

Diagnóstico de las políticas de TIC en el Ecuador

Romel Jurado Vargas
**Diagnóstico de las políticas
de TIC en el Ecuador**



Índice

Presentación	7
Prólogo	9
La construcción pública de las políticas para democratizar el uso de las TIC <i>Mauro Cerbino, Grace Benalcázar</i>	
Introducción	21
Capítulo I Descripción y análisis de la estructura institucional para la definición e implementación de políticas públicas de TIC a nivel nacional	25
Capítulo II Fuentes de financiamiento y recursos de las instituciones encargadas de la gestión pública de las políticas de TIC	63
Capítulo III Marco jurídico de las políticas públicas de TIC	73

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

Infodesarrollo.ec
Juan León Mera 130 y Patria
Ed. Corporación Financiera Nacional, 6o. piso
Quito-Ecuador
Tel. (593-2) 252 9085
Fax: (593-2) 250 4435
www.infodesarrollo.ec

ISBN 9978-67-107-2
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2006
1ª. edición: enero, 2006

Capítulo IV	
La Agenda de conectividad del Ecuador	87
Capítulo V	
Estudio de caso sobre la implementación de Telecentros Comunitarios Polivalentes para zonas rurales del Ecuador	125
Bibliografía	174

Presentación

La problemática en torno al uso de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), es una de las líneas de investigación que mantiene el Programa de Estudios de la Comunicación de FLACSO-Ecuador, la cual ha venido consolidando desde la realización de su primera Maestría en “Sociedad, Comunicación y Políticas Públicas para Internet”. Años más tarde, el Programa se vinculó con la Red Infodesarrollo.ec, una organización cuyo campo de acción se proyecta hacia la utilización de las TIC como herramienta fundamental del desarrollo social.

Las perspectivas de FLACSO e Infodesarrollo.ec coinciden en que las políticas públicas de TIC, al transformar las demandas sociales en un proyecto político específico, se convierten en un eje temático importante en el campo de la investigación. En esta medida, la Red Infodesarrollo.ec solicitó a Romel Jurado, profesor asociado a FLACSO, realizar un estudio que visibilice 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.

Con el auspicio del Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo (IICD) y UNESCO-Quito presentamos este primer acercamiento a los escenarios institucionales y políticos donde se desarrollan las políticas públicas de TIC en el Ecuador y esperamos sea un instrumento

de análisis útil para todos quienes trabajan esta temática desde los distintos sectores de la sociedad.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

María Belén Albornoz
Presidenta
Infodesarrollo.ec

Prólogo

La construcción pública de las políticas para democratizar el uso de las TIC

Mauro Cerbino*
Grace Benalcázar**

La política pública: proceso e implicaciones

Con la globalización, a la vez que se potencia las redes de intercambio de información y se fortalecen los procesos de comunicación, surge la oposición a procesos políticos imperiales como la monopolización de las telecomunicaciones. Oposición que conduce a repensar la conformación del sistema político, el rol del Estado, las Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC- y el accionar del sujeto-ciudadano en un escenario que “[...] denota la expansión y profundización de las operaciones sociales y las instituciones a través del espacio y el tiempo” (Held, 1997:42). La globalización altera la dinámica del Estado-Nación¹, reconfigurando su quehacer político.

El sistema político, en un entorno global donde el poder es multicéntrico, supera la noción de pensamiento único y empieza a reconstituirse a partir de nuevas formas de participación ciudadana que buscan la generación de propuestas conjuntas con miras a la formulación de políticas públicas que reflejen una acción política organizada.

* Profesor Investigador y Coordinador Programa de Estudios de la Comunicación, FLACSO-Sede Ecuador

** Profesora asociada y Asistente de Coordinación del Programa de Estudios de la Comunicación, FLACSO-Sede Ecuador

1 Caracterizado por una “[...] suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo, y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos.” (Held, 1997: 71).

“De manera que si hablamos de participación política, estamos hablando de mecanismos de participación en sociedades democráticas. A ello se une la importancia de situar el concepto mismo de participación política justamente como el eje del funcionamiento democrático; las democracias se “midan” por sus grados de participación política. En este sentido puede afirmarse que hay una relación directa entre la participación política y el fortalecimiento democrático: a mayor participación, más democracia.”(Guzmán, 2004:2).

El sentido democrático del ciudadano global² hace del sujeto un ser activo en el proceso de generación de decisiones públicas, capaz de vigilar su cumplimiento, lo que “[...] no enfrenta a la democracia como participativa o no participativa, sino sobre cuán participativa es la democracia” (Guzmán, 2004:2). En nuestros países es indispensable conocer qué tan fortalecida se encuentran la acción política en las relaciones Estado –OSC –Ciudadano, es decir, cuál es el grado de interés en la formulación de políticas públicas y con ello conocer cuán participativa es nuestra democracia.

Las políticas públicas delimitan el marco de acción de la participación ciudadana de acuerdo a objetivos y metas identificadas en un proceso de organización social que busca solucionar demandas y cubrir necesidades. Como explica Luis Aguilar “[...] una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aún en el caso de una inacción se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público [...]” (Aguilar, 1995a:24) es decir, incluso la inacción constituye una política.

La formulación de políticas públicas compone un escenario de comunicación en pro de soluciones al conflicto social identificado; así, la construcción y aplicación de la política constituye una dinámica de participación social y fortalecimiento de la democracia, sostenida por quienes

2 “Hoy, sin embargo, los ciudadanos reclaman participación no solamente para elegir gobernantes cada dos, cuatro o seis años; exigen participar en la gestión de gobierno de esos gobernantes electos, quieren tomar parte directamente o influir en las decisiones que les afectan. Quieren principalmente asegurarse de que efectivamente ejercen la labor de representantes que les fue confiada: es una carta de reconocimiento a la democracia representativa, pero no una carta en blanco, sino una actitud responsable de vigilancia y ejercicio activo de la ciudadanía [...]” (Guzmán, 2004: 3).

representan a los diferentes grupos involucrados. De ahí que “las soluciones a las que se llega no tienen pues 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.

La construcción de la política no sólo delinea un campo de acción en un aspecto específico de la realidad, también, permite identificar, interpretando a José Campero³, 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 papel del 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).

Al ser la política pública resultado de una dinámica, su aplicación y sostenibilidad también son móviles y están condicionadas a la definición del problema y a su vigencia en la agenda pública o agenda gubernamental que, según Aguilar (1995), constituye un espacio de mediación y agrupa los asuntos sobre los cuales el gobierno dirigirá su atención. “Colocar una cuestión en la agenda significa, implícita o explícitamente, ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y sobre todo tratable para el gobierno” (Aguilar, 1995b: 51).

En América Latina no se ha consolidado un proceso de participación ciudadana capaz de intervenir decisivamente en la formulación de políticas públicas y con ello en la consolidación de un sistema político inclusi-

3 Campero, José Carlos. *Participación, Políticas Públicas y Democracia*. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038105.html>

vo. En la región “[...] hay un descontento generalizado con el desempeño del Estado, sus instituciones y el régimen político, con las políticas públicas de inspiración neoliberal y con la distribución actual de la riqueza social. El sistema de partidos se ha debilitado o entrado en una crisis insalvable, y hay una notoria crisis de liderazgo”(Cerdas, 2004:8). Los Estados de la región se han constituido como el actor único en el proceso de formulación de políticas bloqueando la incorporación de actores sociales en la identificación de la demanda social y el diseño de la gestión pública.

Como consecuencia se ha dado la formulación de políticas públicas no definidas “[...] llevando a una situación de vaciamiento de normas y lineamientos precisos en muchísimos campos de la actividad cotidiana[...]” (Schwarz) a lo que se suma prácticas autoritarias y excluyentes por parte de las organizaciones sociales y los partidos políticos, interpretando a Juany Guzmán (2004), el mal diseño de la política: muchas de las veces, impide valorar la eficacia de la gestión imposibilitando conocer qué está bien y qué está mal de acuerdo a qué, eludiendo responsabilidades y causando una “anulación paulatina de la expectativas de la ciudadanía, expectativas que son las garantes del fortalecimiento de la democracia. Es el círculo vicioso que parece no tener fin” (Guzmán, 2004:5-6).

“El problema, claro está, sigue siendo combinar esos avances en la representación política democrática, con la estabilidad y gobernabilidad que se necesitan para actuar, lo cual supone un cierto nivel de cultura política ciudadana y quizá un mínimo de condiciones sociales, que no siempre se encuentran presentes en la realidad política de nuestros países”(Cerdas, 2004:11).

Realizar un diagnóstico y análisis de la política pública conduce a pensarla como un proceso, “un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política”(Aguilar, 1995b:15). Como lo plantea Aguilar (1995), cada etapa del proceso posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios que influyen en las demás etapas y es afectada por lo que sucede en las otras. Constituyendo un panorama de la dinámica de retroalimentación sostenida en la participación ciudadana.

Las TIC como objeto de la Política Pública

Las Tecnologías de Información y Comunicación –TIC- se configuran como “un catalizador de transformaciones sociales” (Cremades, Fernández-Ordóñez, Illescas, 2002:59) capaz de generar, a través del uso del Internet, un escenario transnacional de comunicaciones digitales dentro del sistema social análogo, expandiendo su acción más allá de una herramienta transmisora de información y transformándola en un factor para el desarrollo social. Para Bonilla y Cliche (2001) el Internet “[...] constituye la expresión de un nuevo sistema y forma de producción, distribución y circulación de la información [...]”. Como Tecnología de Información y Comunicación es parte, del “[...] fenómeno de concentración inequitativa de ingresos simbólicos y materiales a nivel global.” (Bonilla, Cliche, 2001b:17-18). La unión de la digitalización, las tecnologías electrónicas y las telecomunicaciones conforman una red de interconexión desterritorializada capaz de formar una esfera pública electrónica –cibersespacio- donde el sujeto, sus acciones, sus comportamientos, sus proyectos y proyecciones sufren un replanteamiento de contenido y forma de transmisión que modifica la noción de relación e interacción.

“El ciberespacio y su tejido, “la Red” constituyen un campo dinamizador de los intercambios desiguales e inequitativos que caracterizan al actual mundo globalizado y excluyente; la distribución selectiva de esta herramienta y lenguaje, reproduce y agranda el abismo simbólico y material [...]” (Bonilla, Cliche, 2001b).

Las diferentes formas de interrelación, generación de contenidos y apropiación de una tecnología determinan, no sólo un estilo de vida, sino, también una conformación institucional y una oportunidad para el crecimiento económico y social capaz de plasmarse en programas de desarrollo, que en América Latina y el Caribe han encontrado un punto de partida en lo que compete a temas como: la conectividad, la generación de políticas y la reconfiguración de los marcos regulatorios; ejerciendo presión en la estructura del Estado, la Democracia y el Derecho.

El movimiento, la participación e involucramiento ciudadano que se desarrolla a partir del acceso y aprovechamiento al/del Internet constitu-

ye uno de los factores que presiona para la apertura del sistema político hacia el tema de las TIC. “El Internet por si solo no genera cambios, pues se inscribe dentro de órdenes y contextos culturales, políticos y sociales, y, por lo general, se convierte en un apéndice o prolongación del poder instituido” (Bonilla, Cliche, 2001b:25). De forma particular, la participación ciudadana en lo relativo al acceso y aprovechamiento de esta tecnología como condición para el desarrollo, llama a la reformulación del sistema político tradicional-territorial planificado por el Estado-nación y promueve una nueva forma de planificación de lo social en torno a al uso de las TIC en los campos de acción ciudadana como la educación, la salud, el trabajo implementando una lógica digital a estas actividades.

De ahí que Bonilla y Cliche (2001) plantean la necesidad de construir la “Cultura Internet”, capaz de asegurar el acceso, la apropiación y el uso con sentido social de las TIC. Esta conformación sería resultado de tres procesos y líneas de acción: 1) la construcción de una nueva visión y práctica (*habitus*) Internet; 2) el establecimiento de nuevas alianzas estratégicas entre entidades y personas de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el sector gubernamental [...]; y 3) el cabildeo y lucha por parte de las OSC y la ciudadanía para la consolidación del “Derecho a la comunicación y cultura, y el Derecho Internet” (Bonilla, Cliche, 2001a:604).

Lo que conduce a visualizar el rol político de las TIC⁴, su incidencia en el sistema político y las necesidades de la formulación de políticas públicas para su posicionamiento; y en particular, el acceso, uso y apropiación de las mismas, como puntal del desarrollo, ha conducido a las decisiones estatales hacia dos extremos: centrar su atención en identificar y atender el acceso a las TIC como un necesidad pública capaz de vincular participativamente las demandas sociales con su gestión gubernamental; o, cerrarse frente a su entorno imposibilitando el posicionamiento de la problemática en la agenda pública y bloqueando el espacio de mediación entre el gobierno y la sociedad civil en lo que respecta al tema.

4 “[...] Los que apoyan su rol político también hablan de Internet como una potente tecnología para una democracia de base, planteando que, al facilitar la discusión y la acción colectiva de los ciudadanos, insufla vigor a la democracia [...]” (Finquelievich, 2005:5).

“[...] Davis (1999) señala que las afirmaciones de quienes prevén una revolución cibernética en la participación política se pueden agrupar en tres categorías: la primera concerniente a la información popular; la segunda, a la comunicación entre ciudadanos y gobierno; y la tercera, al establecimiento de políticas públicas [...]” (Finquelievich, 2005).

Y es que las TIC no son suficientes por sí mismas, deben ir de la mano de un proceso social de construcción pública en materia de acceso, uso y apropiación, generando organización y participación social capaz de ligarse a la gestión gubernamental y manifestarse en políticas públicas que permita incidir en la esfera pública en materia de gobernabilidad para TIC con incidencia en sectores públicos de estrecha correlación con el accionar social, de ahí que el impulso en materia de acceso, aprendizaje en la Red, economía interconectada y políticas en línea son parte fundamental del enfoque de desarrollo desde la perspectiva tecnológica.

La interactividad política que puede llegar a generar el uso y apropiación de las TIC se ve limitada por la ausencia de políticas básicas que traten, como plantea Susana Finquelievich (2005), de garantizar: el acceso a Internet gratuito o a bajo costo a toda la sociedad, seguridad en los datos que se incorporan a la Red, la formación de los ciudadanos en el uso de esta herramienta, la existencia de sitios electrónicos de debate público, acceso a información genuina, y por último, la existencia de un “libre mercado de ideas” accesible a todo el público y no confinado a concesionarios privados.

Políticas Públicas de TIC

La formulación de políticas públicas relacionadas con las Tecnologías de Información y Comunicación –TIC–, y particularmente con Internet, permite identificar objetivos nacionales y el mecanismo de ejecución y gestión para la consecución de las metas trazadas en materia de acceso, uso y apropiación de esta tecnología para el desarrollo social.

“[...] entendemos como políticas de Internet (o políticas de TIC) a las políticas públicas que inciden en diversos campos relacionados con el

acceso, utilización y aprovechamiento de las TIC (tales como los campos de telecomunicaciones, propiedad intelectual, educación, desarrollo tecnológico, etc.). Por lo tanto, las políticas de Internet tienen una configuración heterogénea y multisectorial” (Roggiero, 2001:589).

Políticas que se caracterizan por recoger la realidad nacional pero que exigen una visión global, transnacional, regional y subregional; y una particular vinculación con el sector privado ligado al sector de las telecomunicaciones. Acciones que en materia de desarrollo se traducen en la importancia de crear nuevos mecanismos para la formulación y reformulación de estrategias que se enfocan hacia la solución de problemas básicos, que consideran temas como la conectividad, la infraestructura y el acceso pero que profundizan en buscar soluciones a la problemática social, política y económica desde una perspectiva estructural.

La formulación de políticas de TIC demanda un diagnóstico inicial de todos los escenarios en que éstas se desenvuelven, como: herramienta, sistema de comunicación, generador de interrelaciones económicas, como parte del sector de las telecomunicaciones. “Es necesario comprender al Internet dentro de campos de fuerza (compuestos por grupos sociales vinculados por relaciones de poder y subordinación) en los que intervienen diversos actores sociales (estatales, privados y de la sociedad civil) (Bonilla, Cliche, 2001b:31-32). Diagnóstico capaz de viabilizar el diseño e implementación de políticas públicas y fomentar los Derechos en/de Internet para garantizar su ejercicio.

En este escenario, el Estado no sólo empieza a vincular el uso de las TIC en las instituciones gubernamentales, sino que también ve la necesidad de actuar en vinculación con las OSC, la empresa privada y el sector académico, cuya acción conjunta debería:

“[...] i) fomentar la participación ciudadana en la gestión del Estado y del gobierno [...] ii) Promover la transparencia: las políticas públicas concernientes a la SI y al uso de TIC para el desarrollo [...] iii) Crear Agencias Nacionales especializadas en la SI, integradas por miembros del sector público, del sector privado, la sociedad civil y el sector académico y de CyT. iv) Promover la economía de la SI, cambiando y/o complejizando el perfil productivo nacional, desde la producción de materias primas y ser-

vicios, al de producción de productos de base tecnológica” (Finquelievich, 2005:40).

Pero los gobiernos de la región, como puntualiza Finquelievich (2005), formulan políticas nacionales, lejanas a lo planteado y que responden a intereses políticos y económicos; enfatizan aspectos de acceso, particularmente en conectividad y gobierno electrónico y se orientan, básicamente, a reforzar la conectividad, estimular el mercado de telecomunicaciones e informática y generar una masa crítica de usuarios en la región, con vistas fundamentalmente a la difusión del gobierno electrónico —en el sentido de la e-administración— y de las transacciones por Internet. Limitándose a facilitar trámites y descuidando la importancia de desarrollar la conciencia y ejercicio ciudadano.

Esta publicación busca describir y analizar la dinámica de aplicación de las políticas públicas relacionadas con las TIC y el Internet en el Ecuador como un primer paso hacia la identificación del camino que toma el país en materia de participación y organización ciudadana respecto a las TIC, a la vez, permite identificar objetivos, actores, estrategias y acciones para el desarrollo nacional, en este sentido.

En un primer momento, se precisa la estrecha vinculación de la construcción de la Política Pública de TIC con la planificación pública de las telecomunicaciones para continuar con una visión panorámica de la estructura institucional que define e implementa éstas políticas en el país, lo que permite identificar la estructura de gestión de las políticas públicas como paso previo para la comprensión de la dinámica de su formulación e implementación.

En un segundo momento, la investigación permite conocer las fuentes de financiamiento y recursos de las instituciones encargadas de la gestión pública de las políticas de TIC, dinámicas de la gestión financiera, junto a las implicaciones y repercusiones de su modelo de gestión. A continuación, una descripción general del marco jurídico de estas políticas, permitirá identificar la normativa existente respecto a Políticas Públicas de TIC con el objetivo de entender su orientación política-jurídica.

Los capítulos finales identifican el campo de acción de la Agenda de Conectividad del Ecuador, sus objetivos, enfoque, estructura, contenido y los programas-ejes de su accionar. Finalmente, el estudio de caso sobre

la Implementación de Telecentros Comunitarios Polivalentes para Zonas Rurales del Ecuador explora el proceso de diseño de las Políticas Públicas de TIC en el Ecuador, en un caso concreto.

Recorrido que genera una serie de recomendaciones donde la descentralización de la gestión pública, los mecanismos de rendición de cuentas, el enfoque de derechos, de TIC para el Desarrollo, la intervención estatal en materia de telecomunicaciones, entre otros aspectos, requieren ser tomados en cuenta, por los actores-gestores de la política, como estrategia de incidencia en la agenda pública.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (1995a) Estudio Introductorio en Aguilar, Luis, editor. *La Hechura de las Políticas* en Miguel Ángel Porrúa. México.
- (1995b). Estudio Introductorio en Aguilar, Luis, editor. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, en Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bonilla, Marcelo, Gilles Cliche (2001a) “Conclusión General: hacia la sinergia entre la investigación del impacto social de las TIC y la acción política para la construcción de un desarrollo equitativo” en Bonilla y Cliche, edit, *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Ecuador.
- Bonilla, Marcelo, Gilles Cliche (2001b) “Introducción: Investigación para sustentar el diálogo sobre el Impacto de Internet en la sociedad Latinoamericana y caribeña” en Bonilla y Cliche, edit, *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Ecuador, 2001, p.31-32
- Campero, José Carlos. *Participación, Políticas Públicas y Democracia*. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0038105.html>
- Cerdas, Rodolfo (2004) “Conferencia Inaugural: Democracia y Desarrollo en América Latina” en *X Congreso de Ciencia Política*, Organizado por ALEGCIPOL. Asociación Latinoamericana de estudiantes y graduados de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica del 16 al 20 de agosto.

