mejorando para ello el grado de entendimiento público y promoviendo un diálogo informado entre todas las partes involucradas.

Aquellos programas de comunicación que son bien diseñados, y ejecutados de manera profesional, y que integran en programas de

desarrollo un buen entendimiento de la realidad política local, así como del contexto social cultural, pueden hacer la diferencia entre el éxito o el fracaso de un proyecto. (World Bank et al., 2004)

4.4 Comunicación estratégica en represas y grandes proyectos de infraestructura (*World Bank*)

Las represas, al igual que cualquier proyecto de infraestructura y energía, suelen generar gran controversia y muchas veces originan conflictos sociales. Aquellos que se oponen a este tipo de proyectos casi siempre argumentan que los gobiernos construyen represas sin tomar en cuenta los costos sociales y ambientales de los proyectos, que las decisiones no son transparentes, y que las partes involucradas no tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones.

Por el contrario, aquellos en favor de las represas consideran que sus críticos no entienden y muy frecuentemente subestiman los beneficios de tales obras. Ellos casi siempre son renuentes a procesos participatorios más amplios, a la vez que creen que las decisiones respecto de construir represas son políticas en naturaleza, y como tales deben ser resueltas a través del proceso político. Por lo general, estos conflictos no tienen que ver con las represas en sí mismas, sino más bien con el entendimiento y la percepción de los diferentes actores y de la gestión de todo el proceso. En otras palabras, sobre las formas en las que las sociedades expresan sus opciones y deciden respecto a un proyecto.

La comunicación estratégica puede ayudar a reducir estas diferencias y lograr consenso en diferentes niveles a través de mayor transparencia y participación en el proceso de toma de decisiones. Esto se logra explicando a las partes involucradas cuáles son los costos y beneficios, además de brindarles la oportunidad y los canales para expresar sus respuestas y preocupaciones durante el ciclo del proyecto.

La División de Comunicación para el Desarrollo lidera la incorporación de la comunicación estratégica dentro de los grandes proyectos de infraestructura del Banco Mundial a través de una activa participación en el debate sobre la identificación de diversas opciones, así como brindando asistencia técnica a los diferentes equipos del proyecto en el campo de las comunicaciones. (World Bank et al., 2004)

4.5 Comunicación estratégica para el desarrollo dirigido por la comunidad (World Bank)

El enfoque de Desarrollo Dirigido por la Comunidad (CDD, por sus siglas en inglés) busca movilizar y fortalecer a los sectores empobrecidos para la generación de organizaciones de base sólidas que faciliten el acceso a los procesos democrático y de desarrollo. El CDD es un proceso de complejos cambios voluntarios en el comportamiento que, a través de la aplicación de herramientas y conceptos de comunicación estratégica, se pueden incitar, sostener y reforzar de una manera más efectiva. Las actividades de comunicación ad hoc que normalmente acompañan el inicio de un proyecto pueden despertar una preocupación inicial; sin embargo, no conducen a un cambio en el comportamiento, tampoco tienen un impacto en la generación de un entorno adecuado que le permita a los sectores más pobres de la población, tener mayor capacidad de respuesta para establecer sus propios mecanismos de autoayuda. La comunicación estratégica analiza, desde una perspectiva macro, el entorno sociopolítico y económico que rodea a los beneficiarios de proyectos CDD. Ella usa todas las herramientas de la comunicación formal e informal necesarias para persuadir, desencadenar y sostener cambios de comportamiento en contextos específicos. Asimismo, crea un entorno de soporte al nuevo comportamiento a través del establecimiento de una plataforma para el diálogo horizontal y vertical, que logrará el fortalecimiento y cambio de las organizaciones. (World Bank et al., 2004)

4.6 Comunicación estratégica (CE) y comunicación corporativa (CC)

En cuanto a la relación triangular comunicación-estrategia-corporación, a modo de referencia se registran algunas consideraciones conceptuales que permiten ubicar su función, principalmente en el marco de las corporaciones empresariales auto referenciadas como modernas, atentas a las exigencias del /los mercados y la globalización:

- 1) **TIRONI Asociados:** Planes eficaces, innovadores y fundamentados marcan la diferencia entre una gestión estratégica y una contingente de las comunicaciones (...) sabemos cómo descifrar las claves del entorno, leer la fisonomía de los públicos y facilitar a las instituciones a definir objetivos y metas que las orienten (...). El prestigio, la notoriedad y la credibilidad son parte de los activos de las empresas e instituciones. Gestionamos la reputación corporativa de las empresas ante inversionistas, comunidad, prensa de negocios, grupos de interés y opinión pública. (Tirón y Asociados et al., 2005).

- 2) **Steven Jarris:** Hoy en día, en el campo empresarial, es (y debe ser) impensable que detrás de una gran empresa con excelente imagen en el mercado, no exista un comunicador social corporativo...El tema no es nuevo, pero siempre será novedoso en la medida que en todo el mundo, todos los días, nazcan empresas, pequeñas, grandes, privadas o públicas. Puede ser que muchas de las que se integran al mercado hayan desarrollado un minucioso plan de negocios...en el que se prevé alcanzar la rentabilidad en un horizonte determinado; sin embargo, muy probablemente se toparán con una pared o con un trampolín que no siempre ha sido cuantificado en la hoja de Excel: la Comunicación Corporativa (CC).

Así como surgen, otras tantas empresas con años de tradición en el mercado pueden verse frente a una inentendible situación: el negocio no marcha bien, sus clientes no las prefieren como antes o sus empleados no trabajan con el mismo ímpetu que tiempo atrás (...). Es precisamente ante este tipo de coyunturas cuando toma importancia –y hasta se “descubre”- el quehacer del comunicador corporativo como experto en su área y, sobretodo, como administrador de activos intangibles de la empresa y hasta como generador de utilidades. Específicamente, nos referimos a aquellos activos denominados: identidad, cultura corporativa, reputación e imagen corporativa; los cuales poseen a su vez una cantidad de “sub cuentas” con un valor agregado ignorado por la contabilidad tradicional y que se administran a través de las diferentes herramientas con las que cuenta la CC. (Harris et al: 2005)

- 3) **Ray Kroc:** Entendamos la Comunicación Corporativa como: los procesos de información y comunicación de las empresas, en diversas áreas y con objetivos particulares, que son diseñados para transmitir una imagen estratégica a sus públicos objetivo. Los procesos de información y comunicación de las empresas, en diversas áreas y con objetivos particulares, son diseñados para transmitir una imagen estratégica a sus públicos objetivo.

La CC es una labor compleja que requiere tanto de la base conceptual como de la pragmática, comunicacionalmente hablando, pero también del conocimiento de las buenas y malas prácticas, y de las experiencias corporativas, el liderazgo estratégico, el liderazgo exitoso, las alianzas estratégicas a todo nivel, de la identidad e imagen organizacional”. (Kroc et al., 2005)

- 4) **Robert Greenleaf:** Ante un mundo volátil y que evoluciona aceleradamente gracias a la tecnología, no es extraño que el mercado laboral se enfoque más en los profesionales multidisciplinarios, que en aquellos encasillados en un área con límites draconianamente establecidos. El comunicador corporativo de hoy, si bien su base es la ciencia de la comunicación, se acerca más al rol de un administrador de empresas. De hecho, para enfrentar problemas de comunicación externa, debe tener conocimiento de cuáles son los principales procesos empresariales en su centro de trabajo.

Así mismo, para desarrollar un plan de acción enfocado en las comunicaciones internas, no sólo debe saber de lenguaje, de cómo expresarse para llegarle a su público, sino tener conocimientos de aspectos organizacionales, del entorno legal que pudiera involucrar un conflicto laboral, nociones de psicología y de ética empresarial. Todo ello sin dejar de lado que es un comunicador pero -al fin y al cabo- también es un trabajador más en la empresa, así ocupe un cargo ejecutivo o gerencial. (Greenleaf et al., 2005)

- 5) **Silvio Berlusconi:** Si la empresa no tiene identidad propia, hay que crearla, pero con visión empresarial. La peor identidad que una empresa pueda tener es aquella que no posee, pues da pie a los públicos objetivo (internos o externos) para que se la formen a su libre albedrío o por influencia del último contacto empresa-cliente(...) La identidad tiene como pilares fundamentales la misión y la visión de la empresa (...) Si existe identidad, la empresa en su conjunto sabrá hacia donde va y, a los públicos se les hará más fácil decidir si desean acompañar a la empresa hacia ese destino. El comunicador corporativo tiene que crear la identidad de la empresa. (Berlusconi et al., 2005)
- 6) **Tom Peters:** por naturaleza todo el mundo sabe y puede comunicarse (...). El detalle está en que no todo el mundo sabe comunicarse de la manera correcta. En este sentido, y más aún cuando hablamos de entes tan complejos como lo son las empresas, el comunicador corporativo actúa como facilitador de este proceso: saber qué decir, por qué decirlo, cómo, a quiénes en qué momento transmitirlo. (Peters et al., 2005)
- 7) **William Shakespeare:** una imagen vale más que mil palabras”. Nada más cierto para un comunicador corporativo, entendiendo como imagen el conjunto de impresiones, percepciones, ideas, conceptos y experiencias que los diferentes públicos objetivo se forman de la empresa como resultado del proceso de información y comunicación. La imagen se forma a través de la comunicación pero, para comunicar, tiene que existir una identidad sobre la cual diseñar un plan estratégico del área. Sólo así es que la CC se convierte en una herramienta de gestión empresarial.(...) Una imagen se genera a partir de un gesto, de una actitud, de una palabra, y hasta de un silencio. (Shakespeare et al., 2005)
- 8) **Lair Riveiro:** La comunicación Efectiva: el Poder de la Comunicación Organizacional. Nada ocurre en el universo sin que haya una transacción, y para que así ocurra debe haber una comunicación basada en Programación Neurolingüística (PNL), Design Human Engineering (DHE) y Comunicación e Inteligencia Emocional (IE), que brindan herramientas que permiten mejorar habilidades de comunicación y potencializarla eficazmente para el logro de objetivos personales y laborales en términos de comunicación empresarial, motivación, crecimiento y superación personal. (Riveiro et al., 2005)

La particular percepción y dimensión de tales planteamientos, no es ajena a los temas de reformas sociales, privatización o modernización en las sociedades latinoamericanas. Todos aluden a procesos que entrañan transformaciones e involucran diferentes actores: agentes públicos y privados internacionales y nacionales que influyen e interactúan en la producción de acciones y cambios en todas las esferas del sistema social. Por tanto hay que sopesarlas.

5. Comunicación desde la óptica situacional y estratégica de la acción social interactiva

Ante la presencia de enfoques trans disciplinarios, hay quienes opinan que la cultura, la ciencia y la subjetividad, deben ser vistas desde una óptica multidimensional, transformativa, ante lo cual, las respuestas genéricas han demostrado ser ineficientes.

Patricio Moncayo señala al respecto, que la comunicación, el discurso, las prácticas sociales, el lenguaje no son instrumentos pasivos, sino un medio vital, una construcción activa, y que por tanto, la concepción instrumental de la comunicación, ha sido revisada. Subraya que en ella, los lenguajes, tiempos, discursos, proyectos y prácticas culturales muestran una trama plural, con múltiples ejes problemáticos y remarca sobre la pluralidad de las historias en torno a la complejidad del mundo moderno, ante lo cual, las respuestas no son directas ni estables. Agrega que según Barnett Pearce, exponente del construccionismo social, la coincidencia entre los partidarios del nuevo paradigma acerca de cómo pensar la comunicación está en que “el lenguaje construye el mundo”; y la disidencia está en “la índole de la comunicación, una centrada en el lenguaje y la otra en las actividades como medio constructivo.” (Moncayo, 2001:25) Perspectiva de la que se desprenden las cinco ideas básicas que se citan:

- 1) Nacemos y nos incluimos en pautas de interacción social semejantes a juegos que nosotros no hemos iniciado.
- 2) La accesibilidad a determinados juegos o espacios discursivos, está condicionada a determinados roles ligados al género, ubicación étnica o adscripción a una clase social.
- 3) Las actividades comunicacionales se estructuran “según ciertas reglas de obligatoriedad acerca de lo que debemos o no

debemos hacer”. Nuestra primera tarea es averiguar cómo actuar, cómo proseguir, qué esperar de los demás. Si yo hago tal cosa, ¿de qué manera me responderán? Su respuesta, ¿me permitirá hacer lo que quiero?

- 4) Si queremos entender estos juegos hay que participar en ellos, hay que producir jugadas.
- 5) En nuestra vida siempre jugamos muchos juegos a la vez. (Moncayo, 2001:25)

Sobre esa base, Moncayo formula precisiones referentes al carácter de las acciones que contribuyen a contrastar las perspectivas sobre el pensar a la comunicación, así como a la comprensión de la comunicación desde la óptica situacional y estratégica de la acción social interactiva de Carlos Matus. Perspectiva que por cierto, es intrínseca al desarrollo metodológico de la propuesta teórica de gobernabilidad, gobierno y planificación que permite analizar y determinar importantes implicaciones para quienes formulan y ejecutan las políticas, así como otros aspectos del sistema de relaciones político- institucionales y culturales involucrados, conforme se revisó y anunció en la sección intitulada Gobernabilidad, gobierno y planificación del presente capítulo.

En esa línea y a efectos de precisar las distinciones y coincidencias registradas en las puntualizaciones formuladas por Moncayo ya referidas, se extracta que:

- Habermas, distingue entre acción instrumental, acción estratégica y acción comunicativa.
- A las acciones orientadas al éxito, las llama instrumentales, coincidiendo con C. Matus de que no son interactivas. Y a las acciones estratégicas, las diferencia de las anteriores por pertenecer al ámbito interactivo entre actores con capacidad para hacer elecciones racionales.
- Por acción comunicativa, Habermas entiende una interacción simbólicamente mediada, cuando las acciones de los actores participantes no quedan coordinadas a través de cálculos egocéntricos, de intereses, sino a través del entendimiento. (Habermas, 1997, p.385).
- Las interacciones sociales, según Carlos Matus, se pueden clasificar en acción social interactiva y acción social no interactiva. Distinción

fundamental para no confundir la teoría del comportamiento con la teoría de la acción estratégica. En la primera, sólo es posible identificar agentes que se comportan de una manera predecible en función de determinados estímulos. Dentro de la acción social no interactiva, Matus ubica a la acción instrumental, la acción comportamiento y la acción informativa”. Y basándose en la tipología de la acción estratégica de Habermas, la ubica en la acción social interactiva y dentro de ella distingue la acción estratégica conflictiva-cooperativa y la acción comunicativa (Carlos Matus, 1989, p. 103).

- La acción social se desarrolla, dentro de procesos sociales conflictivos y procesos sociales cooperativos. Se ubica en el plano de la intersubjetividad, en el que interactúan sujetos capaces de lenguaje y acción, entre quienes no siempre existe una distribución simétrica de las oportunidades de elegir y ejecutar actos de habla.
- La relación entre razón e historia también tiene una concreción comunicacional. Advierte también una íntima relación entre una situación ideal de habla y el desarrollo de procesos de formación y de experiencia que sólo son accesibles a los grupos sociales en determinadas situaciones. Perspectiva en la que la acción comunicativa no puede estar disociada de la acción social en su sentido más amplio.
- La acción estratégica supone una interacción entre sujetos que actúan como proponentes u oponentes de determinadas opciones, razones, metas y objetivos perseguidos. El propósito de los actores es influir o cambiar la decisión de los oponentes; y, esto puede producirse en el marco de procesos cooperativos, conflictivos o mixtos. (Moncayo, 2001: 26-30)¹⁸

Del conjunto de reseñas teórico conceptuales y metodológicas, así como las precisiones hasta aquí referidas a la comunicación con fines comparativos, sin poner el acento en las particulares diferencias o en las diversas formas y aplicaciones instrumentales, o en las profundas consideraciones que expresan el carácter científico de la comunicación en el vasto campo de la investigación social aplicada, pero tampoco soslayarlas o desconocerlas, se puede inferir la existencia de un común denominador. Esto es, la comunicación como parte consustancial a toda acción humana y eje articulador, dinamizador o movilizador de la multiplicidad de procesos sociales u organizacionales que se producen y desarrollan en el sistema social y en los subsistemas contenidos en él.

¹⁸ Extractos sumarios con base en compendio elaborado por Patricio Moncayo en “Comprensión de la Comunicación”.

En suma -en términos del objeto de la presente investigación- en lo atinente a comunicación social y rol de los medios, permitirán analizar y determinar importantes implicaciones no sólo respecto a quienes toman las decisiones o formulan las políticas como se ha dicho, sino también para los responsables de su ejecución o materialización; así como para ilustrar la capacidad de intervención de éstas y otros aspectos del sistema de relaciones político-institucionales y culturales involucrados, que parte de la realidad como lo situacional y visualiza interpretativamente lo estratégico de la comunicación-social interactiva.

CAPITULO II

MODERNIZACIÓN EN EL ECUADOR: ESCENARIO DE REFORMAS Y DISQUISICIÓN DE POLÍTICAS

Para abordar en términos ulteriores el ámbito concerniente a las políticas, sobre nuevas tecnologías de la información y comunicación aunadas al desarrollo, es necesario contextualizar desde una perspectiva integral, el proceso de modernización ecuatoriano. Pues constituye la política mayor en la que se inscribe articuladamente el sector telecomunicaciones y que, desde su especificidad, constituye la estructura tecnológica de internet.

En ese sentido, en el presente capítulo se da cuenta del aspecto histórico-político y jurídico institucional que configura el marco de la modernización en el Ecuador y, se sitúa el ámbito sectorial concernido.

1. Modernización: antecedentes, origen, principios, alcance y previsiones

1.1 Crisis, pobreza y reforma económica

Crisis, pobreza y reforma van de la mano. Tal como ha sido ampliamente difundido, América Latina experimentó durante la década de los ochenta, la peor crisis de la historia -caracterizada por el estancamiento económico y las altas tasas de inflación- cuyas causas han sido exhaustivamente analizadas, e interpretadas por diversos estudiosos del desarrollo y por organismos del concierto internacional como: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE, entre otros, que han alcanzado el denominado consenso post Washington, respecto a la necesidad de redefinir el papel del Estado.

El llamado consenso o enfoque de Washington tomó fuerza a partir de la crisis de los países latinoamericanos -durante la década de los ochenta- cuya naturaleza y las reformas necesarias para superarla, ciertamente, han alcanzado el denominado consenso, tanto en Washington como en los países desarrollados de la OCDE.

Este “enfoque” de Washington para la crisis de América Latina viene definiéndose y solidificándose a lo largo de los años 80(...) John Williamson (1990), un preeminente economista del Institute for International Economics, escribió un artículo, que sirvió de base para un seminario internacional y para la publicación de un libro, en el cual definió lo que llamó “consenso de Washington”. Tal vez la expresión “consenso” sea demasiado fuerte. Pero el hecho es que existe en Washington, y de forma más amplia en los países desarrollados de la OCDE, una especie de consenso sobre la naturaleza de la crisis latinoamericana y sobre las reformas que son necesarias para superarla. (Bresser, 1991: 7)

La apertura, la competitividad, el equilibrio macroeconómico, el libre mercado y los programas sociales orientados hacia los sectores más pobres de la sociedad, definieron el carácter de las políticas para enfrentar las principales causas de la crisis de los países latinoamericanos, que fueron identificadas por: a) excesivo crecimiento del Estado (proteccionismo, modelo de sustitución de importaciones, requiación de empresas estatales ineficientes y excesivamente numerosas), y b) populismo económico incapaz de controlar el déficit público, las demandas salariales en los sectores privado y público.

Conexasmente, los cuestionamientos formulados desde la perspectiva de la Crisis Fiscal que se citan enseguida, han sido de singular importancia tanto para profundizar en la identificación de causas y explicación de las mismas, cuanto para dimensionar los ámbitos y alcance de las reformas propuestas:

¿Será posible una explicación simplemente en el populismo de los políticos y en el exceso de intervención del Estado? o adicional y alternativamente ¿es preciso reconocer una crisis fiscal de los Estados Latinoamericanos? (...) ¿qué hacer para superar la crisis?, o ¿será suficiente estabilizar la economía para retomar la senda de crecimiento de forma automática? o ¿es suficiente con estabilizar y liberalizar?, o ¿será necesario además, recuperar la capacidad de ahorro del Estado?. (Bresser, 1991: 13)

En contraste con los planteamientos de reforma del Consenso de Washington, las observaciones de la perspectiva de la crisis fiscal, señalan que: a) no dice nada respecto de la deuda externa o pública; b) no tiene carácter histórico; c) no sitúa la intervención del Estado y el populismo económico en un plano histórico, sugiriendo implícitamente que estos problemas fueron siempre, históricamente causas de la crisis; y d) sugiere finalmente que, es suficiente estabilizar la economía, liberalizarla y privatizarla para que los países tomen la senda del desarrollo. “Pero las evidencias no avalan tal hipótesis. Los casos de de Bolivia y México (...) que lograron estabilizarse y que emprendieron en las reformas liberalizantes, no retomaron el crecimiento. Esta situación [creó] un claro malestar en Washington. La razón del malestar es evidente: el estancamiento posterior a la puesta en práctica de las reformas pone en tela de juicio el “enfoque” de Washington, al mismo tiempo que confirma el “enfoque” de la crisis fiscal” (Bresser, 1991: 14)

Consecuentemente, la crisis latinoamericana vista desde la perspectiva de la crisis fiscal, es atribuida taxativamente a las siguientes causas: a) déficit público; b) ahorro público negativo o muy reducido; c) deuda pública externa e interna excesivamente grande; d) falta de crédito de Estado, expresada en su incapacidad de constituir una deuda pública interna voluntaria o en el plazo excesivamente corto de esa deuda (el overnight brasileño)¹⁹; e) falta de credibilidad de los gobiernos (que no debe ser confundida con

¹⁹ Al respecto es ilustrativo el artículo intitulado Brasil: un obstáculo tras otro para el crecimiento de autoría de Jonathan Wheatley, publicado en la Revista Business Week, señalando que el mandatario brasileño Luiz Inácio Lula da Silva -después de 8 meses en el poder- ha ganado la aprobación del Congreso para las controversiales reformas tributarias y de pensiones, que su antecesor no pudo concretar. Ahora, da Silva enfrenta el mayor reto: revivir la economía de su país.

la falta de crédito del Estado); f) el atraso en abandonar la estrategia de sustitución de importaciones y adoptar una estrategia orientada hacia las exportaciones. Y en contrapartida, propone: 1) promover la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y de la adopción de políticas ortodoxas en las que el mercado desempeñe el papel fundamental y drástica reducción del estado; 2) estabilización y ajuste fiscal; 3) el ahorro público revestido de importancia estratégica fundamental, especialmente si se adopta un concepto amplio de inversión pública.

En tal sentido, sin estar en desacuerdo -el enfoque de la crisis fiscal- con las propuestas de reformas del Consenso de Washington, el contraste está -en resumen- en el énfasis que pone al señalar que los esfuerzos en materia de ajuste fiscal deberían ser mayores y adoptar una posición igualmente crítica del populismo económico, bajo la premisa de que es imposible estabilizar sin incurrir en costos. Que los esfuerzos deben ser una recompensa; y que las iniciativas de estabilización deben ir acompañadas de medidas que “ataquen directo al corazón” de la crisis fiscal, que son las elevadísimas deudas públicas interna y externa. (Bresser, 1991:14)

Los planteamientos del Consenso de Washington y de la Crisis Fiscal hasta aquí referidos, identifican y explican las causas de las crisis y las propuestas de reformas que configuran el marco de decisiones y acciones que fueran calificadas como “en parte complementarias y en parte alternativas”, toda vez que permiten advertir, no sólo la

Esta cayó en recesión en la primera mitad del año, por lo que muchos economistas vaticinan apenas un 1% de crecimiento. Los grupos económicos y movimientos de trabajadores han estado presionando por los recortes de las tasas de interés desde que el nuevo gobierno asumió el poder. A mitad de año, el banco central de Brasil subió la tasa overnight en un esfuerzo por ganarle a la inflación que llegó a 17,2% en mayo. Esta cifra ha bajado un poco (15% en agosto) y se espera que continúe la tendencia. En respuesta el banco central ha bajado las tasas de 26,5% a 22%. Pese a todo, los costos de los créditos en Brasil permanecen demasiado altos, a lo que se suma la erosión del poder adquisitivo de los ciudadanos. El ingreso de los trabajadores cayó en un alarmante 16,4% a finales de julio, de acuerdo con algunas cifras suministradas por el gobierno. Incluso si las tasas mantienen su descenso, los consumidores no se podrán contar como factor de impulso de la economía por lo menos en algún tiempo. Los impuestos son otro obstáculo para el crecimiento. La carga impositiva de Brasil está entre las más altas del mundo. Las reformas aprobadas por el Congreso podrían simplificar el sistema tributario pero no necesariamente reducirían la carga. Esto sólo sería posible si las tasas de interés caen todavía más y el gobierno puede mantener el gasto, reduciendo así la cantidad de dinero necesaria para pagar sus propias deudas. Por ahora, la economía de Brasil va sin rumbo fijo. (Wheatley, 2003: resumen s/n. Pág.)

identidad de las reformas económicas y políticas implementadas en toda América Latina, sino también la articulación de las mismas con la dimensión de lo social.

1.2 Crisis, pobreza y reforma social

Desigualdad extrema y pobreza crítica constituyen el denominador común de la situación y condición económica y social de los países de la región latinoamericana, derivadas del impacto de la denominada década pérdida de los ochenta. Contexto en el que las políticas de ajuste económico, fueran reconocidas como ineludibles e imprescindibles.

En palabras de Enrique B., Iglesias, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) las medidas de ajuste económico “han debido transitar por vertientes que suelen tener también componentes sociales regresivos que alimentan la creciente demanda social en el campo económico y político de América Latina (...) y que tiene que ver con imperativos de distinta índole”. (Iglesias, 1993:1)

El primer imperativo -de tipo ético- se refiere al hecho de que habiendo llegado a importantes niveles de desarrollo económico, la región no debe continuar siendo un punto de referencia de extrema desigualdad y pobreza crítica.

El segundo -de tipo social- expresa el carácter histórico del desarrollo económico y social de la región.

El tercero -de tipo económico- referido a la necesaria e inevitable transformación económica que persigue la estabilidad y la modernización de las estructuras productivas, para estar a tono con la dinámica que exigen los nuevos tiempos, la sociedad y la economía.

El cuarto –de carácter político- que reclama una creciente consciencia de los gobiernos para atender los problemas sociales, frente al “peligroso detonante” que constituye la situación social de América Latina para la estabilidad socio política y la democracia, llamadas a apuntalar los resultados de las reformas económicas.

A la par de tales premisas, el argumento mayor está en que la reforma económica requiere tanto de la reforma social, como la reforma social de la económica, remarcando la crucial importancia de mejorar la calidad de nuestros recursos humanos, incorporar la ciencia y la tecnología, modernizar la capacidad de entrar en los campos sofisticados de la producción. Caso contrario, se estaría condenando a la región latinoamericana a continuar al margen del progreso económico y social del mundo.

Precisamente, Reforma Social y Pobreza: Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo (1993), constituyó el tema de convocatoria para el Foro internacional organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²⁰, efectuado en el marco de precisiones efectuadas por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y Director Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

“la creciente preocupación de que, a pesar de la mejoría observada en los indicadores macroeconómicos, la situación de pobreza y deterioro de las condiciones sociales de la población de América Latina y el Caribe persisten. De allí que la problemática social emerge como el tema central en la agenda de desarrollo de nuestros países. Diferentes actores públicos y privados, nacionales e internacionales, responsables del diseño y ejecución de estrategias, programas y políticas orientadas hacia la transformación y desarrollo de la región fueron consultados (...) alcanzando un amplio consenso sobre dimensiones claves de

²⁰ Realizado en la Sede del BID en Washington D. C, entre el 10 y 13 de febrero de 1993. **“Al foro concurrieron 400 personas entre Ministros de las áreas económicas y social, altos funcionarios gubernamentales, especialistas, representantes de agencias internacionales, y una vasta y plural representación de la sociedad civil integrada por sindicalistas, religiosos, académicos y dirigentes de organizaciones no gubernamentales. Fue un evento amplio de consulta y reflexión entre los diferentes actores públicos y privados, nacionales e internacionales, responsables del diseño y ejecución de estrategias, programas y políticas orientadas hacia la transformación y desarrollo de la región.”** (Iglesias, 1993: iii). (negrilla mía)

una visión necesariamente integral del proceso de crecimiento y prosperidad para todos, una vez establecidos los equilibrios macroeconómicos indispensables para que ese crecimiento sea posible” (Iglesias, 1993: iii)

En ese escenario de cambios, reformas económicas, reformas sociales y los llamados consensos destinados a enfrentar la mayor crisis de la historia, superarla y avanzar hacia el desarrollo social de la región, los gobiernos son sin lugar a dudas, identificados como los principales actores políticos responsables de enrumbar y apuntalar tales procesos de desarrollo. Sin embargo, la tarea concierne, involucra y compromete a los actores del sector privado y de la sociedad civil tanto en la formulación de políticas que sobrepasen los períodos gubernamentales, cuanto en la aplicación de las mismas.

Los principios de equidad, igualdad de oportunidades y amplia participación de la sociedad civil deberían constituir elementos articuladores de las políticas en un marco de gobernabilidad, lo que en palabras de Fernando Zumbado es, “hacer convergentes las prácticas humanas, es contribuir a que nuevos caminos puedan ser válidos entrelazando la actividad política con la sociedad civil para resolver los problemas más sentidos” (Zumbado, 1993: 3).

En suma, las reformas tanto económicas como sociales, han definido el carácter de las políticas y estrategias que progresivamente, fueran reconocidas como los cursos de acción más apropiados par enfrentar la pobreza y propiciar el desarrollo humano sustentable.²¹ Como se sabe, éste enfoque recoge las aspiraciones de la gente, identificándola como ciudadanas y ciudadanos; procura promover su participación en el marco de deberes y derechos; rechaza la exclusión y se propone ampliar el marco de oportunidades para todas las personas; e impulsa el mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través del acceso a una vida saludable, educación, conocimiento, generación de ingresos necesarios individuales y familiares, goce de paz y libertad, convivencia en democracia y ejercicio de los derechos en el marco de una equitativa y correcta administración de justicia; y concomitantemente, demanda buenas prácticas de

²¹ Mahbub ul Haq es su principal mentalizador, “el paradigma del desarrollo humano es considerado como el más holístico modelo de desarrollo que existe en la actualidad. Abarca todos los temas del desarrollo. En el actual contexto de globalización, ha sido introducido a comienzos de la década de los noventa por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2001: 3).

gobierno, transparencia en las acciones de las autoridades gubernamentales y exige responsabilidad sobre sus decisiones y acciones, que es precisamente, por lo que ha sido y es, considerado, como una nueva forma de concepcion y evaluar el desarrollo.

En ese camino, la centroderecha pragmática y, más ampliamente, las elites internacionales, adoptaron la tesis de la reforma o de la reconstrucción del Estado. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo pusieron los créditos para la reforma del Estado en los casos prioritarios. Las Naciones Unidas promovieron una asamblea general resumida sobre la administración pública y, muchos países crearon ministerios o comisiones de alto nivel encargados de la reforma del Estado. Precisamente, el Informe sobre el desarrollo mundial de 1997 tenía originalmente por título "La reconstrucción del Estado". Así, la reforma del Estado se transformó en el lema del decenio de los noventa, sustituyendo al de los años 80: del ajuste estructural.

2. Características situacionales de la modernización en el Ecuador

La modernización en el Ecuador, es un proceso de compleja y conflictiva articulación entre reforma económica, reforma social, democracia, nuevos roles y funciones del Estado y la sociedad civil, así como entre la necesidad y posibilidad de estructurar políticas de estado que superen las preexistentes.

Su alcance y previsiones en términos de la economía política internacional y nacional, nos remiten al conjunto de relaciones, condiciones, decisiones y acciones político institucionales que han sido determinantes en los diferentes momentos del proceso, así como a las prácticas políticas y socio culturales implicadas.

En el marco de las reformas propuestas en el concierto internacional, privatización y liberalización constituyeron parte sustancial de esa reforma, de la misma manera que la disciplina fiscal y la recuperación de la capacidad de ahorro, en prevision de que el lograrlo, le significaría al Estado Ecuatoriano, restituir su capacidad de formular e

implementar políticas económicas y sociales, así como elevar sus niveles de eficiencia y eficaz intervención.

En esos términos, la reforma del Estado Ecuatoriano implicaba la superación de la crisis fiscal, redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social, pero también una profunda reforma de la administración pública.

En el Ecuador, tal proceso fue abanderado por los actores y decisores de las fracciones políticas dominantes (neo liberales) y tecnócratas de otras tendencias que interactuaban en las elites políticas; y, posteriormente, impulsado desde ciertas instancias de los poderes del Estado. Principalmente el poder ejecutivo y el poder legislativo, que en el marco de sus atribuciones y competencias, tenían la capacidad de liderar el proceso, definir políticas, reformular y aprobar leyes que habrían de viabilizar las acciones liadas a los principios y factores conducentes a la modernización. Pues así lo confirman los datos oficiales y hechos históricos que se abordan en el marco de una síntesis sobre el tema.

2.1 La modernización en su faceta inicial

La fase inicial de la modernización, estuvo abanderada por Fundación Ecuador. Organismo no gubernamental de la sociedad ecuatoriana, que actuó en el marco la normativa y premisas que se registran enseguida:

Fundación Ecuador es (...) oficialmente instituida mediante Decreto Ejecutivo N.2573 del 27 de septiembre de 1991, fue creada por un grupo de empresarios y profesionales de diferentes regiones del país, con el propósito de formar una institución que sin tener fines políticos privilegia el concepto de economía de mercado, el fomento a las exportaciones y a la inversión y a las reformas necesarias para la modernización del Estado, y de esa manera, conseguir una elevación del estándar de vida del habitante ecuatoriano”. (Fundación Ecuador et al., 1992)

Según reza en su declaratoria de misión y visión que a continuación se transcriben; y, que fuera anunciada en su presentación pública realizada en la ciudad de Guayaquil en agosto 21 de 1992, actuaron y ejercieron los siguientes roles:

- a) Orienta y promueve el diálogo entre ecuatorianos, conducente al mejoramiento de su calidad de vida, interactúa con instituciones nacionales e internacionales del sector público y privado, formula políticas económicas y sociales, provee asistencia técnica y ejecuta proyectos; y,

- b) será una institución autónoma, con una membresía de líderes empresariales comprometidos, con talento humano, independiente de ideologías, que maneje procesos de calidad, financieramente sólida; con reconocimiento nacional e internacional, con capacidad de ejecución de proyectos asociados al desarrollo, cambio y modernización del Ecuador, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida del **habitante ecuatoriano**.”²² (F. Ecuador et al., 1992)

Así mismo y según su propia fuente de información organizacional se conoce que:

En una primera etapa Fundación Ecuador (FE) serviría, además, de enlace entre los sectores público y privado, como foro para la discusión y elaboración de reformas legales necesarias y formulación de estrategias para el cumplimiento de los fines anteriormente mencionados. Y en una segunda etapa, buscaría investigar y transmitir al país los elementos necesarios para que adquiriera un desarrollo sustentable, privilegiando los proyectos sociales de educación, salud, vivienda y bienestar social y el respeto y preservación del medio ambiente. (F. Ecuador et al., 1992)

A decir de la información publicada por la misma Fundación Ecuador, se conoce textualmente que:

tales planteamientos fueron acogidos por destacadas personalidades, y encontró magnífica predisposición de apoyo por parte de la Agencia

²² Llama la atención el término habitante ecuatoriano, toda vez que denota la noción o concepto de habitar un lugar o territorio; y a la vez, connota la ausencia conceptual de ciudadanía que, en lo fundamental, significa ser sujeto social con derechos y deberes desde el momento de su nacimiento.

Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), cuyos directivos en Ecuador demostraron su interés en colaborar con la naciente institución, habiendo existido -agregan- desde el primer momento una transparente, eficaz y respetuosa relación, permitiéndole en poco tiempo interactuar con todos los estamentos. (F. Ecuador et al., 1992)

El contenido y alcance de tales previsiones, hace evidente por una parte, el marco de relaciones y decisiones entre actores político-empresariales y público-institucionales auto identificados como personalidades destacadas, poseedores del conocimiento, gestores del cambio y la modernización, así como garantes de la consecución de fines sociales. Pretensiones por cierto, poco modestas y subrogativas de funciones estatales, toda vez que se trata nada más y nada menos que, de sustituir concentradamente roles y funciones de varias instituciones del Estado, en manos de un organismo no gubernamental creado para oficiar acciones y funciones de planificación, legislación, ejecución y evaluación para adelantar las finalidades previstas.

De otra parte, ello habría de constituir -en primera instancia- la respuesta esperada ante los problemas de excesivo burocratismo gubernamental, ineficiencia e ineficacia de las instituciones públicas nacionales, así como respecto a la necesidad de liderazgo político. Es decir, en tanto constituía foco de interés para los actores concernidos, frente a una necesidad que requería alcanzar demanda política.

Puede colegirse que localmente para entonces (faceta inicial de la modernización), entre los actores involucrados no sólo se contaban empresarios, sino también, tecnócratas posicionados y/o políticos allegados, o con acceso y capacidad de influir en las decisiones políticas del poder central y la voluntad política del gobierno de turno del Ex Presidente Rodrigo Borja Cevallos, Máximo Dirigente del Partido Izquierda Democrática (ID), cuyo mandato concluyó en 1992. Hecho que por cierto, ha sido poco difundido y muy poco conocido por la sociedad ecuatoriana. Lo que sin ninguna duda fue determinante para que se le adjudicara el peso de tales responsabilidades -en

términos de mentalizadores, de ejecutores del proceso y sobre los resultados- al gobierno que le sucediera inmediatamente en el poder.

2.2 El desarrollo político del proceso de modernización

A partir de agosto de 1992, con el advenimiento del Gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén y el Economista Alberto Dahik, Presidente y Vicepresidente Constitucionales de la República del Ecuador (elegidos por votación democrática para el período 1992-1996), las políticas internacionales en materia de reformas del estado antes referidas, constituyeron el basamento de la llamada modernización del Estado Ecuatoriano. Fueron instituidas oficialmente como política pública, llegando a posicionarse como medidas rectoras de la actuación de las instancias gubernamentales del sector público y ser, de absoluto interés del sector privado.

En apego al enfoque neoliberal, este gobierno anunció -en términos económicos- luchar contra la inflación en pro de alcanzar la estabilidad económica. Buscó otorgar libertad al mercado y a la tendencia autorreguladora de la sociedad. Formuló críticas al exceso de burocracia, a la descontrolada expansión del gasto fiscal, a la estatización, así como al bloqueo y asfixia provocados a la sociedad por parte del Estado, contraponiendo la relación público-privado como el eje central de la cuestión. Aspecto este último que fue ampliamente difundido y fuertemente posicionado a través de los medios de comunicación; y que, debió ser librado en medio de la renuencia, rechazo y disputa entre los grupos políticos y sociales (dirigentes políticos y militantes de la izquierda, gremiales, estudiantiles) opositores de las medidas neoliberales, que se consideraban representantes y garantes de los intereses de los sectores populares y la mayoría de los ecuatorianos.

Pero tal situación, puso en evidencia la complejidad del juego social por una parte y por otra, colocó a los actores políticos del gobierno, frente al desafío de gobernabilidad.

Indefectiblemente y en lo fundamental, significaba demostrar que los resultados de su gestión, efectivamente los convertiría en garantes oficiales de la democracia y el estado social de bienestar. Es decir, a partir del funcionamiento del Estado en relación e interacción con otros actores públicos y privados, respecto a su proyecto político y su gestión.

Parafraseando a Carlos Matus a ese respecto, su concepción viene a ser reveladora e ilustrativa de la complejidad y envergadura de tal aseveración:

Lo que importa de un gobierno son sus resultados. Los resultados que la gente ilusiona, a pesar de su frustración reiterada con la política y los políticos. El gobierno empeña su palabra que valida con su cumplimiento y el país evalúa por sus resultados. Los resultados son los que encumbran o hunden a un gobierno. Pueden concomitar o distar con lo prometido, y lo prometido puede contrariar los deseos mayoritarios de la población. En América Latina ésta es una historia de desengaños y sueños tronchados. Nuestra democracia es débil y marcada por una tradición de promesas incumplidas. O lo que es peor, a veces, con resultados que apuntan en dirección opuesta a las metas. No se trata de metas fáciles. No son logros que se alcanzan por el simple impacto inexorable de una relación causa-efecto. El resultado no es seguro como en la física o la química determinista. En el juego social no existen tales relaciones mecánicas, precisas y ciertas. Los resultados deben alcanzarse en un medio resistente, generalmente adverso y nebuloso. Gobernar para cambiar las cosas es navegar contra corriente”. (Matus, 2007: 17)²³

Conexamente, la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia del Estado requería del fortalecimiento de su estructura por doble vía. Por un lado, la reducción de su tamaño y redefinición de los ámbitos de decisión en el poder central y demás niveles político-institucional y territorial. Lo que a su vez presuponía, el contar con cuadros de alta dirección, es decir, elites políticas con liderazgo y capacidad para tomar las decisiones económicas, políticas y administrativas requeridas, contando con una burocracia altamente tecnificada y comprometida.