- Cremades, Javier, Miguel Ángel Fernández-Ordóñez y Rafael Illescas (2002) “Introducción”, en *Régimen Jurídico de Internet* compilados por Cremades, Javier y otros. Madrid: La Ley.
- Finquelievich, Susana (2005) “Introducción: E-gobierno y E-política: hacia la aclaración de conceptos borrosos” en Finquelievich, Susana, coord., *E-Política y E-Gobierno en América Latina*. LinksAC.
- Guzmán, Juany (2004) “La Participación Política: derecho apelado, responsabilidad aludida” en *X Congreso de Ciencia Política*, Organizado por ALEGCIPOL. Asociación Latinoamericana de estudiantes y graduados de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica del 16 al 20 de agosto.
- Held, David (1997) *La Democracia y el Orden Global*. Barcelona: Paidós.
- Martínez, Juliana. *Visión social de la Internet y Políticas Públicas Ideas para debatir estrategias de incidencia desde la sociedad civil*. <http://www.comminit.com/la/cambiosocial/lasc/lasld-714.html> p.1
- Roggiero, Roberto (2001) “Notas Introductorias para el Análisis de las Políticas de Internet en América Latina y el Caribe”, en Bonilla, Marcelo, Cliche, Guilles, edit, *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe*. FLACSO.
- Schwarz, Christian. *Internet y políticas públicas: un conflicto de largo alien - to*. <http://weblog.educ.ar/educacion-tics/archives/000600.php>

Introducción

El objetivo general de este Diagnóstico es proporcionar una descripción básica pero articulada de la dinámica de planificación pública en materia de TIC para apuntalar las acciones de investigación, capacitación e incidencia en políticas públicas en esta materia, que son o pueden ser impulsados por diversos actores estatales, de mercado, académicos, sociales y organizaciones afines al tema.

Sin embargo, el Diagnóstico incluye temas que abordan la planificación pública de las telecomunicaciones en general, debido a que en la realidad no se ha estructurado una dinámica específica para temas de Internet, sino que éstos se encuentran insertos en la gestión y prácticas de planificación del sector de las telecomunicaciones.

Con estos elementos es preciso señalar que el presente trabajo no pretende pronunciarse con carácter definitivo sobre la situación actual de políticas de Internet y telecomunicaciones, sino que aspira a constituirse en un insumo que abra la discusión en estos temas, desde los intereses y perspectivas de los diversos actores interesados. En ese sentido entendemos que el análisis que ponemos a su consideración puede ser enriquecido, criticado, profundizado o refutado por tales actores.

El Diagnóstico ha sido organizado en dos grandes partes, la primera de ellas es la que ponemos a su consideración y contiene cinco capítulos que son:

- Capítulo I: Descripción y análisis de la estructura institucional para la definición e implementación de políticas públicas de Internet a nivel nacional.
- Capítulo II: Fuentes de financiamiento y recursos de las instituciones encargadas de la gestión pública de las políticas de TIC.
- Capítulo III: Marco jurídico de las políticas públicas de TIC.
- Capítulo IV: La agenda de conectividad del Ecuador.
- Capítulo V: Estudio de caso sobre la implementación de telecentros comunitarios polivalentes para zonas rurales del Ecuador.

Además se han incorporado las conclusiones y recomendaciones generales del Diagnóstico.

La segunda parte, será elaborada en los primeros meses del año 2005, y que en lo fundamental se dedicará a inventariar las iniciativas planificadas y aquellas que están ejecutándose en materia de políticas públicas de TIC, tanto a nivel nacional como a nivel de los gobiernos seccionales. Este inventario de políticas públicas de Internet será trabajado analíticamente desde una serie de categorías que nos permitan explicar, en cada caso concreto: su concepción, condiciones, avances y dificultades en su implementación, así como las medidas que posteriormente podrían adoptarse para mejorar su ejecución.

Finalmente, queremos señalar que esta iniciativa mancomunada de la Red Infodesarrollo, la FLACSO-E, la Corporación Gestión Social del Desarrollo y el IICD, ha sido promovida desde la noción de que es necesario y viable agregar voluntades, recursos y capacidades para realizar acciones concretas, como esta investigación, orientadas a democratizar los procesos de planificación pública en la perspectiva de ampliar el horizonte de oportunidades y el goce de derechos de las personas en el Ecuador. En ese sentido hacemos nuestro el enunciado del Foro Social Mundial: “Sí, otro mundo es posible”.

Reconocimientos

El autor de este Diagnóstico y las organizaciones que cooperamos para su elaboración queremos expresar nuestro sentido agradecimiento a aquellos funcionarios y funcionarias de SENATEL, FODETEL, Comisión de Conectividad y SUPTEL, que de diversas maneras aportaron para que esta investigación haya podido efectuarse. En ese sentido queremos reconocer su apertura, diligencia y predisposición a colaborar pero sobre todo queremos destacar el compromiso demostrado por estas personas con los más elevados intereses nacionales.

Así mismo expresamos nuestro reconocimiento al IICD y al Monitor de Políticas TIC de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) por el apoyo que hemos recibido para viabilizar la propuesta de elaborar este Diagnóstico.

Finalmente extendemos nuestra gratitud a Alejandra Toasa y Mónica Chiliquinga, quienes voluntariamente nos ayudaron a recabar información necesaria para este trabajo.

Capítulo I

Descripción y análisis de la estructura institucional para la definición e implementación de políticas públicas de Internet a nivel nacional

Panorama de la estructura institucional y sus relaciones

El propósito de este acápite es mostrar de forma resumida y accesible como está constituida la estructura institucional que gestiona las políticas públicas de nuestro interés, dado que esta información es básica para entender la dinámica de su formulación e implementación, así como para empujar cualquier iniciativa de incidencia social respecto de ellas.

Al respecto es necesario precisar que, salvando la Comisión de Conectividad¹, no existen organismos o instituciones del Estado exclusivamente dedicados a definir e implementar políticas públicas de TIC, sino que tales políticas son dictadas y ejecutadas por las instituciones creadas para gestionar el tema de las telecomunicaciones en general.

Es por esa razón que para efectos de identificar al decisor o decisores públicos² en materia de políticas de TIC acudimos a examinar la estructura institucional que gestiona las políticas de telecomunicaciones.

Esta estructura institucional en el Ecuador tiene principalmente tres niveles desde la lógica de la planificación en políticas públicas:

- 1 Como se explica más adelante, esta salvedad se refiere a que la Comisión de Conectividad actúa como una instancia que propone opciones o medidas de políticas públicas, aunque sin el poder real ni la autoridad para decidir su adopción o realizar su implementación.
- 2 Empleamos la expresión *decisor público* para señalar a la institución que tiene el poder y la autoridad del Estado para tomar las definiciones de política pública en una materia determinada; en este caso, políticas de Internet.

- En el nivel superior, dedicado principalmente a establecer, en representación del Estado, las políticas públicas y normas de regulación, se encuentra el Consejo Nacional de Telecomunicaciones CONATEL³.
- En el siguiente, dedicado expresamente a la ejecución de las políticas de telecomunicaciones establecidas por el CONATEL, se encuentra la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones ⁴.
- El siguiente nivel, dedicado principalmente al control y supervisión de los actores que intervienen en la realización de las actividades de telecomunicaciones, se encuentra la Superintendencia de Telecomunicaciones⁵.

Este diseño de la estructura institucional tiene ciertamente una relación jerárquica en términos de planificación, ejecución y control en materia de política pública de telecomunicaciones, que puede ser graficada con la imagen de una espiral que va de la macro planificación al caso concreto o específico; sin embargo, esto no implica que exista una relación interinstitucional de total subordinación en términos jurídico-administrativos.

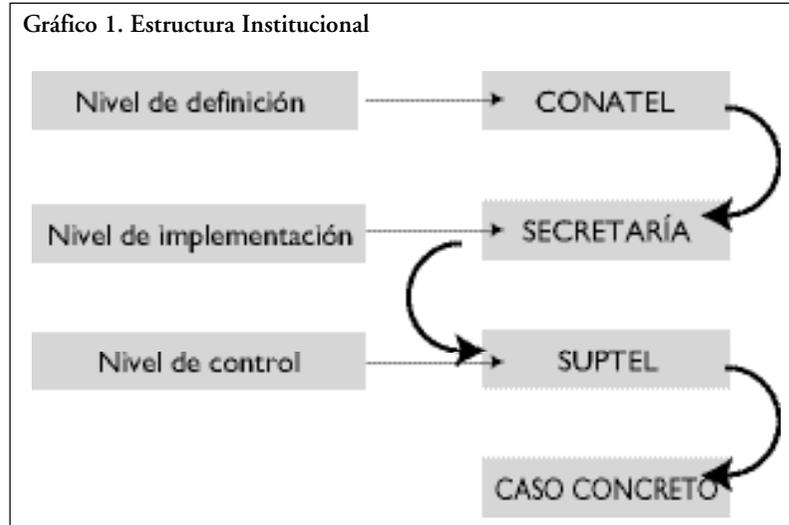
En efecto, aunque por una parte la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones e incluso la Superintendencia de Telecomunicaciones requieren, por mandato de la ley, de la aprobación o validación del CONATEL para realizar ciertos actos jurídico-administrativos⁶, por otra parte la propia ley las define como organismos que gestionan autónomamente sus competencias. En ese sentido en el último párrafo del Art. 33.4 de la Ley de Telecomunicaciones se señala literalmente:

3 Ver Art. 33.1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones y Art. 87 de su Reglamento General.
 4 Ver Art. 33.4 de la Ley Especial de Telecomunicaciones y Art. 101 de su Reglamento General.
 5 Ver Art. 33.1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones y Art. 110 de su Reglamento General.
 6 Como sea, en el siguiente acápite, buena parte de las competencias que tiene la Secretaría de Telecomunicaciones, como por ejemplo, desarrollar el plan de frecuencias y uso del espacio radioeléctrico, elaborar normas de homologación, regulación y control, suscribir contratos de concesión, etc, están subordinadas a la aprobación de CONATEL. En el caso de la Superintendencia de Telecomunicaciones los nexos no resultan tan directos; sin embargo parte importante de la actividad de contraloría y supervisión que realiza esta institución está basada en las aprobaciones que el CONATEL haya realizado por ejemplo sobre pliegos tarifarios o normas de regulación y control.

“El régimen de contrataciones, administración financiera y contable y administración de recursos humanos de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones será autónomo.”

En idéntica forma se dispone en el último párrafo del Art. 34:

“El régimen de contrataciones, administración financiera y contable y administración de recursos humanos de la Superintendencia de Telecomunicaciones será autónomo.”



En teoría, este diseño de la estructura institucional apunta a canalizar relaciones de coordinación y complementariedad en términos de planificación y gestión pública⁷, en materia de telecomunicaciones bajo el argumento de que desde la racionalidad técnico administrativa esto optimizaría los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión institucional y, permitiría simultáneamente mantener la autonomía institucional de cada uno de los entes administrativos para gestionar sus competencias o atribuciones específicas.

7 Ver Art. 86 del Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Sin embargo, en la práctica este tipo de estructura suele favorecer relaciones verticales y autoritarias de gestión, en nombre de la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. Ese relacionamiento institucional autoritario puede efectivamente lograr de forma económica y oportuna la definición e implementación de políticas públicas de gran impacto social, pero también cabe la posibilidad de canalizar sin restricciones reales y con mucha celeridad políticas públicas destinadas a favorecer a grupos específicos de poder económico y/o político vinculados al sector de las telecomunicaciones.

Conformación y competencias de las instituciones encargadas de la gestión pública de las políticas de telecomunicaciones

En este apartado mostraremos cuales son las personas, que en razón de sus cargos, conforman las instituciones encargadas de la política pública de telecomunicaciones, así como los mandatos (roles institucionales), competencias o atribuciones que tienen tales instituciones.

CONATEL

Secretaría Nacional de Telecomunicaciones

Rol institucional de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones
 Ente encargado de la ejecución de la política de telecomunicaciones en el país (Ver Ley de Telecomunicaciones Art.33.4)
 Ente responsable de ejecutar las políticas y decisiones dictadas por el CONATEL (Ver Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones Art. 101)

Integración
 La Secretaría Nacional de Telecomunicaciones estará a cargo del Secretario Nacional de Telecomunicaciones que será nombrado por el Presidente de la República; tendrá dedicación exclusiva en sus funciones y será designado para un período de 4 años. (Ver Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones Art. 101)

Competencias fijadas por la ley para el Secretario Nacional de Telecomunicaciones:

- a) Ejercer la representación legal de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.
- b) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del CONATEL.
- c) Ejercer la gestión y administración del espectro radioeléctrico.
- d) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y someterlo a consideración y aprobación del CONATEL.
- e) Elaborar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico y ponerlo a consideración y aprobación del CONATEL.
- f) Elaborar las normas de homologación, regulación y control de equipos y servicios de telecomunicaciones, que serán conocidas y aprobadas por el CONATEL.
- g) Conocer los pliegos tarifarios de los servicios de telecomunicaciones abiertos a la correspondencia pública propuestos por los operadores y presentar el correspondiente informe al CONATEL.
- h) Suscribir los contratos de concesión para la explotación de servicios de telecomunicaciones autorizados por el CONATEL.
- i) Suscribir los contratos de autorización y/o concesión para el uso del espectro radioeléctrico autorizados por el CONATEL.
- j) Otorgar la autorización necesaria para la interconexión de las redes.
- k) Presentar para aprobación del CONATEL, el plan de trabajo y la proforma presupuestaria de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.
- l) Presentar para aprobación del CONATEL, el informe de labores de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, así como sus estados financieros auditados.
- m) Resolver los asuntos relativos a la administración general de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.
- n) Promover la investigación científica y tecnológica en el campo de las telecomunicaciones.
- o) Delegar una o más atribuciones específicas a los funcionarios de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.

(Ver Ley de Telecomunicaciones Art.33.5)

Atribuciones fijadas para el Secretario Nacional de Telecomunicaciones por el reglamento general a la ley

- a) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones para asegurar el desarrollo de servicios de telecomunicaciones, su instalación y operación eficiente y oportuna.
- b) Preparar las propuestas de ajuste de las tarifas y someterlas a conocimiento del CONATEL para su decisión, en los casos previstos en este reglamento.
- c) Aprobar los acuerdos de conexión e interconexión entre prestadores de servicios de telecomunicaciones previo cumplimiento de procedimientos establecidos en este reglamento.
- d) Tramitar los procesos de expropiación y constitución de servidumbres ante el CONATEL, siguiendo el procedimiento previsto en este reglamento.
- e) Proponer al CONATEL los estándares y anteproyectos de la normativa necesaria para asegurar el adecuado funcionamiento, homologación, conexión e interconexión de las redes de telecomunicación.
- f) Calificar los laboratorios que emitirán los certificados de homologación técnica de equipos terminales.
- g) Recaudar los aportes de las empresas operadoras de telecomunicaciones destinados al FODETEL.
- h) Recaudar los dineros que por derechos de concesión, derecho de autorización y uso de frecuencias y otros conceptos deba percibir el Estado y distribuirlos en forma inmediata y automática a la Superintendencia de Telecomunicaciones, de acuerdo al presupuesto aprobado por el CONATEL. Exceptuase de esta disposición las recaudaciones que de acuerdo a la ley, le corresponden al CONATEL.
- i) Fijar los valores que se cobren por concepto de tasas administrativas por trámites referidos a títulos habilitantes y efectuar su recaudación.

(Ver Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones Art. 103).

Superintendencia de Telecomunicaciones

Rol institucional de la Superintendencia de Telecomunicaciones

Es el organismo técnico responsable de ejercer la función de supervisión y control de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas del sector de las telecomunicaciones a fin de que sus actividades se sujeten a las obligaciones legales reglamentarias y las contenidas en los títulos habilitantes. (Ver Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones Art. 103).

Integración

La Superintendencia estará dirigida por un Superintendente nombrado por el Congreso Nacional para un período de cuatro años, de una terna enviada por el Presidente de la República. (Ver Ley de Telecomunicaciones Art.34)

Competencias fijadas por la ley para la Superintendencia de Telecomunicaciones

- a) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del CONATEL.
- b) El control y monitoreo del espectro radioeléctrico.
- c) El control de los operadores que exploten servicios de telecomunicaciones.
- d) Supervisar el cumplimiento de los contratos de concesión para la explotación de los servicios de telecomunicaciones.
- e) Supervisar el cumplimiento de las normas de homologación y regulación que apruebe el CONATEL.
- f) Controlar la correcta aplicación de los pliegos tarifarios aprobados por el CONATEL.
- g) Controlar que el mercado de las telecomunicaciones se desarrolle en un marco de libre competencia, con las excepciones señaladas en esta Ley.
- h) Juzgar a las personas naturales y jurídicas que incurran en las infracciones señaladas en esta Ley y aplicar las sanciones en los casos que correspondan.

(Ver Ley de Telecomunicaciones Art.35)

Atribuciones del Superintendente fijadas por ley

- a) Ejercer la representación legal de la Superintendencia en los actos y contratos que sean de su competencia.
- b) Nombrar y remover al personal de la Superintendencia, conforme al Orgánico Funcional que dicte.
- c) Solicitar al CONATEL la aprobación del presupuesto anual.
- d) Expedir los reglamentos internos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- e) Delegar una o más atribuciones específicas a los funcionarios de la Superintendencia.
- f) Ejercer la jurisdicción coactiva de acuerdo con el código de procedimiento civil.
- g) Presentar al Congreso Nacional un informe de labores.
- h) Juzgar de las infracciones previstas en esta ley y en la ley de Radiodifusión y Televisión.
- i) Declarar de utilidad pública con fines de expropiación, los bienes que sean indispensables para su normal funcionamiento.

(Ver Ley de Telecomunicaciones Art.36)

Atribuciones fijadas para la Superintendencia por el reglamento general a la ley

- a) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del CONATEL.
- b) Controlar y monitorear el uso del espectro radioeléctrico, tomando en cuenta el Plan Nacional de Frecuencias.
- c) Controlar que las actividades técnicas de los prestadores de servicios de telecomunicaciones se ajusten a las normas contractuales, reglamentarias y legales; y tratados internacionales ratificados por el Ecuador.
- d) Supervisar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados válidamente.
- e) Supervisar el cumplimiento de las normas de homologación y normalización aprobadas por el CONATEL.
- f) Controlar la correcta aplicación de los pliegos tarifarios aprobados por el CONATEL.
- g) Aplicar las normas de protección y estímulo a la libre competencia previstas en la ley y reglamentos.
- h) Homologar los equipos terminales de telecomunicaciones.

- i) Fijar los valores que deban cobrarse por concepto de tasa de servicios de control para aquellas prestadoras de servicios que no tienen concesión de frecuencias, para los medios, sistemas y servicios de radiodifusión y televisión, así como para los prestadores de servicios que no aportan para el presupuesto de la Superintendencia; fijar los valores por concepto de servicios administrativos; y, efectuar su recaudación.
- j) Juzgar a quienes incurran en el cometimiento de las infracciones señaladas en la ley y aplicar las sanciones en los casos que corresponda.

(Ver Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones Art. 110)

Análisis de la estructura institucional

Al analizar esta estructura se puede formular las siguientes puntualizaciones:

En primer lugar es preciso señalar que las tres grandes instituciones que gestionan en área de telecomunicaciones funcionan bajo una dinámica fuertemente centralizada, que se nota desde el hecho que su domicilio judicial está ubicado en la ciudad de Quito, pero su jurisdicción abarca la totalidad del territorio nacional.

Pero más allá del domicilio institucional, la dinámica centralista se expresa sobre todo en la integración de cada una de las instituciones examinadas, empezando por el CONATEL que, en su condición de definidor de las políticas públicas en representación del Estado, no cuenta con ningún miembro de las asociaciones o consejos que representan los intereses de los gobiernos seccionales. En efecto, ni el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), ni la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), ni el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE) tienen representación ante el CONATEL.

Esto implica, que en términos objetivos, todos los gobiernos seccionales del Ecuador, que son aquellos que están mas cerca de los usuarios finales y por tanto más cerca de sus necesidades y demandas concretas, no tiene oportunidad de incidir en la planificación nacional que intenta dar respuesta a tales necesidades y demandas en materia de telecomunicaciones.

Desde esta perspectiva, la definición de políticas públicas que realiza el CONATEL está expuesta, por los actores que toman las definiciones, a un alto grado de discrecionalidad tanto para definir cuáles son tales políticas de TIC cuanto para identificar los territorios (provincias, cantones, parroquias) en que se implementarán, dado que: no en todos los casos, todas las políticas públicas, se implementan en todos los lugares. O dicho en otras palabras, los gobiernos seccionales tienen que aceptar sin posibilidad de objeción ni modificación las definiciones de política pública del CONATEL, ya sea que las consideren beneficiosas y eficaces o ya sea lo contrario; y, ya sea que sus jurisdicciones territoriales estén o no incluidas.

Pero se podría objetar que el riesgo de discrecionalidad está controlado, puesto que en teoría el CONATEL actúa como un *organismo técnico* que identifica las mejores soluciones posibles de política pública fundamentándose precisamente en información técnica y científicamente levantada sobre las necesidades y demandas existentes en el país; sin embargo este presupuesto o *deber ser* teórico puede ser falible ya que nunca puede operar con pureza en la práctica.

En efecto, la experiencia nos enseña que siempre las definiciones de políticas públicas están atravesadas y condicionadas por los intereses personales, corporativos (grupos de poder político o económico) o institucionales de quienes toman tales definiciones. Es decir, que las definiciones de política pública lejos de canalizar la mejor solución técnica posible, suelen expresar alguna de las alternativas técnicamente viables en el marco de las tensiones y negociaciones que los actores políticos, sociales y económicos involucrados establecen.

En ese sentido, la concentración de las definiciones de política pública en actores institucionales vinculados y subordinados al poder Ejecutivo del Estado, crea el riesgo de que tales políticas se generen con pretensiones ilegítimas, como por ejemplo favorecer los intereses de grupos económicos directa o indirectamente relacionados con quien ejerce el poder Ejecutivo o alimentar las redes clientelares que frecuentemente se tejen en nuestro medio para procurar la estabilidad del gobierno nacional.

Esta dinámica centralista y excluyente se maximiza en el caso de la Secretaría de Telecomunicaciones, que teniendo el mandato de implementar las políticas públicas definidas por el CONATEL, concentra todo el poder y la autoridad para cumplir este cometido de enorme alcance e

impacto para el desarrollo local y nacional, en manos de un funcionario: el Secretario Nacional de Telecomunicaciones, quien es directamente designado por el Presidente de la República, estrechando así su dependencia y vinculación al poder ejecutivo, con las dificultades y riesgos potenciales que ya se han descrito.

Dado que los gobiernos seccionales tampoco tienen representación en la conformación de la Secretaría de Telecomunicaciones y no tienen posibilidad de incidir por una vía legítima en la designación de su titular, las competencias relacionadas con la implementación de políticas públicas de telecomunicaciones se ejercen de forma auto referida, es decir, no solo excluyendo la posibilidad de que ellas pueden ser gestionadas por los gobiernos seccionales o co-gestionadas con los gobiernos seccionales, sino también que carecen de un mecanismo o espacio institucional de coordinación entre los planes definidos por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y las iniciativas que ejecutan por sí mismos los gobiernos seccionales, como por ejemplo el gobierno de la provincia de Pichincha, el Municipio de Cuenca, de Guayaquil o de Quito.

Esta falta de coordinación promueve prácticas de gestión competitivas e incluso confrontación en lugar de prácticas de gestión cooperativas, pues cada una de las autoridades, nacionales o seccionales, que impulsan implementación de políticas de TIC en el ámbito de su jurisdicción, quieren reivindicar para sí mismas los méritos y réditos políticos y sociales que puedan tener o generar la implementación de tales políticas, lo cual, aunque es legítimo puede resultar contraproducente.

Esta falta de coordinación para fines de implementación de políticas públicas de TIC responde no solo al hecho de que operan prácticas de gestión centralistas y excluyentes en la gestión de las telecomunicaciones, sino a la carencia de un mandato legal que ordene, bajo amenaza de sanción jurídica, la obligatoriedad de gestionar entre las instituciones del gobierno nacional y los gobiernos seccionales, de forma coordinada, colaborativa y/o cooperativa la implementación de las políticas públicas de telecomunicaciones.

Finalmente, la Superintendencia de Telecomunicaciones, que tiene el mandato de controlar y supervisar a los actores que intervienen en las actividades de este sector, es decir, desempeña las funciones de juez administrativo en materia de telecomunicaciones, también tiene fuertes víncu-

los institucionales con el CONATEL; y concurrentemente, el titular de la Superintendencia aunque es nombrado por el Congreso Nacional, la selección se hace de una terna enviada por el Presidente de la República, lo que ratifica la cercanía con el poder ejecutivo.

Aunque según el mandato legal, la SUPTEL, goza de autonomía, ésta puede verse expuesta a vulneraciones en razón de sus vínculos con el poder ejecutivo; en efecto, las presiones políticas y económicas a las que puede verse sometido el poder ejecutivo en determinados casos, pueden impulsarlo a realizar ingerencias en la gestión de la SUPTEL para que dé una resolución política a un conflicto jurídico que se produzca entre los actores del sector de las telecomunicaciones.

Nuevamente la conformación de la SUPTEL y la designación de su titular dejan por fuera la participación de los gobiernos locales.

Otro problema que patentiza la estructura institucional descrita es la falta de participación de la sociedad civil organizada en el proceso de definición de las políticas, puesto que al igual que los gobiernos seccionales, las organizaciones de la sociedad civil carecen de toda posibilidad de integrar el CONATEL, así como carecen de toda posibilidad de coadyuvar, aunque sea desde el rol de organismos consultivos, en la implementación de políticas públicas de TIC y menos aún de participar en la designación de los titulares de la Secretaría y la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Al respecto puede señalarse, como excepción a la situación descrita, que la Comisión de Conectividad que actúa dentro de la estructura institucional del CONATEL organizó a finales del año 2001 un proceso de consulta que involucró a algunos actores estatales (nacionales y seccionales), universidades, organizaciones no gubernamentales y empresas de telecomunicaciones con el propósito de formular con la mayor participación posible la Agenda de Conectividad del Ecuador, como instrumento de planificación pública que ordene y oriente las prioridades de intervención en el sector.

Sin embargo, la participación y los aportes de los actores consultados fueron asumidos como un insumo que discrecionalmente podían o no aceptar los *decisores* públicos que tenían la facultad de aprobar dicha agenda. Es decir, sin ninguna garantía de que tales aportes realmente puedan incidir o modificar las definiciones que adoptarían las autoridades nacio-

nales encargadas de establecer las políticas públicas de telecomunicaciones, lo cual expuso este proceso a un uso distorsionado de la participación ciudadana en el sentido de ser utilizada solo como un factor legitimante de ciertas definiciones que ya estaban previamente tomadas.

Con base en lo anterior consideramos que la participación de la sociedad civil organizada puede y debe efectuarse, aunque en la estructura institucional de telecomunicaciones actual, dicha participación no esté contemplada. En esta dirección es muy interesante aprender de la experiencia desarrollada en la formulación del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, que entre sus disposiciones incorpora la creación de un Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia encargado de definir las políticas públicas en esta materia, que actúa como un organismo colegiado, el cual está conformado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, y que además actúa en el marco de un sistema descentralizado de gestión pública⁸.

De no modificarse esta situación, la racionalidad de planificación que esta estructura institucional promueve, es decir la racionalidad tecnocrática⁹, que tiene la pretensión de optimizar la eficacia y la eficiencia en la toma e implementación de decisiones de política pública (que ya hemos

8 Código de la Niñez y la Adolescencia

Art. 190.- El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales.

Art. 194.- El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia es un organismo colegiado de nivel nacional, integrado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos establecidos en esta Ley. Goza de personería jurídica de derecho público y autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.

Está representado legalmente por su Presidente, que es el Ministro de Bienestar Social o su delegado permanente. Contará, con un Vicepresidente, que será elegido de entre los cuatro representantes de la sociedad civil, quien subrogará al Presidente en caso de ausencia de éste.

Sus decisiones son de carácter obligatorio para todas las instancias componentes del Sistema.

9 Por racionalidad tecnocrática aludimos a aquella dinámica de planificación pública que opera desde círculos cerrados de técnicos cuyo saber teórico es el principal referente para diseñar las políticas públicas, marginando así consideraciones propias de la realidad local y de la dinámica de interacción de los actores sociales desde sus necesidades, expectativas e intereses concretos.

visto puede estar expuesta a ingerencias políticas y de otro orden), deja, por su carácter auto referencial, un gran vacío de legitimidad social respecto de las políticas públicas de TIC.

Otra de las situaciones, a tener en consideración, es que el enfoque político-económico orientador de la planificación pública en materia de telecomunicaciones es fortalecer el régimen de libre competencia desde la racionalidad de mercado. En ese sentido el primer párrafo del Art. 38 de la Ley de Telecomunicaciones señala:

“Art. 38.- 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”.

Desde este enfoque que orienta y condiciona el diseño e implementación de las políticas públicas de telecomunicaciones, se realiza otro factor de exclusión, esta vez respecto de los destinatarios de tales políticas. En efecto, desde la racionalidad de la libre competencia los *beneficiarios* de la oferta en materia de telecomunicaciones se restringen a aquellas personas que tienen capacidad de pago para adquirir los servicios que le ofertan aquellas empresas privadas a quienes el Estado ha concesionado los servicios de telecomunicaciones.

Esta restricción se origina en el mandato legal por el cual el Estado debe concesionar los servicios de telecomunicaciones, es decir no puede prestarlos directamente sino que delega a otros actores (empresas privadas o mixtas) para que lo hagan¹⁰. Así pues las empresas privadas encargadas de ofertar los servicios y prestaciones de telecomunicaciones tienen como motor de su actividad generar utilidades o ganancias por la función que desempeñan. Este afán de lucro hace que, por regla general, las empresas privadas dirijan sus esfuerzos para captar a aquellos consumidores finales

10 Art. 38 Ley de Telecomunicaciones

“ (...) El Consejo Nacional de Telecomunicaciones CONATEL, en uso de sus facultades, expedirá en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, el reglamento que se aplicará para otorgar las concesiones de los servicios de telecomunicaciones que se brindarán en régimen de libre competencia, como consecuencia de la aplicación de la presente Ley (...)”

que tienen la capacidad real de pagar por estos servicios, excluyendo a todos los demás.

Esta manera de enfocar la hechura de las políticas públicas encierra algunas contradicciones, tanto prácticas como formales, entre las cuáles destacamos las siguientes:

Es necesario tener presente que el primer párrafo del Art. 6 de la Ley de Telecomunicaciones señala que:

“Las telecomunicaciones constituyen un servicio de necesidad, utilidad y seguridad públicas y son de atribución privativa y de responsabilidad del Estado”.

Entonces si, las comunicaciones son un servicio de utilidad pública, tal como pueden ser los servicios que presta la Policía Nacional para la protección de los derechos y los bienes de las personas o la administración de justicia penal, cómo es posible que tales servicios de utilidad pública se dirijan solamente a quienes tienen posibilidades de pago. Y por otra parte, si este servicio es de atribución y responsabilidad privativa del Estado, cómo entonces se puede entender que empresas privadas, movidas desde el afán de maximizar sus utilidades, sean las que en la práctica oferten los servicios de telecomunicaciones a través de las concesiones, convirtiendo la utilidad pública en utilidad de mercado; en contradicción de lo señalado en el Art. 242 de la Constitución¹¹.

Otra contradicción de orden formal pero de expresión práctica está en el propio Art. 38, al señalar que el régimen de libre competencia promoverá, entre otras cosas, la universalidad del servicio de telecomunicaciones, lo cual, desde la racionalidad de mercado implicaría que todos los habitantes del Ecuador puedan costear el acceso a los servicios de telecomunicaciones, en un contexto nacional en que más del 60% de la población vive bajo la línea de pobreza de acuerdo a los parámetros establecidos por Naciones Unidas. O es acaso que el principio de universalidad lo

11 Constitución Política del Ecuador.

Art. 242.- La organización y el funcionamiento de la economía responderán a los principios de eficiencia, solidaridad, sustentabilidad y calidad, a fin de asegurar a los habitantes una existencia digna e iguales derechos y oportunidades para acceder al trabajo, a los bienes y servicios; y a la propiedad de los medios de producción.

que realmente plantea, desde este enfoque, es hacer accesible el servicio a todas las personas que tienen capacidad de pago, pues son ellos el *univer-*
so de potenciales demandantes; y por tanto, es solamente a estos deman-
dantes a quienes reconoce derechos frente a los servicios de telecomuni-
caciones en tanto les atribuye la condición de *consumidores-usuarios*¹².

Otra paradoja está en el discurso legitimante, que frecuentemente se
invoca en la planificación pública de las telecomunicaciones y que en lo
sustancial señala que estas políticas persiguen el desarrollo y la superación
de la pobreza, en los términos que auspicia el mandato constitucional y
en los que se establecen los principios de la economía¹³; sin embargo de
que el enfoque de desarrollo humano¹⁴ no está ni promovido ni protegi-
do legalmente en la legislación de telecomunicaciones a diferencia de lo
que sucede con el enfoque de libre competencia.

Otro problema de la estructura institucional descrita constituyen los

12 Ver Art. 39 de la Ley de Telecomunicaciones.

13 Constitución Política del Ecuador.

Art. 243.- Serán objetivos permanentes de la economía:

El desarrollo socialmente equitativo, regionalmente equilibrado, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo.

La conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un crecimiento suficiente y sostenido. El incremento y la diversificación de la producción orientados a la oferta de bienes y servicios de calidad que satisfagan las necesidades del mercado interno.

La eliminación de la indigencia, la superación de la pobreza, la reducción del desempleo y subempleo; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la distribución equitativa de la riqueza.

La participación competitiva y diversificada de la producción ecuatoriana en el mercado internacional.

14 “El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles de desarrollo, las tres esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán siendo inaccesibles (...)

La singularidad del desarrollo humano está puesta en la consideración del ser humano, de todo ser humano, como sujeto y a la vez meta del desarrollo. En cuanto es así, el conjunto completo de necesidades, aspiraciones y potencialidades humanas son consideradas, de una u otra manera, en los objetivos del desarrollo. Por lo tanto, el goce efectivo de la libertad y los derechos humanos, la equidad de género, la cotidianidad democrática, la distribución equitativa de la riqueza, las soluciones sostenibles que favorecen a la presente generación sin afectar a las futuras, son todos componentes del desarrollo humano. También lo es el respeto a la identidad cultural de las personas.” Ver: *Las Tecnologías de la Información y Comunicación para el Desarrollo Humano*. Informe de Desarrollo Humano Ecuador 2001:3. PNUD.

mecanismos de control y rendición de cuentas. Para explicar el alcance de esta afirmación es necesario explorar las nociones¹⁵ que se han desarrollado sobre control social.

La expresión *control social* históricamente no ha tenido ni tiene en la actualidad una acepción unívoca; en su versión clásica, pero todavía vigente, el control social implica el despliegue del poder de las instituciones estatales y sociales para modelar la conducta de las personas con el propósito de mantener y desarrollar un determinado orden para las interacciones jurídicas, económicas y políticas entre los particulares y entre éstos y el Estado. Se trata entonces de una noción de control de arriba hacia abajo, en la que el sujeto activo del control son las instituciones y los controlados son las personas o si se quiere los ciudadanos en general.

Esta modalidad de control social está fuertemente expresada en las competencias que gestiona la Superintendencia de Telecomunicaciones en materia de TIC, entendiendo que los controles se ejercen teniendo como parámetros las disposiciones legales vigentes y también los actos administrativos y resoluciones emanados del CONATEL y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones que tienen fuerza jurídica vinculante; y que los controlados son tanto los usuarios finales de los servicios como las empresas que actúan como concesionarios. A continuación se presenta una tabla en la que es posible apreciar las competencias de la SUPTEL, que tienen este enfoque de control.

Concepto	Superintendencia	Superintendente
Competencias o atribuciones establecidas en la Ley de Telecomunicaciones.	Art. 35, literales: b), c), d), e), f), g), h)	Art. 36, literales: f), h)
Competencias o atribuciones establecidas en el Reglamento General a la Ley de Telecomunicaciones.	Art. 110, literales: b), c), d), e), f), g)	Arts. 114 y 115

15 La mayoría de las nociones a las que se alude en este literal fueron planteadas en el documento de Línea de Base sobre el Marco Jurídico para La Gestión Social Participativa, GTZ, Quito 2003, elaborado por Romel Jurado.

Otra tendencia conceptual del control social, que podríamos llamar de auto control del poder institucionalizado, se ha desarrollado bajo el entendido de que las personas que constituyen el poder institucionalizado son falibles en el cumplimiento de sus responsabilidades y pueden ser arbitrarios en el uso de su poder y autoridad, por lo tanto, se crean dentro del propio aparato gubernamental mecanismos de supervisión, control y sanción de sus propios miembros, los cuales también apelan a formalismos jurídicos en la lógica de enjuiciamiento y sanción, ya sea administrativa, penal o civil. El modelo sigue siendo de arriba hacia abajo, en una dinámica en que los sujetos activos son las instituciones en tanto que sus funcionarios u operadores son el sujeto pasivo, aunque también pueden actuar en condición de sujetos pasivos las instituciones que por mandato de la ley deban informes o estén subordinadas a que la aprobación de ciertos actos jurídico-administrativos sea realizada por otras instituciones.

Desde esta perspectiva, toda la estructura institucional en materia de Tic está sometida a los controles que ejercen la Procuraduría General del Estado y sobre todo la Contraloría General del Estado.

Pero además de estos controles generales a la gestión pública, existen relaciones de control y subordinación entre las instituciones que conforman la estructura de gestión de las políticas públicas de TIC y de ellas con otras instituciones. Desde esta perspectiva mostramos las competencias que expresan las relaciones de controlador y controlado entre ellas.

Concepto	Superintendencia	Superintendente
Competencias o atribuciones establecidas en la Ley de Telecomunicaciones	CONATEL, Art.33.3, literales: c), d), e), f), j), k), o)	Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, Art. 33.5, literales: b), d), e), f), h, i), k), l)
	CONATEL	SUPTTEL Art. 35, literal a) Art. 36, literal c)
	Congreso Nacional	Superintendente Art. 36, literal g)

Una cuestión a resaltar es que en términos de control institucional, el CONATEL, no tiene obligación jurídica de rendir cuentas a nadie, ni existe un organismo que esté encargado de supervisar su desempeño o siquiera objetar la calidad, pertinencia u oportunidad de sus decisiones en materia de políticas públicas de TIC.

Otra tendencia conceptual es la del control social ciudadano, por la cual el modelo de control busca ser abiertamente invertido, es decir que el control fluya desde abajo hacia arriba, sin intermediaciones. Esta tendencia supone la organización ciudadana dentro de los límites legales, pero también con el reconocimiento (o al menos el no bloqueo) del ordenamiento jurídico para vigilar que la gestión pública en general o un asunto específico considerado de interés común se realice de acuerdo a los parámetros establecidos por las normas que lo regulan y condicionan.

Desde esta perspectiva se ha promovido y ampliado la idea del control ciudadano, como una de las modalidades de control social. En ese sentido puede decirse que el control ciudadano está constituido por todos los mecanismos formales y sobre todo informales que activan los ciudadanos para cumplir diversos propósitos, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- Pedir y recibir información oportuna sobre los diversos aspectos de la gestión pública (Rendición de Cuentas).
- Divulgar la información obtenida sin restricciones legales salvo el caso de asuntos de seguridad nacional.
- Pedir a las autoridades competentes que se abstengan de continuar ejecutando actos del poder público que incumplan con los mandatos legales, lesionen los derechos de las personas o disminuyan su posibilidad de realización.
- Formular participativamente propuestas viables para que la administración pública mejore en el cumplimiento de sus responsabilidades.
- Incentivar a que los y las ciudadanas activen mecanismos jurídicos de protección de sus derechos.
- Monitorear y evaluar las respuestas que la administración pública ofrece a las demandas ciudadanas en función del cumplimiento de sus responsabilidades.

Desde esta perspectiva cabe subrayar que la estructura institucional en materia de TIC y la legislación que la rige no promueve la realización de controles ciudadanos.

Finalmente existe una nueva tendencia del control social, que podríamos llamar mixta, por la cual se crea una institucionalidad dentro del propio aparato gubernamental, la cual tiene entre sus mandatos y/o atribuciones promover la participación ciudadana, para conjuntamente realizar el control social al desempeño y gestión de las instituciones públicas, y eventualmente también las organizaciones privadas, sobre todo cuando prestan servicios públicos por delegación del Estado.