²³ Carlos Matus escribe la obra *Los Tres Cinturones de Gobierno*, a mediados de la década de los noventa y se puede apreciar la lucidez del autor en relación al foco de atención sobre lo que el llama “el barbarismo tecnocrático” en los intentos de modernizar el aparato público. (Babino, 2007: 14)

Por otro lado -las anunciadas políticas en su conjunto- requerían de un marco jurídico institucional que las respalden y a la vez, otorguen viabilidad política para su correspondiente implementación e institucionalización, en y durante el período de gobierno actuante y los que se sucedieran. De allí que en materia jurídica, se adelantaron reformas y modificaciones legales no sólo coyunturales, sino que taxativa e implícitamente, se instauraron procesos reformativos de mayor envergadura y alcance. Creando con ello, condiciones jurídicas necesarias para la modernización e implicada inserción de la economía nacional en la economía mundial.

Sin embargo, es relevante mencionar las características de la profunda crisis política y consecuente inestabilidad democrática que marcaron el acontecer de la vida nacional en la segunda mitad del período 1992-2003. Pues si bien el Gobierno de Durán Ballén y Alberto Dahik del Partido Unión Republicana (PUR) iniciaron el mandato en 1992 y concluyeron en 1996, es decir, en los términos previstos en la Constitución Nacional, le sucedió el gobierno de Abdalá Bucaram Ortiz del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y Rosalía Arteaga del Movimiento Independiente Rosalía Arteaga (MIRA) que inició su mandato en 1996 y que fue defenestrado en 1997.²⁴

Sobrevino el gobierno interino de Fabián Alarcón (1997-1998), quien al momento de producirse el nombramiento de Presidente del Ecuador, ostentaba la Primera Magistratura del Congreso Nacional. A ello se suma la reforma constitucional de 1998 que expidió una nueva carta política. Y en seguida, el gobierno de Yamil Mahuad del Partido Democracia Popular (DP) quien asumió el poder en 1998 y a mitad de su mandato (21-01-2000) también fue derrocado y destituido por el Congreso Nacional. Asumiendo la primera magistratura su binomio Gustavo Noboa Bejarano (independiente y en ese entonces Vicepresidente de la República) mediante sucesión constitucional para el período 2000-2003.

²⁴ El Gobierno de Abdalá Bucaram Ortiz, fue derrocado por golpe de estado en 1997. La Vicepresidenta de la República le sucedió en el poder únicamente por pocas horas, es decir, mientras el Congreso Nacional Ecuatoriano - aduciendo la existencia de un vacío constitucional- pactaba el interinazgo de Fabián Alarcón, quien fuera nombrado por el poder legislativo, el nuevo Presidente de la República del Ecuador.

Seguidamente Lucio Gutiérrez Borbúa del Partido Sociedad Patriótica (PSP) conjuntamente con Alfredo Palacio (Independiente), luego de haber sido elegidos por votación democrática y popular, asumieron el mando gubernamental -en alianza con el Movimiento Pachacutik- en enero de 2003.²⁵ Pero éste gobierno, al igual que los anteriores, también fue defenestrado. El 25 de abril de 2005 el Congreso Nacional destituyó a Gutiérrez de la Presidencia de la República y en su reemplazo, el Congreso Nacional, procedió a posesionar al Vicepresidente en funciones.

Tales hechos pusieron en escena y evidencia pública, la recurrente actuación de los actores políticos principales²⁶ que, rayando en la corrupción, indefectiblemente y sin excepción, marcaron el desprestigio de los partidos políticos y la volatilidad del sistema de partidos. Lo que en términos de Simón Pachano “expresa ausencia de vinculaciones fuertes entre el electorado y los partidos, así como lealtades muy débiles o incluso prácticamente inexistentes dentro de éstos.” (Pachano, 2002: 78). Al mismo tiempo que exacerbaron la desconfianza y animadversión ya existente en la población, respecto no sólo de los políticos, sino también de la política.

A este respecto de la volatilidad -según cita textual resumida por Pachano- “a criterio de Alexandra Vela del Movimiento Patria Solidaria (ex militante de la DP y funcionaria del Gobierno del Ex Presidente Yamil Mahuad en el Palacio de Carondelet)”, señala lo que sigue:

El sistema de partidos ecuatorianos es un sistema de (...) alta fragmentación (...) con un muy bajo grado de institucionalización. (...) Marcado por el populismo, (...) es un sistema que he llamado de participación alternativa porque a pesar de que (...) originalmente fue un sistema exclusivo de partidos, en estos momentos tenemos movimientos independientes, alternativas a la de los partidos (...) pero dentro del mismo sistema; [y éste] es un sistema de gran volatilidad. (Pachano, 2002: 79).

²⁵ El Movimiento Pachacutik es el brazo político del Movimiento Indígena. Decidió posteriormente suspender esa alianza con el fin de salir del conflicto político en el que se hallaba el país. Y mediante comunicado oficial, exige la renuncia del Presidente Gutiérrez el 15 de febrero de 2005.

²⁶ De acuerdo con la propuesta teórica metodológica de la PES, los gobiernos son **actor político principal**, parte del juego social e identificador de toda autoridad gubernamental, institucional u organizacional. Lo que a su vez, tiene directa relación con el ámbito del que emergen las decisiones.

Otras percepciones como la del Político Colombiano Antonio Navarro de Polo Democrático Independiente (PDI), sobre los partidos políticos y el sistema de partidos en Colombia, también no sólo que resulta ser muy ilustrativa, sino que refleja que las prácticas políticas ya referidas al escenario ecuatoriano, no son ajenas, ni diferentes, ni desconocidas en el escenario político situacional de la región:

El sistema político está lleno de personalismos, por eso no hay partidos; a lo sumo hay carpas donde cada uno tiene su microempresa. En general, ha sido una política totalmente individualizada (...) con una relación muy directa entre el elegido y el elector, pero también (...) altamente clientelizada. [Además], es un sistema muy disperso. (Antonio Navarro, Polo Democrático Independiente)". (Bleier y Arévalo, 2004:55)

Así, entre 1992 y 2003, si bien los gobiernos ecuatorianos -excepto el de Fabián Alarcón- se sucedieron por vía electoral. El primero, puso de manifiesto importantes niveles de gobernabilidad y se caracterizó por una sucesión del poder político en forma ordenada y estable, en contraste, con los subsiguientes que estuvieron cargados por episodios de profunda inestabilidad política y de ingobernabilidad.

Mientras tanto, los ecuatorianos y ecuatorianas, en el marco de la invocada estabilidad democrática, inexorablemente debieron cumplir con su rol de electores. Tal como lo registra S. Pachano "han debido pronunciarse en cuatro plebiscitos o consultas populares (1986, 1994, 1995, 1997) sobre temas políticos referidos a los partidos, a las elecciones, a las funciones y forma de elección de los diputados y en general, a los mecanismos y formas de representación" (Pachano, 2002: 72) y hasta el 2003, en sucesivas elecciones presidenciales y seccionales.

2.3 Reformas jurídicas de impulso a la modernización

Tal como se anunció en la sección anterior, las reformas legales establecidas a partir de 1993, han sido múltiples y han concurrido a modificar profundamente la normativa legal pre existente. Lo que en términos de Max Weber, significa legitimar el derecho obtenido a través de la *legalidad formal*, mediante las propiedades formales del derecho.

Sin embargo, dado que el campo de la política comporta también las dimensiones ideológica y fundamento moral - atañidos al ámbito jurídico- que a la vez constituyen ámbitos problemáticos en tanto concepción práctico-normativa, evaluativa y pragmática de la vida en sociedades contemporáneas y democráticas, “la legitimidad del derecho se logra mas bien a través de una legalidad procedimental, argumentando que la racionalidad de todos los procedimientos jurídicos institucionalizados se miden, considerando si en ellos se explica adecuadamente el punto de vista moral, y no sólo recurriendo a la idea del estado de derecho para asegurar su legitimidad”, (Sobrerilla, 1987: II-9)

Desde una breve mirada Habermasiana de la filosofía del derecho y parafraseando a Sobrerilla sobre “la política y la ética, así como sobre el examen sociológico de la necesidad del estado de derecho, ello tiene profundas implicaciones para las sociedades tanto desarrolladas como no desarrolladas y revelan la estrecha conexión existente entre derecho y moral.”(Sobrerilla, 1987: II-9)

A criterio de la Socióloga y Jurista Ximena Endara Osejo, autora de Modernización del Estado y Reforma Jurídica, Ecuador 1992-1996, “es en estos años cuando son más visibles y más aceleradas las reformas legales que ha tenido el Ecuador, al punto de que la fisonomía actual de la estructura jurídica ecuatoriana no sólo que es muy diferente a

la que regía tres lustros atrás, sino que, en muchos de los casos, es diametralmente opuesta.”²⁷

Precisamente, la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada” Publicada en Registro Oficial N. 349 del 31 de Diciembre de 1993, encarnó la voluntad y decisión política del régimen y otorgó legitimidad al proceso.

Conexa y complementariamente, la reestructuración de la normativa ecuatoriana estipuló otras leyes derivadas de las motivaciones económicas, políticas y sociales inherentes a las reforma fiscal; la desregulación de la economía y la reducción del tamaño del estado; y la reforma financiera, que debían ser concretadas internamente y por esa vía, insertarse y dar impulso a la globalización.

²⁷La elección de los gobernantes Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik, se dio en medio de un proceso de fraccionamiento político de la derecha ecuatoriana, que había logrado consolidarse en años anteriores alrededor del Partido Social Cristiano (PSC). Esta división significó la salida de Durán Ballén del PSC y la conformación de un ente electoral que, con el nombre de Partido Unidad Republicana (PUR), le permitió su participación como candidato, en alianza con el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE). El binomio ganador obtuvo en la segunda vuelta 2'146.762 votos, equivalentes al 57.3% del total, en tanto que sus contendores, el binomio conformado por Jaime Nebot y Galo Vela, del PSC, tuvieron 1'589.707 votos que representaban el 42%. Esta circunstancia de división política de la derecha hacía evidente los desacuerdos que se habían gestado al interior de la fracción financiera de la burguesía ecuatoriana que, bajo el indiscutible liderazgo de Nebot y Febres Cordero, aspiraba a completar cómodamente la reforma neoliberal del Estado y la sociedad ecuatoriana, luego de que el gradualismo socialdemócrata le había dejado el camino preparado. Los desacuerdos surgieron imprevistamente y a nuestro entender [dice Endara Osejo] fueron provocados por los cálculos que se hacían sobre el reparto del botín que constituían las empresas públicas, cuya venta era la última etapa del proyecto neoliberal, de la cual cada fracción esperaba obtener ingentes ganancias. Sin embargo, estas contradicciones no significaban proyectos económicos y sociales diferentes, como equivocadamente creyeron los votantes, que obnubilados por una campaña electoral demagógica, pero efectiva dieron su masivo apoyo a un binomio que ofrecía un “nuevo rumbo”, que pensaban sería distinto al seguido por su antecesor socialdemócrata o al experimentado durante el gobierno socialcristiano (...). La posibilidad de entender el continuismo neoliberal del gobierno actual se dio apenas constituido el gabinete ministerial que al decir de Durán Ballén era “un gabinete de empresarios”, algunos de los cuales habían sido ya hombres públicos del gobierno socialcristiano anterior (1984-1988) (...) el 4 de septiembre de 1992 se anunciaron al país las “nuevas” medida económicas, que por voceros del mismo gobierno fueron calificadas de “duras, pero necesarias”, dada la difícil situación en la que había quedado el país luego del Gobierno de Rodrigo Borja Cevallos. Ver en Introducción de Endara Osejo Ximena pág. 13 y Capítulo III, pág. 95 y 96 en “Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996. Corporación Editora Nacional. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, enero 1999. (negrilla mía).

Leyes tales como: de Presupuestos del Sector Público (R.O. 30-12-92); de Mercado de Valores (R.O. 28-05-93); Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (R.O. 29-11-93); Ley Reformatoria a la ley de Régimen Tributario (R.O. 31-12-93); Orgánica de Aduanas (R.O. 31-12-93); Ley de Descentralización (R.O. 7-12-94); y otras como Ley General de Instituciones Financieras (R.O. 12-05-94); Ley Agraria (R.O. 15-06-94); Ley de Régimen del Sector Eléctrico; Ley Reformatoria a la Ley de Telecomunicaciones (R.O. 19-04-95); Ley de Creación del Fondo de Solidaridad (R.O. 24-03-95); de Transparencia y Acceso a la Información Pública (R.O. 337 de 18 -05-09) se registran entre ellas.

Se puede colegir sin embargo, que del conjunto de normas y reglas que figuran en el contexto de las reformas legales, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, efectivamente otorgó al gobierno de turno y a los que le sucedieron, la capacidad de delegar sus funciones de ejecución de servicios públicos en algunas áreas y señala los mecanismos para ello, según consta en la información que se registra en las matriz que se presentan enseguida.

LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, PRIVATIZACIONES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DE LA INICIATIVA PRIVADA

(Ley No. 50)

DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES

Capítulo I	Objeto	Ámbito	Principios	Finalidad	Áreas de aplicación
Disposiciones y Principios Generales	<p>Artículo 1</p> <p>La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular:</p> <p>a) La racionalización y eficiencia administrativa;</p> <p>b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;</p> <p>c) La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre</p>	<p>Artículo 2</p> <p>Las disposiciones contenidas en esta Ley se aplicarán a las entidades, organismos y dependencias del Estado y otras entidades del sector público, así como a las personas jurídicas creadas por Ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el</p>	<p>Artículo 3</p> <p>Los procesos de modernización se sujetarán a los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social.</p>	<p>Artículo 4</p> <p>El proceso de modernización del Estado tiene por objeto incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de</p>	<p>Artículo 5</p> <p>El proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas:</p> <p>a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;</p> <p>b) La descentralización y desconcentración de las</p>

	<p>competencia y la delegación de los servicios o actividades previstos en el numeral uno del artículo 46 (249) de la Constitución Política de la República; y,</p> <p>d) La enajenación en las circunstancias establecidas en esta Ley, de la participación del Estado en las empresas estatales no previstas en el numeral uno del artículo 46 (249) de la Constitución Política de la República o de las mixtas señaladas en el numeral dos del mencionado artículo 46 (249).</p> <p>Nota:</p> <p>El Art. 1 del Decreto Ley 2000-1 (R.O. 144-S, 18-VIII-2000), sustitutivo de los literales c) y d) del presente artículo, fue declarado inconstitucional por el fondo y suspendidos sus efectos por la Resolución 193-2000-TP (R.O. 234-S, 29-XII-2000). En consecuencia, el texto constante en estos literales es el que estaba vigente con anterioridad a la citada reforma.</p>	Estado.		explotación económica.	<p>actividades administrativas y recursos del sector público; y,</p> <p>c) La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público.</p> <p>Art. 6.- (Sustituido por el Art. 3 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de servicios públicos y la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de su propiedad. Esta delegación se hará por cualesquiera de los medios establecidos en la Constitución garantizando que, si se tratare de servicios públicos, éstos respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con especial énfasis en la</p>
--	--	---------	--	------------------------	--

					<p>determinación equitativa de precios y tarifas; y si se tratare de la exploración y explotación de recursos, se realice en función de los intereses nacionales.</p> <p>Art. 7.- (Reformado por el Art. 4 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- Ejecución de procesos.- Para llevar a cabo los procesos mencionados en los literales a) y b) del artículo 5 de esta Ley, el Presidente de la República podrá de acuerdo con esta Ley transferir a los organismos del régimen seccional o de las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos de los organismos o entidades señalados en el artículo 2 de esta Ley.</p>
--	--	--	--	--	--

Capítulo II	Base legal	Competencia	Estructura orgánica	Funciones del Consejo	Expectaciones
Del Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM	<p>Artículo 8.</p> <p>Créase el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, como un órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos en esta Ley para la Modernización del Estado. El CONAM es un organismo adscrito a la Presidencia de la República, sus facultades y deberes son los señalados en la presente Ley y los que determine el correspondiente Reglamento Orgánico y Funcional.</p> <p>Se faculta al Presidente de la República para establecer un régimen especial de administración para el CONAM.</p>	<p>Artículo 9.</p> <p>Para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en esta Ley, al Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, le corresponde:</p> <p>a) Definir las estrategias, normas y procedimientos para dirigir, coordinar, ejecutar y controlar los procesos que se establecen en esta Ley;</p> <p>b) Coordinar el proceso de Modernización del Estado dentro del</p>	<p>Artículo 10.</p> <p>El CONAM tendrá la siguiente estructura orgánica:</p> <p>a) Consejo Nacional;</p> <p>b) (Sustituido por el Art. 5 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- Presidencia; y,</p> <p>c) (Agregado por el Art. 5 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- Dirección Ejecutiva.</p> <p>Art. 11.- El Consejo Nacional.- El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, estará conformado</p>	<p>Artículo 11.</p> <p>Son funciones del Consejo Nacional:</p> <p>a) (Derogado por el Art. 7 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000);</p> <p>b) Impulsar los mecanismos necesarios para obtener y canalizar los recursos financieros privados nacionales e internacionales para llevar a efecto la modernización del Estado;</p> <p>c) (Derogado por el</p>	

		<p>sector público; y,</p> <p>c) Dirigir y ejecutar, previa autorización del Presidente de la República, los procesos de modernización a los que se refiere la presente Ley, de los entes que no cumplan adecuadamente con los programas establecidos.</p>	<p>por los siguientes miembros:</p> <p>a) Un delegado del Presidente de la República, con voz y voto, quien lo presidirá. En caso de empate tendrá voto dirimente adicional;</p> <p>b) (Sustituido por el Art. 6 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- El Ministro de Economía y Finanzas o su delegado;</p> <p>c) (Sustituido por el Art. 6 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- El Gerente General del Fondo de Solidaridad o su delegado;</p>	<p>Art. 7 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000);</p> <p>ch) Elaborar y disponer la ejecución de los programas de cambios estatales con sujeción a las políticas, planes económicos y sociales impartidos por el Presidente de la República, de acuerdo con la Ley;</p> <p>d) (Derogado por el Art. 7 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000);</p> <p>f) Formular las políticas que fueren necesarias para llevar adelante los</p>	
--	--	---	---	---	--

			<p>ch) (Sustituido por el Art. 6 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- El Presidente de la Corporación Financiera Nacional o su delegado;</p> <p>d) Un representante de los trabajadores y servidores de las entidades públicas;</p> <p>e) Un representante de las cámaras de la producción; y,</p> <p>f) (Sustituido por el Art. 6 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- El Secretario General de la Administración Pública o su delegado.</p> <p>Los representantes señalados en los literales d), e) y f) del presente artículo durarán dos años en sus funciones;</p>	<p>procesos de modernización a los que se refiere esta Ley;</p> <p>g) (Derogado por el Art. 7 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000);</p> <p>h) (Sustituido por el Art. 7 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- Informar anualmente al Congreso Nacional sobre las actividades del CONAM; e,</p> <p>i) Ejercer las demás que determine la Ley.</p>	
--	--	--	---	---	--

			<p>conjuntamente con el principal se elegirá a un suplente.</p> <p>El Consejo sesionará con la presencia de por lo menos cuatro de sus miembros y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos de los concurrentes.</p>		
Capítulo III	Trámites innecesarios	Reorganización	Requisitos legales		Expectaciones
De la Eficiencia y Racionalización Administrativa	<p>Artículo 16.</p> <p>(Reformado por el Art. 9 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).-</p> <p>El Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, identificará las funciones que se desarrollan en forma repetitiva y los trámites administrativos y controles que resulten injustificados, a fin de tomar acciones, que agilicen y mejoren la administración pública.</p>	<p>Artículo 17</p> <p>(Reformado por el Art. 10 del Decreto Ley 2000-1, R.O. 144-S, 18-VIII-2000).-</p> <p>El Presidente de la República, tendrá la facultad de emitir disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito del Gobierno Central para:</p> <p>a) Fusionar aquellas</p>			

		<p>entidades públicas que dupliquen funciones y actividades, o que puedan desempeñarse más eficientemente fusionadas;</p> <p>b) Reorganizar y suprimir entidades públicas cuya naturaleza haya dejado de ser prioritaria e indispensable para el desarrollo nacional; o, que no presten una atención eficiente y oportuna a las demandas de la sociedad.</p> <p>Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo las entidades cuya autonomía está garantizada por la Constitución Política de la República.</p> <p>Art.- (Agregado por el Art. 11 del Decreto Ley 2000-1,</p>			
--	--	---	--	--	--

		R.O. 144-S, 18-VIII-2000).- Las instituciones del Estado podrán establecer el pago de tasas por los servicios de control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros de similar naturaleza, a fin de recuperar los costos en los que incurrieren para este propósito.			
--	--	--	--	--	--

Fuente: www.oas.org/juridico/spanish/ecu

Elaboración: Reina Artieda C

2.4 Aspectos político-institucionales significativos

Aunado al ámbito de las reformas legales de impulso a la modernización, la institucionalidad constituye expresión y espacio de materialización de las propiedades formales del derecho y la legitimidad obtenidas de la legalidad formal, como se ha dicho.

Según la definición de Juan Guillermo Villada que para el caso se comparte, institucionalidad es:

fundamentalmente como las reglas de juego que se dan los actores y el compromiso que se genera en torno a su cumplimiento. En el impulso a los procesos de desarrollo hay que considerar en el mismo plano a la institucionalidad pública y a la institucionalidad privada; visualizando a la primera en la estructura administrativa que depende del estado en cualquiera de sus niveles, y a la segunda, en las organizaciones privadas que agregan intereses particulares o colectivos produciendo efectos en la dinámica social y en la relación de las comunidades con el estado. El concepto de institucionalidad incluye, además, las formas de regulación de una sociedad, los acuerdos, los compromisos, los roles y competencias, las formas de organización formal e informal. (Villada, 2006: s/n)

Los cambios y reformas anunciadas del proyecto modernizador ecuatoriano, indefectiblemente debían materializarse en el escenario de la institucionalidad ecuatoriana que en sí misma, fue objeto de cambios, recomposiciones y debilitamientos, dadas las particulares características de los actores, las acciones y decisiones que han mediado el proceso hacia la consecución de fines.

Lo socialmente más perceptible del proceso, gira en torno a la venta y privatización de las empresas estatales de provisión de servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones, correos; eliminación de algunas instituciones públicas, masiva reducción de personal de las entidades públicas que permanecieron y el consecuente desempleo²⁸ y creciente desocupación de cientos de miles de ecuatorianos y

²⁸ De fuente sindical y según información aparecida el 9 de mayo de 1995 en Diario el Comercio, hasta esa fecha, se estimaba que el número de empleados públicos cesados y cargos públicos suprimidos era de

ecuatorianas; cambios de razón social institucional en unos casos y creación/sustitución de nuevas entidades gubernamentales; tercerización de servicios del mercado laboral; proliferación de organizaciones no gubernamentales. Registrándose entre ellos, la crisis financiera y la dolarización.

Este último, es el signo más visible y dramático para la sociedad ecuatoriana, aunada a la crisis del sistema financiero, lograda con la legitimidad, corresponsabilidad y complicidad de los gobiernos²⁹ que se han sucedido respectivamente, siendo que éstos, son nada más y nada menos, que los principales actores responsables de enrumbar, apuntalar y garantizar el referido proceso de modernización y cambio hacia el desarrollo.³⁰

Un hecho que particularmente contrasta el escenario político institucional es lo referido a la planificación, muy venida a menos en el escenario neoliberal por catalogarse no sólo imposible sino innecesaria frente al funcionamiento del libre mercado. A cuyo respecto, Carlos Matus, en entrevista con Franco Huertas B., –intitulada Confusión sobre la Planificación- efectuada en Ecuador en 1993, responde a los cuestionamientos que se citan y transcriben -algunos de sus segmentos- por dos razones. La primera, por la pertinencia y concordancia con la temática y preocupaciones de investigación y la segunda, por la valía, vigor y fuerza de sus argumentaciones:

¿La planificación es útil? Parece algo del pasado, un concepto que ya no tiene vigencia. Treinta años atrás surgieron las actuales oficinas de planificación y sólo algunas de ellas sobreviven haciendo planes que pocos valoran. El más conocido de los expertos en planificación en América Latina opina de una manera completamente distinta.

40.000. Lo que podría estimarse también que se trataba de plazas de trabajo concentradas en las ciudades de Quito principalmente y Guayaquil.

²⁹ Ciertamente, Involucra y compromete a los actores del sector privado, actores y decisores de las fracciones políticas dominantes (neo liberales) y tecnócratas de tendencia centro izquierdista y de izquierda, que permanentemente interactúan y alternan en las elites políticas de turno nacionales con la anuencia, el auspicio o simpatía de entes internacionales.

³⁰ Con la crisis del sistema financiero, no sólo que quebraron y se cerraron un significativo número de las entidades bancarias del país, sino que cobró vidas humanas y constituyó el descalabro de la economía de las familias empobrecidas de la noche a la mañana y, de la sociedad ecuatoriana en su conjunto. Y que diera paso a la dolarización, por complicidad reñida con la ética y decisión política del defenestrado y Ex Presidente Yamil Mahuad.

FH: Profesor, los gobiernos, los partidos políticos y la planificación están en descrédito. Usted, contra la , insiste con la planificación en un mundo donde los políticos no quieren oír de ella, las oficinas de planificación que sobreviven permanecen ancladas en los años 50 apegadas a la planificación del desarrollo económico tradicional y nuestros presidentes oscilan entre el barbarismo político del pasado y el barbarismo tecnocrático de moda. ¿Por qué ocurre esto? ¿Dónde radica la confusión? ¿Quién está confuso, usted, o los políticos o las oficinas de planificación?

CM: Creo que en su cuadro faltan actores. Aquí estamos en una universidad, y las universidades forman parte de esta confusión. Tampoco podemos dejar fuera a los organismos de cooperación técnica internacional que, en este campo, también muestra un atraso lamentable. Conuerdo. Hay una gran confusión, pero ella no está en mi cabeza. He trabajado mucho en el tema, más que nadie en América Latina, y leo mucho de lo que se investiga en el exterior. Estoy convencido de que encabezo unan posición que se sitúa en las fronteras del conocimiento sobre las ciencias y técnicas de gobierno. Lamentablemente no es una confusión sobre un tema banal. Por el contrario, sin exageración, creo que en varios países del mundo la democracia está en peligro por su ineficacia para mostrar resultados y a ese principio de fracaso no es ajena la confusión sobre la planificación. En algunos de nuestros países sólo un 30% de la población inscrita vota en las elecciones. Los partidos políticos parecen clubes electorales. No saben que no saben gobernar. Y nuestros presidentes rodeados de especialistas y con el soporte de oficinas de planificación muy anticuadas, cometen errores infantiles y carecen de las herramientas de gobierno potentes para identificar y procesar los grandes problemas. Nuestros sistemas de alta dirección son muy ineficientes. La salida es obvia: cambiar el estilo de hacer política, cambiar nuestros sistemas de alta dirección y reformar radicalmente nuestros sistemas de planificación. Pero antes hay que salir de la confusión. En ella juegan un rol muy importante las universidades y los organismos internacionales. Ambos tienen en este campo entre treinta a cuarenta años de atraso intelectual. Este es un tema complejo y me limitaré a exponer mis puntos de vista en relación con una de las herramientas de alta dirección estratégica que deberían conocer los políticos y los técnicos: la planificación estratégica pública.

FH: Pero el neoliberalismo nos dice que la planificación no sólo es imposible sino innecesaria si el mercado funciona bien. ¿Cuál es su comentario sobre esta afirmación?

CM: Es una afirmación muy superficial y expresa una confusión tan grande como extendida y doble. Primero por que asume que la planificación se refiere sólo a lo económico y compite con el mercado, y segundo, supone que en los otros procesos fundamentales de gobierno tales como el político, las relaciones internacionales de poder, la seguridad nacional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la

competitividad económica, el equilibrio ecológico y muchos otros, existen mecanismos automáticos y eficientes de regulación que hacen innecesaria la planificación o deben ser dejados a la improvisación. Ambos supuestos son falsos para mí y para cualquier neoliberal ilustrado. En relación con el primer supuesto, puedo asegurar que hoy ningún economista de prestigio sostiene que el mercado regula bien todo el proceso económico y, menos aún los aspectos sociales de dicho proceso. El mercado es de vista corta, no resuelve bien los problemas de mediano y largo plazo; es *ciego* al costo ecológico de los procesos económicos, es *sordo* a las necesidades de los individuos y sólo reconoce las demandas respaldadas con dinero, el hambre sin dinero no vale, es *deficiente* para dar cuenta de las llamadas economías externas, *es decir, cuando hay costos o beneficios indirectos*, es incapaz de lograr el equilibrio macroeconómico, opera *torpemente* cuando en el sistema dominan los monopolios, se cierra la entrada a nuevos competidores y las economías de escala son discontinuas, no puede lidiar contra la falta de patriotismo, la corrupción y la deshonestidad, distribuye mal el ingreso nacional y puede hacer más ricos a los ricos a costa de los pobres, etcétera.

Son numerosos los campos en los que el mercado es ineficiente. Así y con todas sus limitaciones, el mercado es una maquinaria maravillosa, insustituible, ágil y sensible a los cambios de la oferta y la demanda. Por eso la planificación *no* se opone al mercado, sino que lo *complementa* y corrige en sus deficiencias más protuberantes. Naturalmente, asumo que la planificación opera con inteligencia y tacto, sin desmesura ni torpeza, lo que no ocurre siempre con la planificación tradicional. Todo esto quiere decir que, aun en el limitado campo económico la planificación es necesaria; yo diría indispensable.

En relación con el segundo supuesto, es obvia la necesidad de la planificación. Esta se refiere al cálculo que precede y preside la acción en cualquier ámbito del juego social y, en todos los otros ámbitos, no existe el equivalente de la famosa mano invisible del mercado a que aludía Adam Smith. La política, las relaciones de poder internacional, el poder económico liderado por la propiedad de la ciencia y la tecnología, la seguridad nacional y la consideración del ambiente deben ser planificados. El desarrollo económico mismo, como proceso diacrónico que genera relaciones internacionales de poder, también debe ser planificado, porque allí la mano invisible opera en el sentido contrario: da muchas ventajas a los que ya tienen ventajas.

Por consiguiente, la planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico, resuelve el destino del hombre. Si lo que digo es correcto, la planificación es vida en cualquier sistema social democrático. Pero,

para comprender esta afirmación debemos tener la capacidad de distinguir tres modos de planificación: 1) planificar la realidad centrado en el *diseño de las reglas del juego social* para afinar esas reglas hasta que el sistema opera con eficiencia y eficacia, 2) planificar la *estrategia del juego mismo*, para anticipar o prever las grandes jugadas marcantes de los resultados futuros, y 3) planificar en detalle y con intento de precisión cuantitativa cada jugada, invadiendo el campo de la creatividad de cada jugador. (Matus, 1993: 11-14)

A ese respecto, el de la planificación, tan venida a menos en la vertiente teórica neoliberal, se tiene que en el período de gobierno 1992-1996 (Arq. Sixto Durán Ballén y Econ. Alberto Dahik), a cargo del propio Dr. Carlos Matus -a nivel de estado mayor- se impartió y colectivizó la filosofía y método de gobierno y planificación y se formaron cuadros técnicos de alto nivel con perfil tecno-político en Planificación Estratégica Situacional y se fortaleció la planificación nacional existente. El Método de Planificación y Gobierno denominado Planificación Estratégica Situacional (PES) del mismo autor, se implementó y se institucionalizó en el ámbito del Gobierno Central, llegando a eslabonar importantes e inéditos procesos de planificación interinstitucional y ser, determinante para la asignación de recursos y aprobación en el Presupuesto General del Estado, en conexión con la Agenda para el Desarrollo 1992-1996. Período en el que también la reducción de las altas tasas de inflación, se cuenta entre los logros positivos,³¹ así como la culminación del período presidencial para el que fue elegido.

No así en el período de Gobierno del Dr. Yamil Mahuad y Dr. Gustavo Noboa Bejarano que en 1998, mediante Decreto Ejecutivo, eliminó el Consejo Nacional de Desarrollo y la Secretaría General de Planificación, reduciéndola a una Oficina de Planificación (ODEPLAN)³² dependiente de la Presidencia de la República. Período en el que también se produce la quiebra del sistema financiero nacional³³, se dolariza la economía ecuatoriana, el Ex Presidente Mahuad es derrocado; y, se sumerge al país en

³¹ Se exhibía como logro el control de la inflación, que mostraba señales de descenso en su ritmo de crecimiento por cuanto, del 54.7% en que se situó en diciembre de 1992, descendió al 31% en diciembre de 1993 y en diciembre del 94, llegó a l 25.4%, lo cual contrastaba con inercia inflacionaria del período anterior que la situaba en niveles del 50% anual. (Endara, 199: 97)

³² Situación que se mantuvo durante el gobierno del Ex Presidente Coronel Lucio Gutiérrez y Dr. Alfredo Palacio (2003-2005), con ciertos subterfugios legales que mas bien denotaban amagar la verdadera falta de voluntad y decisión política de fortalecer el sistema de planificación.

³³ ¿Cuál fue el precio de la crisis? -Según Patricio Peña, Ex integrante de la Junta Bancaria- “Debe estar bordeando el 35% y 40% del PIB a valores actuales, una cantidad enorme. Esta suma ha pagado la sociedad con inflación, impuestos, devaluación, con la pérdida de confianza y con un profundo daño moral”. (Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 2007: 56).

una dramática y convulsionada crisis económico-financiera, política y social sin precedentes en la historia nacional.

Así, desde 1992 hasta el 2006, a lo largo de las sucesivas administraciones gubernamentales en el marco de la institucionalidad formal, el organismo regulador y coordinador de los procesos concernientes a la modernización (CONAM), ha constituido el ente político institucional no sólo más visible, sino bifurcación de la planificación del desarrollo nacional, así como brazo derecho ejecutor de la presidencia de la república respecto de las políticas internacionales concernidas a la modernización y a la vez, conectores operativos de su respectivos andamiajes institucionales.

Otro aspecto que atañe a la institucionalidad y que socialmente, es también muy perceptible, es el de la corrupción.

Por la característica y naturaleza multi causal de la corrupción y la multi dimensionalidad de sus expresiones, manifestaciones y efectos, ciertamente constituye un problema extremo para la institucionalidad y la legitimidad; la implementación de las políticas públicas; la estabilidad de los gobiernos y la gobernabilidad; la sostenibilidad de la economía, la democracia, la reducción de pobreza y el desarrollo humano sustentable.

Su espectro -como se sabe- esta presente en casi todas las latitudes geopolíticas del moderno y globalizado mundo de hoy.

En la sociedad ecuatoriana, la corrupción de los gobiernos que se han sucedido, aunado al caso de los partidos políticos es quizás, uno de los más conocidos y difundidos.

Respecto de los gobiernos, según la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (C.C.C.C.) desde 1997 al 2007, se registran alrededor de 117 casos de corrupción que involucran tanto a instituciones públicas como a empresas privadas.³⁴

Precisamente, la C.C.C.C. fue creada (4 de marzo de 1997), a partir de las movilizaciones de miles de ciudadanas y ciudadanos quienes:

“hastados de promesas electorales sustituidas por abusos de poder y expresiones de corrupción que se denunciaron dentro del gobierno del Abg. Abdalá Bucaram Ortiz, entonces Presidente de la República y sus colaboradores cercanos, (...) exigían la salida del ex Mandatario, mientras en Palacio, en los cuarteles y los burós políticos se negociaba el futuro del país. [Entre] los acuerdos políticos alcanzados (...) se nombró un Presidente interino, quien prometió asumir el mandato de luchar contra la corrupción. En [ese] contexto, antes de cumplir un mes en el poder; y por demanda de la ciudadanía, el Dr. Fabián Alarcón Rivera, entonces Presidente Interino, creó (...) la Comisión Anticorrupción como un Organismo de Control independiente destinado a combatir la corrupción. Otra demanda ciudadana fue la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente que institucionalizó a esta entidad como la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, (...) la incluyó como un Órgano del Estado en la Constitución de la República del Ecuador vigente desde agosto de 1998 y anunció que la lucha contra la corrupción sería una política de Estado.” (C.C.C.C., 2007: 7)

En cuanto a los partidos políticos, Karen Fogg, Secretaria General de IDEA Internacional, señala lo siguiente:

En los últimos 15 años una ola de descrédito y desconfianza ha tamizado el ámbito de la acción política de los partidos en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Pero los problemas de los partidos en la región andina, no son disímiles de tendencias más amplias alrededor del mundo. En todas las latitudes, los partidos parecen repetir un margen común de decrecimiento de su legitimidad, una creciente falta de

³⁴ Ver al respecto, en Presentación de “Una década de prevenir y combatir la corrupción”. Publicado por la C.C.C.C. Marzo 2007. Quito-Ecuador.

confianza ciudadana respecto de su institucionalidad política y de su capacidad de gestión y propuesta social, así como también una ostensible merma en el grado de militancia activa en sus organizaciones. (Fogg, 2004: 5)

Dada la magnitud negativa del espectro de la corrupción, es sin ninguna duda, materia de singular afectación y preocupación en la vida de las sociedades del mundo moderno y globalizado. Y la cuestión de la ética, ha venido concitando en el concierto internacional, una paulatina preocupación teórica y también práctica, a efectos de develarla, prevenir, corregir o sancionarla.

A ese respecto y desde la arena teórica, Miró de Quezada “sostiene que mientras la ciencia ha avanzado desde el siglo XVIII y sigue avanzando, no parece suceder lo mismo con el trabajo filosófico en cuanto a señalar rumbos y a encontrar un fundamento racional a la ética(...), considera que si bien se pueden fijar las condiciones necesarias de la racionalidad ética, pero no así las condiciones suficientes(...) y aclarar las condiciones éticas que hagan posible el proyecto histórico del mundo moderno”.(Sobrerilla, 1991:10)

Según Ernst Tugendhat en ese mismo campo, cuyo planteamiento se acoge,

Las reglas morales son aquellas que existen en virtud de una presión social, que aquellos que la ejercen la consideran justificada por medio de un valor moral con el que ellos se identifican. Que la moral se justifique significa que cada persona tiene una buena razón para someterse a este conjunto de reglas. El concepto pleno de moral se logra al visualizarse que hacer algo bien consiste en obtener el *aprecio social*, y hacerlo mal, experimentar *vergüenza* por ello. La sanción moral específica de una **ética verdaderamente universal** consiste, para Tugendhatm, en obtener el respeto básico de los miembros de una sociedad y la sanción, en sentirse embargado por la vergüenza.”(Sobrerilla, 1991:11)

En el marco de tales consideraciones, del otro lado de la arena teórica, es decir, en el terreno de la praxis, existen esfuerzos concernidos al derecho, la política y la ética que se impulsan desde instancias internacionales para apoyar, impulsar y movilizar a los gobiernos a favor de la prevención, corrección y sanción de la corrupción.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, constituye un instrumento de ello. Precisamente en su Artículo 5, intitulado Políticas y prácticas de prevención de la corrupción reza lo siguiente:

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principio del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.(ONU, 2003: A/RES/58/4)

En el sentido más bien pragmático de la realidad, en escenarios y contextos particulares como el ecuatoriano, las coexistencias puestas de manifiesto, debieran aclarar las condiciones éticas que vulneran y quebrantan las sociedades, sus democracias, la sostenibilidad y sustentabilidad de la economía para el desarrollo de su gente y sus respectivos territorios. Y en escenarios y contextos regionales e internacionales, en similares circunstancias, transgreden y constriñen la posibilidad histórica de hacerlo viable y compatible con el proyecto del mundo moderno que ciertamente demanda reformas, pero reformas que entrañan imperativos de orden ético, social, económico y político.

No obstante y mientras tanto, la decisión de enfrentarla, superarla o quizás soslayarla, sólo constituyen mega interrogantes globales.

2.5 El rol de la comunicación durante el proceso

En el marco de los elementos expuestos en las secciones precedentes, la relación cultura, comunicación y sociedad, no está ausente. Más bien, constituye una referencia mayor. Su influencia, aunada a la tecnología y medios de comunicación masiva -en el sentido más amplio- ha sido determinante en la transformación histórica de las sociedades y también, parte constitutiva de las dinámicas culturales y los procesos contemporáneos.

Tal como lo preconiza Martín Barbero, todo ello incluye prácticas sociales de comunicación que involucran y conciernen espacios, procesos, actores, situaciones y mediaciones. Lo que asociado a la proposición de desterritorialización de García Canclini -debido fundamentalmente al proceso de globalización- abarca la noción de flexibilidad, interacción, movilidad y cambio, es decir, en tanto escenario de relaciones e interacciones económicas, políticas y culturales que entrañan modificaciones que intervienen y resultan ser definitorias en el campo de las relaciones sociales (mercado-consumidores-estado-ciudadanos).