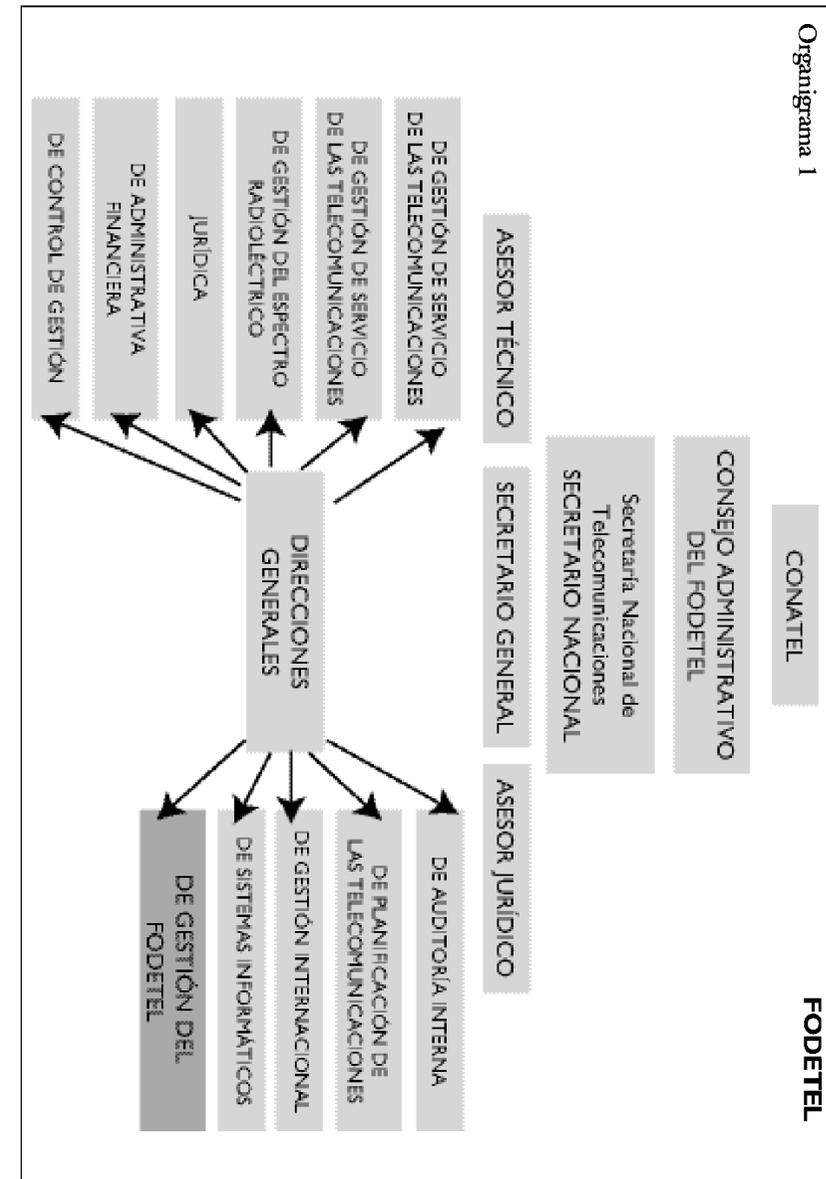
Al respecto cabe señalar que tampoco se han incorporado a la estructura institucional de políticas públicas de TIC, mecanismos mixtos de control social, los cuales no son extraños a la realidad ecuatoriana, ejemplo de ello es la gestión de la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y las Juntas Parroquiales, que incorporan actorías ciudadanas dentro de sus prácticas y procedimientos institucionales, con finalidades de veeduría y control social.

Organigramas básicos de las instituciones encargadas de la gestión pública de las políticas de telecomunicaciones.

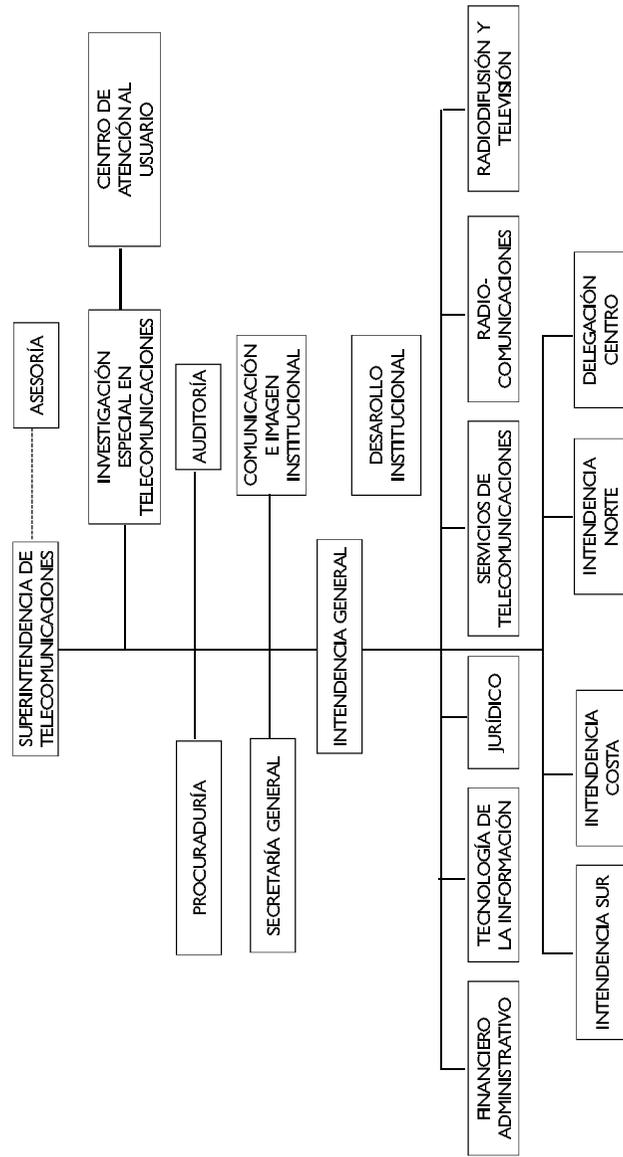
Como muestra el organigrama 1, la gestión de las políticas públicas de telecomunicaciones está organizada en tres niveles, a saber:

- El nivel estratégico o de definiciones que lo ocupa el CONATEL.
- El nivel ejecutivo que lo ocupa la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones a través del Secretario General y sus Asesores; y,
- El nivel operativo que lo ocupan las Direcciones Generales y todas las oficinas bajo su dependencia.

La instancia de control que es la Superintendencia de Telecomunicaciones, en rigor, no interviene ni en la formulación ni en la implementación de políticas públicas, sino que se ocupa de que las normas técnicas y jurídicas que emanan del CONATEL y la SENATEL, sean cumplidas por los oferentes y usuarios de servicios de telecomunicaciones. El organigrama 2 muestra su organigrama institucional:



Organigrama 2



A continuación se transcriben los roles que en la página Web de la Superintendencia se definen para los principales personeros de esta institución:

Superintendente de Telecomunicaciones

Es la máxima autoridad del organismo, su gestión se orienta a: planificar, organizar, dirigir, controlar y coordinar las actividades de la Superintendencia de Telecomunicaciones; así como, determinar las políticas institucionales y coordinar su acción con las diferentes instituciones del sector, de conformidad con las funciones, atribuciones y responsabilidades determinadas en la Constitución, leyes y reglamentos.

Intendente General

Es la segunda autoridad del organismo y orienta su gestión a la supervisión, coordinación y evaluación de las unidades operativas y de apoyo de la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Intendente regional o delegado regional

Es la autoridad que por delegación expresa del Superintendente de Telecomunicaciones, es responsable del funcionamiento de la administración regional, representa a la máxima autoridad, dirige y controla las actividades técnicas, operativas, legales, económicas, administrativas y financieras del organismo, en el ámbito de su jurisdicción.

Intendencia Costa

Su jurisdicción comprende las provincias de: Guayas, Manabí, El Oro, Los Ríos y Galápagos.

Intendencia Norte

Su jurisdicción comprende las provincias de: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Napo, Sucumbíos, Francisco de Orellana y Esmeraldas.

Intendencia Sur

Su jurisdicción comprende las provincias de: Loja, Azuay, Cañar, Zamora Chinchi y Morona Santiago.

Delegación Centro

Su jurisdicción comprende las provincias de: Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Pastaza.

Asesoría Institucional

Es la responsable del asesoramiento a la máxima autoridad en las distintas áreas de competencia institucional, de la cual depende directamente.

El FODETEL y la comisión de conectividad: dos organismos relevantes para las políticas públicas de Internet.

FODETEL

El Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Áreas Rurales y Urbano Marginales, FODETEL, tiene su antecedente inicial en marzo de 2000, puesto que mediante la Ley de Transformación Económica del Ecuador, en su Art. 58, que reformaba al Art. 38 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se dispone que el CONATEL expida un reglamento para la creación de este fondo.

El reglamento creando el FODETEL, fue expedido en agosto de 2001, en el cual se determina que los objetivos del Fondo son:

- Financiar programas y proyectos destinados a instaurar o mejorar el 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.
- 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 servicios de educación, salud y emergencias, así como ampliar las facilidades para el comercio y la producción.

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

Sin embargo de lo anotado en el reglamento, es preciso señalar que la creación del FODETEL, obedeció básicamente a la intención del gobierno de turno de compensar las deficiencias en los servicios de telecomunicaciones de las zonas rurales y urbano marginales, en el marco de un régimen de libre competencia, promoviendo a través de incentivos económicos, que las operadoras privadas inviertan en estas áreas, que tradicionalmente han sido consideradas no rentables o poco rentables, en ese sentido se señala:

“Tradicionalmente han existido deficiencias en los servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y urbano-marginales, debido a que las operadoras no invierten en estas zonas, por considerarlas no rentables (...) Es así como para compensar la deficiencia de los servicios y brindar un incentivo a las operadoras para que inviertan en estas áreas, se creó el FODETEL”¹⁶

Para efectos de funcionamiento administrativo y control del FODETEL, se establece en su reglamento que estará subordinado al CONATEL, aunque en la conformación del Consejo de Administración del Fondo, se contempla además de la participación del Presidente del CONATEL, quien lo presidirá, la del Secretario Nacional de Telecomunicaciones y la del Director de planificación de la Presidencia de la República. Por su parte el director del FODETEL, actuará como secretario de este Consejo, con voz pero sin voto.

A continuación se presenta un extracto del texto elaborado por el FODETEL para el Informe de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, en el que se sintetiza una descripción de las fuentes de sus recur-

¹⁶ Recuadro FODETEL, en Informe de Desarrollo Humano Ecuador 2001:42, PNUD, Quito.

sos (Art. 12 Reglamento FODETEL), los criterios para definir proyectos y las formas concretas de intervención (Art. 21 Reglamento FODETEL):

“Para cumplir con sus labores el FODETEL obtiene aportes provenientes de varias fuentes, como son: proveedores de servicios de telecomunicaciones y operadores de redes públicas, titulares de concesiones, autorizaciones y permisos de telecomunicaciones en el país, donaciones, legados y herencias; convenios de cooperación suscritos con organismos nacionales o internacionales; e inclusive de los intereses, beneficios y rendimientos resultantes de la gestión de sus recursos.

Para definir los proyectos ha ejecutarse, el FODETEL realiza un estudio de la mejor relación costo-beneficio económico para establecer los programas. Adicionalmente, toma en cuenta parámetros de prioridad como son: provisión de servicios en áreas no servidas; incremento del servicio en áreas con menor índice de penetración; atención a las áreas de educación, salud, producción y medio ambiente; y, atención a zonas frías.

Para la implementación del Plan de Servicio Universal, el FODETEL ha desarrollado dos mecanismos: planes de expansión de operadoras del servicio de telecomunicaciones; y programas de proyectos del FODETEL en áreas rurales y urbano marginales. Estos mecanismos serán ejecutados usando varios tipos de servicios como: conexiones domiciliarias, cabina pública telefónica, cabina pública de acceso a Internet y telecentros comunitarios polivalentes”.

Finalmente cabe señalar que a diferencia de la estructura institucional mayor que define políticas públicas de TIC, el FODETEL tiene, por mandato legal, que basar su plan operativo en las investigaciones e iniciativas de los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Bienestar Social y de otras Secretarías de Estado; así como en los planes e iniciativas de los gobiernos seccionales, organismos no gubernamentales; solicitudes de grupos sociales y otros sectores que demuestren interés en tales proyectos (Art. 20 Reglamento FODETEL).

En este recuadro colocamos un artículo producido por el FODETEL como una colaboración a este Diagnóstico, que fue solicitado bajo la premisa de que, desde la perspectiva institucional, se describa cuáles son los principales avances, dificultades y proyecciones del Fondo.

DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA EL ACCESO A SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES EN ÁREAS RURALES Y URBANO MARGINALES: MISIÓN POSIBLE

Carlos Merizalde

René Játiva Espinoza

CMerizalde@conatel.gov.ec

RJativa@conatel.gov.ec

Dirección General de Gestión del FODETEL

fodetel@conatel.gov.ec

Resumen

La incorporación del FODETEL como Dirección en el Orgánico Estructural y Funcional del CONATEL y de la SENATEL ha significado un avance importante en la realización de proyectos de carácter social enmarcados en el Plan de Servicio Universal (PSU). De hecho la Dirección General de Gestión del FODETEL ha conseguido financiar y promover un conjunto no despreciable de iniciativas, cuya implementación se ha iniciado a partir del último trimestre de este año 2004 y que continuará a lo largo del próximo. Existen sin embargo importantes obstáculos por superar para conseguir que el reto de dotar de infraestructura de comunicaciones a todo el universo de 38.578 localidades rurales en nuestro país sea una realidad. Esta es la misión del FODETEL.

Introducción

El 28 de agosto de 2003 se incorpora al Orgánico Estructural y Funcional del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL), la Dirección General de Gestión del FODETEL. Sin embargo, tan solo a inicios del primer trimestre de 2004 asume su rol de gestión técnica, administrativa y financiera en forma real, con la integración de recursos humanos especializados. Centra como su competencia clave de ges-

ción, la elaboración de una cartera de proyectos tendientes a dotar de servicios de telecomunicaciones a las áreas rurales y urbano-marginales que no cuentan con ellos, a través de la implementación de telecentros comunitarios, para brindar en primera fase los servicios de telefonía pública y acceso a Internet. Se prevé de esta manera atender la demanda de estas necesidades básicas e indispensables e incorporar en el uso de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) a toda la sociedad ecuatoriana, apoyando así de una manera fortalecida al desarrollo y transformación tecnológica/cultural acorde al conocimiento integral en un mundo globalizado.

Para fijar el derrotero, y como una tarjeta de presentación efectiva tanto nacional como internacionalmente, el FODETEL elaboró el Proyecto “K”: Programa de acceso a telefonía e Internet para todos en la República del Ecuador, que fue aprobado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, en razón de ser calificado como prioritario por el Gobierno Nacional del Ecuador, pues el mismo se enmarca dentro de sus lineamientos del Plan Plurianual de Gobierno período 2003-2007.

La ejecución de este Proyecto posibilitará un mejor desarrollo socio-económico de las localidades beneficiadas, al integrarlas a los procesos de tecnificación y universalidad de los servicios de telecomunicaciones. La cartera de proyectos del Proyecto K pretende cubrir las 22 provincias del país y las Zonas no Delimitadas, para lo cual las ha segmentado considerando factores como: localización geográfica, población, demanda potencial, accesibilidad, infraestructura disponible, entre otros.

El costo total referencial del Proyecto “K” asciende aproximadamente a USD 602'500.000 (seiscientos dos millones quinientos mil dólares americanos) con los cuales se cubriría el universo de las 38.578 localidades sin servicio en el Ecuador. Para el financiamiento de la primera fase, se requeriría una inversión de USD 50'000.000 (cincuenta millones de dólares americanos), y atendería a 6,924 localidades. La Dirección General de Gestión del FODETEL, consistente con las políticas gubernamentales e institucionales del CONATEL/SENATEL, está buscando los recursos financieros necesarios para el desarrollo de esta primera fase.

Es pertinente mencionar que para que un proyecto de tal envergadura llegue a ejecutarse debe implementarse continua y progresivamente, y que es indispensable la colaboración de los operadores ya establecidos y de nuevos entrantes que atiendan prioritariamente estas zonas marginadas a lo largo del tiempo.

Proyectos en Ejecución

Al momento y contribuyendo al Plan de Servicio Universal (PSU) se encuentran en plena Ejecución los Proyectos: “Reemplazo y ampliación del sistema de monocanales” y “Plan de telefonía rural telecentros sistema satelital”, los cuales beneficiarán a una población de aproximadamente medio millón de ecuatorianos que actualmente no disponen de estos servicios. Estos proyectos son financiados parcialmente con fondos provenientes del Fondo Rural Marginal –FMR – por un valor de USD 3'346.655 (tres millones trescientos cuarenta y seis mil seiscientos cincuenta y cinco dólares americanos). Alrededor del 55% restante del monto requerido para la ejecución del proyecto será financiado con recursos propios de Andinatel S.A. Esta forma de financiamiento es el resultado de un acuerdo interinstitucional, en el cual se llegó a establecer una liquidación económica de mutuo consentimiento entre CONATEL/SENATEL/FODETEL y la Empresa Andinatel S.A., para la ejecución de los mencionados proyectos por parte de la misma, como segmento de la liquidación económica total que se encuentra pendiente en lo relacionado con las obligaciones de aportación por parte de Andinatel S.A. respecto al 4% del FRM y al 1% del FODETEL.

Adicionalmente, y con cargo al mismo FRM, se está implementando proporcionalmente y de acuerdo a la disponibilidad de recursos, el Proyecto Piloto denominado: “Acceso a Internet de banda ancha en centros educativos ubicados en sectores rurales y urbano marginales del país”. Si bien es cierto que este proyecto actualmente se está ejecutando con la colaboración de Andinatel S.A., sería deseable la participación de Pacifictel S.A. pues son precisamente estas dos empresas las que mantienen esta obligación de aporte del FRM (4%).

Como Proyecto Piloto en la dotación de infraestructura de acceso a

través de telecentros, se ha avanzado considerablemente en el subcomponente Telecentros Comunitarios Polivalentes del Proyecto –PRO-MEC-. En este proyecto, el CONAM se desempeña como organismo ejecutor y el CONATEL/SENATEL/FODETEL como agencia de implementación, y se pretende servir a alrededor de un millón doscientos mil habitantes a lo largo y ancho de toda la geografía nacional. Este proyecto está siendo financiado por el Convenio de Préstamo No. 7082-EC suscrito entre la República del Ecuador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF- para lo cual el Estado invertirá USD 4'150.000 (cuatro millones ciento cincuenta mil dólares americanos) correspondientes a aproximadamente el 45% de la inversión total requerida.

El Financiamiento – Misión Posible

Es de permanente acción, la búsqueda del fortalecimiento y la optimización en la utilización de los capitales del FODETEL, cuyo destino exclusivo es el plan de servicio universal, a través de la implementación de programas y proyectos destinados a instaurar o mejorar el acceso a los servicios de telecomunicaciones, en áreas no urbanas del país. Dentro de este contexto, el cumplir con la recuperación de la cartera de valores, pendiente desde hace aproximadamente siete años, y que originó un receso prolongado en la implementación de la cartera de proyectos del FODETEL, es igualmente parte fundamental de su clave de competencia dentro de su gestión general.

La cartera de valores mencionada esta constituida por:

La liquidación económica del FRM (4%).

Aporte del 1% del FODETEL.

En lo referente al FRM(4%); la Dirección General de Gestión del FODETEL, acometió a través de múltiples estrategias, para alcanzar al menos en forma preliminar y circunstancial, un Acuerdo Interinstitucional con Andinatel S.A. para formalizar la liquidación

económica de este fondo, en el período comprendido entre el 29 de diciembre de 1997 hasta el 12 de abril del 2001. Fruto de este Acuerdo se consiguió una recuperación de valores por el monto de USD 3'507.519,78 (tres millones quinientos siete mil quinientos diecinueve con 78/100 dólares americanos) que serán utilizados en la ejecución por parte de la Empresa Andinatel S.A. en los proyectos aprobados por el CONATEL/SENATEL/FODETEL, que se mencionaron en el apartado anterior.

En el aserto de que esta negociación es positiva para la SENATEL y Andinatel S.A., pero sobre todo, para las poblaciones más desatendidas; debe señalarse con claridad que aún está pendiente la depuración total de las cuentas respecto justamente a la liquidación económica del Fondo Rural Marginal (4%); y, del aporte del 1% del FODETEL.

El establecimiento y negociación de cada uno de estos aportes, deberá ceñirse estrictamente a los aspectos legales preestablecidos y que son de dominio de la Contraloría General del Estado y de la Procuraduría General de la Nación; autoridades que sin lugar a dudas se pronunciarán con criterios en los que prevalezca el beneficio nacional sobre los intereses empresariales, en la evidencia que el bien último de estas negociaciones es exclusivamente de rentabilidad social, esto es, la posibilidad de generar e implementar un mayor número de Proyectos de Telecomunicaciones para el desarrollo de las áreas más desposeídas de la nación.

En referencia a la recuperación de valores adeudados por la empresa Pacifictel S.A., a la Dirección General de Gestión del FODETEL, cabe señalar, que las dificultades son similares y aún mayores, a las sostenidas con la empresa Andinatel S.A.; en razón de que Pacifictel S.A., hasta el momento no ha prestado las facilidades administrativas financieras que posibiliten una negociación razonable sin descuido del componente legal, pero sobre todo en salvaguarda de los intereses de la población más desatendida del país. Sin embargo se espera que el proceso de negociación llevado a cabo con Andinatel S.A., sirva como modelo para potenciales negociaciones con Pacifictel S.A., según el criterio del CONATEL.

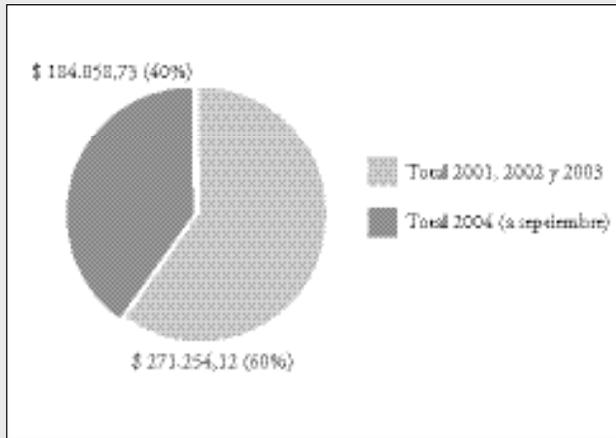


Figura 1: Recaudación del 1% del Fondo Rural Marginal. Note como el 40% del monto recaudado se ha recuperado en el último año.

Respecto al aporte del 1% del FODETEL, la Dirección General de Gestión del FODETEL se ha comprometido en optimizar este proceso de recuperación de valores. Esta misión se ha verificado con un trabajo permanente que involucra visitas personales, contactos vía telefónica y a través de correo electrónico a las diferentes empresas concesionarias de los servicios de Telecomunicaciones, inclusive empresas internacionales que tienen representación en el Ecuador. Estas acciones han permitido un notable incremento en el monto de las recaudaciones de este aporte, y que al momento cuenta con una inversión de USD 500.000 (quinientos mil dólares americanos), y que será utilizado en su momento en uno de los Proyectos de la Cartera de Proyectos que dispone el FODETEL.

Una importante pérdida para la capitalización del Fondo, lo constituyó el pronunciamiento emitido por el señor Procurador General de la Nación en el sentido de que las empresas prestadoras de servicio de valor agregado no están obligadas al pago de este fondo a partir del 12 de agosto de 2003, restando solamente que estas empresas actualicen su pago precisamente hasta esa fecha.

Además en función de alcanzar un mayor control en la recuperación de estos valores se incorporó dentro del procedimiento operativo normal vigente, como un requerimiento indispensable para la renovación de los permisos de concesiones de los servicios de telecomunicaciones, la presentación del “Formulario de Recaudación Trimestral del Aporte del 1% para el FODETEL”, en el que conste su pago actualizado.

A pesar de todos estos esfuerzos, los requerimientos rurales son importantes y la dotación de infraestructura de acceso requiere de ingentes recursos que hace necesario la ampliación no solo del grupo de empresas que contribuyan a la capitalización del Fondo, sino también de políticas que favorezcan la inversión no solo de los operadores de servicios de telecomunicación ya establecidos, sino de nuevos entrantes en el área rural.

La infraestructura de Telecomunicaciones y el desarrollo humano

Como parte de CONATEL/SENATEL creemos que el FODETEL puede y debe contribuir al crecimiento y desarrollo humano, con la realización de su Cartera de Proyectos de Telecomunicaciones, lo cual redundará en generación de empleo, en la superación de barreras que impidan la integración nacional y facilitará la gestión del Estado.

La implementación de estos proyectos contribuirá también a una mayor seguridad ciudadana, y coadyuvará al fomento de la productividad en un marco mundial que exige el desarrollo de competencias regionales e internacionales de alta calidad. Aun más, estos proyectos apoyarán sin lugar a dudas la implantación de proyectos de tele-salud, tele-educación, promoción turística entre otros.

Adicionalmente, y como lo muestra un estudio realizado en las áreas rurales del Perú ^[1], las familias que habitan las localidades beneficiadas con los servicios de telecomunicaciones a ser proporcionados en los telecentros ven inmediatamente favorecida su economía, al poder realizar actividades vía telefónica que antes les consumían ingentes recursos de tiempo e involucraban por ejemplo significativos gastos de transportación.

¿Es necesario el subsidio?

Se ha comentado en los apartados anteriores, la práctica utilizada por la Dirección General de Gestión del FODETEL de otorgar una subvención para el desarrollo de proyectos para la provisión de infraestructura de acceso a servicios de telecomunicaciones en áreas rurales y urbano-marginales. Es menester mencionar, sin embargo, que la subvención es un mecanismo de promoción que tiene por finalidad exclusiva financiar la parte no rentable de este tipo de proyectos de desarrollo. Esto puede parecer en primera instancia extraño, pero si se considera la evolución histórica de las telecomunicaciones en nuestro país, está claro que es una práctica común de las empresas de telecomunicaciones concentrarse en las áreas urbanas con mayor capacidad de pago, lo cual ha relegado a prácticamente la tercera parte de la población nacional, que a la fecha no dispone de servicios de telecomunicación.

En efecto, la práctica de pedir contribuciones a operadores y proveedores de servicios de telecomunicaciones para financiar proyectos en el área rural es una práctica mundial que se concreta de país a país en muy variadas formas [2] y que constituye parte de lo que se conoce como *servicio universal*. Así, se habla del Fondo Nacional para el Servicio Universal en Venezuela, del Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (FITEL) en el Perú, entre otras experiencias latinoamericanas.

El requerimiento de subsidio se hace patente, si consideramos que las áreas rurales en general se conforman de localidades de baja concentración poblacional y difícil acceso, y que debido a su alta marginalidad en muchos casos los ingresos se encuentran muy por debajo de la media. Así por ejemplo un estudio de hace algunos años efectuado en Surinam [3] indica que los usuarios de ingresos bajos, en este caso ingresos medios menores a USD 444 (cuatrocientos cuarenta y cuatro dólares americanos), utilizaban hasta un 3% de su ingreso para el pago de servicios de telecomunicaciones. Se convierte así, el ingreso en una importante barrera a la incorporación de estos grupos, en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. Si recordamos que para el año 2004, el quintil más pobre de la población ecuatoriana obtuvo tan solo el 2,4% del ingreso mientras que el quintil más rico se

quedó con el 59,8% [4], que el salario medio mensual en nuestro país apenas se encuentra alrededor de los \$150 (ciento cincuenta dólares americanos), y que la mayor parte de localidades rurales apenas cuentan con poblaciones concentradas menores a 500, se entiende el porqué desde el punto de vista de las potenciales empresas de servicios de telecomunicaciones hablamos de una parte no rentable del proyecto.

Al momento los modelos de negocios elaborados por la Dirección General de Gestión del FODETEL han servido bastante bien para cuantificar en forma aproximada, el monto a ser financiado por el gobierno y el que debería ser financiado por el proveedor de servicios que se encargaría de la implementación de los mismos. Sin embargo, cabe recalcar que estos modelos están siendo perfeccionados en la búsqueda proactiva de nuevos escenarios que consigan el efecto deseado de dotar con estos servicios a todas y cada una de las localidades que conforman el mapa de nuestro país.

Los modelos de negocios manejados por el FODETEL muestran la necesidad del subsidio, y hacen indispensable la contribución por parte de los proveedores de servicios de telecomunicaciones ya establecidos. Sin embargo, los mecanismos para su recuperación y distribución están siendo revisados permanentemente, así como el monto más adecuado del mismo. Los Proyectos Piloto que hemos comentado en apartados anteriores dotarán de información valiosa que permitirá incorporar nuevos elementos a los nuevos planes de negocios que respalden los proyectos subsiguientes.

Conclusiones

La dotación de infraestructura de acceso a servicios de telecomunicaciones en las áreas rurales y urbano-marginales de nuestro país es una tarea que requiere ingentes recursos de inversión y se tornará en una misión posible en la medida en que los proveedores de servicios de telecomunicación ya establecidos, así como los nuevos entrantes tomen conciencia de su responsabilidad y cumplan con las leyes en materia de contribución.

No se puede descartar de ninguna manera un esquema de trabajo más proactivo por parte de los organismos de regulación, en la búsqueda de modelos más atractivos para potenciales inversionistas, en la explotación de estas zonas. Un elemento que está estudiándose más meticulosamente concierne, por ejemplo, al tema de la migración que ha introducido nuevos comportamientos en un grupo considerable de usuarios potenciales en el área rural.

Reconocimiento

A todos quienes conforman la Dirección General de Gestión del FODETEL, y que con su trabajo reducen la brecha que divide a los ecuatorianos. Un especial reconocimiento a Giovanni Aguilar, Johan Garzón y Alfonso Mancero por su valiosa colaboración en la revisión de este artículo.

Referencias

1. Telefonía Pública en Áreas Rurales: Identificación y Cuantificación de los Beneficios Privados y Sociales”; Virgilio Galdo Caveros – CIES – Consorcio de Investigación Económica y Social; Lima – Perú, 2001.
2. Telecentros para el Desarrollo Socioeconómico y Rural en América Latina y el Caribe”; Francisco J. Proenza, Roberto Bastidas-Buch, y Guillermo Montero – UIT – Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones; Washington – Estados Unidos de América, 2001.
3. Basic Rural Community Telecentres (Type-0 Telecentres)”; Universidad Nacional del Nordeste – Grupo de Investigación en Telecomunicaciones Rurales (GTR-UNNE); Argentina, agosto, 1999.
4. La Vulnerabilidad de la Economía Ecuatoriana”; Rafael Correa; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Quito – Ecuador, 2004.
5. www.conatel.gov.ec

La Comisión Nacional de Conectividad

Los principales antecedentes de la Comisión de Conectividad son: el compromiso establecido entre los jefes de gobierno, en el marco de la III Cumbre de la Américas realizado en el 2001 en Québec, para encaminar sus esfuerzos, individual y colectivamente, hacia la ampliación del acceso al conocimiento global y la integración plena de la sociedad del conocimiento; el mandato constitucional del Art. 80, que dispone que el estado fomentará la ciencia y la tecnología, especialmente en los niveles educativos, dirigidos a mejorar la productividad y satisfacer las necesidades básicas de la población; la necesidad de establecer una comisión para dirigir la agenda nacional de conectividad, donde se incluyan los planes estratégicos para las distintas áreas de interés nacional; la decisión de adoptar como política de Estado la difusión del Internet, recogida en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones; y, la declaración de que el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones es un política de Estado, recogida en la resolución 379-17 del CONATEL-2000.¹⁷

Desde esta perspectiva se crea la Comisión Nacional de Conectividad, con el propósito de dirigir la Agenda Nacional de Conectividad, fundamentalmente desde el rol de asesoramiento y diseño de los planes y programas en materia de conectividad, lo cual ha de incluir los planes estratégicos para las distintas áreas de interés nacional.

Cabe señalar, que desde las competencias o funciones que se le atribuye a esta Comisión, es fácilmente deducible que carece de la autoridad para decidir, si los planes y programas que conforman la Agenda Nacional de Conectividad pasarán de propuestas a políticas públicas que efectivamente se implementarán, pues esta capacidad le corresponde por mandato legal al CONATEL y depende en buena medida de la voluntad del Poder Ejecutivo y más concretamente del Presidente de la República.

A continuación se enumeran las funciones de la Comisión Nacional de Conectividad, contempladas en el Art. 1 del Decreto Presidencial 1781:

¹⁷ Ver las consideraciones previas que se incorporan en el Decreto Presidencial 1781, por el cual se conforma la Comisión Nacional de Conectividad.

- a) Asesorar al Presidente de la República en el diagnóstico de las necesidades de sistemas y redes de comunicación para la definición, coordinación y difusión de planes y programas del Gobierno Nacional en materia de conectividad.
- b) Diseñar planes y programas que garanticen el acceso y la implantación de nuevas tecnologías de la información.
- c) Fomentar y proponer una agenda nacional de conectividad que contenga políticas, planes y programas para el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y comunicación en las áreas de educación, salud, medio ambiente, comercio, industria, turismo, seguridad y gobernabilidad.
- d) Coordinar la agenda nacional de conectividad.

Respecto de la integración de esta comisión el Decreto presidencial 1781, señala que estarán el Presidente del CONATEL, quien la presidirá; los ministros o sus delegados de Educación, Salud, Agricultura, Comercio Exterior, Industrias y Pesca, Turismo, Ambiente, Defensa nacional, Economía y Finanzas; y, el Presidente del CONAM.

Cabe señalar que hasta la presente fecha, la Comisión de Conectividad no ha logrado insertarse en la estructura orgánica funcional de los organismos que gestionan políticas públicas de TIC, y aunque funciona en las oficinas de la SENATEL y canaliza sus actuaciones administrativas a través de ella, en estricto sentido no pertenece legalmente a esta institución ni tampoco a la Presidencia de la República. Es decir, que su ubicación en la estructura de los organismos que gestionan políticas públicas de telecomunicaciones es todavía indefinida.

Capítulo II

Fuentes de financiamiento y recursos de las instituciones encargadas de la gestión pública de las políticas de TIC

La regla general: no inversión pública directa

En este capítulo nos proponemos describir la dinámica de gestión financiera que realizan las instituciones encargadas de gestionar las políticas públicas de telecomunicaciones.

Desde esta perspectiva es preciso señalar, que el modelo de gestión de los recursos financieros en materia de telecomunicaciones excluye, como norma general, la figura de la inversión pública directa en servicios de telecomunicaciones, y este rol ha sido transferido a las operadoras que obtienen la concesión del Estado para ofertar servicios de telecomunicaciones. Así pues, la inversión directa que puede imputarse al Estado se canaliza principalmente a través de las dos operadoras de telefonía fija, Andinatel y Pacifictel, cuyo capital accionario pertenece al Fondo de Solidaridad, pero que operan bajo la figura de sociedades anónimas, es decir bajo la figura de empresas de derecho privado, que ofertan sus servicios en base a las reglas y condiciones del mercado.

Teniendo estos elementos presentes señalamos que, en términos generales, el art. 37 de la Ley de Telecomunicaciones señala, respecto de los presupuestos financieros de las instituciones encargadas de la gestión de las políticas de telecomunicaciones, lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes generales o especiales, los presupuestos del CONATEL, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones se financiarán con

los recursos provenientes de la aplicación de las tasas y tarifas por el uso de frecuencias radioeléctricas, así como con los siguientes ingresos:

- a) Las herencias, legados, donaciones o transferencias bajo cualquier título que reciban.
- b) Los demás fondos, bienes o recursos que le puedan ser asignados en virtud de las leyes y reglamentos aplicables; y,
- c) Los intereses, beneficios y rendimientos resultantes de la gestión de sus propios fondos.”

Así mismo, en términos generales, cabe anotar que los recursos, que por los conceptos antes señalados perciben el CONATEL, SENATEL y la SUPTEL, son canalizados para cubrir los costos administrativos y operativos de su desempeño institucional.

Por otra parte, aunque la regla general de gestión financiera implica no transferir fondos públicos de forma directa para la ejecución proyectos cuyo fin sea proveer de servicios de telecomunicaciones, esta regla experimenta una variación cuando se trata del Fondo Para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Áreas Rurales y Urbano Marginales –FODETEL–.

En este caso los recursos del FODETEL, que son recursos públicos, son transferidos bajo la figura de subsidio a las operadoras privadas con el fin de estimular su inversión en materia de telecomunicaciones exclusivamente para las zonas rurales y urbano marginales, pues dada la dispersión y bajo tráfico que caracterizan a estas zonas se las considera no rentables para las operadoras privadas. Por tanto, se considera necesario para proveer de cobertura de servicios de telecomunicaciones a las zonas urbano marginales y estimular económicamente la participación de las operadoras privadas.

Con estas premisas presentamos a continuación una descripción de la gestión de recursos del FODETEL, que ha sido elaborada en base su informe de labores presentado en noviembre de 2004¹⁸.

18 Dirección General de Gestión del Fondo Para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Áreas Rurales y Urbano Marginales FODETEL. Informe de Labores Año 2004, Quito.

Recaudación del 4% para el Fondo Rural Marginal

El 30 de agosto de 1995 se reforma el Art. 20 de la Ley Especial de Telecomunicaciones para establecer que las compañías resultantes de la escisión de Emetel, esto es Andinatel S.A. y Pacifictel S.A.¹⁹, establecerán anualmente un fondo de hasta 4% de las utilidades netas, que será empleado exclusivamente para subsidiar la parte no rentable de proyectos de desarrollo rural de las telecomunicaciones.

A consecuencia de esta disposición legal en la cláusula catorce del Contrato de Concesión Senatel y Andinatel S.A., del 29 de diciembre de 1997, se establece la obligación de servicio universal y se acuerda constituir un fideicomiso, en el que se fija la obligación del aporte anual del 4% de las utilidades netas para el financiamiento de proyectos de telecomunicaciones en las áreas rurales y urbano marginales del país.

Posteriormente en el Convenio de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones-Andinatel S.A. y Pacifictel S.A. del 11 de Octubre del 2001, para la Ejecución de Programas y Proyectos del Fondo Rural Marginal, en su cláusula cuarta, numeral 4.1 se declara que los valores establecidos en la cláusula catorce del Contrato de Concesión, destinados al *Fondo Rural Marginal*, corresponden a los ejercicios económicos por los años 1997, 1998, 1999, 2000, y 2001, este último año cortado el 12 de abril.

Sin embargo, de la aparente claridad de la ley y los convenios citados se produjeron conflictos de orden legal y financieros que impidieron liquidar y cobrar oportunamente estas obligaciones a las empresas operadoras. Frente a esta situación en el año 2004 se desplegaron intensas actividades destinadas a recuperar la cartera de valores por cobrar a Andinatel S.A. y Pacifictel S.A.

Así en el proceso de negociación con la empresa Andinatel S.A. el 19 de Agosto del 2004 se llegó a obtener un acuerdo, contenido en el oficio PEJ-04 N° 2041922, en el cual el Presidente Ejecutivo de Andinatel S.A. reitera su aceptación de obligación económica del monto establecido por

19 Cabe anotar que Emetel S.A. se escindió, mediante escritura pública otorgada ante el notario Décimo Séptimo del cantón Quito, el 26 de septiembre de 1997, en las Sociedades Anónimas Andinatel S.A. y Pacifictel S.A.

un valor de USD 3,507,519.78 (tres millones quinientos siete mil quinientos diecinueve con 78/100 dólares americanos), los mismos que serán utilizados en la ejecución de los proyectos ya aprobados por el CONATEL/SENATEL/FODETEL; ratificando la posición de suscribir un acuerdo interinstitucional para formalizar la liquidación económica en referencia; y, fundamentalmente su objetivo de utilización.

En cuanto a la Empresa Operadora Pacifictel S.A. cabe señalar que está avanzado el proceso de negociaciones para liquidar y recaudar los valores adeudados, para lo cual se ha optado por tomar de referente el modelo de negociaciones implementado con Andinatel S.A.