Conexamente y sin perder de vista el lugar que ocupan los medios en el centro de la vida de las sociedades modernas, es importante notar su coexistencia y las diferentes aplicaciones instrumentales³⁵ en diversos ámbitos, así como la confluencia de éstas, en diferentes procesos como los liderados por los gobiernos y las instituciones.

En lo concerniente al proceso de modernización en el Ecuador, se registran especificidades de comunicación que en gran medida, recaen en la noción de recepción pasiva o tal vez informativa, diseñada a partir de preferencias y dominios situacionales en el ámbito de las reformas y privatización, que para el caso que nos ocupa, son político institucionales.

³⁵ Tal es el caso de la edu-comunicación, la comunicación para el desarrollo, comunicación estratégica, comunicación institucional u organizacional, entre otras.

En el marco de tales aplicaciones, el organismo público regulador y coordinador de los procesos concernientes a la modernización (CONAM), a efectos de difundir y sobre todo -se entiende- hacer viable y manejables sus cometidos, desarrolló aplicaciones que básicamente se concretaron en eventos como talleres y seminarios -según se registra en lo que sigue- y ciertas exposiciones públicas de sus funcionarios a través de presentaciones o foros periodísticos en medios audiovisuales (tv y radio) principalmente.

El Foro Internacional de Modernización del Estado (julio de 1993), fue la primera de sus aplicaciones, organizado por Fundación Ecuador con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). “Los principales actores de su presentación, representación e inauguración, fueron los señores Danilo Carrera Drouet, Presidente de Fundación Ecuador; Ronald P. Brousseau, Representante del Banco Interamericano de Desarrollo; y Alberto Dahik Garzosi, Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador.” (Fundación Ecuador, 1993: 8-9)

Los paneles temáticos abordaron: “i) la modernización del estado y la experiencia en América Latina; ii) proyecto nacional de modernización del estado; iii) experiencias específicas en privatizaciones en América Latina; iv) concesión de la obra pública; y v) proceso de descentralización administrativa. (Fundación Ecuador, 1993: 8-9)

Según consta en Informe de los Seminarios Quito, Cuenca y Guayaquil (abril de 1996), intitulado “El Rol del Estado en el Ecuador” del Consejo de Modernización del Estado (CONAM), realizado con el Apoyo del Proyecto de Modernización del Estado (MOSTA, BIRF-3822-EC) y el auspicio del ILDIS y la Fundación Ecuador, José María Aguirre, en ese entonces Presidente, precisa que los objetivos eran conocer las opiniones de un conjunto de personalidades ecuatorianas sobre la función que tiene y debería tener el Estado en la vida de la sociedad ecuatoriana y se organizaron talleres especializados, con una agenda que comprendía todos los temas importantes de la

relación del Estado con la Sociedad. Cada seminario se dividió en 10 mesas en Quito y Guayaquil y 8 en el caso de Cuenca. A cada mesa se había asignado un tema relacionado con la función del Estado y los invitados a participar, eran personas a las que se reconocía especial competencia en los temas tratados.

Pero al mismo tiempo, en ese mismo informe, J.M. Aguirre señala que:

los seminarios, se proponían recoger las opiniones de un amplio espectro de la sociedad ecuatoriana en cuanto a tendencias políticas, especialización y experiencia de trabajo. Ellas debían (...) [reflejar], tanto como fuese posible, la diversidad de las opiniones prevaletes en la sociedad. La intención era justamente sondear pareceres de manera objetiva y verificar en qué aspectos era posible el consenso y en cuáles primaban diferencias de opinión que la discusión no había podido acercar. En temas delicados como el Rol del Estado en el Ecuador de hoy y mañana, el CONAM, estimaba que las propuestas y las decisiones de políticas deben tomar muy en cuenta el conocimiento de las aspiraciones del pueblo del Ecuador al igual que de sus convicciones y creencias. (...) creemos que este documento, constituye un registro imparcial de la opinión que tiene sobre el Estado un amplio segmento de la sociedad ecuatoriana. Por razones obvias, no es dable afirmar que representa a toda la sociedad nacional.³⁶(...) Si se puede afirmar, con razón, que los resultados reflejan los pareceres de verdaderos especialistas en cada uno de los temas. A parte de este esfuerzo, el MOSTA ha realizado una serie de entrevistas individuales a más de setenta personalidades del Ecuador, de especial relevancia por su importancia política, su conocimiento y experiencia. “El CONAM cree que este informe (...) es un aporte útil para esclarecer temas de política pública que son de especial importancia, particularmente hoy que el país está en sufragio para elegir el nuevo Presidente de la República. Ha avanzado también en los análisis de los fundamentos teóricos de la discusión que hoy se lleva a cabo internacionalmente sobre la cuestión del Estado, así como en el examen y el registro de la experiencia internacional, particularmente latinoamericana, sobre las políticas adoptadas en relación con el Estado, con una evaluación seria de sus resultados. (CONAM, 1996:3-4)

³⁶ “Para ello, habría sido necesaria una muestra aleatoria suficiente, lo que era imposible dadas las dificultades de organización de un sondeo detallado. (CONAM, 1996: 3-4).

Al respecto, es notoria la ambivalencia entre los objetivos declarados en el discurso y la representación de actores participantes,³⁷ entre los que también se registran los propios funcionarios y autoridades del CONAM, así como Consultores Nacionales e Internacionales de ese organismo, avalados y financiados por el Banco Mundial para el efecto. Muchos de ellos -los primeros y los segundos- han ocupado cargos y posiciones privilegiadas en el andamiaje político institucional del Estado y en reiteradas ocasiones, en los sucesivos gobiernos identificados como de derecha o de tendencias de izquierda. Particularidad que deja entrever, la coexistencia de relaciones y correlaciones de poder entre actores y sectores de poder.

Entre ellos no sólo se contaban empresarios, sino también, tecnócratas posicionados y políticos allegados, con acceso y capacidad de influir en la voluntad y decisiones políticas del poder central, desde y a través de los sucesivos elencos de gobierno y las políticas estatales. Lo que en términos sociológicos o antropológicos, podría intitularse la cultura política del poder establecido. Del statu quo, del establishment, que en tiempos de la red y emulando una suerte de vocablo glocal³⁸, podría denominarse “tradicionalismos que se traslapan en la cultura global”.

Adicionalmente en 1998, durante la presidencia de Rodrigo Paz Delgado, el mismo Proyecto MOSTA-CONAM presenta la publicación “Hacia la Reforma del Estado” de cuyo titular, se reproducen expresiones oficiales que -al menos- en ciertas partes del discurso, contrasta con lo anterior:

³⁷ Es interesante ver lista de actores participantes referidos en el Informe de los seminarios Quito, Cuenca y Guayaquil, intitulado: El Rol del Estado en el Ecuador” Consejo de Modernización del Estado (CONAM).

³⁸ “El término glocal es una mezcla de “global” y “local”, y se utiliza mucho para definir la realidad de la red” Según Genaro Hernández en: www.cibersociedad.net/congress_2004. “Lo glocal alude (...) a la interacción entre el universo local y el universo global. Es un punto de encuentro donde pueden confluir diferentes tradiciones y valoraciones culturales. Fernando de Sá Souza, en: www.cibersociedad.net/congress_2004. A la inversa –señala- hay algunos tradicionalismos que se “esconden” detrás de los localismos para no asumir los desafíos que la cultura global plantea hoy a la Gestión Cultural.

es el resultado de un trabajo iniciado cuando era Director del CONAM el Dr. Patricio Peña [1993-1996] y que los actuales directivos hemos apoyado decididamente porque lo consideramos positivo para la cultura democrática del país. “Hacia Una Reforma del Estado” recoge y sistematiza la opinión que un grupo numeroso de distinguidos ecuatorianos tienen sobre la función del Estado en el Ecuador de hoy. Es uno de los temas vitales de esta época y todas las iniciativas de reforma que se emprendan con ese propósito deben, primero, hacer un esfuerzo por conocer qué piensan los ecuatorianos al respecto, para luego ponderar esas opiniones e incorporar cuanto haya de valioso en ellas al plantearse la reforma(...) Los ecuatorianos a los que se pudo recabar su parecer están entre aquellos que más preparados se encuentran para dar respuestas a las inquietudes que suscita la función del Estado, tanto por su formación como por su experiencia. Además como es una cuestión que inevitablemente evoca tendencias políticas, **los responsables del estudio cuidaron de que entre los consultados hubiera en lo posible una representación del espectro de la opinión ciudadana. Únicamente así era posible tener un panorama objetivo de las posiciones ciudadanas ante el tema. Por esa razón dije que el Proyecto de Modernización del Estado (MOSTA) que se presenta en este libro, es un aporte positivo a la cultura democrática del Ecuador (...) Y es positivo porque en él todas las ideas son expuestas con respeto e imparcialidad. El conocer como piensan los demás interesa por comedimiento hacia ellos, y recibir esas ideas con tolerancia es la base de la cultura democrática. Sólo de ese modo es posible aproximarse a los acuerdos que son una de las condiciones de la gobernabilidad democrática.**

Este libro (...) contribuye a la convivencia civilizada y a la búsqueda racional de una solución a un problema que se muestra como uno de los más pertinaces entre los que enfrenta la sociedad ecuatoriana: la reforma del Estado.” (CONAM, 1998:2). (negrilla mia)

No obstante el marco de encomiables consideraciones, sorprende que en el contenido del mismo documento, se registra información que más bien desdice o al menos pone en duda lo anterior. Tal es el caso de telecomunicaciones -de central interés para la presente investigación- signado en el Capítulo 4, sección II, página 172 que en sus primeras líneas registra lo que se transcribe enseguida:

“La investigación se llevó a cabo cuando el Estado había decidido la privatización de las telecomunicaciones. Mientras el trabajo se realizaba se expidió la Ley que establece las condiciones de la privatización de EMETEL. Aún así, hemos creído útil reseñar las opiniones registradas en la investigación sobre la participación de la empresa privada en este sector, comenzando por opiniones sobre su conveniencia.” (CONAM - Salgado, 1998:172)

Desde la noción de hegemonía de Gramsci, ese ámbito de preeminencias y consideraciones, bien podría quedar interpretada como la coexistencia de relaciones de intercambio y concesiones entre los actores y a la vez, de consentimiento entre quienes participan³⁹ o interactúan en los escenarios del juego político; al mismo tiempo que constituyen prácticas tradicionales y círculos que indefectiblemente se reproducen.

En el terreno de las concreciones sin embargo, fluyen interrogantes como: ¿cuál fue la verdadera utilidad social de su participación?, ¿cómo fue canalizada?, ¿se tomaron en cuenta esos insumos para las decisiones y acciones futuras, o por el contrario fueron archivados, invisibilizados o ignorados? O simplemente fueron validados conforme al alineamiento de políticas prevalentes? Esto es, considerando principalmente, que un programa de comunicación pública se basa en las investigaciones y análisis válidos de opinión pública, coordinados entre sectores, ministerios y coherentemente, incorporadas en la planificación general del gobierno. Y a partir de allí, impulsar los programas de reforma económica y social, es decir, a partir de una base de información

³⁹Entre ellos -los participantes- se registran: Estadistas, Políticos, Constitucionalistas, Historiadores, Juristas, Economistas, Sindicalistas e Indígenas; Administradores de Empresas, Expertos Tributarios y Banqueros, Financistas, Aseguradores, Bolsa de Valores, Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Compañías; Expertos en Obras y Servicios Públicos; Representantes de Comercio, Industria, Agropecuario y Tecnológico; Representantes del Sector Forestal, Minero, Petrolero y Medio Ambiente; Representantes de la Educación, Ciencia y Tecnología, Producción, Universidades; Empresarios Sindicalistas y Expertos en Política Laboral y de RR.HH; Fundaciones, ONGs, Organizaciones Populares, Psicólogos, Indígenas y expertos en Vivienda y Urbanismo; Expertos en Salud, Seguridad Social, Seguros Privados, Campesinos. (CONAM – Proyecto MOSTA, 1998: 5).

y difusión que promueva el conocimiento y la comunicación efectiva, la participación informada entre actores (sociales, técnicos y políticos), así como la viabilidad social y política requeridas.

No obstante -en la experiencia nacional- a través de medios como prensa escrita, la televisión y otros como la radio -a través de voceros periodísticos- se registra que, en el accionar de éstos, se difundieron titulares y contenidos noticiosos que divulgaban principalmente los aspectos más visibles del rostro de la modernización, que los tornaban como cuestiones prominentes. Entre ellos, la venta y privatización de las empresas estatales de provisión de servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones, correos; la burocracia dorada y los latuscudos de los modernizadores; la eliminación de algunas instituciones públicas, masiva reducción de personal de las entidades públicas que permanecieron y el consecuente desempleo,⁴⁰ así como la creciente desocupación de cientos de miles de ecuatorianos y ecuatorianas; cambios de razón social institucional en unos casos y creación sustitutiva de nuevas entidades gubernamentales; tercerización de servicios del mercado laboral; proliferación de organizaciones no gubernamentales y posteriormente, la dolarización anteriormente mencionada. Esta última, precedida de la crisis del sistema financiero que fue el signo más visible y dramático de la modernización para la sociedad ecuatoriana, consolidada con la legitimidad, corresponsabilidad y complicidad de los gobiernos⁴¹ que se han sucedido respectivamente, siendo que éstos, “son nada más y nada menos que”, los principales actores responsables de enrumbar y apuntalar el referido proceso de reformas, cambio, modernización y desarrollo.⁴²

⁴⁰ De fuente sindical y según información aparecida el 9 de mayo de 1995 en Diario el Comercio, hasta esa fecha, se estimaba que el número de empleados públicos cesados y cargos públicos suprimidos era de 40.000. Lo que podría estimarse también que se trataba de plazas de trabajo concentradas en las ciudades de Quito principalmente y Guayaquil.

⁴¹ Ciertamente, involucra y compromete a los actores del sector privado, actores y decisores de las fracciones políticas dominantes (neo liberales) y tecnócratas de tendencia centro izquierdista y de izquierda, que permanentemente interactúan y alternan en las elites políticas de turno nacionales con el auspicio o simpatía de entes internacionales.

⁴² Con la crisis del sistema financiero, no sólo que quebraron y se cerraron un significativo número de las entidades bancarias del país sino que cobró vidas humanas y constituyó el descalabro de la economía ecuatoriana, que dio paso a la dolarización por decisión política del Ex Presidente Mahuad; y progresivamente, constituyó el detonante político de su gobierno.

2.5.1 En cuanto a la prensa escrita

Titulares como “¿Eso Será la Modernización?” portaban a menudo los diarios de mayor circulación del país, como el Comercio. Precisamente, el contenido del referido titular (04-02-2004) de autoría de Patricio Quevedo Terán, Comunicador y Articulista de ese diario capitalino, ilustran la percepción social de lo reseñado:

La sensación que tuvo la ciudadanía ecuatoriana fue que de pronto nuestro coronel Lucio había experimentado un sobresalto mayúsculo, quizás inclusive había pasado por una de esas feas pesadillas que cuando las sufren los jefes de Estado no dejan de provocar consecuencias y que, como lo manifiesta la gráfica frase criolla, “había echado a rodar uno más de los procesos que por enésima vez” se relacionaban con la llamada “modernización” -de las jugosas y apetecidas telecomunicaciones, en este caso-. Cursó entonces Lucio las órdenes correspondientes al organismo que debería encargarse de tan engorrosos asuntos -creo que se llama Conam, salvo error u omisión- y pareció que ahí había concluido todo.

De todos modos, para apreciar bien el asunto son indispensables siquiera tres rápidas aclaraciones: la primera alude al cataclismo que según algunos asustadizos, pudo ocurrir dentro del sensitivo mundo de los negocios internacionales; sin embargo, la verdad es que el camino de la “modernización” ha seguido una trayectoria tan culebrera como la de los lacrimosos dramones de la televisión, que propiamente no sucedió nada digno de recordarse. La segunda aclaración prescinde de las fobias políticas, ya que da lo mismo si alguien no puede ver a los socialcristianos ni en pintura, y otro es su fervoroso adherente, coincidirán en torno de algo que es de justicia: los de la lista 6 han ejecutado su mayor esfuerzo factible para impedir que el dinero de la venta de las más ricas parcelas del patrimonio nacional –el petróleo, las instalaciones eléctricas, las mismas telecomunicaciones- se despilfarre transformado en “dinero de bolsillo”, se torne una cantidad de “suelos” cada vez más exiguos. Con el mandato del Fondo de Solidaridad intentan que aquellos recursos de propiedad común, se gasten solo en obras verdaderas de desarrollo social.

Mientras que la tercera aclaración es, definitivamente, la más peliaguda de todas. Ya se mencionó la “venta” -privatización- de algunas codiciadas fracciones de la riqueza ecuatoriana, pero el alcance y el sentido mismo de la modernización no acaban de estar muy claros. Y eso que la propia tesis de la modernización como sinónimo de privatización, no es nueva. La encabezó con la energía habitual de ciertas damas, la británica Margaret Thatcher, a la que se le apellidaba con todo motivo, la dama de hierro. Y hasta donde pueda decirse de los insolubles problemas económicos y sociales, lo hizo de manera implacable y hasta exitosa.

Hubo ecuatorianos que se entusiasmaron con el proceso. Recuerdo a muchachos bien intencionados que se volvieron verdaderos “ideólogos” de tal orientación –Juan Bernardo León, Kurt Freund, Alberto Dahik, etc. -pero no lograron contagiar o comunicar su fervor, hasta el punto de que cualquier oligarca del sindicalismo público, con dos o tres burdos argumentos, se bastaba para defender sus colosales privilegios.

De esta suerte aún falta aclarar con toda exactitud “que mismo” es la modernización y cómo ejecutarla con acierto y honradez.

Entre tanto, si cuando el desvalido ciudadano de a pie, precisa acudir hasta una oficina de la burocracia, supiera qué requisitos, documentos y certificados le son indispensables y se enterase con infinita paciencia, a qué hora le recibirá el omnipotente funcionario y -¡oh milagro!- este último cumpliere la promesa, ¡tal vez ya sería bastante! O acaso incluso ya estaría solo con eso, ¡materializado el ideal de la esquivada modernización!“ (El Comercio: Patricio Quevedo Terán. 04-02-2004).

¿Cuánto cuesta el Banco del Pacífico?, ¿cómo privatizar lo privado? fueron entre muchos, otro de los titulares que figuran en los anales de la modernización, matizada también por episodios de ideólogos soñadores, gestores innatos y consecuentes con el cometido histórico de sus actuaciones, decisiones y su contribución social a procesos como el referido. Precisamente, la Revista SOMOS en su edición de enero de 2004, extractó y publicó respectivamente, la siguiente nota introductoria y entrevista realizada por Luís Pescarolo Orellana, a Roberto González, Vicepresidente Ejecutivo del Banco del Pacífico:

“El “banco banco”, el banco de Laniado, de Marcel Laniado de Wind, hizo época. Parece, al pasar por el “banco banco”, que el espíritu de su gestor estuviese presente en su sede, en el barrio, en cada detalle del edificio y del entorno. Hoy, el banco, luego de la crisis nacional múltiple: crisis política, crisis económica, crisis social, va resurgiendo con una administración de transición capaz e idónea. Es el banco que habla por un Guayaquil grande, poderoso, agro exportador. Dictando las normas de una nueva política venturosa para el país. Al hacer esta entrevista nos reencontramos con el alma de Marcel Laniado que a través del “banco banco” mas que gerenciar una institución gerenció el alma guayaquileña creando espacios a la producción, a la riqueza, dentro de severas normas técnicas y gran espíritu innovador.” (La dirección de SOMOS, 2004: 26)

Era el primero en todo. Tuvo el primer cajero, el primer cheque nacional, el primer cheque internacional y para utilizar una palabra de moda, era un banco emblemático, creado por un innovador incansable, Marcel Laniado, quien debió ser visionario y para el que fue imposible comprobar que otros lo llevarían al fracaso. Mejor, lo que hizo lo hizo bien y basta. **¿Y cómo lo están haciendo ahora estos españoles en la administración?**

Roberto González, sabe que Laniado creó un modelo de banca avanzado para su tiempo y revolucionó el esquema financiero de aquel entonces, rompiendo los sistemas existentes, introduciendo tecnología de punta, nuevos conceptos de servicio profesional y de calidad. Un banco al que se agregó la palabra banco, con una filosofía de desarrollo del país mediante las prácticas bancarias que lo llevaría a ser un referente obligado en América Latina.

González es el Vicepresidente Ejecutivo del Banco del Pacífico (...). Su objetivo: vender muy bien el banco. Pero, **¿para qué?**, si todos los indicadores gritan que el banco es un éxito. Caramba, después de tanto esfuerzo y sacrificio, **¿Qué venga otro y se lo lleve?**

En efecto se recuperó casi el ciento por ciento de los depósitos perdidos. Es que la gente quería su banco, amaba el banco y al retornar lo sigue amando, manteniendo por encima de los requerimientos legales, sus índices de liquidez y de solvencia patrimonial (...). Y que conste que en las calles de Guayaquil siempre se dijo en voz baja que el Banco Continental estaba en mejor situación que el Pacífico en pleno temporal de descalabro, que si uno de los dos debía desaparecer era el Pacífico, pero hubo un especial cariño, era tal la mística del banco, tal su identidad con la ciudad, con la gente, que la esperanza era recoger su historia y darle nuevamente aliento.

“Sí, la historia hay que respetarla pero no se puede mirar atrás - dice el ejecutivo español-. El futuro es presente y se han tomado todas las medidas para que nunca más vuelva a producirse una crisis. Es una

lección la que se aprendió, hemos respetado el pasado mirando el futuro, aplicando la lógica y la ortodoxia”.

¿Y que significa esto? “Que el banco no debe tener riesgos más allá de los límites permisibles ni acudir a prácticas no adecuadas, ni buscar el ciento por ciento de beneficio, reforzar sus controles y no actuar en caso de duda”. Y en cuanto a los indicadores continúa: “La tendencia de ahorro de costos iniciada el año pasado se mantiene de manera consistente; el gasto operativo presenta una reducción del 31% si se lo compara con el año pasado (...).

¿Acaso una situación inédita es la que convertiría al Banco del Pacífico en un modelo para demostrar cuán importante es una administración independiente, no comprometida y que los parámetros sirvan para asociarlo a otras instituciones, particularmente si la situación era tan delicada, que la desconfianza se extralimitó y los rumores menoscababan gradualmente la confianza del público?

Ha sido un proceso de saneamiento y recuperación, atípico para estos casos por el relativo corto tiempo que le ha tomado a este banco levantarse. Nos apoyamos en la elaboración de dos planes estratégicos, uno para el año 2000, que tenía una carga de reestructuración y redimensionamiento del tamaño del banco; y el vigente, que incluye una fase de relanzamiento comercial de la entidad basada en el éxito del primer plan. Creo que un aspecto clave ha sido la posibilidad de contar con equipos mixtos, de ejecutivos internacionales con ejecutivos locales, ya que los primeros aportan la independencia en la toma de decisiones, ajenos a compromisos históricos, en tanto que los ejecutivos locales aportan experiencia y conocimiento del país.

¿Y qué opina de los despidos de empleados que suman al paro en el Ecuador; es esto grave?

Tuvimos una reducción muy severa y fue triste prescindir de gente preparada. De 2.110 quedaron 1.292, pero la realidad del banco lo exigía. También puedo decir que mientras existían los 2.110 empleados, la situación era difícil, tensa, nadie estaba seguro. Hoy puedo afirmar que los actuales empleados están mucho más seguros que en los mejores momentos del banco.

¿No es contradictorio privatizar lo que en este momento es privado o aparece como privado?

Debe quedar claro que no somos un banco del Estado y que jamás perdió su naturaleza de banco privado. Evidentemente el Banco Central representa al Estado y sus acciones han permitido el desarrollo. Ahora todo depende de la velocidad que se imprima al proceso de privatización, es decir que las acciones del Banco Central pasen a un ente privado, permitir el acceso o ingreso de un ente privado, o el ingreso de un accionista diferente al Estado.

¿Y cuánto cuesta, cuál sería el precio a pagarse si justamente se reconoce que la institución tiene una envidiable posición financiera?

Si fuimos capaces de romper esquemas, devolver la confianza producto de una administración independiente, si la respuesta ha generado excelentes indicadores, estamos seguros que habrá mucho interés. Los cambios ocurridos en el sistema financiero ecuatoriano luego de la profunda crisis, favorecieron la adopción de un marco legal más restrictivo y han servido para fortalecer las instituciones de control que juegan un papel en labores de supervisión, regulación financiera y bancaria. El precio deberá ser referencial y de acuerdo al mercado ecuatoriano.

¿Vender un Banco es coherente con la venta de la imagen del país, Ecuador? Gonzales responde: “El Ecuador es un país que merece la pena, es un diamante en bruto. Hay muchos sectores por explotar en los que la inversión extranjera puede participar; petróleo, turismo, gas, electricidad. Pero el inversionista necesita de un marco jurídico que le permita disfrutar de su inversión y que éste sea ajeno a los cambios políticos. (Por Luis Pescarolo Orellana, 2004:26-27)

Episodios como el reseñado por Pescarolo Orellana en la entrevista periodística, evocan las señales simbólicas y/o el establecimiento de sistemas expertos contenidos en la noción de desanclaje de Anthony Giddens, desarrollada en “Consecuencias de la Modernidad”⁴³.

⁴³ Anthony Giddens, “en el desarrollo de su análisis institucional de la modernidad pone énfasis en las alusiones culturales y epistemológicas. Y en una primera aproximación a ¿qué es la modernidad? Se refiere a los modos de vida u organización social que surgieron en Europa desde alrededor del siglo XVII en adelante y cuya influencia, posteriormente, los han convertido en más o menos mundiales. Esto asocia la modernidad a un período de tiempo y a una inicial localización geográfica -dice Giddens- en la introducción de su análisis y sostiene que la desorientación que se expresa en la opinión de que no es posible obtener un conocimiento sistemático de la organización social, resulta en primer lugar, de la sensación que muchos tenemos de haber sido atrapados en un universo de acontecimientos que no logramos entender del todo y que en gran medida parecen escapar a nuestro control. El desarrollo de su análisis institucional tiene origen en lo que ha llamado una interpretación “discontinua” del desarrollo social moderno (Anthony Giddens, *The Nations State and Violence*. Cambridge, Inglaterra: Polity, 1985). Con esto quiero decir -afirma conclusivamente- que no basta con inventar términos como postmodernidad y el resto, sino que debemos posar una nueva mirada sobre la naturaleza de la propia modernidad, que por ciertas razones muy concretas, ha sido precariamente comprendida por las ciencias sociales. Y [afirma] en vez de estar entrando en un período de postmodernidad, nos estamos trasladando a uno en el que las consecuencias de la modernidad se están radicalizando como nunca (...) y más allá de la modernidad, podemos percibir los contornos de un orden nuevo y diferente que es postmoderno, pero esto es muy distinto de lo que algunos han dado en llamar “postmodernidad”. (Ver en Introducción Págs. 15-17. “Consecuencias de la Modernidad”. Versión de Ana Lizón Ramón. Primera Edición en ENSAYO: 1999. Madrid – España.

Parafraseando a Giddens, “las instituciones sociales modernas son, en algunos aspectos, únicas -distintas en su forma- a todos los tipos de orden tradicional; y las señales simbólicas y el establecimiento de sistemas expertos, son mecanismos que están intrínsecamente implicados en el desarrollo de las instituciones sociales modernas. Y el dinero, así como la expansión de los mercados de capitalistas, incluidos los mercados monetarios, es un ejemplo de los mecanismos de desanclaje que van asociados a la modernidad. El “dinero propiamente dicho”, es, desde luego, parte inherente de la vida social moderna, así como un tipo específico de signo simbólico. También es como anotó Simmel, esencial a la naturaleza de posesión de propiedad y a la enajenación de la misma en la actividad económica moderna de todos estos mecanismos, sean éstos “simbólicos” o sistemas de expertos, y éstos, descansan sobre la noción de fiabilidad. Por tanto, la fiabilidad va implicada, de manera fundamental, en las instituciones de la modernidad. En una palabra, la fiabilidad es una forma de “fe” en la que la confianza puesta en resultados probables, expresa un compromiso con algo, más que una mera comprensión cognitiva. Y Simmel -citado por Giddens- dice que “la confianza existe cuando “creemos en” alguien o en algún principio; “expresa el sentimiento que existe entre nuestra noción de ser y el ser en sí mismo, una definitiva conexión y unidad, una cierta consistencia en nuestra concepción sobre ello, una seguridad y la ausencia de resistencia en la entrega del ego a su concepto, que si bien puede descansar sobre razones particulares, no llega a explicarla.” (Giddens, 1999:17-37)

2.5.2 En cuanto a la TV nacional y la radio

En lo tocante a la televisión nacional, se cuentan la acostumbrada y redundante programación “noticiosa”, haciendo eco de noticias internacionales como la crisis argentina, el fracaso de la privatización de las empresas telefónicas y similares, bajo titulares como la “triste historia de las privatizaciones en Latinoamérica”, mostrando sendas imágenes de las protestas públicas y los conflictos sociales y políticos vinculados, que resultaban ser alarmantes para los ecuatorianos; así como los paneles y foros periodísticos radiales en los que, a título de orientación de la opinión pública, sucesivamente se “interpelaba” a los modernizadores oficiales de turno y se invitaba

para el efecto, a los dirigentes gremiales “representantes del pueblo” y legítimos opositores -a ultranza- de la modernización.

Ante los ojos de observadores participantes calificados, era notoria la escasa investigación periodística (seria y a fondo) así como la débil información verás y respaldada que difundiera aspectos centrales del proyecto modernizador en marcha. Por ejemplo, cuestiones relativas al significante y significado de la modernización. Sus implicaciones positivas, instrumentos legales y procesos concernidos, en los que la tan invocada participación ciudadana tenía cabida, a través de audiencias públicas previstas en los procesos de venta de las empresas telefónicas. Pero ¿qué y cuánto se conocía sobre ello? ¿Se informó sobre ello? ¿Cuánto conoció la sociedad ecuatoriana al respecto? Cuánto, cómo y de qué manera influyó la TV en el proceso? ¿Qué y quienes se dejaron ver en TV, ¿Qué de importante significan cía transmitieron? ¿En qué niveles, cómo y de qué manera incidió la información de este medio en las políticas concernidas? O, a saber, ¿cuáles fueron las tan invocadas “propias conclusiones”?.

Considerando la innegable influencia que tiene la imagen y por ende la televisión, y que ésta resulta, aun cuando no en esencia, sí en apariencia, un instrumento que refleja la realidad, ésta acaba convirtiéndose en instrumento que crea una realidad, porque la imagen juega un rol definitorio en el pensamiento abstracto del los individuos, ya que éstas requieren pasar por lo concreto para ser abstraídas. Caso contrario, la condición visual y las imágenes de la exposición en TV, resultan ser conclusivas. Y la razón de ello es que “lo visual oculta, le da un sentido circular a la información y una noción de pregnancia mayor que lo escrito, porque las imágenes aparecen como constatación de los propios ojos del televidente, es decir, nadie se lo está diciendo, usted mismo lo está viendo y constatando”. Por tanto, se asume que las realidades y verdades están allí, en lo expuesto.⁴⁴

⁴⁴ Notas de Clase - exposiciones teóricas del Profesor Roberto Follari sobre la mundialización de la comunicación, la sociedad teledirigida: análisis y crítica a la TV desde la perspectiva analítica de Giovanni Sartory, Machel Bordeau y otros autores, durante la cátedra de Epistemología y Sociedad, dictada para la Maestría de Comunicación y Sociedad con Mención en Políticas Públicas para la Internet. (FLACSO-Ecuador), Quito 16-07-2002.

Al respecto y mientras tanto, se acumulaba capital simbólico de caos y miedo en las mayorías y poco informadas audiencias “ciudadanas”; en la psicología social de la gente, se entretejía la desinformación; y, en los escenarios y comportamientos de y entre agentes públicos y privados, se pescaba a río revuelto.

2.5.3 En cuanto a la comunicación estratégica

En lo tocante a la dimensión estratégica de la comunicación que viene a ser imprescindible -cuando de reformas económicas y privatización, de reformas institucionales, sectoriales y/o grandes proyectos de infraestructura se trata- como se ha dicho, es precisamente porque atraviesa todos los ámbitos. Esto es, la política, la economía, la cultura, la cotidianidad que se ubican en el centro de interés de la sociedad, de las instituciones u organizaciones, de la gente y su realidad social. De allí que, en ausencia de información y conocimiento veraz, participación informada sobre los cambios y beneficios que persiguen las reformas, no solo se pone en riesgo la efectiva implementación de la política, sino que vulnera en extremo la viabilidad y sostenibilidad de procesos como el atañido, aún cuando estos se traten de procesos predeterminados e inalterables.

En ese sentido, la premisa central de la línea de comunicación estratégica en reformas económicas y privatización del Banco Mundial, que para el caso que nos ocupa, constituye el actor geopolítico central de la modernización y globalización, señala lo siguiente:

Las reformas afectan la relación entre instituciones y ciudadanos, exigiendo de todas las partes un cambio radical en sus creencias y percepciones acerca de la naturaleza de los bienes públicos y del balance entre las responsabilidades del gobierno y las oportunidades para el sector privado. Las reformas demandan un cambio en las responsabilidades y derechos de todos los actores, y llaman a la

movilización de funcionarios públicos, ministerios, empresas privadas, círculos académicos, medios de comunicación, empresarios, sindicatos, consumidores, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía, para juntos continuar la reforma. Como consecuencia, la tarea de informar al público e involucrar activamente a los públicos claves en los temas críticos de la reforma se ha vuelto más compleja. La expectativa del público requiere niveles más altos de transparencia y de responsabilidad de todas las partes involucradas en el proceso de reforma.

Así mismo, establece que para enfrentar estos retos es necesario diseñar programas de comunicación de **dos vías sobre la base de impacto del desarrollo y no de resultados de los proyectos**. Esto implica abandonar las tácticas aisladas y usar estrategias a largo plazo. Los programas de comunicación pública no sólo se necesitan para generar apoyo a la reforma económica o la privatización, sino también para promover cambios duraderos en los comportamientos sociales y políticos.

Estos programas están basados en estrategias desarrolladas a través de un proceso que incluye el análisis sociopolítico de grupos objetivo, el desarrollo y prueba inicial de mensajes claves, y el uso de los canales de comunicación más apropiados. En esencia, este proceso implica el análisis de los tipos de partes involucradas que son afectadas por la privatización y de las medidas que pueden ser usadas para obtener su apoyo. Usa toda la gama de canales de comunicación formales e informales disponibles en un país, informando y generando consenso, transmitiendo una visión, haciendo público el progreso obtenido, y creando confianza en el proceso de reforma. Los programas de comunicación pública integrados a todas las fases de desarrollo de un proyecto definen claramente las responsabilidades sobre el diseño y ejecución, los requerimientos presupuestales, y los mecanismos de control continuo para evaluar el impacto de largo plazo del programa. (World Bank et al., 2004)

Análogamente, según la Unidad de Comunicación para el Desarrollo del Banco Mundial y el Programa de Comunicación Pública para Proyectos de Privatización, el contar con un programa estructurado de comunicación pública al igual que su financiamiento, es una prioridad que debe ser abordada en las primeras etapas del diseño de cualquier proyecto por quienes toman las decisiones a nivel de gobierno y los equipos de proyectos del Banco Mundial.

No obstante, de lo que ha sido posible recabar en éste ámbito -el de la comunicación estratégica- existió y persistió un enorme vacío.

Mas allá de lo registrado en los acápite precedentes, en el organismo público regulador y coordinador de los procesos concernientes a la modernización (CONAM), tanto la construcción, cuanto la disposición de los actores políticos principales en torno a una propuesta estratégica de comunicación siempre estuvo ausente. En su lugar, prevalecieron y coexistieron las ya mencionadas exposiciones públicas de sus funcionarios y adicionalmente, notas editoriales y anuncios de prensa en torno a las acciones a cumplir, tales como convocatorias oficiales o licitaciones que por ley, indefectiblemente se obligan a realizar.

A decir de información proveniente de participantes calificados, la comunicación se vivió en dos dimensiones. En términos generales, se basó en actitudes y prácticas oficiales, dignas de los tiempos y mentalidad colonial, y “parecía”, no contarse con profesionales o equipos preparados para afrontar los retos de comunicación del siglo XXI, concordantes con el proceso. Frases tales como “la modernización va porque va”⁴⁵ y “se hace como yo digo, o no se hace”⁴⁶ fueron expresiones simbólicas de ello.

En términos de Mattelart, el lenguaje refleja un pensamiento y constituye un verdadero *prêt à porter* ideológico. Y sin obviar que el lenguaje construye el mundo, parafraseando a Barnett Pearce y Albert Camus, el “nombrar mal las cosas, representa aumentar las desgracias de éste”. (Materlart, 1998:99). Pues, dada la connotación y el contexto de las referidas expresiones, así lo denotan.

⁴⁵ Frase pronunciada por el Dr. Gustavo Noboa Bejarano, Ex presidente del Ecuador, difundida en espacios noticiosos de radio y canales de televisión nacional a inicios de su período presidencial.

⁴⁶ Expresión del Ingeniero Eléctrico Alfredo Mena, Ex Gerente de INECEL, Ex Gerente de la empresa Eléctrica Quito, Ex Coordinador del Sector Eléctrico del CONAM y Coordinador del Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico y Telecomunicaciones del EX CONAM y actual SENPLADES, en circunstancias -reunión de trabajo con todos los técnicos consultores, coordinadores sectoriales y temáticos del proyecto- en que se decidían acciones técnicas inherentes a Comunicación, Consulta y Participación Social, que son temas socialmente transversales a lo sectorial (eléctrico y telecomunicación). Según lo narró informante calificado, en el marco de entrevista accedida bajo condicionalidad de reserva de identidad.

Institucionalmente, tanto los principales actores político institucionales, cuanto los actores técnicos, pulularon en medio de improvisaciones, es decir, sin aplicar una estrategia como la aludida para los casos de reforma; desplegándose mas bien, acciones enmarcadas en pautas y esquemas habituales en el medio periodístico local y en las instituciones. Así, las acciones estratégicas a favor del desarrollo, jamás tendrían lugar y por ende, la interacción y la elección de las decisiones más racionales, tampoco.

En términos de práctica institucional, el texto del e-mail que se copia y pega enseguida (mutilando únicamente el registro de emisor y destinatarios), no es una excepción, sino una prueba de *prevalencia*.

De: xxxxxx

Para: xxxxxx

Enviado el: jueves, 03 de enero de 2002 13:02

Asunto: URGENTE LECTURAS SOBRE EL PROCESO ELECTRICO

Estimados amigos. De una detallada lectura de editorialistas y notas de prensa de los últimos días, hay una constante que nos está golpeando: La crisis argentina es vista como una crisis del modelo económico aplicado por ese país y son varios los editorialistas que señalan que una buena parte de la crisis inició con la "ilimitada privatización" que se aplicó en ese país y claro, el alegre uso de esos recursos, lo cual dejó a ese país sin defensa alguna.

Sería importante tomar en cuenta estas opiniones, pues en la mayoría de ellas señalan que el Ecuador debería tomar en cuenta esas experiencias y redefinir sus acciones.

Como les indico, esta lectura es constante y la están asumiendo editorialistas de casi todos los diarios del país. Por tanto, es urgente preparar algún tipo de respuesta institucional. Además, los gremios que se oponen al proceso se están unificando nuevamente en contra de la venta y enero parece ser la meta de estos para formalizar sus protestas. El 11 de enero se reúne la Conaie para definir una serie de protestas por algunas decisiones gubernamentales, entre ellas, claro, la privatización de las eléctricas.

Espero sus sugerencias para elaborar contenidos.

LES RECUERDO QUE ESTA POSICIONADA UNA FECHA LIMITE PARA LA SUBASTA: FEBRERO. SI BIEN ESTA META NO HA SIDO OFICIALMENTE COMUNICADA, LOS MEDIOS LA HAN ASUMIDO COMO LA FECHA TOPE. ADEMÁS, RECUERDEN QUE HAY ALGUNAS ADVERTENCIAS DE LAS COMPAÑIAS DE QUE SI EN FEBRERO NO SE CONCRETA EL PROCESO ABANDONARIAN EL MISMO.

Att.

CORNELIO⁴⁷

Fuente: Archivo magnético de correo electrónico de informante. Out Look - Intranet CONAM

⁴⁷ (Mensaje textual de correo electrónico) Out Look - Intranet CONAM. Cornelio es un joven y profesional Economista -señala el informante- que trabajó en el Área de Comunicación y es evidente que -desde el lugar en el que institucionalmente se situaba- procuró aportar y contribuir al cometido institucional. Por la fecha, nótese el momento político institucional al que corresponde, es decir, 10 años después de iniciada la modernización.

Tanto los principales actores político institucionales, cuanto los actores técnicos, pulularon en medio de improvisaciones, es decir sin aplicar una estrategia, y desplegando acciones enmarcadas en pautas y esquemas del medio periodístico local. Así las acciones estratégicas a favor del desarrollo, jamás tendrían lugar y por ende, la interacción y las elecciones racionales, tampoco.