Los recursos recuperados en la negociación con la empresa Andinatel S.A. serán destinados a la ejecución de dos proyectos que se detallan a continuación:

- Proyecto Plan de Telefonía Rural de Telecentros- Sistema Satelital, presentado por Andinatel S.A., y que comprende la instalación de 72 telecentros comunitarios polivalentes, instalados en 72 localidades rurales cuya población objetivo es de 500.000 habitantes dispersos en 12 provincias del área de concesión de Andinatel, esto es: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Sucumbíos, Pastaza, Napo y Orellana.
- Proyecto de Reemplazo y Ampliación de Sistemas Monocanales, presentado por Andinatel S.A., y que comprende la instalación de 128 monocanales en localidades que no tienen telefonía pública y reemplazo de 72 monocanales obsoletos y en mal funcionamiento en otras localidades. Los monocanales serán ubicados en 128 localidades diferentes a las establecidas en el Proyecto de Telecentros, con una población objetivo de aproximadamente 500.000 habitantes dispersos en 12 provincias del área de concesión de Andinatel, esto es: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Sucumbíos, Pastaza, Napo y Orellana.

Como se nota en la descripción de los proyectos, éstos han sido propuestos por Andinatel S.A. y consecuentemente serán ejecutados por la misma empresa, lo que implica, en estricto sentido, que los valores recaudados en

concepto del 4% por el FODETEL serán transferidos vía subsidio nuevamente a Andinatel S.A. para que ejecute los proyectos propuestos, como lo muestra el siguiente cuadro:

Informe recaudación 4% ANDINATEL S. A. a favor de CONATEL / SENATEL / FODETEL	
Valor según acuerdo entre las partes =	USD \$ 3'507.519.78
Proyectos a ejecutarse	
“Reemplazo y ampliación del sistema de monocanales” =	USD \$ 338,623.00
“Plan de telefonía rural telecentros sistema satelital” =	USD \$ 3,008,032.00
Suman:	USD \$ 3,346,655.00
Saldo:	USD \$ 160,864,78 (*)
(*) Disponibilidad financiera:	
• Para implementar el proyecto.- “Acceso a Internet en banda ancha en centros educativos de los sectores rurales y urbano marginales de la Provincia de Pichincha”.	
• Observación.- Es importante señalar que la presente disponibilidad financiera responde a un corte de cálculo según liquidación económica del FRM al 31 de julio de 2004, sin afectar su posterior proceso de incremento efectivo por efecto del rendimiento financiero correspondiente a su vigencia en el tiempo.	

Recaudación del Aporte del 1% para FODETEL

El Art. 47 del Reglamento para otorgar concesiones de los servicios de telecomunicaciones, aprobado mediante la Resolución No.469-19-CONATEL-2001, y en vigencia desde el 24 de diciembre de 2001, ordena que:

“Todos los prestadores de servicios de telecomunicaciones, aportarán una contribución anual sobre sus ingresos. Esta contribución, se fija en el uno

por ciento (1%) de los ingresos totales facturados y percibidos por los prestadores de servicios de telecomunicaciones del año inmediato anterior. La recaudación se realizará en forma trimestral y su liquidación se efectuará al final del ejercicio económico”.

Estos recursos que deben recaudarse trimestralmente como dispone el Art. 13 del Reglamento del Fondo Para el Desarrollo de las Telecomunicaciones²⁰ debían ser pagados por los proveedores de servicios de telecomunicaciones y operadores de redes públicas, titulares de concesiones, autorizaciones y permisos, así como por los operadores o prestadores de servicios de telecomunicaciones y operadores de redes públicas, titulares de concesiones, autorizaciones y permisos de telecomunicaciones en el país, conforme lo establece el Reglamento para otorgar concesiones de los servicios de telecomunicaciones que se brindan en régimen de libre competencia.

Sin embargo el 12 de agosto de 2003, el Procurador del Estado se pronunció señalando, que no le corresponde pagar este porcentaje a las empresas operadoras de servicios de valor agregado, lo cual tiene el efecto de disminuir la capitalización de recursos que por este concepto percibía el FODETEL. Cabe señalar que, entre las empresas que se beneficiaron de este pronunciamiento, se encuentran las oferentes más consolidadas telefonía celular en el país, esto es Otecel S.A. y Conecel S.A.

A pesar de esta situación y como lo muestra la tabla siguiente, los esfuerzos de FODETEL para cobrar estas obligaciones marcan un notorio incremento en los valores recuperados para el año 2004.

20 Reglamento del fondo para el desarrollo de las telecomunicaciones en áreas rurales y urbano marginales

“Art. 13. La liquidación y recaudación de los aportes provenientes de las empresas operadoras de telecomunicaciones se realizará trimestralmente, dentro de los primeros quince días siguientes a la terminación de cada trimestre del año calendario y se calculará sobre la base de los ingresos totales facturados y percibidos.

“Sin perjuicio del cobro del porcentaje previsto en el artículo 49 del Reglamento para otorgar concesiones de los servicios de telecomunicaciones que se brindan en régimen de libre competencia, en todos los contratos de concesión, permisos y licencias para la prestación de servicios de telecomunicaciones que otorgue la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, se incluirá la obligación de cancelar trimestralmente los valores correspondientes al FODETEL.”

Años	Valores
2001	658.53
2002	67,702.83
2003	202,892.74
Total al 31-12-03	271,254.10
2004 (al 30 de sep)	184,058.73
Total recaudado al 30-09-04	455,312.83

Otros ingresos del FODATEL

Bajo este título se contemplan los recursos que en el marco del Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico, de Telecomunicaciones y Servicios Rurales- PROMEC-, se canalizarán a través del FODETEL para convocar a una licitación dirigida a operadoras nacionales e internacionales con el objetivo de instalar telecentros comunitarios polivalentes en zonas rurales del país. Como en los otros casos se trata de canalizar, vía subsidio a las empresas privadas de telecomunicaciones, recursos económicos para estimular la participación de estas empresas a fin de hacer disponibles los servicios de telefonía e Internet a algunas zonas rurales del país.

El monto de los recursos que se canalizarán para este proyecto de telecentros comunitarios polivalentes es de \$ 4'420.000 y provienen de un préstamo internacional otorgado por el Banco Mundial.

Cabe anotar que el capítulo V de este diagnóstico se ocupa de hacer un análisis pormenorizado de este proyecto, a modo de estudio de caso.

Proyectos financiados con recursos del FODETEL

A continuación se presenta una breve descripción de los proyectos que a partir del 2003 financia el FODETEL, vía subsidio, a las operadoras que los ejecutan, sin incluir aquellos que ya han sido descritos anteriormente ni aquellos que eventualmente podrían concretarse.

Proyecto Piloto de telecentros comunitarios polivalentes en centros municipales del cantón Guayaquil presentado por Pacifictel

Objetivo: Instalación de 5 telecentros comunitarios polivalentes con acceso a Internet y otros servicios como alquiler de equipos de cómputo, digitalización de documentos, impresión y copiado de documentos, para brindar a los habitantes de los sectores urbano marginales del cantón Guayaquil durante un período de cinco años.

Financiamiento

Tipo de financiamiento	Monto en US\$	Notas
Presupuesto nacional	-	
Organismos nacionales	-	
Organismos internacionales	-	
Gobiernos extranjeros	-	
Con autogestión	112.350	Fondo Rural Marginal
Total (US\$)	112.350	
Total aporte Gobierno Central (US\$)	112.350	A través del Fondo Rural Marginal

Financiamiento de US \$ 112.350 para el proyecto que tiene una vida útil de 5 años.

Proyecto Piloto de telecentros comunitarios polivalentes en la Provincia Insular de Galápagos presentado por Pacifictel

Objetivo: Instalación de 3 telecentros comunitarios polivalentes y 8 cabinas públicas de acceso a Internet en la Provincia Insular de Galápagos, que pretenden brindar a los pobladores y turistas de las diferentes localidades de la provincia servicios de alquiler de computadoras, acceso a Internet, digitalización de documentos, impresión y copiado de documentos.

Financiamiento

Tipo de financiamiento	Monto en US\$	Notas
Presupuesto nacional	-	
Organismos nacionales	-	
Organismos internacionales	-	
Gobiernos extranjeros	-	
Con autogestión	326.248	Fondo Rural Marginal
Total (US\$)	326.248	
Total aporte Gobierno Central (US\$)	326.248	A través del Fondo Rural Marginal

Financiamiento de US \$ 326.248 para el proyecto que tiene una vida útil de 5 años.

Capítulo III

Marco jurídico de las políticas públicas de TIC

El propósito de este capítulo es caracterizar el marco jurídico que opera en el Ecuador respecto de las políticas públicas de TIC, para entender su orientación política-jurídica. En ese sentido, este capítulo no recoge un análisis pormenorizado de la legislación operante, lo cual no sería viable para la extensión y recursos que condicionan este diagnóstico pues, existe una gran cantidad de instrumentos jurídicos vigentes que de forma directa o indirecta condicionan las pautas de conducta jurídica para la formulación e implementación de estas políticas.

Para ilustrar este último punto es preciso señalar que existen al menos cinco leyes, diez instrumentos o acuerdos internacionales, treinta y un reglamentos, y un sin número de decretos ejecutivos y resoluciones del CONATEL, que tienen fuerza jurídica vinculante, y por lo tanto afectan directa o indirectamente las condiciones en que eventualmente pueden ejecutarse las políticas públicas de TIC.

A continuación ofrecemos un listado de los principales instrumentos jurídicos vigentes que regulan el sector de las telecomunicaciones.

Leyes

- Constitución Política del Ecuador.
- Ley Especial de Telecomunicaciones.
- Ley de Radiodifusión y Televisión.
- Ley de Comercio Electrónico.

- Ley de Creación del Fondo de Solidaridad.

Convenios internacionales

- Convenio Internacional de Telecomunicaciones (Ginebra 1951).
- Convenio Internacional de Telecomunicaciones (Nairobi-Kenia 1998).
- Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (1995).
- Constitución de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite “INTELSAT” (1972).
- Acuerdo Operativo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite “INTELSAT” (1972).
- Convenio Constitutivo de Acción de Sistemas Informativos Nacionales (1990).
- Acuerdo Relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (2002).
- Acuerdo Constitutivo de la Organización Andina de Telecomunicaciones por Satélite OATS (1990).
- Normas que regulan el proceso de integración y liberalización del Comercio de Servicios de Telecomunicaciones en la Comunidad Andina (1999).
- Convención Interamericana sobre Radiocomunicaciones (1951)

Reglamentos

- Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones.
- Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión.
- Reglamento a la Ley de Creación del Fondo de Solidaridad.
- Reglamento de Radiocomunicaciones.
- Reglamento para la acreditación, registro y regulación de entidades habilitadas para prestar servicios de certificación de información y servicios relacionados.
- Reglamento Especial para determinar la calidad de las empresas relacionadas.
- Reglamento de Interconexión.

- Reglamento para la provisión del segmento espacial de sistemas de satélites geoestacionarios.
- Reglamento para la explotación de servicios de telecomunicaciones fijo y móvil por satélites no geoestacionarios que se prestan directamente a usuarios finales a través de sistemas globales.
- Reglamento para la homologación de equipos terminales de telecomunicaciones.
- Reglamento de control de servicios de telecomunicaciones para el año 2000.
- Reglamento para la provisión de servicios portadores.
- Reglamento del régimen de contrataciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones.
- Reglamento sustitutivo para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de Telecomunicaciones.
- Reglamento del FODETEL
- Reglamento de ejecución de proyectos y contratación de servicios de FODETEL.
- Reglamento para otorgar concesiones de los servicios de telecomunicaciones.
- Reglamento técnico para los abonados al servicio telefónico de Pacifictel S.A.
- Reglamento del servicio de telefonía pública.
- Reglamento para clientes del servicio final de telefonía fija de Pacifictel S.A.
- Reglamento para el servicio de telefonía móvil celular.
- Reglamento para la prestación del servicio móvil avanzado.
- Reglamento para la instalación, operación y prestación de servicios de sistemas de buscapersonas.
- Reglamento para la prestación de servicios de valor agregado.
- Reglamento para el otorgamiento de títulos habilitantes para la operación de redes privadas.
- Reglamento relativo a la propiedad de los equipos y control de la inversión extranjera en las concesiones para los servicios de radiodifusión y televisión.
- Reglamento para el servicio de banda ciudadana.
- Reglamento de sistemas de audio y video por suscripción.

- Reglamento de aplicación para la incorporación de los canales de televisión abiertos al público, en los sistemas de televisión por cable del país.
- Reglamento para el servicio de radioaficionados.
- Reglamento de derechos por concesión y tarifas para uso de frecuencias del espectro radioeléctrico.

Otros instrumentos jurídicos

- Resolución que promulga el Plan Nacional de Frecuencias.
- Resolución sobre el Registro Público de Telecomunicaciones.
- Decreto Ejecutivo que establece el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control de la Superintendencia de Telecomunicaciones.
- Decreto Ejecutivo para la Conformación de la Comisión Nacional de Conectividad.
- Resolución sobre las políticas para la subasta pública para el otorgamiento del servicio final de telefonía fija local y el servicio de telefonía pública a través de su propia infraestructura y servicios portadores.
- Resolución que incluye el servicio de telefonía pública en la categoría de servicios públicos.
- Manual de procedimiento de notificación de interrupciones aplicable a las empresas operadoras de telefonía fija.
- Resolución de inicio al proceso público competitivo de adjudicación de frecuencias y títulos habilitantes para la prestación de los servicios de telecomunicaciones móviles.
- Resolución para aplicar el estándar FCC, que regula las antenas de estaciones de base de telefonía móvil.
- Resolución sobre centros de acceso a Internet y ciber cafés.
- Resolución que suspende las autorizaciones para la concesión de frecuencias o canales en las bandas AM, FM, VHF, UHF, para los servicios de radiodifusión sonora o radiodifusión de televisión en todo el territorio nacional.
- Resolución de tarifa máxima para el uso del servicio telefónico que se origina en una red de telefonía pública y tiene como destino un abonado de la red de telefonía celular.

- Resolución de tarifas máximas para los servicios empresariales locales y nacionales, adicionales y suplementarios para las operadoras de telefonía fija que tengan contrato de concesión suscrito con la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, en moneda nacional, sucre, aplicando las tarifas propuestas por Andinatel S.A.
- Resolución de tarifas máximas para los servicios de telefonía local, regional, nacional e internacional, telefonía pública local, nacional, regional, internacional y a celular.
- Resolución que aprueba la operación del telepuerto de Otecel S.A. y los techos tarifarios para el servicio de telefonía móvil celular internacional para las operadoras del sistema STMC.
- Resolución sobre las tarifas máximas iniciales para los servicios suplementarios.
- Resolución sobre el valor de la concesión de la frecuencia para sistemas y servicios comunales.
- Resolución sobre el derecho de registro de infraestructura principal para la red de los concesionarios de servicios portadores.
- Resolución para la actualización, aprobación y expedición de los valores de tarifas por concesión y utilización de frecuencias, canales y otros servicios de radiodifusión y televisión.
- Resolución sobre la contribución a favor de la Superintendencia de Telecomunicaciones.
- Norma técnica de medición y registro para operadores que cuenten con centrales telefónicas y teléfonos públicos cuya tecnología no permita la aplicación inmediata de la facturación por tiempo efectivo de uso.
- Plan técnico fundamental de numeración.
- Reglamento y norma técnica para los sistemas troncalizados.
- Resolución para que los contratos de sistemas troncalizados puedan ser renovados o readecuados para proveer servicios de despacho de voz únicamente posibilitando interconexión a otras redes públicas de telecomunicaciones.
- Norma técnica para el servicio de televisión analógica y plan de distribución de canales.
- Norma técnica reglamentaria para radiodifusión en frecuencia modulada analógica.

- Reglamento y norma técnica para los sistemas comunales de explotación.
- Norma para la implementación y operación de sistemas de espectro ensanchado.

Precisiones conceptuales

Sobre las confusiones frecuentes entre las nociones de política pública de TIC y leyes sobre TIC.²¹

Frecuentemente se usa la expresión “Regulaciones de TIC” como si tuviera el mismo significado que “Políticas Públicas de TIC”. Con base en esta confusión existe la creencia generalizada que la lucha por la incidencia en políticas públicas de TIC implica en todos los casos una lucha por mejorar la legislación en esta materia, lo cual no es aplicable a todos los casos.

Partamos de recordar, que las políticas públicas se mueven en el territorio del *ser* es decir en el campo de lo que sucede en la realidad, por eso las decisiones de política pública son concretas y afectan directamente a las personas; en cambio las leyes de mueven en el territorio del *deber ser*, es decir intentan controlar las conductas de las personas y las instituciones para que se comporte de una determinada manera. Por eso la ley se expresa en prohibiciones, mandatos y autorizaciones.

En la realidad, muchas disposiciones de la ley no se cumplen o se cumplen parcialmente, y de hecho, el propio sistema legal sabe que habrá incumplimientos y por eso ha creado los procesos e instancias judiciales (juicios y jueces), para sancionar a las personas que no se han comportado de acuerdo al *deber ser* enunciado en la ley; en cambio en el territorio de las políticas públicas el acceso o restricción reales a los bienes y servicios materia del asunto público, dependen en general de la disponibilidad real de recursos públicos, la capacidad y oportunidad real de ofertarlos y la voluntad política de hacerlo, y como ya se ha planteado, esto frecuentemente depende de un complejo juego de fuerzas e intereses de los actores involucrados.

²¹ Este acápite fue desarrollado tomando las nociones conceptuales trabajadas por Romel Jurado, en el Manual de Políticas Públicas y Regulaciones de TIC, Fundación Chasquinet, Quito, 2004.

Por otra parte, se cree que para que una política pública pueda realizarse es indispensable que haya una ley que lo permita, lo mande o lo autorice. Esta creencia es solo parcialmente cierta.

En efecto en ciertas ocasiones los mandatos legales obligan a los decisores públicos a implementar políticas públicas, sobre determinados asuntos considerados de interés general como por ejemplo el derecho constitucional a la salud o a la educación y la creación jurídica de los sistemas nacionales de salud y educación obligan a los *decisores* públicos a definir las políticas y a asignar los recursos para los planes, programas y proyectos de salud o educación. Entonces se concluye, apresuradamente, que si no fuera porque existe el derecho a la salud o a la educación no existirían políticas públicas en estas materias.

La realidad es que en ciertas ocasiones las políticas públicas son la respuesta concreta que el Estado utiliza para hacer efectivo en el terreno de los hechos un derecho u obligación establecida en la ley, pero en otras ocasiones las políticas públicas responden a las demandas, necesidades o problemas de determinados actores que no pueden procesarse de forma privada.

Usemos un ejemplo: en muchos países de América Latina, durante la década de los años noventa y aún ahora, no se ha reconocido el derecho de las personas a acceder a las nuevas tecnologías de la comunicación; es decir, no existe ninguna ley que obligue a los *decisores* públicos a destinar recursos del Estado para que las personas accedan y usen las TIC por ser ese su derecho; sin embargo, dado que la capacidad económica de competir se sustenta actualmente en el uso de estas tecnologías, muchos países de la región, empujados principalmente por actores privados, empezaron a estructurar políticas públicas para que las empresas y las personas que trabajan en ellas adquieran tecnología y la usen en sus procesos productivos, así como para ampliar las redes telefónicas que eran necesarias para tener conectividad a la Internet; así mismo se realizaron inversiones y se dictaron directrices en el sector educativo para que los futuros trabajadores adquieran esas destrezas.

Como se ve en este ejemplo, la realización de las políticas públicas no requirió de una ley sino que respondió a los intereses de determinados actores que lograron persuadir al decisor público que era necesario invertir los recursos del Estado para mejorar la capacidad competitiva de las empresas locales.

En otras ocasiones las presiones e intereses de los actores involucrados pueden generar incluso políticas públicas contrarias a los mandatos legales. Usemos un ejemplo real: en el Ecuador, hace cuatro años, un banco privado de enorme tamaño declaró que no podía devolver los depósitos de sus clientes. Este problema que en principio era un asunto entre privados (los dueños del banco y sus depositantes) afectó a más de 200.000 personas y a muchos otros bancos que tenía negocios financieros con el primero. Entonces, el banco quebrado pidió y consiguió del gobierno que asumiera la responsabilidad de cobrar las deudas del banco en quiebra y que pagará los depósitos a los clientes perjudicados.

En este país existe la prohibición legal de usar recursos públicos para cumplir obligaciones económicas de las personas particulares; sin embargo, el decisor público, que fue el Presidente de la República, argumento que de no realizar el *salvataje* a este banco se produciría un colapso financiero en toda la economía nacional, convirtiendo así un asunto entre privados en un asunto público a pesar de la prohibición legal.

De las aclaraciones que hemos planteado podemos sacar ciertas conclusiones o pautas respecto de la relación entre las políticas públicas y las regulaciones.