En el intento reflexivo de un balance sumario del proceso en su conjunto ¿de qué manera se aprovecharon los ingentes recursos económico-financieros que intervinieron canalizados vía deuda externa nacional, más gastos corrientes del presupuesto del estado? Las interrogantes y valoraciones situacionales, no dejan de fluir. ¿Existe alguna evaluación de impacto, o al menos, un inventario del costo efectividad de las acciones de comunicación, por ejemplo, en el marco del ente modernizador por un lado y por otro, con respecto a los logros alcanzados en directa relación con la finalidad ulterior? Esto es, considerando que el rol de la comunicación en la sociedad, constituye un facilitador y dinamizador de procesos; y, su influencia es determinante en la producción de cambios y consecución de fines, entre otras cuestiones de singular importancia que políticamente, técnica y financieramente, pasan por la eficiencia y eficacia de la gestión pública, responsable de la materialización de la política concernida.

En términos evaluativos sin embargo, sólo ha sido posible acceder a valoraciones extremadamente puntuales como la que se extracta de fuente oficial (ODEPLAN)⁴⁸ y que frente a las cuestiones precedentes, disimulan, a la vez que evidencian los desórdenes de la modernización:

Reforma del Estado y Participación de la Sociedad Civil

⁴⁸ ODEPLAN, es el ente rector de planificación nacional, veedora de la asignación, uso y eficiencia de recursos del Presupuesto General del Estado y evaluador de la ejecución de las políticas de desarrollo nacional.

En 1992, se crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), a fin de iniciar procesos de privatización, reforma y modernización en áreas estratégicas del Estado, sobre la base de una nueva concepción de sus funciones en la sociedad ecuatoriana. La Ley de Modernización del Estado, otorga al gobierno la capacidad de delegar sus funciones de ejecución de servicios públicos en algunas áreas, y explica algunos mecanismos para ellos. En ese contexto se han realizado des inversiones en algunas áreas y están en proceso otras (...) Las privatizaciones de mayor tamaño, no han tenido éxito y se espera el reinicio de estos procesos licitatorios (...). En 1995 el gobierno constituyó una Comisión Nacional de Descentralización para que redacte una Ley; y, en 1997 se aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Esta Ley, conjuntamente con la Constitución Política de 1988, regula la delegación y la transferencia de competencias. Sin embargo, estas normas legales generales deben ser concretadas para su aplicación mediante leyes secundarias que todavía no se han expedido. (ODEPLAN, 2000:22).

CAPITULO III

MODERNIZACION DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN EL ECUADOR

Habiendo contextualizado en el capítulo anterior el proceso y características de la modernización en el Ecuador, en el presente capítulo, se registra desde una perspectiva situacional, lo concerniente a la modernización del sector telecomunicaciones.

A partir de información proporcionada por actores políticos principales, que para el caso de la presente investigación son informantes calificados, así como de información oficial proveniente de fuentes secundarias, se identifican los principales rasgos del proceso de modernización sectorial; y, se asientan valoraciones respecto del estado de situación actual. Información que a la vez, da cuenta de la entramada complejidad técnica, política, económica, social y cultural de la que penden la formulación y la ejecución de políticas.

Así mismo, permite avizorar que al ser ámbitos temáticos intrínsecos a la transformación del Estado y fortalecimiento de la democracia, son connotativos de la eficiencia y eficacia de la gestión pública, que en el nivel más amplio, conciernen e involucran a temas como: gobernabilidad; escenarios de alta dirección política; actores técnicos, sociales e institucionales y otros factores como cultura política, que de cara al desarrollo nacional, deben ser sopesados y afrontados en el marco del contexto mundial en el que estos se inscriben.

1. Hacia la modernización del sector telecomunicaciones

La modernización del sector telecomunicaciones se inició oficialmente, a la par de la iniciación del proceso de modernización del estado ecuatoriano, en agosto de 1992. Consecuentemente, se circunscribe en los procesos de reforma económica y político institucional ampliamente referidos en el capítulo anterior.

No obstante los preceptos de gobernabilidad, de eficiencia en la gestión pública, de eficacia en la prestación de servicios de telecomunicaciones con el aporte de una mayor participación del sector privado, de una amplia participación social, de reducción de la pobreza, del fortalecimiento de la democracia y otros, la modernización de las telecomunicaciones, vino a constituirse en materia de disputa en el escenario nacional.

En particular ha de tenerse presente, que el referido ámbito sectorial, entraña un proceso técnico especializado. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta también, que éste no opera ni funciona desprovisto de actores políticos, técnicos y sociales que son los que definen los escenarios tanto sectoriales, cuanto institucionales y que estos a su vez, configuran el contexto nacional a través de sus decisiones y acciones.

Así mismo, a efectos de visualizar comparativamente las diferencias demarcatorias de la situación sectorial-nacional que engloban: un antes, un durante y un después, es necesario referirse -en el marco de una breve síntesis- a la situación de origen, a la intervención del sector telecomunicaciones, así como al desarrollo del proceso y tránsito hacia la modernización sectorial.

Tal como se puede apreciar, el esquema gráfico que se incluye con fines de ilustración para el efecto, ubica la situación sectorial inicial (SI) y a la vez, la situación objetivo (SO) a largo plazo. Lo que, desde la perspectiva teórico metodológica de la

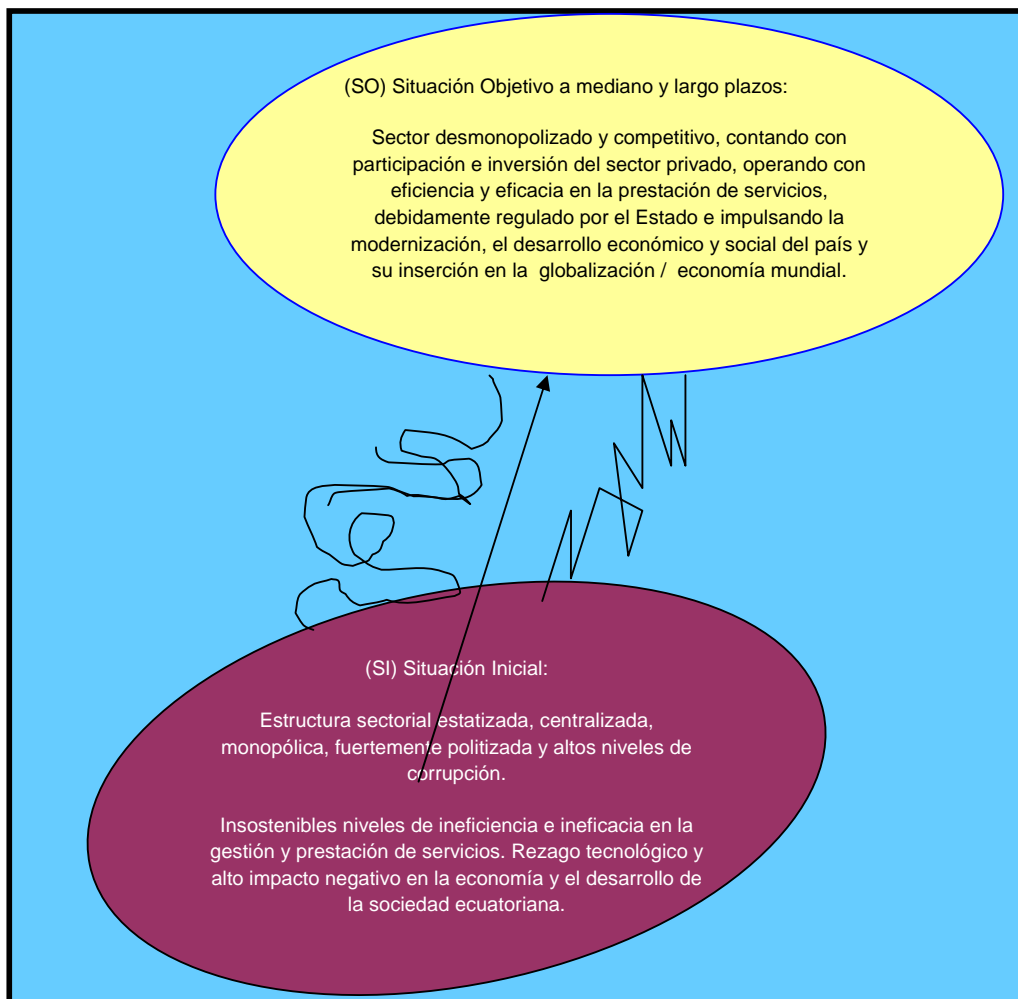
planificación estratégica situacional, remite en el primer caso, al escenario de diagnóstico sectorial que viene a constituir el punto de partida o situación ex ante; y, en el segundo caso, al escenario y punto de llegada, que se previó construir, con la medida de política, programas y proyectos que habrían de materializarla.

Tanto la sinuosa cuanto la quebradiza línea que registra el gráfico, representan el grado de dificultad que a menudo acompañan los procesos de reforma, e insinúan sobre la complejidad de la ruta. Desde el punto de partida, hasta el punto de llegada.

(Ver gráfico en página siguiente)

Gráfico N. 1

ESCENARIO DE SITUACIÓN INICIAL Y SITUACIÓN OBJETIVO



2. Sobre la situación inicial (SI) o punto de partida

En términos de valoración, la situación inicial daba cuenta de un sector cuya estructura organizacional de funcionamiento, capacidad de operación y por ende, su oferta de servicios había colapsado, al punto de generar un encadenamiento de episodios conflictivos y crisis recurrentes que represaron el desarrollo del sector y el crecimiento económico del Ecuador.

A ese respecto, el Dr. Galo Abril Ojeda, Ex Secretario General de Planificación, Ex Ministro de Energía y Minas y Ex Coordinador del Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico y Telecomunicaciones, en entrevista otorgada para la presente investigación, expone:

“Si bien no se puede negar que las empresas estatales, en su momento -sobre todo en los años 70- respondieron a las necesidades del país, INECEL por ejemplo, avanzó en una construcción acelerada de proyectos que llevó al Ecuador a estar entre los primeros países destacados de Latinoamérica. Pero sin embargo, bajo el esquema construido de manejo estatal, en gran parte con decisiones politizadas, con expansiones de empresas totales donde los criterios técnicos fueron dejados de lado, dejó de jugar ese rol. Y el Ecuador a su vez, al haber acumulado endeudamiento externo enorme, ya no podía ser sujeto de crédito para nuevos proyectos que eran importantes para los mencionados tres sectores claves y a su vez, responder al crecimiento económico del país. Se le exigía al país, de parte de todos los financistas internacionales públicos y privados, multilaterales, bilaterales y más, un cambio en las estructuras de estos sectores. Un cambio en la naturaleza de las empresas estatales, para dar espacio nuevamente a la inversión privada nacional e internacional y avanzar con esto, antes de hablar de nuevo endeudamiento, de nuevos créditos.

El Ecuador dejó de ser sujeto de crédito como país, no se diga las empresas en estos sectores, particularmente la eléctrica y la de telecomunicaciones. Entonces se entra en un proceso de reestructuración de estos sectores en los que, el juego de mercado, donde había posibilidades de competencia, o las áreas reguladas con control fuerte del estado, iban a jugar un rol predominante con la participación de la empresa privada necesaria.

Y ¡así se comienza!. Recuerdo que en el año 1992-1993, empezó a hablarse de la reestructuración de telecomunicaciones, que en esa época era el EMETEL. Habían cosas ¡muy graves! Por decisiones políticas, se habían llevado a cabo contrataciones con endeudamiento externo enorme, para planta interna, es decir, para potenciales en la producción de nuevos servicios de telecomunicaciones, pero sin hacer ninguna inversión en planta externa, que era llegar a los abonados con el nuevo servicio de telecomunicaciones. En una relación de endeudamiento tres a uno, para planta interna apenas se necesitaba uno para llegar con la nueva infraestructura que se había invertido a los abonados, y no se hacía! Y sin embargo, el sector telecomunicaciones era uno de los más atrasados. Teníamos dificultades enormes para conseguir nuevas líneas. No satisfacía el crecimiento de la demanda, bajo ninguna naturaleza. Tal como estaba el sector, teníamos serios problemas para hacer llamadas a las provincias. La catástrofe era completa.”⁴⁹

Adicionalmente, Rómulo Hidalgo y Antonio Peré, contribuyen -desde una visión retrospectiva- a ilustrar con sus testimonios, la configuración del referido escenario inicial, del que fueron parte en calidad de actor técnico y político, respectivamente:

“Se tiene que comparar el modelo de desarrollo que teníamos. El famoso modelo de desarrollo estructuralista (de la CEPAL) y el modelo aperturista. Ese es el primer gran elemento. Son las bases. Otro que es importante es el Consenso de Washington del año

⁴⁹ Entrevista concedida para la presente investigación, el Dr. Galo Abril Ojeda, el 12 de abril de 2004, en el distrito Metropolitano de Quito- Ecuador.

90 que son las matrices sobre las cuales se construye todo (...). Se aplican al Ecuador, pero en el campo de telecomunicaciones no se aplicó directamente el proceso.

En el año 1992, se aprobó la ley y no fue tan aperturista. La ley inicial proviene de un gobierno social demócrata -¡ese fue el golpe de los social demócratas!- aprobada el 10 de enero de 1992 que liberan los servicios, se crea la superintendencia de telecomunicaciones como desregulación y control como doble función y, se cambia de denominación a la empresa y sigue siendo operadora. De IETEL pasa a EMETEL pero ahí viene el problema, [porque] eso no cuadra matemáticamente con el modelo aperturista. Si se quiere hablar de mercado, de competencia, el nuevo rol del estado, teóricamente el estado es regulador y controlador pero no es operador. (Econ. Rómulo Hidalgo, Ex Director Técnico del CONADE y Asesor SENATEL).⁵⁰

El Ing. Antonio Peré, Ex Director General del CONAM, por su parte señala que “durante los noventa hubo una ola de privatizaciones y se creía que eso era lo ideal!, lo correcto!. Y además, era una manera de aliviar las necesidades fiscales que tenían los países (...). Un proceso de modernización en cualquier parte, debería contar con tres elementos debidamente balanceados: la parte económica, la parte social y la parte política. Pero en el caso ecuatoriano, a lo largo de estos años, no hemos sido capaces de combinar esos tres elementos.

Si bien es cierto, en unas épocas quizás se ha tenido la mayor fuerza en la parte política, en la parte social no. Cuando parecería que hay una fuerza política muy identificada con grupos sociales como los actuantes, tampoco se da!. Lo cual se prestó a una serie de problemas de corrupción y de ineficiencias inclusive. Entonces eso, entre

⁵⁰ En entrevista concedida por el Econ. Rómulo Hidalgo para el presente investigación, el 22 de mayo del 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito-Ecuador.

otras situaciones, nos da las pautas de incapacidad como país, mas no como gobierno, y es lo que ha impedido avanzar como debíamos haber avanzado.”⁵¹

La información recabada sobre la situación inicial en su conjunto, da cuenta del escenario de crisis sectorial e ingobernabilidad que presionaba por cambios y redefiniciones compatibles con las necesidades de desarrollo nacional y exigencias del contexto internacional.

3. Sobre el proceso hacia la situación objetivo (SO) o esperada

“Entonces -señala el Dr. Galo Abril- se comienza primero, reorientando los créditos internacionales para planta externa en lugar de planta interna; y, ya hubo problemas políticos! Seguramente había intereses de empresas que daban desde el exterior, u ofrecían comprar la infraestructura –con interesados nacionales que estaban atrás de los proyectos- que impedían los cambios.

Sin embargo se logró hacer una recomposición del gasto interno en lo que era la inversión en el área de telecomunicaciones. Luego se hablaba de reestructurar la empresa para dar cabida a la competencia. Y así nace en ese espíritu de modernización, la reglamentación para dar cabida a la telefonía móvil; y, allí es donde entran las dos primeras empresas que son: Porta Celular y Bell Souht que en su origen eran otras. Sin embargo, eso era insuficiente y se tendía a que también la empresa estatal, sea constituida en una empresa de carácter privado, de sociedad anónima y avanzar en el proceso de entrega de estas áreas de planta interna, al sector privado. Así es como se avanza en el primer proceso de venta de la empresa de telecomunicaciones, después de haberse dictado una nueva Ley, en la que se subdividió a la entonces EMETEL en dos empresas grandes: ANDINATEL Y PACIFICTEL, tomando cada una, una parte del

⁵¹ Entrevista concedida para la presente investigación por el Ing. Antonio Perú, Ex director General del CONAM (2000-2003), el 11 de mayo 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito – Ecuador.

país. La una, la región de la costa excepto Esmeraldas y la otra, la región andina con Esmeraldas, generando momentos de competencia en servicios (...).⁵²

“En su momento -señaló el Ing. Antonio Perú, Ex Director General y Ex Presidente del CONAM- el Ecuador trató particularmente en telecomunicaciones, y no logró vender. Así que, a lo largo de estos años, si bien es cierto, no se ha logrado todo lo que se debía lograr, si se han logrado muchísimas cosas.

Tenemos un marco legal general que es bastante bueno y una serie de marcos sectoriales que han ido siendo modificados(...). En la parte de telecomunicaciones (...) tenemos una ley de hace muchos años que ha sido retaceada, recortada, pegada y vuelta a pegar; y, me tocó durante la época de gobierno, en el CONAM, dialogar con muchísimos sectores, con ACP, con el sector privado de las telecomunicaciones, con ASETA, con el CONATEL como ente regulador, y allí había que establecer una serie de regulaciones y todos coincidían en que había que cambiar la Ley. En el Congreso [se repusieron] unos tres proyectos de ley de telecomunicaciones, pero se ha podido avanzar a través de reglamentos.

Hoy en día vemos que las empresas celulares han podido lograr una presencia sumamente importante. Hay otras empresas de servicios que en este momento están comenzando a operar. Se concesionó la banda inalámbrica fija (WLL) y (...) eso va a permitir que se pueda transmitir datos a gran velocidad en lugares en donde actualmente, ni siquiera el teléfono llega. (Ing. Antonio Perú, Ex Director y Ex Presidente del CONAM)⁵³

⁵² Entrevista concedida por el Dr. Galo Abril Ojeda, el 12 de abril de 2004, en la ciudad de Quito-Ecuador.

⁵³ En entrevista concedida por el Ing. Antonio Perú, Ex director General del CONAM (2000-2003) para la presente investigación, el 11 de agosto de 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito – Ecuador.

En versión del Econ. Rómulo Hidalgo, “es a partir del año 1995 que efectivamente se modifica la ley, que se crea la SENATEL, el CONATEL y la transformación de las empresas del sector. Osea, la ley inicial del 92, es un paso previo a una apertura, que en la práctica, demoró mucho tiempo y en el 95, entramos pero con un modelo retrasado que era la famosa teoría [de la venta] de las empresas.”⁵⁴

Las versiones testimoniales de informantes calificados hasta aquí vertidas, se corroboran en el Informe del Consejo Nacional de Modernización del Estado que por un lado, registra el elenco de actores políticos y principalmente, político-institucionales, así como sus respectivas decisiones que para el caso, fueron definitorias. Y por otro, esboza la ruta histórica y dinámica del proceso, misma que corresponde con fidelidad a la publicación del texto que con fines de verificación y respaldo, se transcribe en lo pertinente:

Con la promulgación de la Ley Especial de Telecomunicaciones que definió la creación de la Empresa Estatal de Telecomunicaciones (EMETEL) en sustitución del Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), con la finalidad de que esta actividad sea desarrollada con criterios de gestión empresarial y beneficio social. Por otro lado, esta Ley crea la Superintendencia de Telecomunicaciones como organismo rector del sector.

Posteriormente en 1995, se dicta la Ley Reformatoria a la Ley Especial de Telecomunicaciones, la cual establece la posibilidad de que los servicios públicos de telecomunicaciones puedan ser brindados por parte del sector privado, situación que no contemplaba el marco jurídico anterior, en el cual se establecía que el Estado debía proveer directamente estos servicios. Para llevar a cabo el proceso de modernización del sector, esta Ley Reformatoria contemplaba la transformación de EMETEL en una sociedad anónima y la escisión de la misma en dos empresas con zonas de jurisdicción diferentes. Estas dos empresas se las denominaría posteriormente ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A. La disposición legal señalaba que el mecanismo de transición de la administración pública a la administración privada de las empresas sería mediante la subasta pública de las acciones de las mismas. Adicionalmente, la Ley Reformatoria establece la creación del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) como organismo regulador del sector y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones como organismo ejecutor. La Superintendencia de Telecomunicaciones pasaría a cumplir el papel de organismo de control.

⁵⁴ En entrevista concedida por el Econ. Rómulo Hidalgo para el presente investigación, el 22 de junio del 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito-Ecuador.

Bajo el marco regulatorio vigente a esa fecha, el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), organismo director del proceso de transformación de las empresas, contrató los servicios del Consorcio GERASIN para que realice la valoración de las empresas, y de la Corporación Financiera Internacional (IFC), órgano del Banco Mundial, como asesor del proceso. La escisión de EMETEL tuvo lugar en noviembre de 1997 pero lamentablemente, el proceso de subasta no tuvo éxito, por lo que las empresas mantienen su estructura de capital completamente estatal.

Los problemas presentados en el proceso de venta no llevaron a los diferentes gobiernos centrales del país a desistir en sus objetivos de modernización. Por ejemplo, en la última semana de diciembre de 1998 se publicó en el Development Business la invitación a Bancas de Inversión para que presenten sus expresiones de interés para su calificación como asesoras del Gobierno del Ecuador en el reinicio del proceso de privatización de ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A. Las propuestas recibidas fueron analizadas y se procedió a la elaboración de una lista corta, la misma que obtuvo la no-objeción de parte del Banco Mundial en junio de 1999. (CONAM, 2002: 13)

Adicionalmente, el mismo informe señala:

La necesidad de alcanzar con la mayor brevedad posible la liberalización del mercado de las telecomunicaciones y facilitar el mencionado proceso de transformación de las empresas, llevó a generar nuevos cambios en el marco jurídico.

En este sentido, con fecha 13 de marzo del 2000 se expide la Ley de Transformación Económica del Ecuador, la cual 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. Esta Ley señala adicionalmente que, en lo referente a la transformación de la composición accionaria de las empresas de telecomunicaciones que actualmente poseen capital estatal (ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A.), se podría dar un proceso de venta de acciones o un proceso de derecho preferente para la suscripción de las mismas. En el caso de realizarse un proceso de venta, se contemplaría la posibilidad de hacerlo en un porcentaje de hasta el 51% de las mismas. Se establece un plazo, a vencerse en septiembre del año 2000, para que el CONATEL expida los reglamentos que requieran estas modificaciones legales.

Sin embargo, los elementos introducidos por la Ley de Transformación Económica del Ecuador no resultan suficientes, pues se requieren elementos adicionales que definan de manera clara las reglas del juego en los aspectos técnico-procesales del sector y que den agilidad a los trámites involucrados. La necesidad de establecer un sistema simple y moderno de concesiones y autorizaciones de servicio es evidente. Este último objetivo solo puede ser alcanzado mediante una nueva estructura del ente regulador.

La seguridad jurídica del sector obliga igualmente a redefinir la estructura del órgano de control. Todos estos elementos señalados han sido discutidos por todos los actores de las telecomunicaciones ecuatorianas, habiéndose elaborado un nuevo Proyecto de Ley de Telecomunicaciones, el cual respeta los cambios ya realizados e introduce elementos complementarios necesarios. Este proyecto de Ley se [se encontraba] listo desde noviembre del año 2000.

El proyecto de Ley no [pudo] ser presentado al Congreso Nacional en vista de que no se [contó] con el apoyo del Superintendente de Telecomunicaciones para su tratamiento. Incluso el Superintendente ha presentado su propio proyecto de Ley de Telecomunicaciones, que no corresponde al trabajado elaborado por el CONAM con la participación de la gran mayoría del Sector de Telecomunicaciones.

Posteriormente, frente al acelerado cambio en las condiciones tecnológicas y de mercado –durante el Gobierno del Dr. Gustavo Noboa- el CONAM considera indispensable una redefinición del proceso de transformación de las empresas (...) [y] en marzo del 2001 se realiza una reunión de trabajo donde participan todos los actores del Sector de las Telecomunicaciones en el país que son: el Fondo de Solidaridad, los Presidentes Ejecutivos y los presidentes de los Directorios de Andinatel y Pacifictel, el Presidente del CONATEL, el Secretario Nacional de Telecomunicaciones, el Superintendente de Telecomunicaciones y los representantes del CONAM.

En dicha reunión se define la nueva estrategia que se seguirá en el Sector de las Telecomunicaciones [y] que se instrumentará en las siguientes acciones:

- Regulación que permita una apertura controlada del Sector Telecomunicaciones.
- Licitación de Bandas de Frecuencias (WLL, LMDS y PCS) para permitir la introducción de nuevos servicios en el país.
- Selección de Operadores Internacionales que se encarguen de la administración profesional de las empresas estatales Andinatel y Pacifictel.

Tanto Andinatel como Pacifictel contrataron a la consultora internacional Mckinsey para que sirva de asesora en el diseño del proceso de selección de Operadores Internacionales que se encarguen de la administración de las

empresas y estas puedan enfrentar de mejor manera la apertura del mercado y la aparición de competencia en el mercado ecuatoriano.

Adicionalmente se decidió que debido a los mejores resultados obtenidos por Andinatel en su gestión, era más urgente la contratación de un Administrador Internacional para Pacifictel y cuando este proceso esté concluido se procedería inmediatamente con el proceso para Andinatel.

El 17 de enero del año 2002 se publica en medios nacionales e internacionales la convocatoria para seleccionar un Operador Internacional de Telecomunicaciones para la administración de Pacifictel. Para este proceso se precalificaron siete firmas internacionales:

- América Móvil
- Swedtel
- ATT Latin America
- Detecon
- Telefónica de España
- Empresas Públicas de Medellín
- Brasil Telecom.

El proceso se desarrolló normalmente hasta una semana antes de la subasta pública donde se entregarían y evaluarían las ofertas económicas. Existió oposición política de parte de varios diputados e incluso se realizó una audiencia en el seno de la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso Nacional.

Posteriormente se desató una campaña en televisión y prensa que intentaba desacreditar a las empresas Swedtel y América Móvil por que estas eran las empresas más interesadas en el proceso.

Por último la empresa TELEFECOM (empresa con 800 USD de capital social), 24 horas antes del 31 de mayo, fecha estipulada para la subasta, presentó un amparo ante un juez de Guayaquil, quien en primera instancia atendió la causa y dispuso el día posterior a la subasta para pronunciarse sobre el amparo.

Con estos antecedentes, la empresa América Móvil (...) decidió retirarse porque esta campaña de desprestigio amenazaba su imagen y su negocio en el área de telefonía celular. Por otro lado, la existencia del mencionado proceso de amparo motivó a que la casa matriz de Swedtel retirara la garantía de 10 millones de dólares, debido al riesgo de que el amparo procediera y se inmovilizara esta cantidad por varios meses.

Por estas razones, el día de la subasta no existieron ofertas válidas y la Comisión de Selección del Operador para Pacifictel no tuvo más opciones que declarar este proceso desierto.

Posteriormente a estos hechos, el CONAM entregó toda la documentación del proceso al Fondo de Solidaridad, el mismo que siguiendo prácticamente los mismos lineamientos del primer proceso, [decidió] realizar una nueva

convocatoria pública, con fecha 11 de septiembre, para seleccionar un Administrador Especializado para Pacifictel. (CONAM, 2002: 13-15)

En cuanto a la apertura del mercado de las telecomunicaciones, en el mismo informe, se da cuenta del decidido apoyo otorgado a los procesos a través de recursos financieros, cognitivos, legales e institucionales al más alto nivel, plasmados en: a) Informe Estudio de Costos Incrementales y Análisis de Tarifas; b) Plan de Rebalanceo Tarifario y Política Tarifaria; c) Tendencias Internacionales de Mecanismos Tarifarios; d) Consultoría en los procesos de WLL y UCS; e) Elaboración del Reglamento de Interconexión en Telecomunicaciones.

No obstante para entonces y “aun cuando los problemas presentados en el proceso de venta no llevaron a desistir de los objetivos de modernización” y a pesar de “los cambios generados en el marco jurídico antes referidos,” a criterio de los actores políticos y técnicos entrevistados, el momento de concretar la venta de las empresas de telecomunicaciones -en aras de alcanzar la liberalización del mercado de las telecomunicaciones y facilitar el necesario proceso de transformación de las empresas- resultó dentro del proceso mismo, ser demasiado tarde o extemporáneo, conforme lo anteriormente señalado y según afirmaron adicionalmente los informantes calificados en el marco de las entrevistas realizadas:

- 1) **Econ. Rómulo Hidalgo:** “Se suponía que por ley se vendan las empresas y se transformen en sociedades anónimas y se dividan las empresas. Teóricamente entonces -remarca teóricamente-, se venden las empresas y en el año 1996, se da el fracaso. **¿Por qué el fracaso?** Porque ya no era el momento, o sea ya pasó el momento [y] fue [tal] como la ley. Porque no fue el modelo necesario, tenía otra estructura, otra concepción. Entonces ellos [los actores sectoriales estatales que para el caso eran decisores] no preveían la venta de las empresas públicas. Justamente hay un documento al respecto, que no lo he vuelto a ver y que lo leí en el año 97.

¿Podría acceder a esos documentos? (ERH): Todos esos documentos del 96 y 97 ya no existen. Todo lo que había de esa época ya no hay.”

En todo caso, se trabajó pero totalmente retrasados. Perdimos tres años. Cuando Perú, Argentina, Chile antes, ya habían modernizado, después Brasil...entonces, ya perdimos. Esto en cuanto a telefonía fija.”

- 2) **Dr. Patricio Peña, Ex Director CONAM:** En su momento el apoyo llegó ha haber, quizás no con el entusiasmo que muchos hubiéramos querido, pero en un momento que era tarde, cuando el interés de las compañías había pasado.
- 3) **Ing. Antonio Peré, Ex director CONAM:** El país se ha ido acomodando, adecuando a la realidad mundial pero siempre con un retraso, que inclusive sigue siendo un retraso al compararlo con los otros países latinoamericanos.
- 4) **Arq. Patricio Donoso, Ex Director de Empresas Públicas:** En telecomunicaciones estamos bastante bien, pero en el tema de Alegro, la tercera banda de telefonía móvil, el beneficio pudo haber sido mucho mejor para el usuario ecuatoriano, si es que la participación de la tercera banda se hubiera adelantado, porque todavía había mucho mercado. Ahora, el mercado que tienen ¡es muy limitado! Es decir, entró muy tarde. Porque también ciertas políticas -y sindicalistas sobre todo- impidieron la entrada.⁵⁵

⁵⁵ Entrevista concedida por el Arq. Patricio Donoso para la presente investigación, el 16 julio de 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito- Ecuador.

4. Sobre la nueva situación del sector telecomunicaciones

Producto de la referida evolución, el sector telecomunicaciones registra una nueva situación jurídico-institucional. Actualmente está conformado por un ente rector, un ente ejecutor y un ente supervisor/contralor. Lo que a su vez, configura la estructura de funcionamiento, regulación y operación sectorial, que representa al Estado Ecuatoriano a nivel nacional.

Qué entidades son?, ¿cuáles son sus roles, enunciados y políticas en las que deberían basar su gestión?, ¿cuál es su ámbito de acción y operación?, ¿quienes son los actores principales que las han representado? La matriz que se presenta a continuación, comporta los aspectos y elementos requeridos, y que son, los que sientan las bases del nuevo ordenamiento sectorial.

Nueva Estructura Político Institucional del Sector Telecomunicaciones

La Constitución Política de la República del Ecuador de 1988, establece que es responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos, como son las comunicaciones, los mismos que podrán prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley.

Y según reza en su texto, el Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.

Sigla / Nombre de la Entidad / Creación/ Conformación /Ámbito de Acción u Operación	Rol Institucional	Enunciado / Declaración Principal	Políticas	Actores Políticos Principales CONATEL/SUPTTEL (1992 – 2003)
<p>CONATEL Consejo Nacional de Telecomunicaciones</p> <p>Conformado Por:</p> <p>Un representante del Presidente de la República, quien lo presidirá.</p> <p>El representante de la Oficina de Planificación de</p>	<p>Regulador y Administrador de los servicios de telecomunicaciones en el Ecuador.</p> <p>Administración de telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT.</p>	<p>Las telecomunicaciones son una oportunidad para superar la enorme brecha que divide el mundo entre países ricos y países pobres. El vertiginoso avance tecnológico que se presenta alrededor de la información y de los sistemas de apropiación y distribución del conocimiento, es un factor potencialmente ventajoso para quienes están capacitados para aprovechar sus cualidades, pero al mismo tiempo, supone un grave riesgo de</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Velar por el estricto cumplimiento y respeto a los derechos de los usuarios en materia de servicios de telecomunicaciones ✓ Consolidar la apertura del mercado de las telecomunicaciones en el país que elimine las distorsiones existentes y que atraiga la inversión. ✓ Incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y prestación 	<p>11-1995 – 08-1996</p> <p>Dr. Esteban Pólit Montesdeoca</p> <p>Ing. Ángel López Merino</p> <p>08-1996 – 02-1997</p> <p>Carlos Manzur Pérez</p> <p>César Yépez Flores</p>

<p>la Presidencia de la República.</p> <p>El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.</p> <p>Un representante designado conjuntamente por las Cámaras de Producción.</p> <p>Un representante del Comité Central Único Nacional de los Trabajadores de Emetel (Conatel).</p> <p>El Secretario Nacional de Telecomunicaciones.</p> <p>El Superintendente de Telecomunicaciones.</p>		<p>estancamiento y retroceso en el camino del desarrollo colectivo, para aquellos que no logran explotarlas.</p>	<p>de servicios de telecomunicaciones en un marco de seguridad jurídica y de libre y leal competencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios de telecomunicaciones en un marco de seguridad jurídica y de libre y leal competencia. ✓ Fortalecer la presencia del Ecuador en la esfera subregional, regional y mundial en materia de telecomunicaciones. ✓ Promover un cambio del marco legal, acorde a los avances tecnológicos y libre mercado. ✓ Propender a que la sociedad ecuatoriana obtenga el acceso y servicio universal de telecomunicaciones en forma ágil, oportuna, con calidad adecuada y a precios justos. ✓ Promover el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para garantizar el acceso de todos los ecuatorianos a la Sociedad de la Información. ✓ Fomentar el acceso y uso de Internet, así como sus 	<p>03-1997 – 08-1998</p> <p>Mario Burbano de Lara Ángel López Merino</p> <p>02-1999 – 02-2000</p> <p>Luis Fernando Ortega Darquea Dr. Juan Hidalgo Guerrero</p> <p>02-2000 – 01-2003</p> <p>José Pileggi Véliz Carlos del Pozo Cazar</p> <p>01-2003 – 04-2005</p> <p>Freddy Rodríguez Torres Sandino Torres Rites</p>
--	--	--	--	--

			<p>aplicaciones en el ámbito social como educación y salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover la generación de capital humano especializado para el sector de Telecomunicaciones. 	
<p>SENATEL Secretaría Nacional de Telecomunicaciones</p> <p>Creada mediante Ley 94. R.O. 770, 30-VIII-95. Con domicilio en la Ciudad de Quito,</p> <p>La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones esta a cargo del Secretario Nacional de Telecomunicaciones que es nombrado por el Presidente de la República.</p>	<p>Ejecutor de las políticas de telecomunicaciones del país, establecidas por el CONATEL.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formular un marco regulatorio adecuado, para el desarrollo de las telecomunicaciones. ✓ Brindar servicios eficientes y de calidad a los usuarios de la institución. ✓ Coadyuvar al Desarrollo Nacional a través de proyectos de universalización de los servicios de Telecomunicaciones. ✓ Administrar los recursos con eficacia, eficiencia y efectividad. ✓ Fortalecer el Recurso Humano a base del desarrollo de sus competencias. ✓ Mejorar los servicios en las Direcciones Regionales. 	
<p>SUPTEL Superintendencia de Telecomunicaciones</p>	<p>Vigilancia y control de los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y televisión;</p>			

<p>Creada mediante Ley 94, R.O. 770, 30-VIII-95, con domicilio en la ciudad de Quito para el ejercicio de las funciones asignadas en la Ley.</p> <p>La dirige un Superintendente nombrado por el Congreso Nacional para un período de cuatro años, de una terna enviada por el Presidente de la República. En caso de ausencia definitiva del titular, se designará un nuevo superintendente que durará en sus funciones hasta completar el período del anterior.</p>	<p>y, del uso del espectro radioeléctrico; además de la gestión en los ámbitos: jurídico, económico-financiero y administrativo.</p>			
<p>FODETEL Fondo Para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en las Áreas Urbano Marginales y Rurales del Ecuador</p> <p>Se constituye mediante: disposición del artículo 47 del Reglamento aprobado</p>	<p>Desarrollar los servicios de telecomunicaciones para la prestación del servicio universal.</p> <p>Objetivos y fines:</p> <p>Financiar programas y proyectos destinados a instaurar o mejorar el</p>	<p>El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.</p>	<p>El objetivo prioritario de la SENATEL a través de la Dirección de Gestión del FODETEL es atender a las áreas rurales y urbano marginales sin servicio de telecomunicaciones o insuficientemente servidas, destinando recursos al financiamiento de programas y proyectos orientados a instaurar o mejorar el acceso a los servicios de telecomunicaciones de los habitantes de</p>	

<p>por el CONATEL para Otorgar Concesiones de los Servicios de Telecomunicaciones, publicado en R.O No. 480 del 24 de diciembre del 2001 .</p>	<p>acceso a los servicios de telecomunicaciones de los habitantes de las áreas rurales y urbano marginales, que forman parte del Plan de Servicio Universal; así como estudios, seguimiento, supervisión y fiscalización de estos programas y proyectos;</p> <p>Incrementar el acceso de la población en áreas rurales y urbano marginales a los servicios de telecomunicaciones, con miras a la universalización en la prestación de estos servicios para favorecer la integración nacional, mejorar el acceso de la población al conocimiento y la información, coadyuvar con la prestación de los servicios de educación, salud y emergencias, así como ampliar las facilidades para el comercio y la producción.</p>		<p>dichas áreas.</p>	
--	--	--	----------------------	--

	<p>Atender, prioritariamente las áreas rurales y urbano marginales que no se encuentren servidas o tengan un bajo índice de penetración de servicios de telecomunicaciones; y, Promover la participación del sector privado en la ejecución de sus programas y proyectos.</p>			
--	---	--	--	--

Fuentes: 1) Constitución Política de la República del Ecuador (aprobada el 5 de junio de 1998, por la Asamblea Constituyente) <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion>; 2) Edición de la Ley Especial de Telecomunicaciones: Ley 184 (Registro Oficial 996, 10-VIII-92); Ley s/n (Registro Oficial 691, 9-V-95); Ley 94 (Registro Oficial 770, 30-VIII-95); Reglamento del FODETEL (Resolución No. 394-18 CONATEL-2000). www.conatel.gov.ec

Elaboración: Reina Artieda C.

5. Doce años después de la modernización del sector telecomunicaciones: mercado y prestación de servicios

La anunciada prestación de servicios públicos bajo preceptos como: calidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y precios equitativos, indefectiblemente dependían de cambios y procesos técnico-políticos⁵⁶ de gran envergadura y largo aliento como los referidos. En términos ulteriores, ello implica conocer hechos empíricamente registrados, explicados e interpretados que den cuenta de la consecución del fin o fines para los que fue diseñada y puesta en marcha la modernización sectorial planificada; y, parafraseando a Carlos Matus, evaluar situacionalmente los resultados de las apuestas. Pues C. Matus, señala que “la evaluación (...) es situacional y mediante el sistema de filtro de descarte que es una evaluación de tipo estrictamente de juicio, el propósito es analizar las consecuencias del criterio político, identificar la capacidad de mostrar los resultados de las apuestas. (Matus, 1992:96)

En alineamiento con esa previsión y a efectos de triangular la información concernida, la presente investigación recabó información relevante que permite conocer posiciones, así como opiniones y expectativas que proceden de otros actores calificados que se encuentran en el mercado sectorial de las telecomunicaciones. Estos son respectivamente, oferentes y demandantes del servicio de las telecomunicaciones, procurando denotar el ámbito de valoraciones que conciernen tanto a la provisión de los servicios, cuanto a los ciudadanos usuarios de los mismos, doce años después de la modernización.

⁵⁶ De acuerdo a la Planificación Estratégica Situacional (PES) y desde la perspectiva de gobierno y planificación, toda decisión política para que sea viable y sostenible, ha de tener sustento y respaldo técnico y toda acción/decisión técnica ha de tener respaldo político. En tal sentido las decisiones y acciones concernidas en procesos como el referido, comportan la dimensión técnica y política; y se las identifica como tales.

5.1 Desde el lado de la oferta

Dadas las características de operación de servicios de telecomunicaciones del Ecuador, ésta reporta una combinación público privada. Pero esta oferta a su vez, ésta unida no sólo a la demanda por provisión de servicios al usuario o consumidor final, sino que está estrechamente vinculada al accionar de los entes regulador, ejecutor y supervisor en sus respectivos roles y competencias nacionales, desde las que se emiten decisiones, se expresa voluntad política, se establecen reglas y se ejecutan acciones tendientes a materializarlas.

En ese sentido al conectar la oferta con la demanda -aun cuando podría parecer obvio- es preciso tener presente, no sólo que éstos actores se inscriben en marcos que encarnan procesos y definiciones situacionales en los que interactúan con quienes toman las decisiones, sino también, las particulares características que se lían y que podrían operar sumando, potenciando, limitando, facilitando o coartando el ámbito de acción, en pro de la consecución de objetivos y fines, o viceversa.

5.1.1 Oferta del sector público

Desde el lado de la oferta del sector público, habría sido deseable contar con información técnica oficial -sobre todo cuantitativa- que contribuya al efecto. Sin embargo, no fue posible obtenerla de fuentes primarias. Los funcionarios requeridos a este respecto, en unos casos simplemente evadieron responder y en otros, se excusaron expresando no ser voceros oficiales y/o acusar temor a que sus identidades sean registradas y que celosamente, pudieran ser utilizadas en términos laborales. En un solo caso -según consta en correo y archivo magnético que se conserva- se remitió a la investigadora a la dirección www.regulatel.org en tanto icono del sistema de indicadores regionales. Sin embargo no fue accesible, debido a que, previo a desplegar información, el sitio exige una clave de operador.

En lo públicamente accesible, como es el caso de las web institucionales de CONATEL - SENATEL, sobre telefonía fija se encuentra información cuantitativa como indicadores de penetración, cobertura y otros, relativa únicamente a los últimos períodos anuales (2006, 2007 y 2008). Lo que no es precisamente de utilidad para la presente investigación, debido a que la información de interés para la valoración de la situación inicial y situación objetivo, es la correspondiente al período 1992 – 2004.⁵⁷

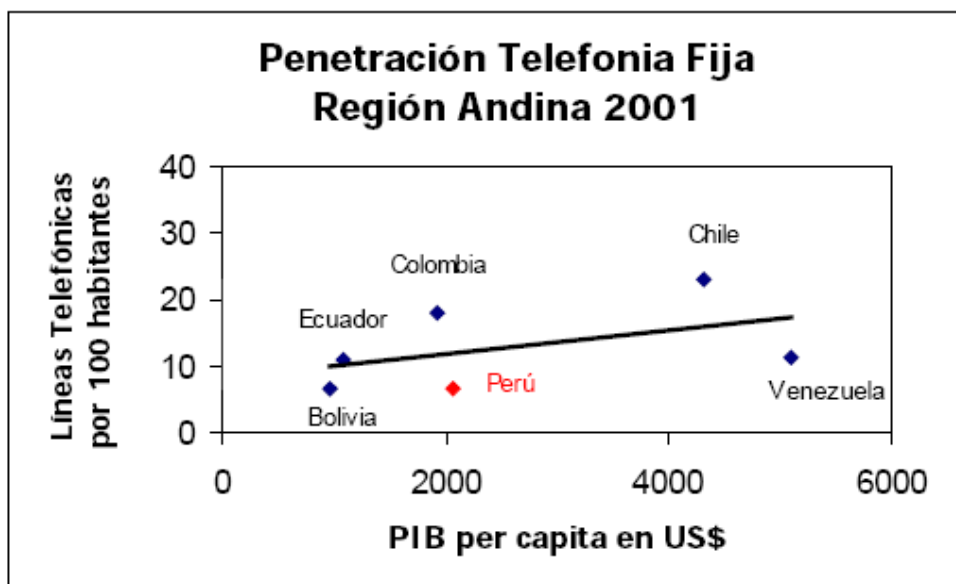
Así mismo, a efectos de precisión y complementación de la misma, habría sido deseable contar con información cuantitativa que pudiera, reportar comparativamente, sobre el mejoramiento de índices de penetración nacional en telefonía fija, tanto en las áreas urbanas como en las áreas rurales, evolución de precios, conexión y servicios según áreas.

No obstante, a efectos de ilustrar -de alguna manera- la situación del Ecuador en telefonía fija, se adiciona gráfico que muestra la posición de Ecuador, respecto de otros países de la región al año 2001.

(ver gráfico en página siguiente)

⁵⁷ La Agenda Nacional de Conectividad, tampoco registra información cuantitativa que permita visualizar el cambio cualitativo referido, en materia de penetración de telefonía celular fija y relativa al período concernido.

Gráfico N. 2



Fuente y elaboración: UIT: Giannina Vaccaro. “Determinantes de la penetración en telefonía fija en los países de América Latina”. Archivo pdf. Pág. s/n.

Así mismo, en cuanto a PACIFICTEL y ANDINATEL, la información que se exhibe en sus respectivas Web institucionales, concierne específicamente a las actividades y los servicios de su exclusiva oferta corporativa de servicios.

En todo caso, de acuerdo a información secundaria que arrojará un estudio de percepción de usuarios y que se presenta más adelante en esta misma sección, se tiene que, en términos generales, la oferta de telefonía fija proveniente de operadoras estatales, ha mejorado.

En cuanto a telefonía celular, el Arq. Patricio Donoso (informante calificado) -desde su testimonio de ex actor político principal del ramo- indicó lo siguiente:

En telecomunicaciones estamos bastante bien, pero en el tema de Alegro, la tercera banda de telefonía móvil, el beneficio pudo haber sido mucho mejor para el usuario ecuatoriano, si es que la participación de la tercera banda se hubiera adelantado, porque todavía había mucho mercado. Ahora, el mercado que tienen ¡es muy limitado!. Es decir, entró muy tarde. Porque también ciertas políticas y sindicalistas –sobre todo- impidieron la entrada. (Arq. Patricio Donoso)

¿El tema precios -más bajos- que Alegro maneja, poco a poco irá redimensionando esa lógica e irá desplazando a sus competidores?

Eso podría suceder, pero va a ser bastante lento. Eso va a ser muy duro porque romper un mercado establecido no es tarea fácil. Los ecuatorianos por naturaleza, nos casamos con la marca y somos reacios al cambio. ¡Siempre hablamos del cambio! Cuando un político presenta un eslogan de cambio en una campaña, nos gusta la palabra cambio y gana las elecciones. Nos gusta la palabra cambio, pero veamos el concepto de cambio. Una vez que hay que hacerlo, siempre somos reacios al cambio. Eso en todos los órdenes.

¿Qué dificultades centrales registró ese proceso?

Primero la falta de participación de un mayor número de empresas internacionales (...), cierto es que Alegro es una compañía sueca -SWedtel- que concesionó, pero la propiedad de la tercera banda de telefonía celular, es de ANDINATEL (50%) Y PACIFICTEL (59%). Concesionada a una empresa sueca, es verdad, pero los dueños siguen siendo estatales. Pero como no son, o no somos tanto ANDINATEL como PACIFICTEL, expertos en el manejo de telefonía móvil, tuvimos que concesionar la administración, con la empresa SWedtel. De ahí nace Alegro.

Lo ideal hubiese sido, que la empresa que venga a Administrar la tercera banda, fuera una empresa internacional en su totalidad, porque no es muy sano que el estado sea dueño de la tercera banda. ¿Por qué? Por los problemas políticos. Porque de alguna manera, si a las empresas ANDINATEL Y PACIFICTEL, no les parece bien la concesión, rompen el contrato. Y los clientes de Alegro, tendrán serios problemas, porque cambiará la administración y hasta puede cambiar la filosofía del manejo de la empresa (...) porque es el propio estado el dueño de la banda.” (Arq. Patricio Donoso, Ex Director de Empresas Públicas).

5.1.2 Oferta de telefonía celular del sector privado

Desde el lado de la oferta del sector privado, la información recabada proviene de un actor principal representante de la telefónica móvil⁵⁸ con mayor inversión y cobertura nacional (65%); quien arguyó sobre la modernización, exteriorizando que “esperaría que hoy la modernización fuera algo que trajera eficiencia y eficacia a las empresas del estado, haciendo que esas empresas estatales no fueran más estatales. ¡Pero algo ocurre y no pasa nada!

¡Pacifictel es una vergüenza y Andinatel son todas empresas muy malas! Ponen Alegro, y es un absurdo poner una empresa celular estatal a competir con empresas privadas de telefonía celular. Alegro no tiene cobertura nacional. No tiene cobertura en todo Quito, por ejemplo. Alegro no tiene capital y si no tiene capital, no puede competir. Es una locura total. No hay un proyecto, no hay un plan de negocios del país Ecuador, no hay una vocación ecuatoriana de negocios.

⁵⁸ En entrevista concedida a la presente investigación por el MBA Luis Nars, Ex Gerente Nacional de CONECEL, el 29 de mayo de 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito – Ecuador.

El Ecuador es un país capitalista, es una mezcla de una sociedad de mercado libre, mercado abierto con dominio de empresas estatales. No hay una dedicación a hacer de la libre empresa, el crecimiento del país. Entonces hay una economía mezclada, que lleva a una situación de anomalía que hace que la economía no progrese. Es como si la economía ecuatoriana creciera de noche, cuando las empresas estatales están durmiendo.

La corrupción es problemática para la modernización. ¡La corrupción conlleva al desastre! Las reglas del juego no son claras, son reglas para (...) ⁵⁹, no son echas para el desarrollo.

La sociedad ecuatoriana, culturalmente es resistente a los cambios, existe la ley del menor esfuerzo, el facilismo, existe una práctica cultural de pedir favores.

¿Cómo catalogamos el servicio al cliente como ciudadanos?. Son nuestra razón de ser, de existir y esa debería ser también la actitud y razón del estado. Ofrecemos el mejor servicio, la mayor cobertura y seguimos haciendo inversiones para servir con eficiencia y eficacia la mejor telefonía celular.

En términos de balance, existe un estado enfermo. Como puede un estado fortalecerse si existe un robo constante! El rol de las nuevas entidades de orientación y regulación del sector telecomunicaciones, es un carnaval, están muy viciadas. ¡No facilitan los procesos!

La modernización fue algo hecho en vista de la globalización. La globalización es la ley de la selva, llevada a su extremo. El nuevo sistema exige eficiencia, eficacia, trabajo, las

⁵⁹ Se omite expresión por salvaguardar al autor de sensibilidades ante posible ausencia de madurez profesional de los lectores, ausencia de criterio formado y/o posibles utilitarismos escandalosos, abusos de autoridad u otros despropósitos.

leyes claras, todo claro para que todo el mundo sepa lo que puede hacer y trabajar bien y se cumpla. Sin eso nunca van a poder estar peleando a nivel mundial, sólo ciertos paquetes de la economía nacional como el banano y el atún, pueden pelear. Las condiciones del país para insertarse adecuadamente en la globalización, son negras.” (Luis Nars, Gerente CONECEL)⁶⁰

5.2 Desde el lado de la demanda

En cuanto a la demanda que concierne específicamente a los ciudadanos/as usuarios, la información proviene del Informe del Estudio “Percepción Social sobre el Proceso de Modernización del Sector Eléctrico y Telecomunicaciones”⁶¹ efectuado por el PROMEC – CONAM a diferentes grupos sociales en el año 2001, según se expone y reedita en lo que sigue de la presente sección.

Dichos resultados indican que no se evidencia una apreciación negativa de la población, en referencia a la calidad del servicio. Sólo el 15% de los consultados que poseen teléfono opinan que el servicio es malo o muy malo.

Sin embargo de que se expresan algunos niveles de inconformidad -según los resultados que arrojaron los grupos focales-⁶² éstos se refieren con más frecuencia a aspectos

⁶⁰ Idem Op. Cit. 8 Expresiones vertidas por el MBA Luis Nars y editadas sin censura.

⁶¹ Estudio realizado por CEPLAES, Fundación Natura y Fundación Ambiente y Sociedad, por encargo del Proyecto PROMEC – CONAM mediante consultoría especializada, a efectos de recabar información relevante sobre las opiniones, expectativas y argumentos de la población respecto de las políticas de modernización en los campos de electricidad y telecomunicaciones. 2001. Quito – Ecuador. Según consta en el mismo documento “para la implementación del estudio se utilizó una metodología cuali cuantitativa. En la etapa cuantitativa se realizaron 503 entrevistas en todo el país, excepto la Región Insular (Islas Galápagos). Se diseñó una muestra aleatoria sistemática. El error muestral es de ± 4.5 para un índice de confianza del 95.5%... En la etapa cualitativa se realizaron 6 grupos focales en las siguientes localidades: Quito, Guayaquil, Cuenca, Esmeraldas, Tena y Guamote.

⁶² Los grupos focales fueron realizados por DATANALISIS, bajo la conducción del Soc. Hugo Barber; y la investigadora del presente estudio, participó en calidad de observadora del proceso.

administrativos que técnicos, los mismos que fueran identificados como reparos al servicio telefónico, conforme ha sido compendiado en la plantilla que sigue:

Cuadro N. 1

Reparos al servicio telefónico

Aspectos técnicos	Reparos al servicio	Aspectos administrativos	Reparos al servicio
Sobre interrupciones al servicio	Son mencionados con poca frecuencia	Sobre reparaciones	Se manifiesta inconformidad por el tiempo que demora la empresa en realizar la reparación cuando se produce algún daño.
Sobre interferencias en la comunicación	Son objeciones presentadas con escasa frecuencia.	Sobre reconexiones	Se refieren al tiempo que se tarda en la reconexión cuando se produce una interrupción por falta de pago.
	No se percibe mala fe en estos errores.	Sobre errores en la planilla de pagos	Se manifiesta desagrado por errores en las planillas que siempre perjudican al consumidor. Estos errores se refieren a cobros de llamadas no realizadas al exterior o a teléfonos celulares.
		Sobre el precio de las tarifas	La preocupación está referida no sólo al precio de las tarifas sino también al incremento sostenido de los mismos.

Fuente: Estudio Proyecto PROMEC – CONAM “percepción social sobre políticas de modernización en los campos de electricidad y telecomunicaciones” Quito – Ecuador. 2001.

Elaboración: Reina Artieda C.

A pesar de lo registrado anteriormente -según el mismo estudio- se reconoce que el servicio telefónico ha mejorado su calidad en los últimos años.

No obstante, en cuanto a **la venta del 50%+1% de las acciones**, las opiniones ciudadanas -según el estudio- manifiestan una seria resistencia, pues las dos terceras partes de los entrevistados expresaron una opinión negativa al respecto. La venta del patrimonio nacional suele estar acompañado de un fuerte contenido emocional. Sin embargo, ni en los grupos focales ni en las encuestas aparece en forma insistente. Este aspecto no tiene la fuerza que podría suponerse en la opinión negativa de la ciudadanía. Las razones tienden a ser racionales, aunque en algunos casos estén basadas en conceptos erróneos debido a la desinformación existente.

El argumento más fuerte para oponerse a la venta es el **incremento de tarifas**, señalan los resultados del estudio. La opinión de que las tarifas se incrementarían significativamente luego de la venta, es una opinión mayoritaria. Esta creencia -afirma el estudio- se basa en la concepción de que las empresas estatales de servicios no necesitan tener utilidades. Lo que en realidad es una de las formas en que se expresa la imagen paternalista del estado.

La empresa privada tendría fines de lucro, en muchos casos excesivo, lo que haría inevitable el incremento.

Esta creencia -asevera el estudio- provoca una enorme incertidumbre agravada por la convicción de que, una vez vendida la mayoría de las acciones, el Estado no tendría la facultad de controlar las tarifas de ninguna manera. Esta creencia errónea, absolutamente extendida, provoca un sentimiento de desprotección frente a la temida voracidad de la empresa privada.

Más sin embargo, algunas personas piensan que la empresa privada implementaría un **proceso de racionalización que provocaría una disminución de sus costos**, permitiendo lograr un beneficio monetario razonable sin elevar excesivamente las tarifas. No obstante este argumento es minoritario.

El argumento del **desempleo** es mencionado minoritariamente -afirma el estudio- y no es importante para fundamentar la opinión negativa referente a la venta de acciones. Se relaciona con la racionalización que implicaría disminución del personal y, por lo tanto, aumento del desempleo. Es otro argumento basado en una concepción paternalista del Estado.

En cuanto a la **corrupción** se manifiesta -sostiene el estudio- una concepción fatalista. La corrupción en Ecuador existiría en todas las instancias estatales o privadas y seguiría existiendo en el futuro. Partiendo de este escenario, sería imposible emprender un proceso de venta accionaría limpio y transparente.

Referentes como **el caso argentino**. La aguda y prolongada crisis económica, social y política de ese país tiene serias repercusiones en la opinión del ciudadano ecuatoriano, relacionada con la privatización de las empresas estatales. Se establece una asociación directa entre venta de empresas y crisis posterior o, dicho de otro modo, la crisis Argentina no se habría producido si no se hubieran privatizado las empresas.

Esta relación causa-efecto no está soportada por argumentos racionales, indica el estudio. Es más bien una explicación “mágica”: un acontecimiento que precede a otro en el mismo ámbito debe ser la causa del segundo.

Este tipo de relaciones falaces asentadas en una concepción simplista pero atrayente de una causalidad, pueden tener mucha fuerza al ser utilizadas políticamente, por lo que el estudio recomendó no despreciar su importancia.

¡Si se puede! Muchos políticos seguramente envidian la capacidad de movilización, en el ámbito deportivo, que demostró esta consigna futbolística. Esta frase se está utilizando como elemento motivador en otros espacios y curiosamente, se lo expresa en algunos grupos focales para argumentar en contra de la privatización.

Hay consenso en que es necesario modernizar las empresas estatales. Pero existe un sentimiento relativamente generalizado de que en Ecuador se pueden desarrollar **empresas eficientes sin necesidad de venderlas a la empresa privada.** Sin embargo, no se manifiestan argumentos que soporten esta afirmación. Es un típico aserto con fuerte contenido emocional, lo que no significa que tenga menor importancia que otros de contenido racional.

En cuanto a la calidad del servicio, existe la percepción de que los servicios telefónicos mejorarían si pasaran a empresas privadas. Esta mejoría se evidenciaría tanto en los aspectos técnicos como administrativos. Uno de los beneficios sería la mayor cobertura. Sin embargo, surge el temor de tener un mejor servicio y no poder pagarlo. Por ejemplo, la mayor oferta telefónica no es atractiva si existe la imposibilidad del uso de una línea.

6. El rol más visible de la comunicación social

En el marco de valoraciones y percepciones proferidas en torno a los resultados ex post (después de o a partir de), **lo tocante al rol más visible de la comunicación social,** los actores políticos y técnicos consultados sobre: ¿cuál ha sido el rol de la comunicación

en el proceso de modernización?; ¿existió una estrategia o agenda tecno política al respecto?; ¿en que consistió?; ¿su planificación y ejecución tuvo una perspectiva estratégica?; ¿constituyó un elemento facilitador del proceso?; ¿fue adecuada y eficazmente canalizada? y en suma ¿de qué manera impactó o incidió en la población para que diera mayor o menor apoyo? y ¿porqué razones?, desde una visión retrospectiva y a través del testimonio de sus experiencias en instancias oficiales, coinciden en afirmar sobre la carencia y vacíos en el ámbito de la comunicación:

- 1) **“Dr. Galo Abril Ojeda:** Uno de los grandes fallos del sistema ecuatoriano, dentro de todos los procesos, sea a través de CONAM o no, en cuanto a modernización de los sectores o acción gubernamental pública ha estado el fallo de la comunicación. No ha habido ese diálogo, esa comunicación de propósitos. Tampoco el de participación para integrar a la sociedad a los procesos de manera que se sepan los efectos favorables o desfavorables derivados de un proceso de modernización, en ningún momento. Por eso creo yo, entre otros, es el fallo del proceso de modernización en el Ecuador. Yo recuerdo que alguna vez, algún chileno, aunque ellos -acuérdesse- comenzaron su proceso de modernización bajo una dictadura muy dura, se asombraban de ver que nosotros queríamos a toda costa, lograr la aprobación de la nueva ley en el Congreso Nacional (...) sin jamás haberla sacado a discusión a la sociedad, o del resto de actores involucrados en el sector, aunque la Ley establece un proceso de diálogo con esta especie de veedurías públicas, de alguna información de los procesos.

¡Nunca se habló de los procesos de participación!

Entonces, estos chilenos se asustaban de cómo, si ellos en dictadura para enraizar los procesos, antes de llevar al congreso las propuestas de reformas legales, habían debatido ocho meses y habían pedido la participación de todos los agentes o sectores involucrados, y nosotros no! creyendo que el diálogo es de una sola vía y de haber dicho para tal cosa es la Ley, ya tenían que aprobársela, y queríamos sacarlo. Y de hecho, ahí estamos con todos los procesos fracasados y trancos. Y en mucho, hay incompreensión ciudadana y aún política, por no saber de que se trata y por no haber estado jamás involucrados. A pesar de que la constitución ahora establece los procesos de participación ciudadana y la participación proactiva, y no solamente llamarlos para ser informados. Sino de receptar percepciones sobre eso, alternativas y discutir algo sobre lo cual -yo no creo- se logre consensos, pero sí un acuerdo básico. Y ¡ese es uno de los errores más graves en nuestro sistema y continuamos en eso!” (Dr. Galo Abril Ojeda. Ex Secretario General de Planificación, Ministro de Energía y Minas y Ex Coordinador del PROMEC).⁶³

- 2) **“Ing. Antonio Peré:** La comunicación es fundamental para tener éxito en un proceso como el referido, porque es muy fácil hablar de las cosas negativas y ¡pega muchísimo! Es decir, si calificamos de 1 a 10 el impacto que puede tener una declaración de alguien que está en contra, pesa 10, y si es de alguien que está a favor, pesa 1. Lamentablemente arrancamos con una institución con una gran credibilidad pero de un número reducido de personajes que estaban en la parte más alta del sector político, el sector económico. En el sector multilaterales por ejemplo, había una gran credibilidad, pero cuando hablamos de la población en general, no había eso. **Y para creer, no solamente hay que recibir el mensaje, sino que hay que recibirlo de alguien que genere credibilidad.** Entonces (...) hubiera sido muy útil potenciar el hecho de que la preocupación institucional era que, una política de modernización, no afecte a los intereses de los más pobres, a través del bono solidario. Cosa que se hizo pero no se percibió así. Entonces el CONAM tendría que haber hecho eso primero, haber logrado

⁶³ Entrevista concedida por el Dr. Galo Abril Ojeda para la presente investigación, el 12 de abril de 2004, en la ciudad de Quito- Ecuador.

establecer un vínculo con el sector rural y ciertos sectores de la población. Y luego, lograr comunicar a las personas medianamente informadas para arriba, que tampoco es tarea fácil. Los temas de modernización son temas complejos. **Es muy difícil explicar que tengo que subir las tarifas telefónicas para que vengan nuevas operadoras, brinden mejores servicios y después de cinco años, las tarifas van a bajar. Nadie le cree! (...) Una de las cosas que intentamos y desarrollamos el modelo, fue el de aquel capitalismo popular, en donde lográbamos llegar a ciertos sectores de la población, títulos fiduciarios que generarían rentabilidad de las propias empresas del estado [es decir], algo parecido a lo que hizo Bolivia en su proceso de capitalización, pero lamentablemente, el Tribunal Constitucional lo declaró inconstitucional.**

¡El asunto es lograr el apoyo de la población! En Bolivia, me parece que el 60% o más de la población es indígena y ha sido un sector tradicionalmente opuesto a este tipo de cambios. Sin embargo, el tema de capitalización por ejemplo, fue un éxito de comunicación! Entonces yo diría que el tema de comunicación es bastante complejo, creo que es factible de llevarlo a cabo, es necesario y más fácil hacer eso, que conjugar los elementos sociales, económicos y políticos. Porque comunicar, yo creo, es cuestión de tener un buen asesoramiento, de hacer una buena inversión en comunicación. Es un proceso largo. Debemos primero, empezar por la institución como tal que vaya hacer los cambios y luego el qué se hace, porqué se hace, cuáles son los motivos. Y siempre va a ser difícil, porque es muy fácil atacar. Decir que soy anti yanky es bastante más fácil que decir que soy pro yanky. Entonces, como se critica a esa fuerza económica como el emblema del neoliberalismo, ¡eso pega! Y ¡pega muy fácil! Cuando sale un sindicalista a decirlo y hablar de esto, cala muy rápido, pero cuando yo decía que en el sindicalismo habían cargos hereditarios, que tenían licencia por el tiempo que están presos, que los dirigentes no pagan por los servicios y así (...) un rosario de barbaridades de conquistas laborales. Uno encuentra en cada una de las 17 empresas cada maravilla más grande que otra, y son privilegios extremos. Y lamentablemente, es difícil porque la gente no

escucha y con eso le hacen el juego a los sindicalistas que lo que hacen es repetir y repetir las mismas consignas. (Ing. Antonio Perú, Ex Director y Presidente del CONAM).⁶⁴ (negrilla mía)

- 3) “Dr. Patricio Peña: Por lo menos hace 10 años, para bien o para mal, había una Secretaría de planificación (...), un Consejo Nacional de Modernización vigente que orientaba políticas, buenas o malas, pero orientaba políticas. Hoy día usted no sabe de donde viene la orientación de políticas, ¿si es que las hay! Sabemos por ejemplo, que existe un CONATEL, pero le aseguro que ni usted ni yo sabemos quienes son las personas que regentan ese consejo, sabemos que existe un Consejo Nacional de Electrificación que debería estar orientando las políticas y las estrategias en el sector eléctrico⁶⁵, pero le aseguro que ni usted ni yo, sabemos quienes son esas personas, ni que dicen esas personas porque no nos han dicho nada, y por lo menos, si lo han dicho, no han tenido la habilidad y la capacidad de irradiarlo hacia la opinión pública.

¡El rol de la comunicación es preponderante y protagónico! Yo creo que la deficiencia de la comunicación ha sido una característica de las instituciones no solamente públicas, inclusive muchas privadas, en general el problema de la institucionalidad del Ecuador. Creo que el rol de la comunicación tiene también que redefinirse y creo que el rol de la comunicación tiene que ser un rol que esté a la vanguardia, en la primera línea e inclusive participando de la definición estratégica de todo lo anterior. Creo que la sociedad contemporánea y la sociedad del futuro es una, donde la información se convierte en el único elemento estratégico. Consecuentemente, quien tiene el recurso de la información que es el comunicador, definitivamente es quien va a jugar un rol

⁶⁴ En entrevista concedida para la presente investigación por el Ing. Antonio Perú, Ex Director General del CONAM (2000-2003), el 11 de mayo 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito – Ecuador.

⁶⁵ En el tema de modernización, es muy normal /usual que los actores político institucionales, al hablar de telecomunicaciones, se refieran simultáneamente al sector eléctrico.

preponderante en ese escenario, donde la información es lo único estratégico.”
(Dr. Patricio Peña, Ex Director del CONAM).⁶⁶(negrilla mía)

- 4) “Arq. Patricio Donoso: El dueño de la fiesta era el Fondo de Solidaridad y tenía compromiso absoluto con las administraciones de ANDINATEL Y PACIFICTEL. Entonces, ¡faltó comunicación! Como todo en este país. Somos puro lara, lara. Los regímenes de turno opinan como quieren, hacen lo que quieren, sin contar con la opinión ni de los usuarios, ni de los ciudadanos, ni de los actores de la problemática. A tal punto, que los señores de la Superintendencia de Telecomunicaciones, estaban absolutamente divorciados con el dueño de las empresas que es el Fondo de Solidaridad. Como ocurre siempre en este país. ¡No hay diálogo! ¡Falta diálogo! Yo diría –en el tema de las eléctricas- ni siquiera se rompió el diálogo, porque ¡nunca lo hubo!⁶⁷ Ese tema de comunicación entre los actores, siempre es débil.” (Arq. Patricio Donoso, Ex Director de Empresas Públicas).⁶⁸

No obstante lo hasta aquí registrado, también es oficioso informar que a pesar de haber procurado entrevistas y/o testimonio de dirigentes gremiales del sindicalismo ecuatoriano del ramo, el sólo procurar identificarlos, ya fue muy complicado. Respecto de estos actores, no existe ningún registro en las páginas web institucionales del ramo; ni en las entidades que actualmente integran el sector. De manera que luego de indagar sobre algún dato que conduzca a estos ciudadanos, queda la sensación de que no existen y han sido borrados de la historia.

⁶⁶ En entrevista concedida para la presente investigación por el Dr. Patricio Peña, Ex Director General del CONAM, el 17 de noviembre de 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito – Ecuador.

⁶⁷ En el tema de modernización, es muy normal /usual que los actores político institucionales, al hablar de telecomunicaciones, se refieran simultáneamente al sector eléctrico. Pues estos son dos campos que en términos técnico-operativos, están intrínsecamente vinculados, aun cuando sectorialmente, son campos independientes.

⁶⁸ Entrevista concedida por el Arq. Patricio Donoso para la presente investigación, el 16 julio de 2004, en el Distrito Metropolitano de Quito- Ecuador.

CAPITULO IV

TELECOMUNICACIONES Y POLÍTICAS TIC

Conexamente a las premisas situacionales irradiadas en los capítulos precedentes, teniendo muy presente los imperativos económico, social, político y principalmente ético del desarrollo humano sustentable, en primer lugar se sitúa el ámbito de las políticas públicas relativas a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC) concernidas específicamente a internet y sus correspondientes formulaciones.

En segundo lugar, se presenta información recabada de fuentes primarias y secundarias que fuera examinada en términos de su formulación y materialización efectiva, identificando las potencialidades y principales obstáculos para la implementación adecuada, oportuna y sostenible de las políticas del ramo y que tocan los ámbitos temáticos de transformación del Estado y el fortalecimiento de la democracia.

Cabe mencionar particularmente, que la valoración que se expone, hace referencia a información oficial documentada publicada y no publicada, así como a informantes calificados que han contribuido desde su testimonio y con la provisión de fuentes secundarias. Por un lado se remite específicamente a informes de organismos internacionales de cooperación y por otro, al Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico y de Telecomunicaciones (PROMECE) que, en términos tecnológicos, encarna una ejemplificación de aproximación a la realidad ecuatoriana en materia de ejecutabilidad y concreción de las políticas públicas o cursos de acción, destinados a enfrentar los desafíos que plantea la triada conectividad, brecha digital y desarrollo.

1. Premisas Situacionales sobre las TIC en el Ecuador

Los preceptos fundamentales de las nuevas tecnologías de la información incorporados al desarrollo humano sustentable, no son ajenos a los de gobernabilidad, de eficiencia en la gestión pública, de eficacia en la prestación de servicios de telecomunicaciones con el aporte de una mayor participación del sector privado, de una amplia participación social, de estabilidad, sostenibilidad y fortalecimiento de la democracia entre otros como modernización, nueva economía, sociedad de la información, globalización. Todo lo contrario, conforme lo avizorado en capítulos precedentes, son inter dependientes y están profundamente conectados.

Pues no obstante responder las denominaciones y conceptos, a marcos teóricos y analíticos diferenciados y plantear distintas respuestas, tienen un común denominador. Y la referencia mayor es quizá que hace más de 25 años “Daniel Bell ya planteaba el advenimiento de una nueva sociedad, que denominó como postindustrial, teniendo en sus fundamentos al conocimiento, la ciencia y la tecnología y, por tanto, el desarrollo de nuevas profesiones y trabajos”. (Sánchez, 2001:6)

A partir de entonces se ha venido confirmando la importancia que tiene el conocimiento, su generación, transmisión y distribución. La introducción y difusión de las nuevas tecnologías en los procesos productivos y en general en toda la sociedad, así como los cambios organizacionales e institucionales globales, son determinantes. De tal forma que ahora se habla del desarrollo de una nueva sociedad, sustentada en una economía versátil y ágil, que además de ser caracterizada como global, también se le han adjudicado los conceptos de “nueva economía”, “economía informacional”, “economía basada en el conocimiento”, “economía del aprendizaje” y otros como “sociedad de la información y nueva economía”. (Sánchez, 2001: 6)

Desde la perspectiva histórica de la humanidad, tales previsiones admiten el advenimiento de una nueva era o edad de la información, producto de la revolución de las telecomunicaciones cuyo principio estructurador es la información y que efectivamente, está cambiando la vida de la gente y las sociedades.

En términos de Xavier Cremades, la historia de la humanidad suele ser descrita en términos de edad. En general, hoy se admite que iniciamos una nueva era, una etapa post-industrial en la cual la capacidad de utilizar la información se ha tornado decisiva.

Esa nueva edad se ha denominado edad de la información. Diversas expresiones propuestas por analistas como Negroponte, Cebrián o Terceiro, como la Era Digital o el paso del Homo sapiens, al Homo digitalis, hacen referencia además a un importante factor: la digitalización de la información. El profesor y periodista español Gustavo Matías ha bautizado esta nueva era como infolítico, es decir, una etapa fruto de una revolución comparable a la que vivió la humanidad con el paso del Paleolítico al Neolítico, y cuyo principio estructurador es la información. (Cremades, 2001:18)

En concordancia con esas dinámicas, se han venido generando múltiples y diversas respuestas institucionales para comprender la lógica de los nuevos fenómenos por un lado y por otro, para actuar según los intereses específicos.

Razón por la que es ineludible -en lo que sigue del presente acápite- substanciar información compendiada en documentos oficiales que, desde sus contenidos, sitúan, respaldan e ilustran el ámbito de relaciones, situaciones y valoraciones concernidas a la temática en el escenario nacional.

1.1 Premisa central sobre las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el contexto del desarrollo humano sustentable.

En cuanto a las NTIC, la premisa central gira en torno al uso y aplicación de la ciencia y la tecnología, cuya oferta ha sido ampliamente catalogada como oportunidades para desarrollar distintos ámbitos:

la educación, la salud, la investigación científica, la participación democrática, la gestión del gobierno, los derechos humanos, la equidad de género, la protección del medio ambiente, la competitividad y las actividades económicas y productivas. Y las esperanzas se centran precisamente en la posibilidad de que las TIC contribuyan a revertir dos de las principales causas de la pobreza: **la falta de acceso al conocimiento y las limitaciones de la participación ciudadana en la toma de decisiones.**(Smedler, 2001: vii). (negrilla mía)

En palabras de Aase Smedler⁶⁹, a partir de 1992, con el fin de introducir el concepto de desarrollo humano en el diálogo de las políticas nacionales, el PNUD ha promovido la elaboración de informes nacionales sobre el Desarrollo Humano. El Ecuador preparó su primer informe en 1999, enfocando como tema central la descentralización.

El segundo informe, examina el modo como las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), y especialmente internet, pueden contribuir a aumentar el bienestar de los ecuatorianos; y, señala que:

la principal esperanza descansa en la posibilidad de que, usando de manera adecuada la tecnología de punta, el Ecuador y otros países puedan “saltar” etapas de desarrollo y que en contrapartida, el temor

⁶⁹ Representante Residente del PNUD en el Ecuador (2001).

principal se refiere al posible aumento de la brecha digital⁷⁰ que actualmente separa a las élites y los países que la producen, comercializan y aprovechan la tecnología, de aquellos que carecen de ella: la mayoría pobre que habita el planeta. (Smedler, 2001:vii)

A nivel global -señala el informe de Desarrollo Humano Ecuador 2001- el PNUD, ha asumido un rol importante en los esfuerzos por abrir el acceso a las TIC para muchos países en desarrollo, asumiendo el reto de convertir la actual “brecha digital” en una “oportunidad digital”. (Smedler, 2001:viii)

Desde 1993, el PNUD trabaja para aumentar el conocimiento sobre las TIC, por medio de formación y capacitación de organizaciones e instituciones, apoyo en la creación de sitios web para autoridades públicas y organizaciones de la sociedad civil, así como mediante la generación de redes temáticas globales, por ejemplo, en el área del desarrollo sostenible. Más recientemente, el PNUD y el Banco Mundial han auspiciado la iniciativa denominada Digital Opportunity Taskforce (Dot Force) y su secretariado. La Dot Force es una cooperación sin precedentes entre el Grupo de los Ocho (G-8) y las organizaciones internacionales, en donde el PNUD juega un rol importante al representar los intereses de los países en desarrollo.

Adicionalmente⁷¹, a través de la Digital Opportunity Initiative, que reúne a Accentur, la Fundación Markle y el PNUD, se realizó una investigación y evaluación de los medios y políticas que permitieron a algunos países desarrollar estrategias exitosas en el ámbito de las TIC. El informe final (...) fue publicado en julio de 2001. **Una de las conclusiones más importantes es que las políticas sobre TIC enfocadas a prioridades de desarrollo económico y social logran crear una nueva dinámica de desarrollo (...)** [y] Constan además, cinco lineamientos claves, interrelacionados y en los que debe procurarse

⁷⁰ “Desde 1998 el Banco Mundial planteaba la existencia de una gran brecha entre los países en términos del “conocimiento”, incluso llamaba la atención en el sentido de que dicha brecha era mayor que la existente en cuanto a la distribución de la riqueza; esta misma diferencia ha sido reconocido ampliamente en otros organismos mundiales y de los países desarrollados, designándola como la “divide digital”. (Sánchez, 2001)

⁷¹ Según expresa la Representante del PNUD en el mismo informe.

un equilibrio, que deben ser considerados por los países en sus planes de inversión, con el fin de crear una nueva dinámica de desarrollo basada en las TIC:

- 1) Ampliar la infraestructura de las TIC, facilitando un acceso cada vez más universal, y apoyar con ellas las estrategias de desarrollo;
- 2) Dar prioridad a la calificación técnica de la mano de obra y mejorar el alfabetismo digital de la población;
- 3) Crear un marco regulatorio propicio para el desarrollo de las TIC y fortalecer la capacidad nacional e institucional para ejecutar políticas que, a su vez, sean diseñadas de manera participativa y transparente;
- 4) Facilitar el acceso a recursos financieros y a mercados, diseñando incentivos fiscales y regímenes legales adecuados; y,
- 5) Asegurar que la información esté acorde con las necesidades de la gente y sea relevante para sus condiciones de vida. (Smedler, 2001:viii). (negrilla mía)

1.2 Alineamiento y Armonización con Políticas Internacionales

¿Está el Ecuador, alineado con las políticas internacionales ya referidas?

El Ecuador, en alineamiento -a todas luces- con las políticas internacionales ya referidas, así lo afirman.

Premisas textuales como: “promover el desarrollo humano a través de la acción simultánea en lo económico, lo social y lo político”; “no se trata de empujar exclusivamente el crecimiento económico, el cual por cierto es absolutamente indispensable, sino también y con la misma importancia y urgencia, promover el desarrollo social”; “la libertad, el respeto a los derechos humanos, la equidad de género, la paz, el respeto a la identidad cultural y de todas las personas”; y otras

declaraciones expresadas sucesivamente por la oficialidad de turno y publicadas en documentos oficiales conjuntos, así lo confirman. (Pinto, 2001:xi)⁷²

Al tenor de ese discurso, el Ex Vicepresidente de la República Pedro Pinto Rubianes -en Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001- señala:

esto es lo mismo que el pueblo ecuatoriano reclama y lo que el actual gobierno⁷³ ha plasmado como su objetivo para el período 2000 a 2003, recogiéndolo en el Plan de Gobierno por un Nuevo País (...) Ha sido muy satisfactorio colaborar con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano en el Ecuador. Hemos dejado en la más completa independencia al organismo internacional para que sus técnicos emitan sus opiniones con total libertad (...) [Y] en este año 2001, hemos convenido con el PNUD en destacar como tema focal en el Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador, el de la promoción en el país de las nuevas tecnologías de información y comunicación, las llamadas TIC, y especialmente el internet. Esta es la materia para una nueva política de Estado de mayor aliento que, por el bien del país, habrá de ir mucho más allá del período constitucional del actual gobierno y del que lo suceda, porque es una de las puertas de entrada a un mundo diferente del que hasta ahora conocemos, al mundo de la sociedad de la información. (Pinto, 2001:x-xi)⁷⁴

Premisas que -entre otras oficiales- como las referidas, devienen de los principios diseminados en el concierto internacional por organismos internacionales como el Comité Internacional de Telecomunicaciones (CITEL), la Unión Internacional de las

⁷² Premisas declaradas por el Ex Vicepresidente de la República del Ecuador, Pedro Pinto Rubianes, en Las tecnologías de Información y Comunicación para el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001.

⁷³ Gobierno del Ex Presidente de la República, Dr. Gustavo Noboa Bejarano, sucesor del defenestrado Ex Presidente constitucional de la República del Ecuador, el Dr. Jamil Mahuad, luego de su renuncia en el marco de la profunda crisis política, económica y social, devenida a raíz de la caída del sistema financiero nacional y la dolarización, sostenida por todos los gobiernos que se han sucedido desde entonces.

⁷⁴ Según declaraciones de Pedro Pinto Rubianes, Ex Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador. En Informe sobre Desarrollo Humano Ecuador 2001. Y en considerandos de documento expedido por el Ejecutivo, mediante Decreto N.1781, suscrito el 21 de agosto de 2001; y otras normativas legales inherentes al sector telecomunicaciones.

Telecomunicaciones (UIT), que a través de la instrumental transversalidad de su acción y gestión en los ámbitos del desarrollo humano sustentable, promueven una visión común de la sociedad de la información e impulsan su construcción como el desafío global del milenio.