- Las leyes y regulaciones en general y específicamente en materia de TIC norman las condiciones en que los bienes y servicios públicos y privados son ofertados y usados por las personas.
- Las leyes y regulaciones, por regla general, condicionan la actuación de los actores públicos, sociales y empresariales al momento de formular e implementar sus propuestas de políticas públicas, en tanto constituyen límites para evitar el uso abusivo y/o arbitrario del poder y los recursos públicos. Es decir que en teoría no se pueden realizar políticas públicas que sean contrarias a la ley; sin embargo sabemos que en la realidad esto sí puede suceder.
- A veces las políticas públicas son la forma en que los decisores públicos hacen efectivo un mandato legal, pero también es posible implementar políticas públicas que no respondan a un conjunto de disposiciones legales sino a las demandas, necesidades, problemas, intereses o

expectativas de los diferentes actores políticos, económicos y sociales que intervienen.

- En ciertas ocasiones la formulación de una política pública puede incluir la creación o reforma de ciertas leyes para ser implementadas con respaldo legal, pero en otras ocasiones es suficiente con comprobar que la política pública no es contraria a las leyes vigentes para que sea considerada legítima y pueda ser implementada sin bloqueos legales.
- La creación o reformas de las leyes también pueden ser un asunto público y por lo tanto se puede usar la metodología de incidencia en políticas públicas para conseguir que una propuesta legislativa sea aceptada.

Las agendas públicas y su legitimidad

Existe una multiplicidad de agendas públicas que pueden ir desde aquellas que se constituyen en las instancias de gobierno municipal hasta las que se establecen para una mancomunidad de países e incluso de un continente. Sin embargo, para efectos de nuestro análisis nos referiremos a dos: la agenda sistemática o constitucional que comprende el conjunto de prioridades fijadas en la Constitución de la República como las finalidades supremas del Estado y para cuyo cumplimiento debe servir el poder público en todas sus manifestaciones; y, la agenda de gobierno constituida por el conjunto de asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.

En teoría la agenda de gobierno debe mantener una relación de subordinación y coherencia con respecto a la agenda constitucional, de modo que las políticas públicas que se adopten para seleccionar y atender un asunto público deben responder o justificarse desde las prioridades constitucionales. Complementariamente, tales políticas públicas deben favorecer el ejercicio de los derechos y garantías establecidos en la

Constitución y no pueden ser justificadas legítimamente las decisiones que restrinjan, violen o eliminen esos derechos y garantías.

En la realidad los gobiernos suelen optar por incluir en sus agendas y *atender* aquellos asuntos que les resultan coyunturalmente urgentes, aunque desplacen de su atención aquellos que son estructuralmente importantes.

Otra práctica gubernamental generalizada es que la asignación de los recursos públicos frecuentemente favorece la satisfacción de obligaciones no vinculadas con el mejoramiento de las condiciones de acceso y disfrute de bienes y servicios públicos, los cuales expresan el grado de ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Ambas prácticas restan legitimidad a la agenda de gobierno y sus políticas públicas concretas.

Sobre el enfoque de la legislación ecuatoriana en materia de TIC

Teniendo en cuenta las precisiones conceptuales que hemos señalado en el acápite anterior, consideramos que los derechos constitucionales que deberían servir de sustento jurídico para el desarrollo de leyes y regulaciones en materia de TIC son fundamentalmente tres:

- El derecho a la libertad de opinión y de expresión del pensamiento en todas sus formas, a través de cualquier medio de comunicación (Art. 23. numeral 9).
- El derecho a la comunicación y a fundar medios de comunicación social y a acceder en igualdad de condiciones, a frecuencias de radio y televisión (Art. 23. numeral 10).
- El derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información (Art.81).

En efecto, son estos los derechos que deberían desarrollarse en la legislación sobre TIC, bajo el entendido de que las TIC son los medios o las herramientas que pueden hacer accesibles los bienes y servicios para que

las personas disfruten de los derechos que la Constitución de la República reconoce con carácter universal para todas las personas.

Sin embargo, estos derechos han sido concebidos en la legislación secundaria como libertades negativas, es decir, como un conjunto de potestades que tienen los sujetos para actuar libremente desde sus propias capacidades y recursos, y frente a los cuales el Estado sólo asume dos obligaciones. La primera, abstenerse de violar la libertad de actuación que estos derechos implican; y, segundo, crear los mecanismos jurídico-administrativos que sirvan para procesar los conflictos jurídicos que se produzcan por la actuación de los particulares o de agentes del propio Estado y que tengan como consecuencia violar estos derechos o poner en riesgo su ejercicio.

Es decir que el Estado no asume la responsabilidad jurídica de crear las condiciones jurídicas, sociales y económicas para que las personas independientemente de su capacidad de pago puedan acceder a los bienes y servicios, entre los cuales está el acceso a las TIC, para que las personas puedan ejercer sus derechos constitucionales relacionados con la comunicación. Lo cual si hace en el caso de otros derechos como, por ejemplo, el derecho a elegir y ser elegido, para cuyo ejercicio a más de abstenerse de violar este derecho y de crear mecanismos jurídicos para procesar los posibles conflictos, el Estado destina un conjunto de recursos financieros, personas y tecnologías para asegurarse de que todas las personas en el Ecuador tengan la posibilidad real de sufragar en las elecciones, es decir para garantizar en los hechos que todas las personas mayores de 18 años tengan acceso a disfrutar del derecho a elegir independientemente de su capacidad o cualquier otra condición o requisito.

En este contexto, la opción del Estado ecuatoriano para regular jurídicamente las TIC ha sido considerar a éstas, y consecuentemente a los bienes y servicios que ellas implican, mercancías tecnológicas. Estas mercancías pueden ser producidas, ofertadas y consumidas por aquellas personas que tengan la capacidad y los recursos para tales efectos en el marco de las libertades de empresa y contratación, que también garantiza la Constitución de la República.

Así pues, lo que caracteriza el enfoque de regulación jurídica en materia de TIC en el Ecuador es la concepción de que las relaciones jurídicas que se producen entre las personas, y entre éstas y el Estado, son funda-

mentalmente originadas en hechos comerciales y tecnológicos, frente a los cuales se establecen leyes para reglar las condiciones de la provisión de los servicios y los derechos de los consumidores de tales servicios, en el marco de la libre competencia; es decir con predominio de la racionalidad de mercado desde la cual las personas dejan de ser sujetos de derecho (gentes que merecen el acceso universal al derecho) para convertirse en clientes o, en el mejor de los casos, en usuarios con los derechos o garantías propios de los consumidores, siempre y cuando puedan pagar por los servicios de TIC.

Los Arts. 38 y 39 de la Ley Especial de Telecomunicaciones traslucen este enfoque de legislación con bastante contundencia:

“Art. 38.- Régimen de libre competencia.- 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. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones CONATEL, en uso de sus facultades, expedirá en un plazo no mayor de 180 días, contados a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, el reglamento que se aplicará para otorgar las concesiones de los servicios de telecomunicaciones que se brindarán en régimen de libre competencia, como consecuencia de la aplicación de la presente Ley. Dicho reglamento deberá contener las disposiciones necesarias para la creación de un Fondo para el desarrollo de las telecomunicaciones en las áreas rurales y urbano-marginales, el cual será financiado por las empresas operadoras de telecomunicaciones, con aportes que se determinen en función de sus ingresos.

Se reconoce a favor de la Ilustre Municipalidad del cantón Cuenca, provincia del Azuay, la titularidad del servicio público de telecomunicaciones, para operar en conexión con el resto del país y el extranjero, pudiendo prestar servicios en forma directa o a través de *concesiones*.

Art. 39.- (Sustituido por el Art. 58 de la Ley 2000-4, R.O. 34-S, 13-III-2000).- Protección de los derechos de los usuarios.- Todo usuario tiene derecho a recibir el servicio en las condiciones contractuales estipuladas con el proveedor del servicio, y a que dichas condiciones no sean modificadas unilateralmente sin su consentimiento, salvo por fuerza mayor a ser indemnizados por el incumplimiento a dichos términos contractuales por

parte del proveedor del servicio.

El Estado garantiza el derecho al secreto y a la privacidad del contenido de las telecomunicaciones. Queda prohibido interceptar, interferir, publicar o divulgar sin consentimiento previo de las partes la información cursada mediante los servicios de telecomunicaciones, bajo las sanciones previstas en la ley para la violación de correspondencia. Los operadores de redes y proveedores de servicios deberán adoptar las medidas necesarias, técnica y económicamente aceptables, para garantizar la inviolabilidad de las telecomunicaciones.

El Estado determinará, a través del reglamento de la presente ley, los mecanismos para que los derechos de los usuarios sean garantizados y satisfechos, incluyendo las modalidades para la solución de los reclamos, mediante procedimientos arbitrales o de mediación, sin perjuicio de los establecido en la Ley de Defensa del Consumidor y el Usuario.

Las tarifas reflejarán los costos de eficiencia basados en los parámetros internacionales y se facturarán por tiempo efectivo de uso, establecido en horas, minutos y segundos, según corresponda. Los ajustes tarifarios se realizarán de manera gradual.”

Capítulo IV

La Agenda de Conectividad del Ecuador

Sin duda, la Agenda Nacional de Conectividad del Ecuador estuvo inspirada en elevados principios y ambiciosos propósitos que inicialmente se recogieron en las consideraciones previas del Decreto Presidencial 1781, de agosto del 2001, que en lo pertinente señala:

“Que es necesario la creación de una agenda nacional de conectividad, que lleve a cabo las políticas de Estado para mejorar el acceso al uso de las tecnologías de la información para el fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno, la promoción de los derechos humanos, el trabajo, el desarrollo económico equitativo en la sociedad, la administración de los asuntos relacionados con el medio ambiente y la ayuda en caso de desastres naturales, la promoción del desarrollo de la salud y educación, la promoción de la igualdad de género y la promoción de la diversidad cultural, incluyendo la preservación de los conocimientos tradicionales y las costumbres culturales de los pueblos autóctonos (...)

Esta agenda debe contemplar la implementación de una infraestructura de conectividad, que permita a todos los sectores de la sociedad acceder de manera justa y democrática a las tecnologías de la información y comunicaciones y proporcionar la cultura informática acorde con los requerimientos de la sociedad, y que, a su vez, permita el crecimiento humano integral de los ecuatorianos.”

La Comisión de Conectividad, entidad responsable de dirigir esta agenda, inició en el último trimestre del año 2001 un proceso de consulta que involucró a algunos actores estatales (nacionales y seccionales), universi-

dades, organizaciones no gubernamentales y empresas de telecomunicaciones con el propósito de enriquecer un borrador inicial que había preparado dicha comisión.

Después de este proceso de consulta, que para algunas organizaciones de la sociedad civil fue accidentado²², la Comisión de Conectividad realizó un procesamiento interno de los aportes recibidos y en junio de 2002 presentó públicamente la Agenda de Conectividad del Ecuador, la cual fue promulgada como política de Estado mediante el Decreto Ejecutivo No. 3393, del 27 de noviembre del 2002.

La definición, objetivo general y responsables de la Agenda

Según el texto de la Agenda, ésta se ha definido como: “Un instrumento dinámico que articula políticas, estrategias, programas y proyectos dirigidos a dotar de capacidad de comunicación al interior de la sociedad ecuatoriana y con su entorno subregional y global, utilizando Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), que tiene como sus fines la evolución hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento así como garantizar el ejercicio del derecho²³ 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.

La Agenda Nacional de Conectividad es política del Estado ecuatoriano y como tal debe ser ejecutada, con amplia visión nacional.”Es decir, que en principio actúa como un instrumento de planificación pública que constituye el marco de gestión a través del cual, el Estado promoverá en coordinación con la sociedad civil y los actores de mercado, el acceso al uso de las TIC y concurrentemente este instrumento de planificación pública encarna la Política del Estado Ecuatoriano en materia de TIC.

22 Algunas de las organizaciones sociales involucradas consideraron que sus aportes serían discrecionalmente asumidos por la Comisión de Conectividad sin que haya posibilidad real de incidir sustancialmente en la versión final de la Agenda, y que desde esa perspectiva el proceso de consulta había servido, en una dinámica formalmente participativa, para validar contenidos que ya fueron previamente definidos por la Comisión de Conectividad.

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

Sin embargo, cabe preguntarse si la Agenda constituye un instrumento jurídico vinculante, que permita a las personas en general tomar cuentas a los organismos responsables de su ejecución, de modo que se establezcan responsabilidades y sanciones jurídicas por los eventuales incumplimientos injustificados en la ejecución de lo dispuesto o planificado en la Agenda de Conectividad, o se adopten correctivos también con fuerza legal vinculante para orientar la gestión de los organismos públicos responsables de esta política pública de Estado.

Frente a esta pregunta, creemos que en estricto sentido la Agenda de Conectividad no es un instrumento jurídico vinculante con los alcances que tiene una ley, a pesar de haber sido promulgada mediante Decreto Ejecutivo. Pues en este instrumento, no se habilita a las personas para promover sanciones jurídicas por los eventuales incumplimientos acaecidos en el proceso de implementación de la Agenda de Conectividad, o pedir a un juez que ordene medidas destinadas a mejorar el desempeño de los organismos responsables. Desde esta perspectiva, la Agenda actúa como un mero instrumento de planificación pública que no genera derechos y obligaciones jurídicamente exigibles para los responsables de su desarrollo ni para los destinatarios de sus potenciales beneficios.

Para ilustrar este punto transcribimos a continuación el texto del Decreto Ejecutivo No. 3393, del 27 de noviembre del 2002, que en su parte sustancial señala:

“Art.1.- Establecer como política prioritaria del Estado, la Agenda Nacional de Conectividad, la misma que consta como anexo al presente decreto ejecutivo.

Art.2.- Encargar a la Comisión Nacional de Conectividad la coordinación de la ejecución, seguimiento y actualización de los programas y proyectos establecidos en la Agenda Nacional de Conectividad.

Art.3.- Encomendar al señor Ministro de Economía y Finanzas establezca el financiamiento de la implementación de la Agenda Nacional de Conectividad dentro del Presupuesto General del Estado.”

Las preguntas específicas que surgen de la redacción de este Decreto son:

¿Es viable política, administrativa, jurídica, económica y técnicamente colocar como responsabilidad de la Comisión Nacional de Conectividad la coordinación de la ejecución de los programas y proyectos establecidos en la Agenda de Conectividad del Ecuador, dada la compleja y jerárquica estructura de las instituciones involucradas y teniendo en cuenta el régimen de libre competencia que condicionan la formulación e implementación de políticas públicas en materia de telecomunicaciones?

Desde nuestra perspectiva esta enorme responsabilidad rebasa las competencias, recursos y atribuciones que tiene la Comisión de Conectividad.

Más, si se insistiera en ratificar, desde lo mandado en el Decreto Ejecutivo, que es la Comisión de Conectividad el organismo público responsable de la ejecución de la Agenda de Conectividad, la siguiente pregunta que surge es ¿cuáles son las consecuencias jurídicas que se generan para el organismo responsable en caso de existir eventuales incumplimientos en lo planificado en la Agenda de Conectividad?

Desde nuestra perspectiva consideramos que ninguna, pues no existe el marco legal que permitiría formular una reclamación jurídica o administrativa en ese sentido.

Finalmente cabe preguntarse ¿cuáles son las consecuencias jurídicas que tendría que afrontar el Ministro de Finanzas si no hace disponibles de forma oportuna los recursos financieros para que la Comisión de Conectividad pueda cumplir con sus responsabilidades?

Al respecto, consideramos que tampoco existe la posibilidad de entablar una reclamación jurídica que obligue a este funcionario a cumplir con lo mandado en el Decreto Ejecutivo que analizamos.

En cualquier caso es necesario reconocer que el mérito político del Decreto 3393, es elevar a política de Estado el contenido de la Agenda de Conectividad, lo cual apunta a mantener su continuidad independientemente de las personas que ejerzan las atribuciones institucionales para promover su implementación, es decir independientemente de los cambios de gobierno y funcionarios que se producen frecuentemente en el contexto de las prácticas políticas y administrativas en el Ecuador.

Sin embargo, de lo anotado en párrafos anteriores, consideramos que las falencias del Decreto Ejecutivo no obstaculizan las iniciativas que puedan desarrollar la sociedad civil o las instituciones estatales para realizar

control social de las medidas que estén adoptando los organismos responsables del desarrollo de la Agenda de Conectividad, ni para formular recomendaciones destinadas a optimizar sus contenidos u orientar su implementación.

En ese sentido es preciso señalar que el Director de la Agenda Nacional de Conectividad, se encuentra propiciando un conjunto de reuniones con los actores de la sociedad civil, las universidades, los actores de mercado y los actores estatales, a realizarse a partir de febrero de 2005, con el propósito de evaluar los avances y dificultades de la Agenda de Conectividad, así como para ajustar sus contenidos.

Respecto del objetivo general de la Agenda de Conectividad, su texto señala: “El objetivo de la Agenda Nacional de Conectividad es establecer políticas, estrategias, programas y proyectos para desarrollar la infraestructura de acceso y los servicios y aplicaciones relacionados con el uso de las TIC, y garantizar su utilización, para beneficio de la sociedad en sus actividades comunitarias, empresariales y gubernamentales, y que sirva de base para la definición de políticas locales que contribuyan al desarrollo territorial.”

Este texto, confirma desde nuestra perspectiva, que la Agenda actúa como un instrumento de planificación pública, pues su propósito general se agota en *establecer* políticas, estrategias, programas y proyectos, más no implica ejecutarlos directamente ni tampoco ordenar su ejecución bajo la prevención de sanciones legales en caso de incumplimientos.

Enfoque conceptual de la Agenda

A pesar de que la Agenda tiene referencias a derechos fundamentales como los de libertad de expresión, derecho a la comunicación y libertad de información su enfoque tiene por una parte un fuerte componente tecnológico, lo cual se refleja principalmente en la forma en que se elabora el diagnóstico de los problemas en materia de TIC, y por otra parte un fuerte componente de mercado, que se refleja en una concepción de rentabilidad y acceso a los servicios de TIC, que literalmente señala: “El enfoque tradicional que ha concebido a la infraestructura como un fin y como fuente principal de rentabilidad económica mediante el cobro por los ser-

vicios ofertados; lo cual ha limitado el acceso y uso de las TIC únicamente al segmento de la población que tiene capacidad de pago.

La tendencia actual que está en concordancia con la visión establecida en la Agenda de Conectividad para las Américas, es concebir al uso de la infraestructura como un medio, cuya implementación es financiada por los productores del sector privado y la sociedad que necesitan de esta infraestructura para su desarrollo.

Este enfoque crea las condiciones para alcanzar el objetivo del acceso para todos. El retorno de la inversión está dado por el incremento de la oferta y demanda de bienes y servicios”.

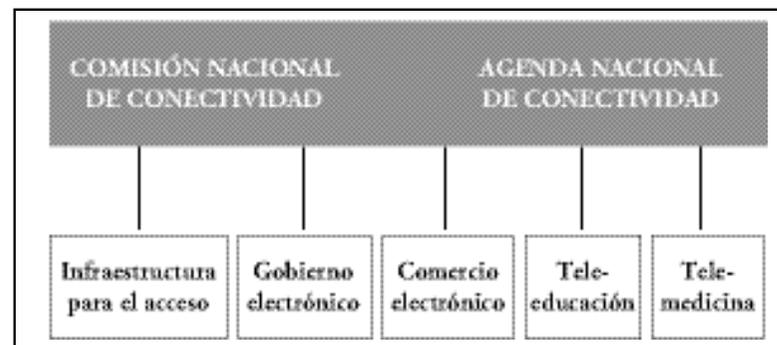
Este enfoque ecléctico, aunque poco articulado por las tensiones y contradicciones que encierra, se refleja en los principios que la Agenda declara tener, y que son: universalidad, equidad, asequibilidad, solidaridad y transparencia, en un entorno de mercado de libre y leal competencia.

Estructura y contenido de la Agenda

En términos de planificación, la Agenda se estructura en dos grandes bloques; el primero en el cual se plantea un diagnóstico en las áreas que considera prioritarios intervenir y que son: infraestructura de conectividad, tele-educación, tele-salud, gobierno en línea, comercio electrónico.