Según reza en la declaración de principios sobre la sociedad de la información, “la construcción de la sociedad de la información centrada en la persona, es un esfuerzo conjunto que necesita la cooperación y la asociación de todas las partes interesadas”. Contexto en el que “los gobiernos, al igual que el sector privado, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales tienen una función y una responsabilidad importantes en el desarrollo de la sociedad, y en el proceso de toma de decisiones.” (ONU et al, 2004)

Parte de ello constituye la Agenda de Conectividad para las Américas y Plan de Acción de Quito que conforme a los acápites correspondientes, considera y declara:

Reconociendo que la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, realizada en Québec en abril de 2001, reconoció que se está llevando a cabo una extraordinaria revolución de profundas repercusiones sociales, culturales, políticas y económicas que guarda el potencial de crear la sociedad de la información debido al amplio incremento de la capacidad de acceder al conocimiento y de mejorar el empleo de la información mediante las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). [Y] considerando [:] a) que en atención al Mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno, la CITELE ha preparado una “Agenda de Conectividad para las Américas y Plan de Acción de Quito; b) que el concepto de Agenda de conectividad se desarrolla con base en los siguientes principios:

- 1) **promover en cada país el desarrollo de una visión nacional y una Agenda de conectividad apropiada a sus características, iniciado al más alto nivel gubernamental y, llegado el caso, bajo la dirección del jefe del estado;**
- 2) **la concepción y ejecución de la Agenda Nacional de Conectividad se realizará con la participación activa y permanente de los actores fundamentales de la sociedad,**

- el gobierno y la sociedad civil, incluyendo el sector privado;**
- 3) la Agenda Nacional de Conectividad debe considerar como base tres componentes fundamentales: la infraestructura o acceso, las aplicaciones para el uso de la infraestructura y de contenidos de alta calidad que se distribuirán por la infraestructura;**
 - 4) reconocer la importancia de promover el desarrollo de contenidos nacionales y regionales, para promover las identidades culturales de cada país, estimulando el uso del idioma de cada país, incluyendo las lenguas autóctonas sin restringir o excluir el acceso a los contenidos internacionales;**
 - 5) supervisar continuamente los elementos y los resultados de la Agenda de conectividad adecuados a las realidades nacionales para asegurar el éxito y actualidad de la Agenda, a medida que ésta avanza;**

c) que con base en los principios se puede definir a la conectividad como "la capacidad inherente de comunicación de una sociedad con su entorno global, usando conjuntamente las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y la producción de su industria de contenidos. El objetivo de la conectividad es permitir a cada país del hemisferio realizar su evolución hacia una Sociedad de la Información basada en los conocimientos. La conectividad es la solución de la brecha digital"; [y] d) que la UIT tiene la capacidad y el mandato para reunir las iniciativas regionales a fin de lograr la conectividad en el contexto global. (Resolución COM 4-15 et al., 2002)

Entre posteriores resoluciones⁷⁵, se registra lo tocante a la implementación de la Agenda de Conectividad de las Américas y Plan de Acción de Quito, instituyéndola como contribución positivamente significativa a los esfuerzos que se realizan para eliminar la brecha digital. Y consecuentemente, esta viene a constituir el mecanismo de armonización de los respectivos procesos nacionales, a la vez que el eje vertebrador y dinamizador de las políticas y agendas nacionales de conectividad de los países en vías de desarrollo.

⁷⁵ Resolución CITEL- RES. 33 (III-02) de la Tercera Reunión Ordinaria de la Asamblea de la CITEL (Washington, DC, Estados Unidos, 12 al 16 de Agosto de 2002.

2. Gobierno, planificación y políticas públicas

Las categóricas premisas, principios, esperanzas, temores, competencias, mandatos y conclusiones más importantes sobre políticas TIC y declaraciones sobre la sociedad de la información, registrados en las secciones anteriores, efectivamente constituyen el marco y base de la acción para los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Por tanto, la responsabilidad y ética de los gobiernos en el proceso de toma de decisiones, es tan importante para el desarrollo de la sociedad como determinante y crucial. Principalmente en tiempos del llamado neoliberalismo y liderazgo de las economías de mercado que como se ha expuesto⁷⁶ en los términos de Matus, es de vista corta frente a los problemas de mediano y largo plazo y ciego a los costos derivados de procesos puramente económicos.

Recapitulando a ese respecto, Carlos Matus asevera:

El mercado es de vista corta, no resuelve bien los problemas de mediano y largo plazo; es ciego al costo ecológico de los procesos económicos, es sordo a las necesidades de los individuos y sólo reconoce las demandas respaldadas con dinero, el hambre sin ingresos no vale, es deficiente para dar cuenta de las llamadas economías externas, es decir, cuando hay costos o beneficios indirectos, es incapaz de lograr el equilibrio macro económico, opera torpemente cuando en el sistema dominan los monopolios, se cierra la entrada a nuevos competidores y las economías de escala son discontinuas, no puede lidiar con la falta de patriotismo, la corrupción y la deshonestidad, distribuye mal el ingreso nacional y puede hacer más ricos a los ricos a costa de los pobres, etcétera. (Matus, 1993: 11-14)

En el marco de tal preocupación, la propuesta tecno política de C. Matus, cuya posición se sitúa en las fronteras del conocimiento sobre las ciencias y técnicas de gobierno, asevera que “aun cuando el neoliberalismo nos dice que la planificación no sólo es imposible, sino innecesaria si el mercado funciona bien, es una aseveración muy superficial y expresa una confusión tan grande como extendida.”(Matus, 1993: 13)

⁷⁶ En Capítulo I del presente informe de investigación.

Parafraseando a Luís Babino “las afirmaciones sobre los supuestos resultan esclarecedoras tanto para quienes desarrollan tareas en el sector público como para quienes abordan la problemática desde un costado teórico.” (Babino, 2006: 8) Razón por la que a riesgo de citarlas en extenso, se rescatan los asertos de autoría de C. Matus:

El primero, asume que la planificación se refiere sólo a lo económico y compite con el mercado, y segundo, supone que en los otros procesos fundamentales de gobierno, tales como el político, las relaciones internacionales de poder, la seguridad nacional, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la competitividad económica, el equilibrio ecológico y muchos otros, existen mecanismos automáticos y eficientes de regulación que hacen innecesaria la planificación o deben ser dejados a la improvisación. Ambos supuestos son falsos para mí -dice Matus- y para cualquier neoliberal ilustrado. En relación con el primer supuesto asegura que hoy ningún economista de prestigio sostiene que el mercado regula bien todo el proceso económico y, menos aún, los aspectos sociales de dicho proceso.

Son numerosos los campos en los que el mercado es ineficiente. Así y con todas sus limitaciones, el mercado es una maquinaria maravillosa, insustituible, ágil y sensible a los cambios de la oferta y la demanda. Por eso la planificación *no* se opone al mercado, sino que lo *complementa* y corrige en sus deficiencias más protuberantes. Naturalmente, que la planificación opera con inteligencia y tacto, sin desmesura ni torpeza, lo que no ocurre siempre con la planificación tradicional. Todo esto quiere decir que, aun en el limitado campo económico la planificación es necesaria; yo diría indispensable.

Coherente con ello, la necesidad de la planificación es obvia. Esta se refiere al cálculo que precede y preside la acción en cualquier ámbito del juego social y, en todos los otros ámbitos, no existe el equivalente de la famosa mano invisible del mercado a que aludía Adam Smith. La política, las relaciones de poder internacional, el poder económico liderado por la propiedad de la ciencia y la tecnología, la seguridad nacional y la consideración del ambiente deben ser planificados. El desarrollo económico mismo, como proceso diacrónico que genera relaciones internacionales de poder, también debe ser planificado, porque

allí la mano invisible opera en el sentido contrario: da muchas ventajas a los que ya tienen ventajas.

Por consiguiente, la planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico, resuelve el destino del hombre...la planificación es vida en cualquier sistema social democrático. Pero para comprender esta afirmación debemos tener la capacidad de distinguir tres modos de planificación: 1) planificar la realidad centrado en el diseño de las reglas del juego social para afinar esas reglas hasta que el sistema opera con eficiencia y eficacia, 2) planificar la estrategia del juego mismo, para anticipar o prever las grandes jugadas marcantes de los resultados futuros, y 3) planificar en detalle y con intento de precisión cuantitativa cada jugada, invadiendo el campo de la creatividad de cada jugador. (Matus, 1993:14)

En coherente afinidad con esta propuesta técnico política y teniendo como escenario situacional ecuatoriano la modernización, he de referirme y confrontar los aspectos concernidos al ámbito de materialización de las políticas TIC.

Teniendo presente que la anunciada prestación de servicios públicos involucra preceptos como: calidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y precios equitativos que indefectiblemente, dependían de los cambios y procesos técnico-políticos de gran envergadura y largo aliento referidos; y, que en términos ulteriores, ello implica conocer hechos empíricamente registrados, explicados e interpretados, que den cuenta de la consecución del fin o fines para los que fue diseñada y puesta en marcha la modernización sectorial planificada, corresponde evaluar situacionalmente los resultados de las políticas.⁷⁷

⁷⁷ Identificadas por Carlos Matus como “apuestas” en el macro juego social.

En esa línea, ha de tenerse presente que la evaluación también es situacional. Y ha de llevarse a cabo “mediante el sistema de filtro de descarte que es una evaluación de tipo estrictamente de juicio y el propósito es, analizar las consecuencias del criterio político e identificar la capacidad de mostrar los resultados de las apuestas”. (Matus, 1987: 96)

2.1 Planificación y políticas de telecomunicaciones

En el escenario nacional ecuatoriano, contando con la voluntad y decisión política del Ex Presidente Gustavo Noboa Bejarano y el liderazgo del Ingeniero en Telecomunicaciones, José Pileggi, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones instituye como política de Estado, “fomentar la difusión de internet como una prioridad nacional, considerando que constituye un medio para fomentar el desarrollo económico, social y cultural del país”; y, a la vez, “declaró como política de Estado el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones” según consta en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, aprobado con Resolución N. 379-17-CONATEL-000 de 5 de septiembre de 2000 y , mediante Resolución N. 380-17-CONATEL-2000 de 5 de septiembre del 2000 respectivamente.

Localmente, ello constituyó el punto de partida oficial en materia de políticas nacionales sobre las nuevas tecnologías de comunicación (NTIC), en cuyo marco y de cara a la planificación de una agenda nacional de conectividad, tuvieron lugar las adecuaciones de orden político institucional que se identifican en la siguiente sección. Y que se revisan desde la perspectiva de gobierno y planificación que preanuncia, que toda decisión política, para que sea viable y sostenible, ha de tener sustento y respaldo técnico y toda acción/decisión técnica, ha de tener respaldo político. Lo que en la

gestión pública ciertamente, se traduce y concreta en términos de voluntad y decisión política.

2.1.1 Adecuación del escenario político institucional existente de cara a la Agenda de conectividad

Inspirados en el mandato de “promover en cada país el desarrollo de una visión nacional y una Agenda de conectividad apropiada a las características de los países, iniciado al más alto nivel gubernamental y, llegado el caso, bajo la dirección del jefe de estado” (COM et al.,2002), el organismo nacional del ramo de las telecomunicaciones del Ecuador (CONATEL- SENATEL)⁷⁸, previo a la formulación de la agenda nacional de conectividad, implementó acciones tendientes a adecuar la estructura conceptual y organizacional existente.

Mediante Decreto Ejecutivo N. 1781 de 21 de agosto de 2001, creó la Comisión Nacional de Conectividad. La conforma un directorio integrado por el Presidente del CONATEL que es quien lo preside; los Ministros de: Educación; Salud; Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Turismo; Ambiente; Defensa Nacional; Economía y Finanzas; y, Secretario de Planificación del Estado; con las siguientes funciones:

- 1) asesorar al Presidente de la República en el diagnóstico de necesidades de sistemas y redes de comunicación para la definición, coordinación y difusión de planes y programas del Gobierno Nacional en materia de conectividad;
- 2) diseñar planes y programas que garanticen el acceso y la implantación de nuevas tecnologías de la información;
- 3) formular y proponer una agenda nacional de conectividad que contenga políticas, planes y programas par 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; y,
- 4) coordinar la agenda nacional de conectividad

⁷⁸ Recuérdese que el CONATEL es el ente regulador y administrador de las telecomunicaciones del Ecuador y el SENATEL es el ente ejecutor de la política de telecomunicaciones.

Al efecto y según lo estipulado en el mismo Decreto Ejecutivo 1781 de 21 de agosto de 2001⁷⁹ se tiene lo siguiente:

a) se crean comisiones técnicas especiales “con la participación de funcionarios de alto nivel de las instituciones competente pertenecientes al sector público, al sector privado y a organismos nacionales e internacionales, para la definición de programas de teleducación, telemedicina, comercio electrónico, infraestructura de conectividad y gobierno digital.” (CONATEL et al., 2001)

b) la Comisión Nacional de Conectividad (CNC), expidió Resolución N. 07-02-CONNECTIVIDAD-2001, que aprueba el instructivo para la constitución y funcionamiento de las Comisiones Técnicas Especiales: Teleducación; Telemedicina; Gobierno en Línea; Infraestructura de Conectividad; y, Comercio Electrónico, presididas por los Ministros de las respectivas carteras de estado, excepto en el caso de la Comisión Técnica de Gobierno en Línea que habrá de presidirla un delegado del Sr. Presidente de la República y la de Conectividad por el Presidente del CONATEL.

2.2 La Agenda de Conectividad en Tanto Política de Estado: declaraciones, características y fines.

En Junio de 2002, la Comisión Nacional de Conectividad (CNC), en su calidad de principal actor político institucional que representa al Estado Ecuatoriano para ejercer a su nombre, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones, a la vez que lo representa ante el organismo internacional del ramo (UIT), presentó al país la Agenda Nacional de Conectividad que, literalmente, es política del Estado Ecuatoriano.

La Agenda Nacional de Conectividad se ampara y fundamenta en los artículos 244, 249, 280, 23 y 225 de la Constitución Política de la República del Ecuador, que

⁷⁹ En Registro Oficial N.400 del 29 de agosto de 2001.

respectivamente garantizan: el desarrollo de la libre empresa; la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones; que la ciencia y la tecnología se fomentará por parte del Estado; que el Estado reconocerá y garantizará a las personas el derecho a la libertad de opinión y expresión del pensamiento en todas sus formas y consagra el derecho a la comunicación, bajo la declaratoria de que éste no podría ser ejercido a cabalidad si el acceso a las TIC es limitado o selectivamente garantizado. Estableciendo para el efecto, los principios de: descentralización, desconcentración” y demás normas que configuran la base legal del sector y las de carácter internacional, ya referidas en las secciones pertinentes. (CONATEL, 2002:6)

Así mismo y según reza en el texto de su presentación:

la Agenda Nacional de Conectividad es un instrumento dinámico que articula políticas, estrategias, programas y proyectos dirigidos a dotar de capacidad de comunicación al interior de la sociedad ecuatoriana y con su entorno subregional y global, utilizando Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), que tiene como sus fines la evolución hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, así como garantizar el ejercicio del derecho⁸⁰ al acceso y uso de manera justa y democrática a las TIC para permitir el desarrollo humano integral de los habitantes de la República del Ecuador.” (CONATEL, 2002:5)

La infraestructura para el Acceso, la Teleducación, la Telesalud, el Gobierno en Línea y el Comercio Electrónico -según lo registra la misma Agenda- son los ejes estratégicos de la Agenda Nacional de Conectividad; y, las correspondientes políticas y estrategias para alcanzar los objetivos y metas propuestos, se derivan del diagnóstico de cada uno de ellos.

⁸⁰ Referencia: Numeral 9 y 10 del Artículo 23 de la Constitución de la República del Ecuador.

Así mismo, prevé que en la **participación activa y permanente de los actores fundamentales de la sociedad, esto es: sociedad civil, el sector privado y el sector público**, radica el éxito de la misma.

2.2.1 Diagnóstico situacional en el que se asienta la Agenda Nacional de Conectividad hacia la implementación de la política en materia de Internet.

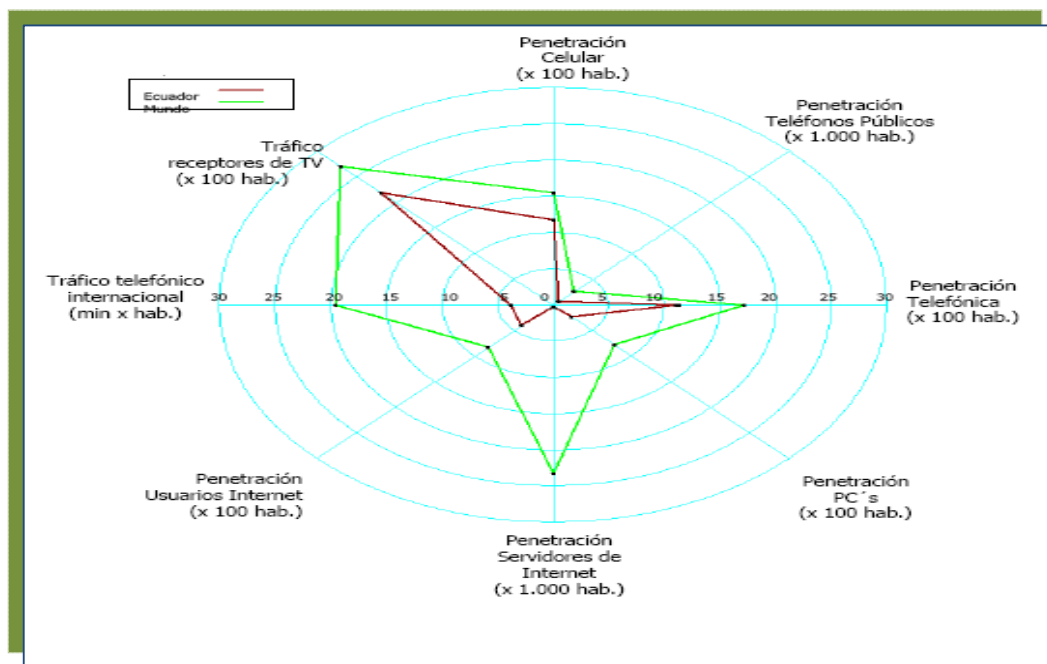
El instrumento de planificación tecno-política de intervención en el ámbito nacional, registra información sobre la situación en infraestructura tecnológica instalada en términos de acceso poblacional, así como respecto a las aplicaciones temático sectoriales en: a) salud; b) educación; c) gobierno en línea; y d) comercio electrónico. Situaciones a la que habrán de referirse las próximas secciones, a efectos de avizorar una suerte de línea base o punto de partida que la intervención planificada prevé afrontar, al amparo de la política de conectividad que preanuncia revertirla y alcanzar la situación objetivo de acceso universal a Internet.

2.2.2 Mapa situacional del Ecuador sobre infraestructura en conectividad

Según se puede apreciar en las representaciones gráficas publicadas desde fuente oficial, la referencia nacional con respecto al resto del mundo y la Región Andina, es a todas luces global y glocalmente ilustrativa de los contrastes y diferencias comparativas. Lo que a decir del diagnóstico de infraestructura del propio CNC, en cuanto al acceso a las TIC, éste es limitado y selectivamente garantizado; y, sus indicadores reflejan la brecha digital del Ecuador.

Gráfico N. 3

Situación de Conectividad del Ecuador respecto del mundo



Fuente y elaboración: CNC – Agenda Nacional de Conectividad 2002. Conectividad Región Andina - Ecuador

Según el diagnóstico de la ANC al 2002, la tele densidad en el territorio nacional (ex post modernización del sector telecomunicaciones) es del 11.38 líneas por cada 100 habitantes. Siendo las Provincias de Pichincha (21.19), Galápagos (15.99), Azuay (15.83) y Guayas (12.3) las de mayor penetración telefónica, seguidas por Tungurahua (9.33), Imbabura (9.03), Carchi (8.84); y, las restantes, oscilan entre el 7.38 y el 3.39. Siendo las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil, las de mayor densidad telefónica. Reporta la existencia de una marcada diferencia entre la teledensidad en telefonía fija en las zonas urbanas, respecto de las zonas rurales y urbano marginales; la tasa de penetración inalámbrica es del 11.66%; y respecto a televisión por cable, está por debajo del 5% en todas las viviendas de la comunidad.

Respecto a Internet, en cuanto a disponibilidad se refiere, la ANC indica que un número de ISP (84) ofrece acceso a Internet desde números de teléfonos de llamada local. Y que en las zonas urbanas, las personas que no tienen acceso a internet desde sus hogares, trabajos o escuelas, las oportunidades de acceder a Internet son limitadas y en las zonas rurales, casi ninguna. Asimismo, reporta que los usuarios experimentan dificultades para establecer una conexión a ISP local y que aún no hay competencia en la oferta comercial de líneas y que, debido a la falta del NAP nacional, el acceso a la red de Internet se realiza a través del backbone de USA a través de enlaces vía satélite, resultando ser un procedimiento que eleva el costo y disminuye la calidad del acceso. Lo que en términos globales, se expresa en la información del cuadro siguiente:

Cuadro N.2

Ecuador - resto del mundo

Infraestructura: costos y penetración de internet (2002)

País / Región	Población (millones)	Usuarios Internet (miles)	Penetración Usuarios Internet (x100 habitantes)
Mundo	6.080.10	498.666.70	8.21
Américas	843.39	182.507.10	21.64
Estados Unidos	285.93	142.823.00	49.95
Canadá	31.02	13.500.00	43.52
Bolivia	8.52	120.00	1.41
Colombia	42.80	1.154.00	2.70
Ecuador	12.16	403.01	3.32
Perú	26.09	3.000.00	11.50
Venezuela	24.63	1.300.00	5.28
América Latina (Américas sin EU y Canadá)	526.44	26.180.00	4.97
Región Andina	114.19	5.901.70	5.17

Fuente: UIT – ANC 2002. Agenda Nacional de Conectividad 2002.**Elaboración:** Propia

La ANC reporta que debido a que las tarifas de telefonía local son altas, y a la inexistencia de un régimen tarifario para el servicio de Internet, el uso intensivo de Internet vía ISP locales, “podría ser desestimado inclusive por las personas con capacidad de pago”.

Bajo el título de Productos de TIC, reporta que la mayor parte de estos son abastecidos vía importación, aunque existen también algunas soluciones básicas de Software y Hardware producidas localmente en idioma inglés que “están al alcance de algunas personas y en alguna proporción, de las pequeñas y medianas empresas.”⁸¹ A la par de una industria de software, la provisión de servicios de correo electrónico, el soporte y asistencia técnica requeridos entre proveedores y clientes, estiman que es un servicio que estaría empezando a crecer, entre los que se cuentan diseñadores de hardware, de sitios Web, administradores de Red y similares.

En lo atinente a conectividad internacional, la ANC señala que para el acceso con el exterior, se dispone del Cable submarino cuya capacidad se encuentra saturada, así como enlaces satelitales y terrestres, a través de interconexiones vía micro onda digital con Colombia y Perú.

2.2.3 Situación en teleeducación y telesalud

La relación sectorial en cuanto a educación, salud y conectividad, revela tanto la carencia, cuanto la necesidad de crear indicadores sectoriales de penetración de las TIC. Menciona por un lado, la existencia de iniciativas nacientes y extremadamente puntuales relacionadas con el ámbito educativo y por otro, la inexistencia de éstas en el marco del Programa Nacional de Salud, incluyendo la carencia de un portal de salud y otras inherentes a conectividad, acceso y uso en procesos de gestión entre los distintos niveles y servicios de salud.

Telesalud está definida “como la conformación de planes y proyectos concretos que se apoyan en el uso de las TIC aplicados a la salud, para satisfacer necesidades de la población donde participan y se benefician los médicos, administradores, pacientes, familiares y población en general y abarca las áreas de teleprevención, telediagnóstico,

⁸¹ Al respecto y a decir del texto, la información que reporta el referido instrumento tecno político, adolece de vaguedad y consistencia cuantitativa y cualitativa.

teleadministración, telecapacitación, entre otras.” Y teleeducación “es la utilización de la tecnología y medios electrónicos para transmitir imágenes, voz y video y así facilitar o apoyar los objetivos de la educación”.(CNC-ANC, 2002: 13)

Así mismo -el propio Consejo Nacional de Conectividad- como parte del diagnóstico en materia de conectividad, señala en el documento de política: “la información de la situación de las telecomunicaciones en el Ecuador, en lo referente a planes de desarrollo, infraestructura instalada, datos de calidad de servicio, penetración y cobertura del servicio en el área rural de parte de los organismos responsables del sector de las telecomunicaciones, es sumamente escasa. Esto impide realizar un estudio con un mayor detenimiento y exactitud, en base a datos y parámetros confiables de la realidad de las telecomunicaciones rurales instalada en el país, remitiéndonos tan solo a referencias e información general.” (CNC-ANC, 2002:36)

2.2.4 Situación en materia de gobierno y comercio electrónico

En lo que concierne a gobierno electrónico, no obstante preanunciar la existencia de importantes esfuerzos en marcha, el reporte conclusivo en términos generales, es que son pocas las instituciones del sector público que tienen a las TIC como aliadas para mejorar la prestación de los servicios en el ámbito del sector público.

En cuanto a comercio electrónico, conceptual y operativamente señala que “el comercio electrónico permite toda transacción o actividad comercial realizada en parte o en su totalidad a través de redes electrónicas de información para [cuya] implementación, se aprobó la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, publicado en Registro Oficial N. 557 del 17 de abril de 2002, lo que ha contribuido a que el sector productivo del país se encuentre motivado en la participación activa para aprovechar sus beneficios”. (CNC-ANC, 2002:38) Y estarían en marcha algunos estudios para implementar adecuadamente el comercio electrónico. Entre ellos, negocios electrónicos entre empresas como el Business to Business B2Bk, inversiones

electrónicas, sistemas de información estadística, de compras electrónicas y otros portales de servicios y aplicaciones temático sectoriales.

3. Valoración situacional sobre la materialización de políticas TIC.

Teniendo presente el contexto global de la investigación y los imperativos económico, social, político y principalmente ético del desarrollo humano sustentable como se ha dicho, conexamente a los criterios asentados en las sucesivas secciones del presente capítulo, se valora situacionalmente las consecuencias del criterio político y se exponen las capacidades inherentes a los resultados de las apuestas.

3.2 De la adecuación político institucional sectorial a la convergencia sectorial

Dada la configuración del escenario político institucional modernizado, resulta insoslayable la concentración de la función reguladora de los distintos ámbitos sectoriales involucrados, en la Comisión Nacional de Conectividad y a la vez, en el actor político que la preside. Pues el CNC depende del ente regulador de las telecomunicaciones y quien lo preside, es el mismo actor político principal. En ese sentido, la figura de institucionalidad reguladora centrada en las telecomunicaciones es predominante y las demás, resultan ser adjuntas o accesorias.

En el orden disciplinario y conceptual, también resulta ineludible notar que surge una nueva convergencia, es decir, otra convergencia. Esta es la convergencia de temáticas sectoriales preestablecidas y desarrolladas como áreas no sólo separadas, sino de distinta especialización, conocimiento y manejo -sustantivadas en la arena de las ciencias sociales y políticas- que si bien han sido imbricadas en tales adecuaciones regulatorias, éstas salen del ámbito de la convergencia tecnológica sectorialmente entendida como “la capacidad tecnológica, del mercado, y del regulador de integrar tecnologías, mercados o estructuras de la industria, definidas con anterioridad como

separadas, o dicho en otras palabras, como la fusión tecnológica y comercial de mercados distintos, como el de la radiodifusión, el medio escrito, la televisión por cable, telefonía vocal o alámbrica fija y el acceso celular a móvil e inalámbrico fijo. (Moya, 2004: 9-12)”⁸²

Correlativamente, tal situación comporta nuevas y mutuas complejidades en términos de la materialización efectiva de las políticas concernidas. Pues al ser competencias separadas y distintas a las tecnológicas que no son de dominio del sector telecomunicaciones, constituyen transferencias y demandas de operación a otros actores político principales, en las que están recíprocamente implicadas la gestión del conocimiento, la creación y recreación de contenidos, así como la producción de sentido concordante con el objeto y finalidades que las originaron.

3.2 Del acceso limitado y selectivamente garantizado a las TIC, al acceso universal a los servicios de telecomunicaciones.

La decisión política de garantizar el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, cuya finalidad es la de “garantizar el ejercicio del derecho al acceso y uso de manera justa y democrática a las TIC para permitir el desarrollo humano integral de los habitantes de la República del Ecuador” (CNC-ANC, 2002: 5), tiene como ejes fundamentales el desarrollo de la infraestructura de las telecomunicaciones y el derecho universal de la humanidad a la comunicación.

A decir de los elementos del diagnóstico reseñado; y, considerando el contexto y proceso en el que se inscribe, resulta evidente que el estado de situación al año 2002 en materia de conectividad vía Internet, en general es incipiente.

⁸² Moya puntualiza que si bien no existe una definición unívoca del concepto de convergencia, al que se le ha dado diversos significados dependiendo a qué se aplica, básicamente se refiere a la unión o fusión paulatina de instituciones o tecnologías que antes se consideraban separadas e independientes.

Las aplicaciones y el desarrollo de contenidos temático sectoriales que aportarían al campo del desarrollo humano sustentable, denotan un escenario situacional similar, en el que tanto la capacidad, cuanto la usabilidad social de la información están sumergidas.

Por principio, las bajas tasas de penetración de la telefonía y los altos costos de acceso a Internet, constituyen el problema central y elemento revelador en materia de brecha digital -“aún para la población urbana del país”- cuya situación es significativamente mejor en materia de infraestructura de conectividad comparada con la situación de las comunidades rurales. Pues en ambos casos, no sólo que no se garantiza el acceso a Internet a causa del elevado costo, baja capacidad y/o carencia de infraestructura respectivamente, sino que dado el progreso tecnológico y globalización de la sociedad actual, se tornarían en nuevos factores de exclusión y postergación social.

Instrumentos político institucionales como el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones en las áreas rurales y urbano-marginales (FODETEL),⁸³ creado como estrategia para actuar en el marco de los servicios de telecomunicaciones en régimen de libre competencia, precisamente para intervenir en esa realidad y revertirla, reporta a la SENATEL⁸⁴ un escenario más bien de debilidades y contradicciones con el objeto de su creación. Las que autenticadas por similares características de la situación y condiciones del escenario político nacional, se visualizan como amenazas para la

⁸³ “Conforme al Art. 58 de la Ley para la Transformación Económica del Ecuador que reforma el Art. 38 de la Ley Especial de Telecomunicaciones y establece que todos los servicios de telecomunicaciones se brindarán bajo el régimen de libre competencia; y dispone que el Consejo Nacional de Telecomunicaciones, en uso de sus facultades, expedirá el reglamento pertinente (...) para la creación de un fondo para el desarrollo de las telecomunicaciones de las áreas rurales y urbano marginales, con aportes que se determinen en función de los ingresos de las empresas operadoras de telecomunicaciones según dispone el reglamento para otorgar concesiones de los servicios de telecomunicaciones en régimen de libre competencia, publicado en R.O. N. 168 de 21 de septiembre del 2000, Art. 49 para la administración, financiamiento, operación y supervisión del FODETEL.” (Resolución 394-18-CONATEL-2000).

⁸⁴ En informe a SENATEL al 2007 y 2008 inclusive, en el que se revela la situación político-institucional y administrativa-financiera de su gestión, cuya responsabilidad es precisamente contribuir desde su gestión, a reducir la brecha digital del Ecuador.

viabilidad y cumplimiento de la obligatoriedad de extender efectivamente, el acceso universal de los servicios de telecomunicaciones. Es decir, a todos los habitantes del territorio nacional, “sin perjuicio de su condición económica, social y localización geográfica; a precios asequibles y debida calidad”. Entendidas por cierto -estas características- como las correspondientes a un estado reformado y moderno.

En lo referente a Internet específicamente, se registran esfuerzos pilotos de infraestructura y equipamiento para el acceso a Internet y algunas aplicaciones sectoriales circunscritas a educación especialmente. Así como la implementación de convenios del Fondo Rural Marginal (FRM) entre la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y las empresas ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A. en beneficio de entidades educativas y organizaciones de desarrollo social.

La situación político institucional, técnica y financiera de su gestión, sin embargo, reporta situaciones de ineficiencia e ineficacia aplicables a la consecuencia del criterio político, e imputables a la capacidad de mostrar los resultados de las apuestas. Valoración que se respalda en el examen de la información institucional del ramo, que a efectos de sellar la veracidad y por ser crucial, se transcribe en lo pertinente:

“Los principales problemas y obstáculos que enfrenta el Estado, representado por el CONATEL/SENATEL en la implementación del servicio universal, se concentran principalmente en la descoordinación existente entre los organismos e instituciones del Estado, respecto a la integración de necesidades, demandas, solicitudes y proyectos que requieren de componentes de conectividad y/o prestación de servicios de telecomunicaciones; así, es el integrar una cartera de proyectos que engloben las necesidades de los gobiernos seccionales, ministerios de salud, educación, inclusión económica social, producción, etc. lo que dificulta la definición de beneficiarios, optimización de las infraestructuras y equipamiento y desarrollo y generación de políticas públicas integrales e integracionistas.

Otro de los problemas prioritarios para la implementación del Plan de Servicio Universal comprende la poca liquidez con que cuenta el

fondo; así, desde el año 2003 al 31 de diciembre de 2007, se ha podido capitalizar USD 2'150.644.19 provenientes de los procesos de recaudación del 1% del FODETEL.

En lo relacionado al pago del 4% del Fondo Rural Marginal y 1% de FODETEL por parte de la empresa ANDINATEL S.A. y PACIFICTEL S.A. en procesos de aceptación y liquidación pendientes de cobro, estos se realizarán con base al último pronunciamiento del Procurador General del Estado (Oficio N. 008825 del 05 de marzo de 2008); teniendo como perspectiva de disponibilidad financiera relacionada con el 4% de la suma de las dos operadoras un valor aproximado de USD 4'600.000.00 (USD3'500.000 Andinatel y USD 1'100.000.00 Pacifictel S.A.), para implementación de proyectos sociales de telecomunicaciones por parte de las mismas operadoras, previa aprobación del CONATEL; como los convenios suscritos entre la SENATEL y las dos operadoras, que al momento se encuentran implementando.

Del 1% un valor aproximado de USD 21'500.000.00 que se encuentran pendientes de pago por ambas operadoras (USD11'.500.000.00 Andinatel S.A. y USD10'000.000.00 Pacifictel S.A.) y que servirán para la implementación de nuevos proyectos de iniciativa propia de FODETEL o de las mismas operadoras, previa aprobación del CONATEL y con base a la normativa vigente para la administración del FODETEL.

De igual manera, los excedente generados por concepto de las concesiones y permisos para uso del espectro radioeléctrico, no han sido transferidos al FODETEL, situación que ha impedido contar con una verdadera fortaleza y disponibilidad financiera; lo que hace que sistemáticamente no se reinviertan los recursos generados en este importante sector, en el desarrollo del mismo, dirigido a las zonas desatendidas, con reales características sociales y de universalización, esto se fundamenta en la Ley Especial de telecomunicaciones, donde la distribución de los recursos se enfoca en la gestión administrativa de los entes reguladores del sector CONATEL, SENATEL, SUPTEL y no en mecanismos de reinversión y crecimiento del sector que aventaje el apoyo de los servicios de telecomunicaciones en el campo social.

Receptividad del Servicio Universal en las operadoras.-

La receptividad del Servicio Universal en las operadoras es mínima, debida a su naturaleza, razón social y de desarrollo empresarial y corporativo, donde el enfoque se establece en función de utilidades y rentabilidad económica; lo que hace que la prestación de servicios de telecomunicaciones se concentre en los centros urbanos ubicados en las capitales provinciales.

De igual manera, el Estado no cuenta con una herramienta legal y regulatoria enfocada en la optimización y buen uso del espectro radioeléctrico e infraestructuras de telecomunicaciones; lo que implica un desfase entre la integración tecnológica, la regulación y la administración actual (convergencia tecnológica).

Desde el punto de vista de mercado, las zonas desatendidas (rurales y urbanas marginales) no se consideran económicamente rentables; los costos de los servicios son altos y los niveles de ingreso medio, apenas logran atender en parte las necesidades básicas. La brecha digital no depende de las tecnologías a ser aplicadas y en algunos casos ni de su costo de implementación (para el sector privado): la cultura empresarial ecuatoriana, inculca la prestación de servicios caros y de mala calidad hacia pocos pobladores; lo que impiden la explotación de los servicios en forma masiva y con el carácter de universal, cultura incluso seguida por las empresas cuyo accionista principal es el Estado, y donde los planes de expansión y la generación de proyectos de desarrollo de las telecomunicaciones no nacen de las demandas ciudadanas, sino únicamente de la relación costo-utilidad. Encontrándose el Plan de Servicio Universal sujeto fundamentalmente a toma de decisiones de rentabilidad económica, descuidando la filosofía de política del Estado de alcanzar para los más necesitados una rentabilidad de exclusividad social.”⁸⁵

Adicionalmente nótese que a enero de 2002, en informe final de consultoría, presentado al CONAM por la asociación de empresas Fundación Natura – Fundación Ambiente y Sociedad y CEPLAES, ya se identificó y advirtió sobre la limitada capacidad y disponibilidad de recursos para el financiamiento del desarrollo de las telecomunicaciones rurales, lo siguiente:

⁸⁵ Informe a SENATEL. Información interna, no publicada de FODETEL, proporcionada bajo condicionalidad de reserva de identidad de quién la suministró, que para el caso es de fuente primaria.

“De acuerdo al Reglamento General a la Ley todos los prestadores de servicios de telecomunicaciones que tengan título habilitante aportarán una contribución anual del uno por ciento de los ingresos facturados y percibidos por sus servicios del año inmediato anterior. Se considera que este fondo será insuficiente para cubrir las necesidades de desarrollo de las telecomunicaciones rurales, por lo que será una obligación del Estado buscar un mecanismo para lograr mayores fuentes de recursos para el fondo”.

Aunadamente revela el carácter de la gestión sectorial aludidas en la valoración; y, connota el ámbito y perfil de la participación de los actores involucrados en relación a la alianza pública-privada, así como el ámbito de la responsabilidad social de estos actores sectoriales que, para el caso, no sólo son principales, sino que son cruciales para la sostenibilidad de la política.

3.3 De la participación activa y el éxito en la materialización de la política

Puesto que las “esperanzas están centradas en la posibilidad de que las TIC contribuyan a revertir dos de la principales causas de la pobreza: la falta de acceso al conocimiento y las limitaciones de la participación ciudadana en la toma de decisiones,”⁸⁶ la previsión de que en la participación activa y permanente de los actores fundamentales de la sociedad -el sector privado, el sector público y sociedad civil- radica el éxito de la política, constituye un ámbito de singular significación y expectativa.

Como punto de partida, corresponde notar que en el marco de procesos como el concernido, las significaciones de ciudadanía, participación y cultura política, ciertamente están asociados a conceptos, a procesos políticos experimentados con algunos matices en Latinoamérica y el resto del mundo en las últimas décadas; al surgimiento de nuevos actores sociales; a los asuntos de género y etnicidad, así como a planteamientos de renovación del denominado paradigma político de la democracia

⁸⁶ Ease Smedler, Representante PNUD, en Prologo “Las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo humano - Informe Sobre el Desarrollo Humano” Ecuador 2001. (negrilla mía).

participativa⁸⁷. He de referirme sin embargo, únicamente al sentido de ciudadanía y participación en el campo de las estrategias de poder entre agentes sociales y las estructuras políticas que la promueven, la limitan o distorsionan, en el marco de realidades sociales y culturales asociadas a la implementación de políticas como la concernida.

El Proyecto Modernización de los Sectores Eléctrico y de Telecomunicaciones (PROMECE), que según Informe N. 22159-EC del Banco Mundial, tiene como objetivo “apoyar los esfuerzos del Gobierno para profundizar las reformas en los sectores de telecomunicaciones y electricidad, mediante el fortalecimiento de las instituciones y la promoción del manejo ambiental dentro de las actividades de estos sectores así como el incremento de la competitividad y de la participación privada, y la promoción del uso eficiente de energía, extendiendo la cobertura hacia aquellas áreas desprovistas del servicio para proveerles de tecnologías modernas de información y comunicaciones”; adyacentemente al FODETEL, SENATEL Y CONATEL, constituye precisamente, una referencia pertinente de texto y contexto en materia de participación.

⁸⁷ Con relación a América Latina, Evangelina Dagnino (1994:103) ha señalado que a partir de los años 80 la noción de “ciudadanía” ha sido apropiada con una “rapidez y voracidad sorprendente” por un amplio espectro de actores sociales y políticos. Por cierto, la lucha contra los regímenes autoritarios y las subsecuentes transiciones democráticas contribuyeron a un renovado debate sobre las libertades civiles y los derechos ciudadanos. También la proliferación de movimientos sociales que gradualmente desarrollaron un discurso acerca de los “derechos” (Doimo, 1995:128) fomentó dicha discusión. Por su lado, la izquierda se deshizo de su anterior visión instrumentalista de la democracia, revalorizó la democracia como un valor en sí y articuló una estrategia de construcción democrática alrededor de las nociones de ciudadanía y los derechos ciudadanos. Por otro lado, los círculos neo-conservadores y neo-liberales articularon sus visiones sobre los derechos y, sobre todo, las obligaciones del ciudadano y de la ciudadana. Aunque hay convergencias y coincidencias en los debates sobre la ciudadanía, la cuestión se presenta de forma específica en América Latina, reflejando configuraciones económicas, políticas y sociales específicas. (Dagnino, 1994:103)

3.3.1 Breve descripción del PROMEC⁸⁸

Una breve descripción de la estructura de implementación, componentes, problemas que prevé enfrentar el proyecto y sobre los beneficiarios, es pertinente a efectos de esbozar la referencia mencionada.

Estructura de implementación:

La Unidad PROMEC del CONAM coordina la total ejecución del Proyecto y la administración financiera del préstamo BIRF, donación GEF y recursos locales. Cada componente del PROMEC tiene una Agencia de implementación responsable de su ejecución técnica.

Las Agencias de Implementación en el Sector Telecomunicaciones son la SUPTEL y el CONATEL a través del FODETEL; y, el MICIP en lo que tiene que ver con la implementación de los centros de negocio.

Componentes principales y respectivos sub - componentes:

- 1) Fortalecimiento de los marcos legales, reglamentarios e institucionales del sector comunicaciones:
 - Fortalecimiento institucional de la capacidad supervisora y sancionadora de SUPTEL,
 - Fortalecimiento de la capacidad reguladora de CONATEL

- 2) Extensión de los servicios de comunicaciones y servicios de negocios hacia grupos de bajos recursos en áreas rurales y urbanas marginales:

⁸⁸ Tal como su nombre lo dice, el Proyecto Modernización de los Sectores Eléctrico y de Telecomunicaciones (PROMEC), aborda conjuntamente los temas de los sectores eléctrico y de telecomunicaciones. Sin embargo -en adelante- a efectos de focalizar la temática de interés, se obviará lo referente al sector eléctrico, excepto en lo tocante a presupuesto que permite establecer determinadas relaciones, correlaciones y valoraciones.

- Ejecución de proyectos pilotos de Tele Centros Rurales
- Proyectos de centros de negocios para pequeñas y medianas empresas

3) Administración, coordinación y comunicación del proyecto:

- Monitoreo y coordinación
- Administración del proyecto (otras instituciones participantes)
- Campañas de comunicación
- Mecanismos de consulta y participación para acompañar a los procesos
- Preparación de estudios generales.

Cuadro N.3**Componentes y Presupuesto del Proyecto****(En miles de USD) - (2001)**

COMPONENTES	TOTAL	BIRF	GEF	APORTE GOBIERNO NACIONAL	APORTE PRIVADO
1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. (CENACE)	12.802	10.287 (6.187)		746	1.769
2. EXTENSIÓN SERVICIOS : ÁREAS RURAL Y PERIURBANA	13.817	7.347	1.613	1.170	3.688 (2.490 FODETEL) (1.198 MICIP)
3. DISEÑO E IMPEMENTACIÓN PROGRAMA USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA.	7.114	508	1.226	386	4.994 (4.994 Agentes Sector y Otros)
4. COORDINACIÓN Y MANEJO DEL PROYECTO (INCLUYE COMUNICACIÓN, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN)	9.516 (2.376)	4.858 (1.916)		4.658 (460)	
TOTAL:	43.250	23.000	2.840	6.960	10.450

Fuente: PROMEC / Presentación de Consulta y Participación en Revisión BIRF y Consejo Asesor Indígena-Representante Organización Afro/ 2002.

Elaboración: Reina Artieda C.

Problemas identificados:

- marco legal y regulatorio incompleto;
- insuficiencia de la capacidad institucional e inadecuado sistema regulatorio;
- pobre rendimiento y debilidad financiera de los operadores;
- deficiencias en intentos anteriores de privatización;
- falta de acceso a las tecnologías de información y comunicación para medianos y pequeños empresarios;
- Escasa capacidad de comunicación profesional en el Ecuador (excepto en el periodismo);
- falta de diálogo con los involucrados sobre el programa de reformas.

Problemas por resolver:

- Politización de decisiones en las entidades de regulación, supervisión y control
- Situación financiera negativa de los sectores eléctrico y telecomunicaciones
- Rendimiento financiero de proyectos piloto en zonas rurales (electrificación rural) que impiden su sustentabilidad.
- Lograr participación privada en proyectos piloto de eficiencia energética y centros de negocio, con base en soluciones tecnológicas apropiadas y en los beneficios económicos de cada proyecto.

Beneficiarios:

- La sociedad en general vía fortalecimiento de la seguridad y calidad de los servicios.
- El Estado ecuatoriano, vía ahorro de recursos por los proyectos de eficiencia energética.
- El sector rural vía ampliación cobertura de los servicios y su incorporación a actividades productivas.

- Artesanos, pequeños productores y comunidades (particularmente los pueblos indígenas y afro ecuatorianos) en zonas periurbanas y rurales de menor desarrollo con los centros de negocio.

3.3.2 Analogía de la participación

¿Cómo pensar la participación en el marco de esfuerzos destinados a materializar políticas públicas en las que los intereses se contraponen? ¿Se ha dado o se está dando efectivamente la participación? ¿Cómo y de qué manera? ¿En qué medida ha sido posible la participación? Sectorialmente ¿qué o cuáles actores han tenido una participación destacada? ¿Cómo caracterizar la participación en un escenario con tal diversidad de actores, es decir en términos no sólo ideológico-políticos, técnicos, sino también culturales (raza, etnia, género, edad, credo) en un contexto de polarización, marginalidad y exclusión social? En el sentido de eficiencia ¿cómo o de qué manera ha incidido a efectos de llevarla a cabo y encontrar la manera menos costosa de lograr las metas? Y en términos de eficacia ¿en qué medida la participación ha impulsado o propiciado el logro de objetivos que dieron origen al proyecto? ¿Qué lecciones o mensajes es posible extraer sectorialmente, respecto de la participación? entre otras cuestiones sobre las que se procuró conocer de fuente de actores técnicos y políticos de las instancias y/o entes involucrados, conforme a la política de servicio universal.

Corresponde informar al respecto, que no obstante haberlas gestionado en el marco de reiteradas visitas, las respuestas de los pretendidos informantes calificados en unos casos fueron evadidas, transferidas o diferidas, o se deslindaron en la entrega de ciertos documentos que -a criterio de los pretendidos informantes- consideraban podría ser de utilidad para extraer información relacionada; y en otros casos, arguyeron no conocer o no estar autorizados.

De los 10 pretendidos informantes calificados (3 SENATEL, 4 FODETEL y 3 PROMEC)⁸⁹ previamente identificados para esta fase de la investigación, únicamente cuatro de ellos accedieron a conocer el cuestionario. De ellos, dos asintieron responder - pero de manera redondeada expresó el uno y el otro, usó el término dar un vistazo general- a las inquietudes signadas en el instrumento técnico; y, los dos restantes - ambos economistas de sexo masculino y femenino respectivamente- proporcionaron información tanto verbal como impresa y por vía internet. Y tres de ellos, requirieron no ser identificados.

En cualquier caso, las interrogantes planteadas nos remiten en lo fundamental, a los valores, a los aspectos de orden ideológico y de intereses involucrados, a los considerandos que han guiado el análisis de la información oficial recolectada; así como el correspondiente acercamiento y abordaje a representantes de organizaciones indígenas, cuyas respuestas se incluyen en calidad de actores sociales y políticos (CONAIE, FENOCIN, CODENPE, ECUARUNARI, CONFENIAE, Asociación de Palenques del Ecuador)⁹⁰.

En la percepción y discrecionalidad de los actores sociales con representatividad política (dirigentes organizaciones de la sociedad civil) que interactúan en el escenario situacional,⁹¹ la participación conlleva la noción nominativa de estar constando, de ser parte de, de estar allí, que demanda obligatoriedad legal y contributiva, es indicativa de conexión, de una suerte de inclusión que conlleva interés, búsqueda de compensación, o correspondencia.

⁸⁹ A 17 meses de posesionado el Gobierno de L. Gutiérrez y Alfredo Palacio. Quito, Septiembre a Noviembre 2004. Quito - Ecuador

⁹⁰ Lcdo. Adolfo Shakay, Presidente CONFENIAE; Sr. Estuardo Remache, Dirigente ECUARUNARI; Sr. Pedro De la Cruz, Dirigente Nacional FENOCIN, Dr. Víctor Hugo Sanga, Secretario Ejecutivo - Encargado CODENPE. Y las entrevistas fueron realizadas en el período diciembre 2003 - febrero 2004, en la ciudad de Quito – Ecuador.

⁹¹ (incluye opinión de entrevistados, preguntados, visitados, abordados y actitudes observadas de los mismos.)

Se la percibe matizada por la duda, la sospecha, la incomodidad o tedio de, para o entre actores. Más que como mecanismo de confluencia, de involucramiento proactivo y encuentro efectivo, se la advierte como obligada formalidad.

Los actores técnicos y políticos gubernamentales que de una u otra manera respondieron a las cuestiones puntualizadas, señalaron que para el FODETEL constituye una estrategia política institucionalizada; y, que existe interés en la institución por aumentar la conciencia pública sobre la conectividad, sus usos y valor en la vida de las personas, instituciones públicas, empresas, comunidades y naciones, etc.

Así mismo, coincidieron en la necesidad de identificar -según dijeron- en unos casos y en otros -manifestaron expresamente- la necesidad de emprender en una iniciativa grupal que pueda efectivamente ir más allá de lo teórico y proporcionar las herramientas auténticas basadas en la organización comprensiva y efectiva. Donde los funcionarios emprendan en deberes cívicos para que los ciudadanos enterados de sus obligaciones y derechos, puedan participar positivamente.

En dos casos mencionaron que para ir más allá de meros lemas, el proyecto de internet para todos, debería contar con la activa participación de una Secretaría de Diálogo Social que actúe en calidad de eje transversal por ejes temáticos. Que se deben promover medidas para hacer que los ciudadanos estén enterados de los derechos y obligaciones. Y adicionalmente que deben crearse las oportunidades para que los ciudadanos traten sus preocupaciones.

En cuanto al aporte de la empresa privada, indicaron que falta sensibilidad respecto a que su participación debe ser asumida como contribución. Caso contrario -dijeron- resulta ser un succionador de renta, de ganancia, de recursos; y es aquí, dónde la brecha es cada vez más grande, señalaron.

Los actores de las organizaciones indígenas señalaron -en términos generales- no estar en contra de tener mejores servicios, ni de modernizarse, pero -dijeron- sí estar en contra de la de privatización. Y que en todo caso habría que ver que clase de participación se busca, habría que estudiar, habría que consultar con las bases de las organizaciones porque nosotros no tomamos decisiones por nosotros mismo.

En cuanto al PROMEC. ¿Conoce usted que es el PROMEC? Considerando que entre los objetivos de ese proyecto, reza la extensión de cobertura de internet hacia áreas desprovistas de ese servicio para proveerles de tecnologías modernas de información y comunicaciones ¿está participando su organización? ¿ha sido informado al respecto? ¿de qué manera o en qué consiste la participación? ¿que precisiones haría respecto de la participación?

Las respuestas y/o pronunciamientos fueron las siguientes:

“Bueno, alguna referencia tengo. No estoy muy inteligenciado al respecto. Tendría que conocer el informe de la comisión de nuestros técnicos que son quienes nos representan y participan más directamente en las comisiones de trabajo, organizadas por temas. Lógicamente no podemos absorber todo y los técnicos son los que nos representan por delegación política o técnica, al mismo tiempo que nos asesoran.”

“Los proyectos que se ponen en marcha, deben ser para favorecer a los eternamente olvidados, a los más pobres, a los que menos condiciones favorables tenemos, osea, en búsqueda de equidad social, pero también tenemos que ver y analizar bien, porque los proyectos no vienen gratis”

“Mas que inversión en la gente pobre, muchas veces significa deuda externa o desembolso de recursos para sostener consultores y nosotros tendríamos que precautelar la participación que nos corresponda (...) porque a nombre de los pobres se hace todo, pero de boca para afuera y en los hechos, lo que recibimos los pobres, son migajas”

“Ha sido una larga lucha para hacer que respeten a nuestra gente (...) por ignorancia o desconocimiento, muchas veces han sido utilizados o engañados. En algunos casos también han sido comprados. Ciertas dirigencias han sido seducidas por las ofertas de las petroleras por ejemplo, o las madereras, o han cooptado a ciertas dirigencias, con prebendas que han significado verdadero perjuicio para las comunidades ancestrales, tanto por el daño, destrucción, cuanto por la pérdida de recursos naturales”.

“La participación casi siempre está sometida a intereses de alguien o de algunos políticos o coidearios de los gobiernos de turno (...) estoy seguro que buscan beneficio mayor que el que ofrecen para la comunidades. Pero habrá que ver en que consiste nuestra participación. Ojala que no se trate de imposiciones o de esas magníficas iniciativas de gente que lo ¡único que conoce bien es el Mall Jardín! y muy poco -por no decir nada- de nuestra realidad, de nuestra cultura, de la gente que convive con la naturaleza, que se aprovisiona de recursos naturales y que las comunidades y etnias son parte de riqueza cultural”.

“Previo a cualquier involucramiento o participación, nosotros pedimos asesoramiento a nuestros técnicos y cualquier posición de la dirigencia se consulta con las bases. Así es como se toman decisiones”.

La dotación de servicios de internet hacia áreas desprovistas de ese servicio, principalmente áreas rurales, es uno de los objetivos del PROMEC ¿Estaría su organización interesada en participar facilitando y apoyando desde su gestión, para que las comunidades sean beneficiarias y por ende provistas de servicios de tecnologías modernas de información y comunicaciones?⁹²

Habitualmente se espera que las respuestas sean directas y como se diría en una buena y letrada comunicación ¡concreta! para un fluido feed back. Las respuestas afloraron no sólo oralmente, sino precedidas por manifestaciones y expresiones del lenguaje tanto gestual como corporal, entremezcladas con silencio, el inquieto sigilo de la duda y la cautela. Todas distintas en apariencia pero similares en esencia, y fueron las siguientes:

⁹² A efectos de lograr una mayor concreción en las respuestas, se replantea la pregunta y se insiste.

“¡Nosotros claro que sí! La dirigencia entendemos la importancia de la tecnología y los cambios que conlleva la vida moderna. Porque nosotros en nuestras sedes ya somos usuarios. Sin embargo, tenemos que ver bien la realidad de nuestras comunidades rurales y ser realistas y consecuentes con las necesidades que tiene la gente.”.

“Y ¡cuánto le va a costar a nuestras comunidades, ese servicio!. A no ser que el internet sea sin costo, cosa que no creo. Pero ni aún así porque, póngase a ver. Nosotros queremos que nuestros hijos tengan una buena educación y que todos tengan la oportunidad de educarse, pero con escuelas unidocentes, escuelas en mal estado, a veces destinadas a otras actividades, los padres muchas veces no mandan a sus hijos – hijas especialmente- a la escuela. Con tanta pobreza, muchas veces tienen que trabajar en la crianza de animales y ayudar como mano de obra, especialmente cuando sólo produce para subsistir o sólo trabajan a jornal, sin agua potable y otros servicios básicos que, habría que analizar cual mismo sería el beneficio. Para comunidades mas avanzadas que están en mejor situación, creo que sí. Habría que ver y analizar -como digo- muy bien cual sería la conveniencia y el beneficio”.

“Los teléfonos celulares han sido de mucha ayuda, por eso es que a pesar de ser muy caro, ha tenido muy buena acogida, sobre todo por la facilidad de comunicarse sin tener que trasladarse en semejantes distancias. Pero internet (...) para las áreas rurales (...) habría que ver en que consiste la ventaja que ofrece el proyecto y ver con la situación de las comunidades que representamos. Antes de eso, imposible pronunciarse.”

3.3.3 La Audiencia Pública como procedimiento administrativo y mecanismo de participación ciudadana en los ámbitos concernidos

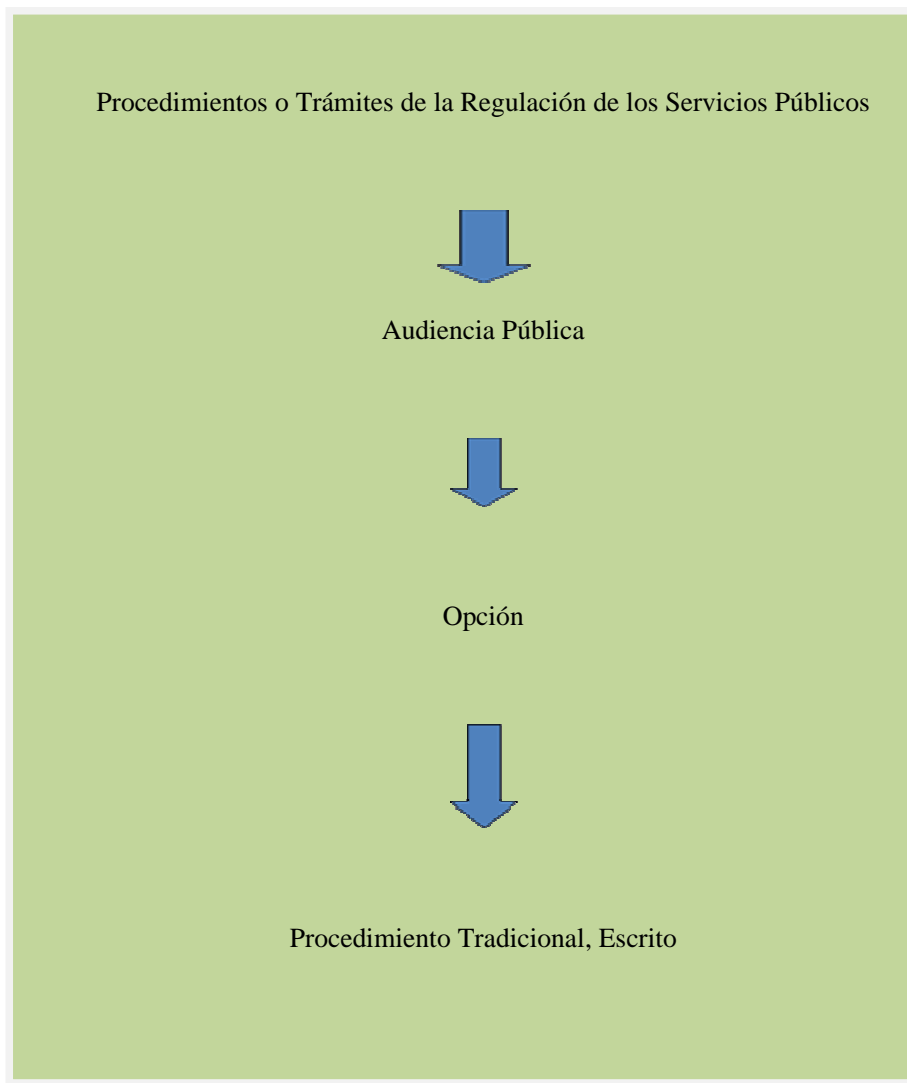
La Audiencia Pública, (AP) es un procedimiento genérico que por sus características es de aplicación para los trámites que se llevan a cabo en el ámbito de la Regulación de los

Servicios Públicos y es materia de incumbencia de todas los actores del sector telecomunicaciones, es decir, político institucionales, técnicos y sociales.

En ese sentido, la opción de la aplicación de AP es el procedimiento tradicional y escrito del expediente administrativo, cuyos elementos se esbozan en el gráfico y exposición esquemática que se presentan a continuación:

Gráfico N.4

Audiencias Públicas



- 1) Si bien a primera vista la aplicación de la Audiencia Pública es optativa, en algunos procedimientos se torna obligatoria por ser la única garantía de participación de los usuarios en las decisiones del regulador.
- 2) Al respecto, se deberá tener en cuenta la tradición de oralidad y de juicios por jurados que tenga la respectiva sociedad al momento de su implementación.
- 3) El procedimiento regulatorio incluye reglas generales del servicio en cuanto a tarifas y calidad; y participación de los usuarios.
- 4) El procedimiento regulatorio tiene por objeto:
 - conocer la opinión previo a la decisión;
 - ser garantía constitucional de “Ser Oído”;
 - activar espacios de participación ciudadana efectiva que coadyuven a la regulación y el fortalecimiento del espacio institucional.
- 5) El procedimiento por reclamos tiene como objetivo, la corrección de anomalías, mediante formas como: cortesía, amabilidad, información, transparencia, trámites sencillos para reclamar e indemnización por errores cometidos.
- 6) Los principios generales son:
 - Debido proceso
 - Publicidad
 - Oralidad
 - Información
 - Contradicción
 - Participación
 - Instrucción e impulsión de oficio
 - Economía procesal
 - Gratuidad

7) Dada la naturaleza de la AP que es pública, propicia la oralidad e intermediación, así como la asistencia de medios de comunicación. Y los participantes son:

- Organismo Regulador
- Empresas Prestatarias
- Usuarios
- Propietarios
- Ambientalistas

8) Entre las características, se registran la naturaleza técnica y el acceso limitado del público.

Al respecto, se procuró conocer -en el universo de los entrevistados- si las/los ciudadanos u organizaciones sociales de la sociedad civil participan en las AP y de alguna manera, sobre la acogida de este mecanismo de participación por parte de la ciudadanía, y de ser el caso, sobre la efectividad de ésta en los procesos administrativos del ramo; y las respuestas son las que se registran enseguida, no sin antes indicar que guardan estrecha similitud y se transcriben únicamente las que denotan mayor precisión de respuesta:

- “No! no participan! Seguramente porque la ciudadanía desconoce y tampoco existe ni información, ni motivación, que yo sepa!”
- “El CONATEL, abrió una oficina de quejas y reclamos. A través de esa unidad, los usuarios pueden presentar sus reclamos respecto de emisión y cobro de planillas telefónicas con valores que no corresponden a su consumo o que podrían obedecer a cierto tipo de alternaciones en el servicio. Eso sí ha tenido acogida (...) los usuarios presentan sus reclamos y de lo que conozco, son atendidos incluso con la devolución de valores.
- “Como manifesté anteriormente, no existe información a este respecto de la participación, así con ese enfoque. Casi no se conoce y tampoco se motiva a los

usuarios. Más bien es un procedimiento que se realiza entre inversores privados, operadores, prestadores de servicios, técnicos, especialistas (...) Ellos son los que intervienen y participan con el Estado, a través de los procesos de licitación. Y muchas veces los lideran”.

- “En cuestión de proyectos de inversión y audiencias públicas, eventualmente han existido reparos e impugnaciones por parte de ambientalistas. Pero desconozco si han sido acogidas, encausadas, procesadas o realmente ventiladas”.
- “No creo, o al menos no es una práctica común. Aunque (...) las publicaciones de convocatoria e invitación que se realizan a través de la prensa, consta la invitación a la ciudadanía en general. En todo caso habría que averiguarlo con los Jueces de instrucción que son designados por el ente regulador”.

Análogamente, elementos testimoniales de experiencias vividas al interior del PROMEC que se exponen enseguida, no obstante ser puntuales, denotan el carácter consentido de la participación social, es decir, en el sentido más convencional, y que coadyuvan a la correspondida valoración en el terreno de la materialización de las políticas públicas:

- a) Aproximarse al verdadero sentido de la participación tanto en la toma de decisiones, cuanto en la participación de los beneficios del proyecto, en la práctica es extremadamente complejo. Las barreras no sólo son de orden técnico, sino también de orden socio-cultural afiliadas a la auto percepción socio económica y adscripción de clase de los actores técnicos y políticos que intervienen en la gestión y materialización de la medida.
- b) Técnica y socialmente, la participación comportaba complejidades de doble vía. Del lado de los técnicos del ramo, era entendida como una suerte de beneficencia. Representaba un obstáculo para la gestión técnica de ampliación de cobertura e implementación de infraestructura y servicios de internet integrados en los telecentros comunitarios polivalentes. Sin tanto trámite -lo

referido a procesos de consulta y participación- a decir de los ingenieros en telecomunicaciones, el trabajo técnico podría realizarse en dos días.

- c) El pasar de la teoría al terreno de las acciones concretas, comportaba un alto nivel de complejidad, debido por una parte a la incompatibilidad entre la oferta del proyecto y demanda social; y por otra, a la incompatibilidad entre mercado y capacidad económica y cognitiva del segmento poblacional de “interés social”.
- d) De otro lado, el de los actores sociales y potenciales beneficiarios, aun cuando eran informados y “consultados”, la temática resultaba ser de difícil comprensión debido al alto grado de especialización de la misma; así como por las implicaciones de sostenibilidad económica, que debía afianzarse en la escuálida situación económica de los grupos a los que beneficiaría la medida. Todo ello mediado por la mixtificada imagen sobre el ente modernizador y la modernización.

Sin embargo y en cualquier caso, las posiciones de los actores debían aproximarse, arrimarse y apoyarse. Caso contrario, la eficacia del proyecto estaría en juego.

Culturalmente, se cuentan experiencias de las más variadas manifestaciones. Entre ellas, la inexistencia de la otredad; hostilidades sociales contenidas y desafectos por clase social, raza, étnia, creencias y expresiones de la ancestralidad y la diversidad cultural como idioma, leguaje, vestimenta y otras costumbres diferentes o reñidas con las de la urbe metropolitana que se exhibieron en unos casos, con pena o vergüenza urbana y en otros, con desparpajo, procacidad e ignorancia.

No obstante, en el vaivén de la política y el mundillo del proyecto -por cierto de vieja data ya que en sus inicios fuera el PERTAL-⁹³ todos pendían de sus cargos

⁹³ Inicialmente el Banco consideró dos proyectos de seguimiento de asistencia técnica del PERTAL para telecomunicaciones y electricidad, respectivamente, de tal manera que cada operación podría enfocarse en un cronograma de reformas particular para cada sector, permitiendo apoyo para reformas en un sector

o puestos de trabajo, que no en pocos casos, procuraban sus salarios a como diera lugar. Las más variadas estrategias de sobrevivencia laboral, eran parte del escenario técnico, político de la institucionalidad nacional e internacional de la que pendía el proyecto.

En momentos de transición, crisis o álgida fragilidad política, también se hacían presentes las más variadas formas de unidad, de espiritualidad y a fin de cuentas, de humanidad. Se celebraban misas, se hacían colectas para los niños trabajadores del programa del mismo nombre, siempre se festejaba o se despedía a los jefes y continuamente, se encontraba un motivo de celebración. Se obedecía irrestrictamente a quienes ostentaban el poder y se hacía gala de sumisa camaradería ante la presencia de representantes internacionales.

- e) La consulta y la participación -tal y como están definidas en el PAD (Project Appraisal Document)- fueron concebidas como elementos de la estrategia general del proyecto, para acompañar los procesos de fortalecimiento de las reformas sectoriales, pero no como un objetivo del mismo. En ese sentido es preciso notar que el “topic center” del instrumento de materialización de políticas públicas era apoyar los esfuerzos del Gobierno para profundizar las reformas en los sectores de telecomunicaciones y electricidad, mediante el fortalecimiento de las instituciones y la promoción del manejo ambiental dentro de las actividades de estos sectores, así como el incremento de la competitividad y de la participación privada, y la promoción del uso eficiente de energía, extendiendo la cobertura hacia aquellas áreas desprovistas del servicio para proveerles de tecnologías modernas de información y comunicaciones. Y conexamente, reparar en que la “extensión de cobertura de servicios de tecnologías modernas de información y comunicaciones” era precisamente eso.

que no se ven retrasadas por problemas en el otro. Sin embargo el Gobierno solicitó que el Banco unifique la asistencia a estos sectores en una sola operación, debido a la sinergia de problemas similares en los dos sectores y la eficiencia de preparación e implementación del proyecto tanto por el Banco como por el CONAM que está manejando reformas en los dos sectores y cuya UEP podría encargarse de la implementación del proyecto. (Banco Mundial: 2001).

Una extensión derivada de los objetivos centrales del proyecto, pero no por ello, menos o poco importante ante la mirada estratégica de actores técnicos y políticos que realmente trabajan éticamente para el desarrollo de su gente, para el desarrollo de su país, procurando multiplicar los beneficios, y convertir los problemas en oportunidades y las debilidades, en fortalezas.

- f) Una referencia pertinente respecto de la consulta y la participación es que por disposición del BIRF, la ejecución y cumplimiento de acciones concernidas a éste ámbito -desde el inicio y en la fase preparatoria del proyecto- constituía una condicionante para el arranque del proyecto. No obstante, es un pilar de lo social extremadamente débil. Tan igual o más frágil que todos los temas de la arena social del desarrollo. Sobre el que poco o nada conocen quienes toman las decisiones al interior de los proyectos y al que poco o nada se apoya y respalda política y técnicamente. Pero se los distrae, y en el inmediato plazo, se exigen resultados tangibles, contabilizables y equiparables con la instalación de infraestructura, los puntos de penetración, la potencial provisión del servicio e incremento tangible de demanda por el mismo.

- g) La comunicación, ciertamente debía ser instrumental porque estaba orientada al éxito del proyecto y debía ir y estar de la mano de la consulta y la participación. Sin embargo, era pobremente concebida y manoseada a discreción de quienes ejercían el poder real y escasamente, entendida u observada en su verdadera dimensión, valor e importancia estratégica.

Los elementos señalados, aunadamente, esbozan el campo de las estrategias cotidianas de participación (de poder) y de acción social interactiva, en el que es posible identificar agentes que exhiben comportamientos predecibles en función de determinados estímulos, en los que se entretajan y revelan los barbarismos tecnocráticos -denominados así por Carlos Matus- muy familiares a los temas de reformas sociales, privatización o modernización en las sociedades latinoamericanas y en definitiva a políticas que entrañan transformaciones e involucran diferentes actores: agentes públicos y privados internacionales y nacionales que influyen e interactúan en la

producción de acciones y cambios en todas las esferas del sistema social; y, que hay que sopesar.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

1. Modernización: escenario de cambios en telecomunicaciones e implementación de políticas públicas en torno a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

La dirigencia política del país, en alineamiento y armonización con la política internacional de modernización, ha conducido y gobernado el país en los últimos 18 años, principalmente bajo los lineamientos del consenso de Washington -con ciertas variaciones del enfoque de la crisis fiscal- que han sido conductores determinantes del modelo de desarrollo aperturista adoptado por el Ecuador al igual que los demás países de la región.

Su implementación enfrentó choques político-ideológicos que configuraron un escenario de resistencia y mixtificaciones (mercado versus estado), teniendo como principal oponente, al antagonismo de representantes de grupos de pensamiento de izquierda que expresaban públicamente rechazar la privatización, aduciendo que el Estado debe ser modernizado pero no privatizado. Pero sin llegar a consecuentes comprometimientos propositivos, emprendimientos o involucramientos de exponencial beneficio nacional.

En materia de telecomunicaciones, se cuenta con resultados análogos. De una parte, dan cuenta de significativos cambios situacionales positivos producidos en el marco de la modernización y de otra, de procesos inconclusos y frustraciones que no logran trascender la dimensión de la débil institucionalidad, la frágil situación de gobernabilidad en el nivel de la macro regulación. Lo que en términos ulteriores, expresa un encadenamiento de efectos similares en todos los ámbitos de su aplicación.

En cualquier caso, es acertado registrar lo siguiente:

- 1) La implementación de la política de modernización del sector telecomunicaciones en el Ecuador, efectivamente modificó y mejoró el escenario de las telecomunicaciones del país. Pues reporta progresivos e importantes cambios en índices de cobertura y penetración de telefonía tanto fija como celular; el mejoramiento de la calidad del servicio tanto técnico como de servicio al cliente y diversificación de los mismos; precios decrecientes y competitivos en el mediano y largo plazos, es decir, importantes cambios en los niveles de administración y gestión que han dinamizado y mejorado el funcionamiento del sector, en los términos signados al acceso universal. Lo que indudablemente, ha configurado el escenario apropiado para la formulación e implementación de políticas públicas en torno a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Internet).

- 2) Las políticas nacionales en materia de nuevas tecnologías de información y comunicación como es el caso de Internet, orientadas a beneficiar e incluir a la población menos favorecida de la sociedad ecuatoriana y por esa vía, reducir la brecha digital existente, constituyen decisiones políticas nacidas del alineamiento y armonización con las políticas internacionales del ramo (UIT). Todas ellas, derivadas del mismo modelo de desarrollo aperturista de economía de mercado, destinadas a dar impulso a la economía globalizada y a la sociedad del conocimiento.

Sin embargo y no obstante el alineamiento interno de los decisores y actores principales, la incapacidad nacional de armonización interna, entre actores (público-privado; técnico-políticos y sociales) es innegable.

- 3) En el escenario de las decisiones y relaciones público-privadas, la frágil institucionalidad de los entes gubernamentales, es un eslabón del encadenamiento de efectos negativos derivados de la mixtificación de los

modelos y de las posiciones y decisiones influyentes. Y a la vez, causa de vulnerabilidad de los cursos de acción, conforme lo manifiestan los resultados.

En el marco de las decisiones y acciones político institucionales, se hace evidente la carencia de acuerdos básicos o alianzas estratégicas que más allá de las discrepancias doctrinarias o ideológicas, den cuenta de compromisos de acción e impulso al desarrollo nacional; y, que desde lo sectorial, efectivamente coadyuven a la superación de la pobreza, a enfrentar los desafíos cada vez más diversificados, sofisticados y complejos, que están inmersos en la promesa del desarrollo humano, en la era de las nuevas tecnologías y la sociedad del conocimiento.

Pues no obstante lo estipulado en la estrategia FODETEL diseñada, instrumentada y normada precisamente para materializar la política de acceso universal, la carencia de un acuerdo o alianza estratégica entre los actores público-privado, que efectiva y realmente den viabilidad y sostenibilidad a la política referida, es evidente.

2. La participación de los actores fundamentales de la sociedad en la materialización de la política

No obstante haberse declarado: 1) en el concierto internacional -por parte de organismos como CITEC y la UIT que promueven una visión común de la sociedad de la información e impulsan su construcción como el desafío global del milenio- que tanto la concepción, cuanto la ejecución de las agendas nacionales de conectividad se realizarían con la “participación activa y permanente de los actores fundamentales de la sociedad, el gobierno y la sociedad civil, incluyendo el sector privado”; y, 2) en el ámbito nacional, declarado literalmente el CNC que “el éxito de la Agenda Nacional de Conectividad del Ecuador radica en la participación activa y permanente de los actores

fundamentales de la sociedad, esto es: sociedad civil⁹⁴, el sector privado y el sector público”, tal principio, si bien es un extraordinario y encomiable enunciado, en la realidad, su materialización comporta más dificultades y complejidades de las que, la capacidad de respuesta de los entes macro reguladores y ejecutores pueden concebir, generar o soportar.

Al mismo tiempo sin embargo, es efectivamente certero e inexcusable, que la construcción de la sociedad de la información centrada en la persona, es un esfuerzo conjunto que necesita la cooperación y la asociación de todas las partes interesadas. Por tanto y según reza en la propia declaración de principios sobre la sociedad de la información “los gobiernos, al igual que el sector privado, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, tienen una función y una responsabilidad importantes en el desarrollo de la sociedad, y en el proceso de toma de decisiones.”(Documento WSIS-02/ GENEVA/4S, 2004)

En lo atinente a participación y sin eludir el rol macro regulador del estado, es insoslayable que dadas las políticas de modernización, en concordancia con las características del modelo de economía aperturista de mercado, que tiene como uno de sus motores fundamentales la inversión extranjera y la participación de la empresa privada, ésta ha tenido ciertamente el mayor impulso y dinamismo del caso.⁹⁵

⁹⁴ “Si bien no existe una definición unánime del concepto de sociedad civil, este es sin embargo definido como un encuentro heterogéneo de grupos, redes y movimientos, con una mirada de puntos de vista y posiciones en casi todos los temas de la CMSI. Incluye representantes de ONGs “profesionales” y de base, de movimientos sindicales, activistas de medios de comunicación comunitarios, grupos de interés de los medios de comunicación tradicionales y centrales, miembros del parlamento y gobiernos locales, la comunidad científica y académica, educadores/as, bibliotecarios/as, voluntarios/as, el movimiento de discapacitados, activistas juveniles, pueblos indígenas, “grupos de reflexión”, instituciones filantrópicas y activistas en pro de los derechos humanos, las comunicaciones y las reivindicaciones de género.” Involucrando a la sociedad civil en las políticas de TIC: la Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información, APC.

http://www.apc.org/books/policy_wsis_ES.pdf

⁹⁵ “Promover el desarrollo de la infraestructura para el acceso a las TIC mediante incentivos a la inversión privada a través de subsidios y otros estímulos del FODETEL y utilización eficiente de recursos obtenidos de títulos habilitantes para el desarrollo de proyectos en zonas rurales y urbano marginales, así como la exigencia de planes de expansión de obligatorio cumplimiento, en zonas económicamente no atractivas, a los nuevos concesionarios.” (Estrategia Plan de Acción 2000-2003. ANC 2000).

Sin embargo, en cuanto a la correlativa responsabilidad social del sector privado del ramo, es notoria la falta de ésta. Pero también lo es, la falta de responsabilidad social sectorial estatal. Lo que ciertamente no ha dejado de constituir un denominador común en el marco de la gestión pública, lo que a su vez opera vulnerando los cursos de acción concernidos, en los aspectos más básicos inclusive. Pues la dotación de infraestructura necesaria para el acceso a Internet no se ha materializado. Y sin ser lo único ni lo más significativo, ello es indefectiblemente, el punto de partida y base para dar viabilidad a las premisas de inclusión, desarrollo y nueva sociedad.

En el primer caso, la responsabilidad social empresarial, comporta el sentido de contribución al desarrollo social del país en el que se instalan, benefician y se desarrollan financieramente los capitales extranjeros, es decir, integrando consideraciones sociales y medioambientales de las actividades de las empresas. Lo que en contrapartida, constituye una premisa de compensación que exponencialmente ha de revertirse a la propia empresa privada, asegurándole ventajas competitivas, rentabilidad y continuidad a largo plazo. Dicho en otros términos, significa satisfacer la demanda de los clientes y al mismo tiempo gestionar las expectativas de las otras partes involucradas o atañidas, de conformidad a las normativas nacionales “establecidas” y teóricamente “aceptadas”, en concordancia con las finalidades de desarrollo nacional.

En el segundo caso, la responsabilidad social sectorial-estatal implicada, significa hacer cumplir las reglas del juego⁹⁶ estipuladas en la relación empresa-estado, así como cumplir a cabalidad el papel que dio origen a su constitución. Es decir, potenciando la abundancia de recursos gubernamentales de los que disponen, para elevar la capacidad de gobierno y materializar sus políticas, a través del cumplimiento exitoso de los planes de acción sectorial. Entendiéndose que estos, en el marco de la planificación nacional, comportan la voluntad y decisión política de los gobiernos por gobernar el

⁹⁶ **Tan invocadas por representantes y actores privados.**

futuro de su nación, por imponer la razón humana sobre las circunstancias, en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas y el desarrollo del país.

En lo tocante a la participación de la sociedad civil -cuyo debate se remonta en gran medida al NOMIC-⁹⁷ se conoce que en el nivel más amplio, son las ONGs y otros grupos de sociedad civil que en número cada vez más creciente, comenzaron a cuestionar las tendencias con relación a los medios, el conocimiento, la comunicación, la información y las TIC; y, ciertamente, son cuestiones que han estado presentes en las Cumbres Mundiales⁹⁸ en torno al sofisticado y complejo precepto temático de sociedad de la información, gracias a las “redes de organizaciones cívicas que empoderan y asisten a grupos y particulares que trabajan por la paz, los derechos humanos, el desarrollo y la protección del medio ambiente, a través del uso estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), incluida Internet.”⁹⁹ (Betancourt, printer pdf: s/f)

⁹⁷ En términos de Betancourt, el NNOMIC y tienen gran sustento en el reconocimiento por parte de distintos países, tanto pobres como ricos, del rol de los medios y la comunicación en la configuración política, económica, social y cultural a niveles nacionales, regionales y global.(Betancourt, printer pdf: s/f)

⁹⁸ Según lo aseverado por Betancourt Valeria, “La Cumbre, se efectuó en dos fases, Ginebra 2003 y Túnez 2005 y, con excepción de la decisión de crear un Foro de gobernanza de internet, en términos prácticos arrojó resultados modestos, por no decir nulos, en cuanto a definir acciones concretas para aprovechar el potencial de la información, la comunicación y las tecnologías de información y comunicación (TIC) para la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la democracia. El proceso de la CMSI ha dejado mucho que desear no solo en ofrecer soluciones prácticas, viables financiera y políticamente, para expandir los beneficios de la sociedad de la información a todos y todas y reducir la brecha digital, sino también en cuanto a la concreción del esquema multisectorial. Las organizaciones de sociedad civil tuvieron que abrirse espacios y demandar por la consideración de sus propuestas permanentemente e incluso considerar, a diversos momentos del proceso, la posibilidad de abandonarlo.

Al término de la segunda fase de la Cumbre, paradójicamente, es significativo ver que diversas delegaciones oficiales, tanto de países europeos como latinoamericanos, incorporaron a miembros de sociedad civil. Ello amerita un análisis crítico y plantea desafíos puntuales.” (Betancourt, printer pdf: s/f)

⁹⁹ Precisamente, la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) es una red internacional de organizaciones cívicas que empoderan y asisten a grupos y particulares que trabajan por la paz, los derechos humanos, el desarrollo y la protección del medio ambiente, a través del uso estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), incluida Internet.

Sin embargo, en el escenario nacional, la participación de la sociedad civil ecuatoriana en los términos referidos, es simétrica al nivel de formulaciones de la AC, a la estructura organizacional de la CNC que la gobierna y al registro de “Miembros de las Comisiones Técnicas Especiales de la Agenda Nacional de Conectividad - Asistentes a reuniones de infraestructura” y otras como: teleducación, telesalud, gobierno en línea y comercio electrónico; entre los que se registran mayoritariamente, firmas consultoras, empresas locales posicionadas de renombre mundial y representantes de instituciones del sector público. En su mayoría nacionales y muy excepcionalmente, de carácter seccional.¹⁰⁰

Tales cuestiones, asociadas a la implementación de políticas como las concernidas y aún en el caso de acciones instrumentales -que por la vía de la comunicación, la consulta y la participación estarían dirigidas a neutralizar la resistencia de la población- conforme a la ejemplificación en proyectos como el PROMEC, la participación de la sociedad civil es exigua, extremadamente débil o inexistente.

Por tanto, en el campo de la participación de los actores sociales, tan mentada e invocada en el marco de los enfoques del desarrollo humano, constituye una debilidad tan grande como extendida a la que he de referirme con cierto nivel de detalle, en la sección destinada para el efecto en relación con el Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico y de Telecomunicaciones (PROMEC), que en términos tecno-políticos, encarna una ejemplificación de aproximación a la realidad ecuatoriana en materia de ejecutabilidad y concreción de las políticas públicas o cursos de acción, destinados a enfrentar los desafíos que plantea la triada conectividad, brecha digital y desarrollo.

En cuanto al sentido de la participación en los términos anunciados internacionalmente en el marco de la política, es decir, “el de la participación en la toma de decisiones y participación de los beneficios de los cursos de acción atañidos”, teóricamente entraña

¹⁰⁰ Consejo Provincial de Pichincha, Municipio de Quito y Municipio de Rumiñahui.

aspectos encomiables. Sin embargo, en la realidad social, las barreras no sólo son de orden técnico y político, sino también de orden cultural afiliadas a viejas auto percepciones socio económicas y adscripciones de clase de los actores que intervienen en la decisión, gestión y materialización de las medidas, en una suerte de coetaneidad y connivencia.

En reflexiones del ejercicio crítico contenidas en la investigación “Del nacionalismo al exilio interior: El contraste de la experiencia modernista en Cataluña y los Andes americanos”, de autoría de José Antonio Figueroa, pone en evidencia dimensiones referidas al colonialismo; y dentro de ello, establece razones argumentativas sobre la coetaneidad y connivencia entre intelectuales locales e intelectuales metropolitanos ciudadanos o internacionales que para el caso, son familiares. Dimensiones que se recuperan en sus preceptos más básicos para denotar, la conclusión precedente.

Coetaneidad, en la narrativa de la globalización, implica una visualización o una percepción de ésta en dos dimensiones, una de tiempo y la otra de espacio. Parafraseando a Carmen Blanco, se conecta con la idea de que la globalización implica un Gestalt – Shift de percepción para los países del tercer mundo; que es *la forma o figura que se forma en nuestro subconsciente para que la percepción cambie y por lo tanto hay un nuevo significado*. Es decir, la imagen, su significación y su relación no cambian, lo que cambia son los actores. “Mignolo tiene razón en describirlo como un concepto asociado con “[...] a variety of chronological circles and temporal rhythms. (Mignolo:1998)”. Lo cual envuelve una paradoja de contradicciones sincrónicas.”(Blanco: s/f)

Otros vínculos reflexivos como el de Angel Soto (Profesor Facultad de Comunicación- Universidad de los Andes) lo expresan como “Las fuentes para la historia vivida Historia y tiempo presente. El regreso al acontecimiento Memoria. La pretensión de historiar el presente y el mismo término, Historia del presente, Historia del Tiempo Presente o Historia Vivida puede resultar para muchos algo contradictorio. Sin embargo es historia, que no trata del pasado remoto, sino del presente, de lo que está vivo e

inconcluso en un diálogo permanente con otras Ciencias Sociales. Las ciencias sociales en la construcción de la historia del presente: ¿Periodismo con notas a pie de página? El historiador inseparable de la sociedad en que vive Bibliografía.”(Soto, 2006:130)

En cuanto a connivencia, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa “confabulación, disimulo o tolerancia en el superior acerca de las transgresiones que cometen sus subordinados contra las reglas o las leyes bajo las cuales viven”. Para ilustrarlo desde el punto de vista de la corresponsabilidad social, se trae el significado de connivencia según El Almanaque.

“La connivencia es la colaboración más valiosa con que puede contar todo aquel que quiera transgredir la ley o modificar la legalidad. Guiñar el ojo, hacer la vista gorda, cerrar los ojos o eclipsarse, son señales todas ellas en favor del que delinque. Son variaciones de un mismo tema. Unas de no beligerancia, otras de complicidad discreta, que no pueda nunca materializarse en acusación formal.

Estas actitudes son propias de quien piensa que el delito no le afecta, y por tanto decide no intervenir. Es una actitud ya muy generalizada en la ciudadanía. La reacción más frecuente ante una agresión sufrida por un desconocido, es pasar de largo, no complicarse la vida. Con esto los delincuentes pueden cometer sus fechorías a plena luz del día y ante la mirada distraída de multitudes, que como dice el refrán, es como si aprobasen lo que ven.

Cuando la connivencia es con quienes van minando nuestros derechos civiles, puede tener hasta un aura de tolerancia, puede venderse incluso como una gran virtud democrática. (...)” (Arnal Mariano, s/f. Copyrigh EL ALMANAQUE todos los derechos reservados)

Adicionalmente, en el sentido más amplio de la participación -el de ciudadanía¹⁰¹ y participación en el campo de las estrategias de poder entre agentes sociales y las estructuras políticas- cabe anotar que aun cuando teóricamente se las promueve, en la realidad de los hechos sociales y culturales, asociadas a la implementación de políticas como las concernidas, se la limita si acaso no se la evita, o se la distorsiona.

Respecto de ello, la referencia teórica que se registra enseguida, ilustra sobre las características que las instituyen, a la vez que respalda la valoración conclusiva referida:

Mauro Cerbino, en Prólogo a Diagnóstico de las Políticas de TIC en el Ecuador de autoría de Romel Jurado¹⁰², señala que:

Así como la formulación de políticas públicas compone un escenario de comunicación en pro de soluciones al (...) [problema] identificado; así, la

¹⁰¹ “Desde su concepción, la noción de la ciudadanía ha sido vinculada a la idea de un Estado-nación que ejerce una soberanía “interna” -sobre la población que se encuentra dentro de un territorio definido- así como una soberanía “externa”. La ciudadanía surgió como un conjunto de mecanismos institucionales que regularon las relaciones entre el Estado y la población, definiendo los derechos y las obligaciones de esa última e introduciendo el principio de la igualdad formal, en contraste a los arreglos estamentales de la sociedad feudal. Se conceptuó la relación individuo-Estado de manera “secular”, manteniendo la neutralidad estatal frente a convicciones, proyectos ideológicos u otras preferencias “privadas” por parte de los ciudadanos. De tal forma el ciudadano se identificó con el Estado-nación y, a menudo, dicha identificación se tradujo en una fuerte sensación de pertenencia. En el curso del tiempo este sentimiento de pertenencia iba a ser respaldado por el desarrollo, o más bien la conquista, de los derechos sociales. Es sobre este fondo que podemos entender el impacto sobre la ciudadanía de la cada vez más amplia globalización. Este proceso tiende a debilitar la importancia de la referencia territorial y, por lo tanto, a socavar los fundamentos de la ciudadanía tradicional. Sin pretender ser exhaustivo, es posible destacar algunos rasgos importantes del proceso de globalización que corren paralelos a la transición hacia nuevos roles estatales y hacia un nuevo tipo de sociedad, la sociedad “post-industrial” o la “sociedad red” (Castells, 1996) caracterizada por nuevas formas de producción a partir de la informática. Este breve esbozo de los actuales procesos de cambio proporciona un marco para una discusión respecto a los impactos sobre la ciudadanía y sus mutaciones.” (Dagnino et al., 1994:103).

¹⁰² Estudio realizado por Romel Jurado Vargas, profesor asociado a FLACSO Ecuador, a solicitud de la Red Infodesarrollo.ec, con objeto de “visibilizar las estructuras institucionales ecuatorianas, su marco legal y los principales problemas que se plantean a los decisores públicos en el contexto de la Sociedad de la Información y el Conocimiento”. (Cervino y Benalcázar, 2006:10-11)

construcción y aplicación de la política constituye una dinámica de participación social y fortalecimiento de la democracia, sostenida por quienes representan a los diferentes grupos involucrados. De ahí que “las soluciones a las que se llega no tienen por qué ser las que mejor convengan a la mayoría, sino las que mejor convengan a quienes tuvieron capacidad de ser representados, de articular una visión de las cosas, de hacerla oír, y de hacer sentir su peso a la hora de la definición de las acciones” (Martínez). Sin embargo en todos los casos, el principio de la política es identificar y atender las necesidades públicas, a la luz de una metodología participativa, que vincula las demandas sociales con la gestión gubernamental y el interés del sector privado. (...) También permite identificar, interpretando a José Campero,¹⁰³ niveles de relación con el gobierno, la relación Estado-sociedad civil y la fluidez, eficacia e interés de esta relación en la formulación y aplicación de la política. Es así que, la participación de la sociedad civil es una parte integrante del proceso de conformación de la política pública, cualquiera sea su especificidad y permite crear un proceso de consolidación democrática que fortalece “[...] el sector civil, supera el carácter incompleto de la construcción del Estado nacional e instituye una ciudadanía efectiva, que en muchos casos ha sido inexistente, débil o desdibujada; y, en el mejor, sólo en franca y aún penosa construcción” (Cerdas, 2004:4). (Cerbino y Benalcázar, 2004: 10-11).

Adicionalmente, parafraseando a Claudia Bernazza, la participación ciudadana si bien “tuvo auge en el mismo momento en que se acrecentó el desprestigio de lo político (...) y [que hace] referencia a la participación de actores no tradicionales en la toma de decisiones, inscriptos en organizaciones sociales que no se relacionaban con los aparatos u orgánicas partidarias (...),” (Bernaza, 2004: 13)¹⁰⁴ la fuerza del protagonismo social de la participación ciudadana, es más bien académica.

¹⁰³ Campero, José Carlos. Participación, Políticas Públicas y Democracia. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038105.html>

¹⁰⁴ Así surgió también el concepto de “organización no gubernamental”, teñido de una cierta valoración como espacio no contaminado de intereses. Esa participación fue alentada desde los organismos internacionales de crédito y desde los centros de poder, neutralizando la capacidad o aumentando el desprestigio de las instituciones de la representación. En el mismo sentido, apareció el concepto de “gestión asociada”, en una peligrosa frontera que recuerda al concepto de “co-gobierno”. (Bernazza, 2004:13).

3. Materialización de políticas TIC y desarrollo humano

No obstante que las políticas concernidas han sido diseñadas bajo premisas destinadas a impulsar el desarrollo humano; y entendiéndose que éstas, han comportado la voluntad y decisión política de los gobiernos que se han sucedido por gobernar el futuro de la nación, por imponer la razón humana sobre las circunstancias, es decir, en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas y a favor del desarrollo del país, la exponencial capacidad de mostrar los resultados de las apuestas en esa dirección, no logran alcanzar el umbral de sus propias proposiciones cuantificadas en metas, ni resultados que honren la capacidad política de cumplir con el imperativo ético aún pendiente en la gestión del desarrollo.

La ineficiencia e ineficacia, aunadas a la falta de voluntad y decisión política, es un factor recurrente en materia de ejecución de programas o proyectos destinados a servir a la población socio económica más vulnerable del país. Coadyuvan a generar entropía en el sistema de instituciones que intervienen en el proceso de materialización de las políticas públicas y por ende, a sostener o incrementar la pobreza, la exclusión, el deterioro de la calidad de vida de la gente y rezagar el desarrollo.

Lo referente a evaluación y seguimiento que los propios Estados y organizaciones deben llevar a cabo al formular y ejecutar los programas y proyectos -como el referido- que identifican sus políticas, se registra una gran debilidad, que sumada a las limitaciones de orden presupuestario y a la usual discontinuidad en las políticas, no permite crear circuitos que alimenten las diferentes etapas o instancias de los procesos de gestión; y resquebrajan la sostenibilidad y sustentabilidad de las mismas.

En el caso ecuatoriano, esa situación es reflejo de la carencia de una cultura de evaluación. Recordemos que en la realidad del sistema político-social de nuestro país no se asume la función ética y de convivencia democrática por la cual, evaluar es, rendir cuentas a la sociedad y, por tanto, responsabilizarse por los resultados.

Siendo ese el campo de valoraciones tecno-políticas, es avizorable que a largo plazo, la denominada inclusión social, probablemente se reduzca a un progresivo e indefectible incremento del número de usuarios de internet, como un hecho atribuible, más bien a la fuerza del mercado y al posicionamiento y representación de sus agentes comerciales, globalizados en espacios de poder y decisión “virtual”. Y como producto de la gestión y fuerza de ventas de los agentes privados, que desde sus estrategias de comunicación y comercialización globalizadas, no esperan a ser requeridos por las necesidades o demandas de “mercados existentes” nacionales o locales, sino que los crean. Probablemente, eso sí, con alto riesgo de estar desprovistos de orientación, acompañamiento o mayor beneficio de inventario para los propósitos del desarrollo humano sustentable.

4. El rol de la comunicación

La comunicación como se sabe, es parte sustancial a toda acción humana, eje articulador, dinamizador y movilizador de la multiplicidad de procesos sociales u organizacionales que se producen y desarrollan en el sistema social y en los subsistemas y procesos contenidos en él. Por tanto, indefectible instrumento y ligazón de las partes inherentes a los cursos de acción concernidos a la temática de la modernización, las telecomunicaciones y la materialización de las políticas TIC, en materia de Internet.

En ese sentido, se ha posado la mirada en cuestiones relativas a la comunicación en tanto acción social interactiva y en la comunicación instrumental identificada como no interactiva, que denotan el ámbito y respectivo carácter de aplicación.

El proceso de reformas, privatización, modernización de la sociedad ecuatoriana, que debió materializar transformaciones profundas, involucrando a diferentes actores (agentes públicos y privados internacionales y nacionales) que influyen e interactúan en la producción de acciones y cambios en todas las esferas del sistema social, se inscriben

en ellas. Y tal como revelan las afirmaciones de los actores políticos principales entrevistados, el escenario de reforma y modernización del sector telecomunicaciones, si bien contó con la cooperación y el reconocimiento de actores internacionales, éstas fueron debilitadas por la constante censura de los medios de comunicación, matizadas por la intolerancia y rechazo a ultranza, por parte de actores políticos nacionales identificados con ideologías de izquierda.

Ello constituyó indefectiblemente un escenario de conflicto y barreras para armonizar acciones cooperativas y efectuar las elecciones más racionales; y consecuentemente, sin llegar a concluir el proceso conforme a lo planificado, ni llegar a entendimientos claros de los beneficios sociales que debían derivarse del proceso de reforma y modernización que asistirían a la sociedad civil -al menos teóricamente- a controlar la ejecución del proceso hasta su conclusión. Es decir, sobre el cabal y progresivo cumplimiento social de intervenciones planificadas en la Agenda Nacional de Conectividad, de manera de influir desde la “participación de la sociedad civil” en la efectiva materialización de la política concernida o ser, efectivamente, beneficiarias y beneficiarios.

Análogamente -los actores políticos entrevistados- reconocieron a la comunicación como un elemento importante, sin embargo reconocieron también, que hubo carencia de ella y a la vez, que no se había invertido en ella. Lo que analizado desde una mirada de conjunto, el denominado “barbarismo tecnocrático” argumentado por C. Matus, es una cuestión que también está presente. Y ello alude al desconocimiento -probablemente recíproco e intencional- tanto de la existencia de los otros actores sociales con intereses propios, que interactúan, intervienen, así como de otros discernimientos y saberes de las ciencias sociales, la historia y la memoria de los pueblos, que son cruciales en los procesos y las decisiones, cuando de desarrollo humano se trata.

Al soslayar los escenarios de gran incertidumbre; el desestimar la necesidad de conocer primero para luego entender y viabilizar las propuestas por la vía de la comunicación

social, sean éstas políticas públicas como las concernidas, agendas nacionales, sectoriales u otras previsiones de intervención oficial para materializarlas, configuraron escenarios de acción social conflictiva matizados por la confrontación político ideológica entre el Estado y grupos de ideología de izquierda, entre los que se cuentan partidos políticos, gremios u organizaciones sindicales. Contando para ello con el protagonismo de medios como la TV principalmente, cuya influencia en cuanto a política de modernización se refiere, tuvo un rol muy influyente. Logrando homologarla negativamente, con privatización asociada a los episodios de crisis de los países de la región y usando como muletilla, la crisis de Argentina.

Reparando en la cuestión de la pluralidad socialmente determinada, identificada por Stuart Hall sobre las modalidades de recepción de los contenidos de la televisión, la actoría y protagonismo referidos, no deja de llamar la atención. Es decir, considerando que la propiedad de los medios de comunicación como la TV principalmente, es de naturaleza privada por lo que se entiende, sus voceros han de actuar en consecuente correspondencia a tales intereses.

De otra parte, al estar de por medio la conectividad y dimensión tecnológica, precisamente sobre nuevas tecnologías de la información y comunicación -de cuyo instrumental y potencialidades sociales, en términos de usabilidad, son los pioneros o principales usuarios- dada la intrínseca relación de la actividad televisiva que vive de la imagen amalgamada de la primicia, la virtualización del mundo y la noticia al instante, lo que resulta por lo menos sospechoso.

¿Se trata de un caso genuino de modalidad de recepción -según interpretación de Stuart Hall- como de oposición?¹⁰⁵

¹⁰⁵ Según Stuart Hall, se trata de un caso de oposición, cuando el receptor entiende la propuesta dominante del mensaje pero la interpreta según una estructura de referencia alternativa. La temática de la recepción y de los consumos mediáticos comienzan a llamar la atención de los investigadores de Birmingham; y, se acentúan a partir de la publicación del texto *Encoding and decoding in television discourse* de Stuart Hall publicado en 1973.

¿El receptor-emisor (voceros de TV en ambos roles) conocían a cabalidad, entendían realmente la propuesta contenida en los cursos de acción atañidos y la dimensión global de éstas?

¿Podría tratarse de una parodia futbolística de autogol ocurrida en la realidad del juego social? O tal vez, ¿podría tratarse de una acción de comunicación social interactiva de actores con capacidad para hacer elecciones racionales?

En cualquier caso, teniendo presente la responsabilidad ético-social de los actores involucrados, había de por medio una gigantesca responsabilidad histórica respecto a las políticas concernidas, mismas que en términos de C. Matus, yacen parte de los sueños tronchados que configuran la historia en común de América Latina.

En lo tocante a comunicación instrumental, es importante notar la previsión de aplicaciones que denotan la noción de recepción pasiva, destinada a lograr objetivos predeterminados e inalterables como las acciones de comunicación, consulta y participación establecidas en y para el PROMEC – FODETEL, constituidos precisamente para materializar la política pública que les diera origen; y, que es parte y extensión del mismo proceso.

Ciertamente no existía compatibilidad entre oferta y demanda, pero el hecho es que debía canalizarse indefectiblemente. En ese sentido, la necesidad o interés de la oferta, era en esencia, crear la necesidad de uso; y, para ello, el proyecto constituía el vehículo oficial con apariencia de voluntad y decisión política de beneficio público e inclusión social de los grupos más vulnerables al desarrollo y la sociedad del conocimiento.

En ese sentido, ante la circunstancia de ser inminente, el desafío técnico-político estaba en armonizar al máximo posible las acciones, es decir, recuperando los aspectos positivos de la medida de intervención y encaminarlos estratégicamente, hacia la maximización posible de la medida o curso de acción.

Sin embargo y no obstante constar en los documentos oficiales el requerimiento prioritario de una estrategia concertada y constar en el mapa de las condicionalidades del crédito del organismo internacional crediticio, en la realidad de los juegos intra institucional e interinstitucional atañidos, se evidencia que esta es minimizada a un requisito y soslayada como proceso articulador de las acciones por una parte y por otra, como sobrecarga de tareas intrascendentes que desvían y desvirtúan la atención de procesos extremadamente complejos, no obstante ser, que lo que se procura es nada más y nada menos que neutralizar la resistencia de la población y generar condiciones favorables a los objetivos predeterminados.

¿Desconocimiento, desacierto o impericia? A decir de los elementos signados en reportes e informes de consultorías internacionales de los Doctores Peppy Patrón, Carlos Tironi y otros informes nacionales, las temáticas atañidas, entrañan complejidades insospechadas por los técnicos de las áreas de ingenierías como las concernidas (electricidad y telecomunicaciones); reportan tensiones al respecto, así como poca voluntad y decisión política para impulsarlas. Haciéndose evidente el sesgo tecnológico y por ende, el rol protagónico captado por los actores del sector del ramo; así como el carácter complejo y conflictivo de la convergencia de temáticas sectoriales de distinta especialización, conocimiento y manejo en el campo de las ciencias sociales, políticas, financieras y comerciales que si bien son divisibles, a la vez son interdependientes.

Estas son cuestiones que tienen importantes implicaciones no sólo respecto a quienes toman las decisiones o formulan políticas, sino también para los responsables de su ejecución o materialización; así como para ilustrar la capacidad de intervención de éstos

y otros aspectos del sistema de relaciones político institucionales y culturales involucradas, que permiten visualizar interpretativamente la importancia de la comunicación y la débil o carente aplicación de esta, en sus diferentes acepciones. A lo que habría que agregar factores como la débil institucionalidad, la débil participación social y la débil democracia por un lado y por otro, factores culturales entramados en la vida de los actores políticos, técnicos, sociales y por ende, en la cultura política de las instituciones. Factores que en el campo de la materialización de las políticas o cursos de acción, suelen ser determinantes, porque vulneran los proyectos de gestión de los gobiernos y las instituciones, con resultados opuestos o insignificantes respecto de las metas.

Escenario que por cierto, está determinado por barreras inherentes al desarrollo del sector telecomunicaciones no sólo en términos de infraestructura, sino del modelo de desarrollo económico y social en el que sustentan prioridades y a veces incompatibilidades que exigen adaptaciones y conciliaciones que, en pro de objetivos nacionales, requieren ser discriminadas positivamente en el ámbito gubernamental, institucional u organizacional, social y culturalmente.

A la vez, demandan ser lideradas positiva y proactivamente por el sector público. De manera de reconfigurar exponencial y estratégicamente el sentido y alcance de las medidas de políticas o cursos de acción establecidos.

De lo examinado y hasta aquí compendiado, es a todas luces evidente que el ámbito sectorial de las telecomunicaciones que atañe específicamente al campo de la tecnología ha sido y seguirá siendo exponencialmente preponderante.

¿Si las ciencias, la tecnología y las artes, no sirven finalmente para humanizar la vida, para qué las queremos? (De Julio César Labaké)

Pues lo concerniente a la información y comunicación en tanto acción y derecho fundamental, para cuyo desarrollo y ejercicio democrático habrían de incorporarse las nuevas tecnologías, es decir, como instrumentos de impulso al desarrollo humano sustentable, están liadas al imperativo ético aún pendiente, aunado a formas de pensar, actuar, operar y obrar de los actores políticos y técnicos de las instituciones nacionales.

Interpretando a Anthony Giddens, las instituciones nacionales “son una suerte de aldeas tecnocráticas de reproducción del poder en el sentido tradicional y por ende espacios institucionales de exclusión social, a las que denomina “instituciones cajas de pandoras” ya que de la misma manera que preconizan la inclusión, el desarrollo económico y social, de la misma manera lo cercan y bloquen su viabilidad.”

BIBLIOGRAFIA CITADA

Ágora Democrática-IDEA (2004). Prólogo a Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio, por Karen Fog, 1- 5. Perú. http://www.idea.int/publications/upload/pp_andean.pdf . (Visitado el 19 de septiembre de 2008).

Arnal, Mariano (s/f). (Copyrigh EL ALMANAQUE todos los derechos reservados). <http://www.elalmanaque.com/marz/16-3-eti.htm> . (Visitado el 10 octubre de 2008).

Babino, Luis (2007) Los Tres Cinturones de Gobierno. Caracas: Universidad De La Matanza, Fundación CIGOB y Fundación ALTADIR, Mayo, Buenos Aires, Argentina [hppt.www.cigob.org.ec](http://www.cigob.org.ec). (Visitado el 17 de febrero de 2007).

Babino, Luís (2006). Prólogo a la Primera Edición *Planificar Para Gobernar: El Método PES*. Universidad De La Matanza, Fundación CIGOB y Fundación ALTADIR. Mayo, Buenos Aires, Argentina.

Báez, René (1984). Dialéctica de la Economía Ecuatoriana. Premio Concurso Isidro Ayora 1979. Quito- Ecuador. El Conejo.

Banco Mundial (Washington D.C.) (2001). Informe N. 22519-EC. Documento de Evaluación del Proyecto Modernización de los Sectores Eléctrico, Telecomunicaciones y Servicios Públicos (PROMECC). 23 de Octubre. No publicado

Banco mundial, 1993. Nuevo consenso sobre política económica y reforma estructural (Capítulo 3), en América latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda, Washington D.C. (www.clacso.org). (Proporcionado por FLACSO para material de clase- módulo de políticas públicas).

Bresser P., Luis (1991). La Crisis de América Latina: ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal? Pensamiento Iberoamericano N. 19. (www.clacso.org)

Bernazza, Claudia (2004). Acerca de la Participación Ciudadana y el Protagonismo Social. Junio, La Plata.

Berlusconi, Silvio, Greenleaf Roberto, Jarris Steven, Kroc Ray, Peters Tom, Riveiro Lair, Shakespeare William (2005). Portarl de RR PP. “Apuntes para un Comunicador Corporativo”. Comunicaciones TM <http://www.rppnet.com.ar/public%20relations.htm> (Visitada el 29 de mayo de 2007).

BID-PNUD (1993). Reforma Social y Pobreza. Hacia Una Agenda Integrada de Desarrollo, Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. “Una Agenda Social Para la Región”. Palabras pronunciadas por Iglesias V., Enrique en el Acto Inaugural del Foro Sobre la Reforma Social y la Pobreza. Washington, D.C., 10 de febrero de 1993.

BID-PNUD (1993). Reforma Social y Pobreza - Hacia Una Agenda Integrada de Desarrollo, Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. "Una Agenda Social Para la Región". Intervención de Fernando Zumbado en el Acto Inaugural del Foro Sobre la Reforma Social y la Pobreza. Washington, D.C., 10 de febrero de 1993.

Blanco, Carmen (s/f). Aproximación a una nueva axiología en la narrativa de la Globalización; Coetaneidad, Punto Cero, Gestalt - Cambio. <http://www.class.uh.edu/MCL/faculty/zimmerman/lacasa/Estudios%20Culturales%20> (visitada el 12 de junio de 2008).

Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

CITEL (2002). Resolución CITEL- RES. 33 (III-02) de la Tercera Reunión Ordinaria de la Asamblea de la CITEL (Washington, D.C., Estados Unidos, 12 al 16 de Agosto. <http://www.citel.oas.org/sp/Agenda%20Conectividad.asp> (Visitado el 30 de febrero de 2008).

CNC – CONATEL (Ecuador), (2002). Comisión Nacional de Conectividad - Agenda Nacional de Conectividad. Junio, Quito.

COM (Estambul) (2002). Resolución COM 4-15 "Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones" Estambul. Agenda de Conectividad para las Américas y Plan de Acción de Quito. http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=es&id=1161|11601 (visitado el 27 de febrero de 2008)

Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCC - Ecuador), (2007). Una Década de Prevenir y Combatir la Corrupción", marzo, Quito – Ecuador. Editora Glaxy.

CONAM, (Ecuador) (1996). Informe de los Seminarios Quito, Cuenca y Guayaquil. El Rol del Estado en el Ecuador. Abril, (MOSTA, BIRF-3822-EC), ILDIS y Fundación Ecuador.

CONAM (Ecuador) (1996). El Rol del Estado en el Ecuador. Informe de los seminarios Quito, Cuenca y Guayaquil. Proyecto de Modernización del Estado, (MOSTA-BIRF-3822-EC), El auspicio del ILDIS y la Fundación Ecuador, Quito.

CONAM - Proyecto MOSTA, (Ecuador) (1998). Hacia la Reforma del Estado. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana. Marzo, Quito.

CONAM (Ecuador) (2002). Informe de Actividades 2000-2002. Consejo Nacional de Modernización del Estado. Actualizado a septiembre de 2002. Quito, Ecuador.

CONATEL (Ecuador), (2001). Resoluciones del Consejo Nacional de Telecomunicaciones. <http://www.conatel.gov.ec/website/conectividad/comisiones.php> . (Visitada el 11 de enero de 2008).

CONATEL (Ecuador). Edición de la Ley Especial de Telecomunicaciones: Ley 184 (Registro Oficial 996, 10-VIII-92). Ley s/n (Registro Oficial 691, 9-V-95); Ley 94 (Registro Oficial 770, 30-VIII-95); Reglamento del FODETEL (Resolución No. 394-18 CONATEL-2000). www.conatel.gov.ec (Visitada del 16 al 30 de julio de 2007).

Constitución Política de la República del Ecuador (1998). Constitución aprobada el 5 de junio de 1998, por la Asamblea Constituyente. <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion>. (Visitada el 13 de julio de 2007).

Cremades, Javier (2001). De la Sociedad de la Información a la Nueva Economía. En “El Paraíso Digital”. España, Plaza & Janés Editores.

Cremades, Javier (2003). *La Sociedad de la Información. Nuevas Tendencias de las Telecomunicaciones*. Comp. Maite Vizcarra. Perú: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Impreso en el Perú.

Dagnino, Evangelina, Assies Willem, Calderón Marco Antonio y Ton Salman (1994). Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Documento WSIS-02/ GENEVA/4S. 12 de mayo de 2004. Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Declaración de Principios “Construir la Sociedad de la Información: Un Desafío global para el Nuevo Milenio”. Ginebra 2003- Túnez 2005. http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf-03. (Visita el 23 agosto de 2008).

Endara O., Ximena (1999). Modernización del Estado y Reforma Jurídica, Ecuador 1992-1996. Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. Quito. Corporación Editora Nacional.

Escoteguy, A. Carolina (1977). “Una aproximación de la América Latina a la tradición británica de los estudios culturales. Dos trayectorias intelectuales en análisis”. Ponencia presentada en el IX Encuentro de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social. Octubre, Lima, Perú. La versión castellana y resumida fue preparada por Erick Torrico V. para la materia de Investigación Comunicacional de la Maestría en Comunicación y Desarrollo de la Universidad Andina Simón Bolívar. Octubre de 1998.

Fundación Ecuador (1992) <http://www.fe.org.ec/historia.php>. (Visitada el 11 de agosto de 2006).

Fundación Ecuador (Ecuador) (1993). Foro Internacional de Modernización del Estado. Auspiciado por el BID, Quito.

García, Daniel R. (1996). Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. FLACSO, Argentina. Sociales. TESIS Grupo Editorial NORMA S.A.

Germani, Gino (1972). "Argentina Sociedad de Masas" Buenos Aires - Argentina. Paidós, 1972

(Giddens, Anthony (1999). Consecuencias de la Modernidad. Versión de: Ana Lizón Ramón. Primera Edición en CIENCIAS SOCIALES ENSAYO. Madrid – España, Alianza Editorial.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL> (visitada del 8 al 15 de marzo de 2007)

Iglesias B., Enrique (1993). Prólogo a Reforma Social y Pobreza - Hacia Una Agenda Integrada de Desarrollo, por Iglesias V. Enrique, iii. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ILDIS (1982). El Mito del Desarrollo. Elementos para un Desarrollo Alternativo. Julio, Quito-Ecuador, Editorial El Conejo.

Jurado V., Romel (2006). Presentación Diagnóstico de las políticas de TIC en el Ecuador por, Adrián Bonilla y María Belén Albornoz, 7-8. UNESCO. FLACSO. iicd (International Institute for Communication and Development). infodesarrollo.ec. (enero) 1ra edición. Quito – Ecuador.

Kornblith, Miriam, Mayorga René A., Pachano Simón, Tanaka Matín, Ungar B. Elizabeth y Arévalo Arturo (2004). Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio. Editado y publicado por Ágora Democrática – Internacional IDEA http://www.idea.int/publications/upload/pp_andean.pdf (Visitado el 19 de septiembre de 2007)

Mattelart, Armand (1998). La mundialización de la Comunicación. España, Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Matus, Carlos (2006). Planificar para Gobernar: El Método PES. Entrevista a Carlos Matus por Franco Huertas en Ecuador 1993. Fundación de Ciencias y Métodos de Gobierno (CIGOB); Fundación ALTADIR; Universidad Nacional de la Matanza. Mayo, Buenos Aires, Argentina.

Matus, Calos (2006). Entrevista a Carlos Matus por Franco Huertas B. en Ecuador, 1993. En Planificar para Gobernar: El Método PES. Universidad Nacional de la Matanza, 2006. (páginas 11-14). Hppt.www.cigob.org.ar

Matus, Carlos (1992). El Líder Sin Estado Mayor. Tema: Planificación y Gobierno. V Curso Internacional de Alta Dirección. Caracas, 1987 Corregido en 1990. Venezuela, Fundación Altadir.

Matus, Carlos (2007). Los Tres Cinturones de Gobierno. Publicado en el marco del Acuerdo entre la Universidad De La Matanza, Fundación CIGOB y Fundación ALTADIR. Buenos Aires /hppt:www.cigob.org.ar

Matus, Carlos (2007). Prólogo a *Los Tres Cinturones de Gobierno*, por Luís G. Babino, 14-15. Publicado en el marco del Acuerdo entre la Universidad De La Matanza, Fundación CIGOB y Fundación ALTADIR. Buenos Aires /hppt:www.cigob.org.ar

Marsal, Juan (1979). Dependencia de independencia. Las alternativas de la sociología latinoamericana en el siglo XX. Centro de Investigaciones sociológicas. Madrid.

Mattelart, Armand (1998). La Mundialización de la Comunicación. Primera Edición. Ediciones Paidós Ibérica. Impreso en España.

Moncayo, Patricio (2001). “La formación de los comunicadores: Comunicación y la Departamentalización del Saber”. En Comunicación en el Tercer Milenio- Nuevos Escenarios y Tendencias. Ed. Iván Rodrigo Mendizábal y Leonela Cucurella, 19-35. Friedrich Ebert Stiftung / Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación. Ecuador: Abya-Yala.

Moya B., Alejandra (2004). Definición de la Institucionalidad Regulatoria en el Marco de la Convergencia. Análisis para el Fortalecimiento del Marco Regulatorio del Sector Telecomunicaciones. Diciembre, Informe Final.

ODEPLAN, (Ecuador) (2000). Estudio de Población del Ecuador. Vicepresidencia de la República del Ecuador- Oficina de Planificación De la Presidencia de la República – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNFPA).

ONU, (2003). Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Artículo 5. Asamblea General. Distr. General. Noviembre, Quincuagésimo octavo período de sesiones. Tema 108 del programa. www.onu.org. (visitado en octubre 3, de 2007).

ONU, (2004). Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Declaración de Principios “Construir la Sociedad de la Información: Un Desafío Global para el Nuevo Milenio”. Ginebra 2003- Túnez 2005. Documento WSIS-02/ GENEVA/4S. 12 de mayo de 2004. http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf-03 . (visitado el 15 de febrero de 2008)

Patrón C., Pepi (2001). “Identificación y perfeccionamiento de instrumentos de consulta y participación”. Informe Final de Consultoría Internacional al PROMEC-CONAM. No publicado.

Patrón C., Pepi (2002). “Procesos de Consulta y Participación”. Informe Final de Consultoría Internacional al PROMEC-CONAM. No publicado.

PNUD, (Ecuador) (2001). Las Tecnologi@s de Información y Comunicación para el Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano. Noviembre, Quito. RIMANA

Presidencia de la República, (Ecuador) (2002). “Agenda Nacional de Conectividad”. Diciembre, (Comisión Nacional de Conectividad – consejo Nacional de Telecomunicaciones).

Pinto R., Pedro (2001). Prefacio a *Las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo humano*, vii-ix. Informe Sobre el Desarrollo Humano. Ecuador.

Páez, Alexei (2001). “Globalización, Comunicación, Post modernidad y Conflicto en América Latina Hacia el Nuevo Milenio: una aproximación provisional”. En *Comunicación en el Tercer Milenio. Nuevos Escenarios y tendencias*. Quito -Ecuador: Ediciones Abya Yala.

Pescarolo O., Luis (2004: 26). “¿Cuánto cuesta el Banco del Pacífico?” Entrevista realizada a Roberto González, Vicepresidente Ejecutivo del Banco del Pacífico. *Revista SOMOS*, enero 26.

Pichón, Francisco., Emanuele Santi y Manuel Rueda (s/f). “Empoderamiento a Través de la comunicación el Caso de las Radios Comunitarias en Ecuador”.
<http://www.siteresources.Worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/radioecuadoresp.pdf>

PROMEC – CONAM (2001). Estudio percepción social sobre políticas de modernización en los campos de electricidad y telecomunicaciones. Quito – Ecuador. No publicado.

Registro Oficial N.400 del 29 de agosto de 2001.
<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/R.O.Agosto29.2001.htm>

Salgado, Germánico (1988). *Hacia la Reforma del Estado. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana*. Marzo, Quito. CONAM-Proyecto MOSTA.

Sánchez, Germán (2001). “Las políticas públicas en una economía basada en el conocimiento”. Ponencia presentada en Seminario Internacional REDEM 2001: El Estado en el Mundo Contemporáneo. Agosto, Río de Janeiro Brasil.

Smedler, Ease (2001). Prologo a *Las tecnologías de información y comunicación para el desarrollo humano*, vii-ix. Informe Sobre el Desarrollo Humano. Ecuador.

Sobrerilla, David, Com. (1991). Introducción a El derecho, la política y la ética. Instituto de Investigaciones Filosóficas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición en español. Siglo XXI editores, s.a. de c.v.

Soto, Ángel (2006). El presente es historia. Reflexiones de teoría y método. Ed. Centro de Estudios Bicentenario. Chile, Junio 10. <http://angelsoto.wordpress.com/> (visitada el 15 de septiembre de 2009).

Terán Q., Patricio (04-02-2004: Opinión A5) ¿Eso Será la Modernización?. Diario El Comercio. Quito, Ecuador.

Tironi Asociados <http://www.tironiasociados.com> (visitada el 11 de mayo de 2007)

Torrico, Erick (2000). “El paradigma crítico en la investigación comunicacional: su vigencia y redimensionamiento actual”. Ponencia presentada en II encuentro Nacional de Investigadores de la Comunicación. La Paz, noviembre del 2000.

UIT: Giannina Vaccaro. “Determinantes de la penetración en telefonía fija en los países de América Latina”. Archivo pdf. Pág. s/n.

Villada A., Juan G. (2006). Institucionalidad y Desarrollo: Ética y Gobierno Corporativo en América Latina. XXXXVI. Congreso Internacional de CONINDUSTRIA 2006. www.planea.org.co/web/inputs/. (visitada el 11 de noviembre de 2007).

Wheatley, Jonathan (2003) “Brasil: un obstáculo tras otro para el crecimiento”. Revista Business Week, Brasil 2003, Septiembre 22.
<http://www.derevistas.com/contenido/?eje=16>. (Visitada el 7 de enero de 2007).

www.oas.org/juridico/spanish/ecu (visitada el 10 de febrero de 2007)

ANEXOS:

LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS:

001/GAO-APP

002/ERI-AT

003/IAP-APP

004/DPP-APP

005/APD-APP

006/EMS-AT

007/IMT-AT

008/IEO-AT

009/ILN-AEP

010/NI1

011/NI2

012/AS-CF-ASC

013/ER-ER-ASC

014/PDC-FE-ASC

015/USCPE-ASC

GLOSARIO DE TERMINOS

ANC	Agenda Nacional de Conectividad
AP	Audiencia Pública
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
C.C.C.C.	Comisión Cívica de Control de la Corrupción
CNC	Comisión Nacional de Conectividad
SENATEL	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONATEL	Consejo Nacional de Telecomunicaciones
FODETEL	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones para las áreas Rurales
ISI	Industrialización sustitutiva de importaciones
NTIC	Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación
NOMIC	Nuevo Orden Mundial en Información y Comunicación.
ODEPLAN	Oficina Nacional de Planificación
PROMECA	Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SI	Situación Inicial
SO	Situación Objetivo