En el segundo bloque se plantea un programa de atención para cada una de las áreas consideradas de intervención prioritaria, y cada programa tiene establecidos objetivos específicos, metas, estrategias y un plan de acción. Con estas anotaciones, la estructura de la Agenda se refleja en la siguiente tabla y gráfico:

Áreas prioritarias de intervención	Bloque 1	Bloque 2	
Infraestructura de conectividad	Diagnóstico	Programa de Infraestructura de Conectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos específicos • Metas • Estrategias • Plan de acción
Tele-educación	Diagnóstico	Programa de Tele-educación	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos específicos • Metas • Estrategias • Plan de acción
Tele-salud	Diagnóstico	Programa de Tele-salud	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos específicos • Metas • Estrategias • Plan de acción
Gobierno en línea	Diagnóstico	Programa de Gobierno en línea	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos específicos • Metas • Estrategias • Plan de acción
Comercio electrónico	Diagnóstico	Programa de Comercio electrónico	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos específicos • Metas • Estrategias • Plan de acción



A continuación ponemos a su consideración los contenidos de cada uno de los Programas de la Agenda de Conectividad.

Programa de infraestructura

Objetivos Específicos

- Establecer y generar políticas y regulaciones que propendan al desarrollo integral de la infraestructura de la información y comunicación en el país, para que cualquier ciudadano que habita en el territorio nacional, tenga acceso a servicios de telecomunicaciones y a las TIC, a una distancia aceptable, sin importar su posición geográfica y condición económica.
- Establecer directrices que permitan contar con bienes y servicios de información y comunicación de calidad, a precios que respondan a la capacidad de pago de la ciudadanía con parámetros de eficiencia, universalidad y continuidad del servicio.

Metas

- Incrementar la oferta de servicios de telecomunicaciones.
- Mejorar la calidad de los servicios.
- Ampliar la cobertura geográfica, principalmente en áreas rurales y urbano marginales, guiados por el principio de acceso universal.
- Racionalizar los costos de acceso a la infraestructura para adecuarlos a la capacidad de pago de la mayoría de la población.

Las metas específicas, que serán evaluadas y actualizadas siguiendo los procedimientos establecidos en la Agenda, son las que se presentan a continuación.

Tabla 1: Metas específicas

	Situación actual	Meta al 2005
Densidad Telefonía Fija	11 líneas por cada 100 habitantes	20 líneas por cada 100 habitantes
Densidad Telefonía Móvil	7 líneas de abonados por cada 100 habitantes	20 líneas de abonados por cada 100 habitantes
Teléfonos públicos por cada 1,000 habitantes	0.5 teléfonos públicos por cada 1,000 habitantes	2.8 teléfonos públicos por cada 1,000 habitantes
Penetración de Internet	0.7 cuentas de acceso por cada 100 habitantes, que equivale aproximadamente a 2.7 usuarios de Internet por cada 100 habitantes (promedio de acceso a cuentas: 3 usuarios individuales y 30 corporativos)	5 cuentas de acceso por cada 100 habitantes, que equivale aproximadamente a 19.5 abonados de Internet por cada 100 habitantes (promedio de acceso a cuentas: 3 usuarios individuales y 30 corporativos)
Telecentros Comunitarios Polivalentes	Existen unos pocos Telecentros Comunitarios promovidos e instalados por organismos gubernamentales y no gubernamentales. El FODETEL dentro del proyecto PROMEC (Proyecto para la Modernización del Sector Eléctrico y de Comunicaciones y Servicios Rurales) tiene en proceso de licitación un plan piloto.	Al menos un Telecentro Comunitario Polivalente por cada cantón o poblaciones (incluidos barrios urbano marginales) que tengan entre 5.000 y 17.000 habitantes

A continuación ponemos a su consideración los contenidos de cada uno de los Programas de la Agenda de Conectividad.

Programa de infraestructura

Objetivos Específicos

- Establecer y generar políticas y regulaciones que propendan al desarrollo integral de la infraestructura de la información y comunicación en el país, para que cualquier ciudadano que habita en el territorio nacional, tenga acceso a servicios de telecomunicaciones y a las TIC, a una distancia aceptable, sin importar su posición geográfica y condición económica.
- Establecer directrices que permitan contar con bienes y servicios de información y comunicación de calidad, a precios que respondan a la capacidad de pago de la ciudadanía con parámetros de eficiencia, universalidad y continuidad del servicio.

Metas

- Incrementar la oferta de servicios de telecomunicaciones.
- Mejorar la calidad de los servicios.
- Ampliar la cobertura geográfica, principalmente en áreas rurales y urbano marginales, guiados por el principio de acceso universal.
- Racionalizar los costos de acceso a la infraestructura para adecuarlos a la capacidad de pago de la mayoría de la población.

Las metas específicas, que serán evaluadas y actualizadas siguiendo los procedimientos establecidos en la Agenda, son las que se presentan a continuación.

Para el año 2007: todos los centros educativos primarios, secundarios y superiores estarán integrados a la Red Nacional de Tele-educación. Todos los hospitales y centros de salud estarán integrados a la Red Nacional de Tele-salud.

Estrategias

- 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.
- Oportunidades de acceso: disminución de las barreras de acceso a través de una regulación adecuada y oportuna, relacionada con precios de terminales, racionalización de esquemas impositivos, tarifas de acceso y uso, desarrollo de contenidos en idioma español y lenguas indígenas, y capacitación de recursos humanos.
- Incorporar a la infraestructura nacional los dispositivos necesarios para soportar los programas estratégicos de: tele-educación, tele-salud, gobierno en línea, comercio electrónico y otros que se desarrollen en el futuro.
- Establecer acuerdos con los Gobiernos seccionales para unificar esfuerzos en el desarrollo de la infraestructura para el acceso a las TIC.

Plan de Acción 2002-2003

Estrategia A

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.

- Otorgar concesiones para nuevos operadores y prestadores de servicios con el fin de estimular la competencia y el desarrollo de nuevas redes.
- Realizar un seguimiento de los Planes de Expansión de los Operadores de Telefonía Fija y Móvil.
- Implementación de los Proyectos de Telecomunicaciones Rurales con Andinatel S.A. y Pacifictel S.A.
- Implementación de la Primera Fase del Proyecto Telecentros Comunitarios Polivalentes (aproximadamente 160 telecentros).
- Planificación de la Segunda Fase del Proyecto Telecentros Comunitarios Polivalentes.
- Desarrollo del NAP Ecuador y su conexión al NAP Andino.
- Desarrollo de un proyecto piloto para uso de la red eléctrica de acceso a Internet (Power Line Communication).
- Integración de los sistemas de radiodifusión y televisión en el proceso de convergencia tecnológica e incentivar la participación de los concesionarios de estos servicios para que sus sistemas formen parte de la infraestructura para la conectividad.
- Promover la conformación de parques tecnológicos.
- Establecer mecanismos de financiamiento que permitan sustentar los distintos programas e iniciativas, recurriendo a organismos internacionales de cooperación y financiamiento.

Estrategia B

Oportunidades de acceso: disminución de las barreras de acceso a través de una regulación adecuada y oportuna, relacionada con: precios de terminales, racionalización de esquemas impositivos, tarifas de acceso y uso, desarrollo de contenidos en idioma español y lenguas indígenas, y capacitación de recursos humanos.

- Realización de estudios e implementación de proyectos que permitan la aplicación de tarifa plana para favorecer la masificación del acceso a Internet.
- Realización de estudios de tarifas para acceso a la red de telefonía pública conmutada de los proveedores de servicios de Internet (ISP's).
- Realización de estudios para la disminución o eliminación de impuestos, tasas o contribuciones que promuevan o faciliten la adquisición de computadores y otros terminales de acceso.
- Promover el desarrollo de servicios de hospedaje de sitios web (hosting).
- Promover proyectos orientados al empaquetamiento de soluciones de computadores, software y servicios, para grupos objetivos específicos que tienen un rol preponderante en la ejecución de la Agenda de Conectividad.

Promover proyectos orientados al estímulo de la creación de contenido local en idioma español y lenguas indígenas.

Estrategia C

Incorporar a la infraestructura nacional los dispositivos necesarios para soportar los programas estratégicos de: tele-educación, tele-salud, gobierno en línea, comercio electrónico y otros que se desarrollen en el futuro.

- Establecer los requerimientos mínimos en cuanto a capacidad y calidad que deben cumplir las redes de acceso para asegurar un apoyo adecuado de los servicios y aplicaciones relacionados con los programas estratégicos de tele-educación, tele-salud, gobierno en línea, comercio electrónico y otros que se desarrollen en el futuro.
- Convocar a la participación a todos los sectores como es el sector privado, los organismos de cooperación internacional, los gobiernos seccionales, los pueblos indígenas y afroamericanos y en general a la sociedad civil para su implementación.

Estrategia D

Establecer acuerdos con los gobiernos seccionales para unificar esfuerzos en el desarrollo de la infraestructura para el acceso a las TIC.

- Presentar formalmente la Agenda Nacional de Conectividad ante las autoridades locales y provinciales, para incluir el apoyo al desarrollo de iniciativas de carácter local.
- Promover acuerdos para establecer programas e iniciativas que permitan coordinar esfuerzos para el logro de los objetivos de la Agenda de Conectividad con los gobiernos seccionales.

Programa de Tele- educación

Objetivos Específicos

- Fomentar la creación de una cultura informática en el sector educativo.
- Contribuir a democratizar el acceso y uso de las TIC en educación a través de políticas y regulaciones favorables.
- Coordinar y promover con el Programa de Infraestructura el desarrollo

llo de una infraestructura adecuada para la prestación de servicios de tele-educación basada en el uso de las TIC.

- Desarrollar contenidos nacionales y culturales, en castellano y lenguas indígenas, destinados a los programas de tele-educación.
- Desarrollar la capacidad de uso de las TIC a través de programas de capacitación destinados a los docentes, estudiantes, y a la población en general.

Metas

- Desarrollar políticas para facilitar el acceso preferencial de las TIC en el ámbito educativo.
- Promover procesos de capacitación y generación de cultura en TIC.
- Promover el desarrollo y difusión de contenidos a través de las TIC.
- Fomentar las aplicaciones pedagógicas de las TIC.
- Promover la participación activa de actores sociales en la Comisión de Tele-educación en alianzas duraderas (sector público, privado y cooperación internacional).
- Integración curricular en desarrollo de cultura informática básica y aplicación de las TIC en instituciones formadoras de maestros.

Estrategias

- Transversalidad de las TIC en educación.
- Acceso preferencial a las TIC.
- Cultura digital.

Plan de Acción*Estrategia A*

Transversalidad de las TIC en educación.

La incorporación de nuevas tecnologías en la educación, no solamente se logrará a partir de programas o proyectos específicos, en conjunto y como parte de una política; es fundamental trabajar para desarrollar una cultura básica que democratice el acceso de toda la población al conocimiento y la información y que al mismo tiempo permita mantener un flujo permanente de información como soporte académico tanto para el docente como para el educando, acorde al entorno regional y mundial.

Como parte de esta estrategia están presentes proyectos clave como los siguientes:

- Desarrollar el Portal de la educación ecuatoriana.
- Desarrollo de contenidos en línea.
- Implementar la Red de conectividad de educación.
- Desarrollo de software educativo.
- Desarrollo de Internet 2.
- Integración de las TIC en la currícula.
- Desarrollo de un nuevo modelo educativo potenciado por la utilización de TIC para enseñar.

Estrategia B

Acceso preferencial a las TIC

La educación debe tener un trato preferencial para disminuir la brecha existente entre los ecuatorianos y el mejoramiento de las habilidades y destrezas en los distintos niveles del sistema educativo, en el manejo de TIC y la utilización de las mismas para potenciar el proceso educativo, son la herramienta más eficiente para cerrar esta brecha, por ello se deben desarrollar varias acciones en esta estrategia:

- Proyecto de ley para la dotación de Internet gratuito a centros educativos públicos.
- Proyecto de dotación de equipo informático para instituciones educativas y sus docentes.
- Tarifas preferenciales para instituciones educativas a nivel general.
- Proyecto de acceso a Internet por medio de tarifa plana.

Estrategia C

Cultura digital

La creación de un entorno adecuado para el manejo de TIC es relevante, sobre todo para facilitar la formación de formadores encargados de la transmisión de conocimientos. Se propone:

- Capacitación a formadores de docentes.
- Capacitación docentes.
- Desarrollo de programa de estímulos para docentes que se capaciten en el uso de las TIC y para los docentes y planteles que las involucren activamente en sus procesos educativos.

- Creación de la Biblioteca virtual nacional (texto completo) y promoción de su utilización.

Programa de Tele-salud

El objetivo de este programa es la creación de la Red Nacional de Tele-salud para apoyar el desarrollo de un modelo de atención de salud que asume los niveles primario y secundario como estrategias de protección del capital humano del país y que mediante la participación de la sociedad civil y las organizaciones encargadas de la administración del Estado permita un mejoramiento sustancial de la gestión de los servicios de salud.

La Red Nacional de Tele-salud se articula en la reforma del sector salud, e incorpora en su gestión la normativa constitucional de reconocer a la salud como un derecho ciudadano y que se propone incorporar los procesos de descentralización y desconcentración de los servicios en el contexto de planes de desarrollos provinciales y cantonales.

Objetivos Específicos

- Facilitar la promoción de la salud, a través del uso integral de las TIC en el país.
- Organizar los servicios médicos ambulatorios y hospitalarios a través de sistemas de referencia y contrarreferencia virtuales.
- Coordinar y promover con el Programa de Infraestructura el desarrollo de una conectividad adecuada para la gestión de los servicios de tele-salud.
- Establecer programas y proyectos orientados a la educación continua y a la interacción entre profesionales de la salud, familia y comunidad, empresas e instituciones, mediante el uso adecuado de las TIC para fomentar el mantenimiento de una vida sana.

Metas

- Conocer la penetración de las TIC en el sector salud del país para el apoyo de planes específicos por regiones.
- Establecer la comunicación e interacción entre los profesionales del sector salud del país hacia las instituciones nacionales e internacionales y hacia el público en general a través de las TIC.
- Capacitar a los profesionales de la salud y a los ciudadanos del país en el uso de las herramientas de tele-salud.
- Integración de las áreas rurales y urbano marginales a un sistema de tele-salud nacional mediante el uso de las TIC.

Estrategias

- Incorporación de las TIC existentes, para la realización de programas y proyectos orientados a la promoción de la salud y a los servicios de atención médica, mediante un sistema que incluya tele-prevención, tele-diagnóstico y tele-educación.
- Creación del Portal Nacional de Salud como un medio de interacción virtual que se constituya como herramienta oficial de acceso a la información de salud en el país.
- Fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de los distintos actores de la salud, a través de procesos de educación continua que permitan un desarrollo integral de los servicios de salud.

Plan de Acción

Plan de Acción 2001 – 2003

Estrategia A

Incorporación de las TIC existentes, para la realización de programas y proyectos orientados a la promoción de la salud y a los servicios de atención médica, mediante un sistema que incluya tele-prevención, tele-diagnóstico y tele-educación.

- Identificar los programas y proyectos que se estén realizando en el ámbito de la promoción de la salud y atención médica.
- Identificar los actores que intervienen en la gestión de los servicios de la salud y realización de alianzas estratégicas.
- Realizar un inventario de las TIC existentes en las instituciones de salud, publicar sus resultados y utilizarlos como base para el diseño de los servicios de tele-salud.
- Poner en marcha y evaluar un Plan Experimental de Tele-salud con un proyecto piloto que sirva de ejemplo y sea la base para la medición del impacto del uso de las TIC en el mejoramiento de la atención de salud.

Estrategia B

Creación del Portal Nacional de Salud como un medio de interacción virtual que se constituya como herramienta oficial de acceso a la información de salud en el país.

- Definir un equipo operativo responsable del proyecto.
- Elaborar la propuesta base de objetivos y servicios del Portal y definir los Términos de Referencia (TDR) para desarrollo del mismo.

- Identificar y negociar el plan de financiamiento.
- Desarrollar el proceso de licitación y contratación del Equipo para el desarrollo del Portal.
- Desarrollar y poner en marcha las herramientas necesarias para el funcionamiento del Portal en lo que se refiere a hardware, software, comunicaciones y contenido, incluyendo en este proceso la capacitación de usuarios y corresponsales.
- Contratar el equipo para operación y mantenimiento del Portal, que involucre a usuarios y corresponsales.
- Hacer el lanzamiento y difusión, mercadeo y promoción continua del Portal.

Estrategia C

Fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de los distintos actores de la salud, a través de procesos de educación continua que permitan un desarrollo integral de los servicios de salud.

- Identificar las necesidades de capacitación en los ámbitos comunitario e institucional sobre el uso de las TIC y educación profesional.
- Establecimiento de alianzas estratégicas con centros de formación académica.
- Elaboración del plan de capacitación tomando en consideración los perfiles de entrada y de salida del personal a ser capacitado.
- Ejecución del proceso de educación continua de acuerdo a la propuesta de capacitación.

Plan de Acción 2003 – 2007:

Estrategia D

Expansión de la Red de Tele-salud

- Socialización de la propuesta de la Red de Tele-salud mediante la incorporación del uso de las TIC en los ámbitos de los gobiernos cantonales y provinciales del país.
- Transferencia del Modelo Tele-salud mediante alianzas estratégicas con gobiernos provinciales, cantonales y representantes de la sociedad civil, con un proceso de evaluación y reajuste periódico del modelo a las realidades locales.
- Mercadeo social del Portal Nacional de Salud en los ámbitos cantonales y provinciales del país.
- Incorporación del Portal para su utilización en los telecentros existentes en el país.
- Socialización de la propuesta de educación continua en las provincias y cantones del país.
- Puesta en marcha de la propuesta mediante alianzas estratégicas con gobiernos provinciales, cantonales, centros académicos y representantes de la sociedad civil.

Programa de Gobierno en Línea

El eje de Gobierno en Línea es fundamental, dada su posibilidad de generar un círculo virtuoso en el cual el gobierno se convierte en un usuario modelo de las TIC, que a su vez estimula y en algunos casos obliga a la sociedad a seguirlo, ya que si el mayor contratante del país realiza sus procesos de adquisición de bienes y servicios en línea, todos sus proveedores

naturales, que son las empresas ecuatorianas, deberán estar en capacidad de poner en marcha esquemas que les permitan interactuar de la misma forma, todo lo cual creará una cultura nacional propicia para el comercio electrónico.

Objetivos Específicos

- Establecer y generar políticas y regulación que propendan al desarrollo del Gobierno en línea acorde con la nueva sociedad de la información y el conocimiento a través del uso integral de las TIC en el país.
- Desarrollar la capacidad de gestión en el interior del Estado para hacerla eficiente y eficaz a través de la utilización de las TIC.
- Mejorar la interacción entre el Estado y los ciudadanos, el sector empresarial y las comunidades, a través del desarrollo de contenidos y aplicaciones que utilicen las TIC para ofrecer a los ciudadanos servicios públicos en forma eficiente, simple, oportuna, a bajo costo y que promueva la probidad y transparencia en cada uno de sus actos.
- Convertir al gobierno en el usuario modelo en la incorporación de las TIC en todos sus procesos.

Metas

- Brindar información oportuna, veraz y confiable por parte de todas las entidades públicas, que esté disponible para todos los ciudadanos a través de Internet, el teléfono y otros canales de acceso a las TIC. Esta meta se logrará a través de la creación de portales en las instituciones del gobierno, con un esquema uniforme en cuanto a presentación y estilo.
- Utilizar las transacciones en línea para lograr optimizar tiempos y recursos del ciudadano y del gobierno. Estas transacciones no tendrán sentido a menos que se transformen los procesos internos de las instituciones públicas, de principio a fin, en un proceso evolutivo.

- Agregar constantemente valor y servicios a las aplicaciones en línea del gobierno.
- Poner a disposición de la ciudadanía herramientas basadas en TIC para abrir los canales de participación ciudadana en los procesos y decisiones del gobierno.
- Promover la utilización de la información y los servicios del gobierno así como la realización de los trámites encaminados a obtenerlos y ofrecer la enseñanza adecuada a los ciudadanos para en los procesos cotidianos de su interrelación con el Estado.
- Impulsar un proceso permanente de seguimiento del estado de e-readiness (e-preparados) en todas las instituciones públicas y promover su divulgación.
- Definir un plan de trabajo para que el Gobierno en Línea se base en la identificación de áreas de acción críticas, de acuerdo con los servicios que presta el gobierno a los distintos sectores (público, privado y ciudadanos), y plantear proyectos que se implementen en el corto, mediano y largo plazo. Para que este proceso sea exitoso se requiere:
 - Coordinar en forma permanente con las instituciones y organizaciones públicas y privadas y con las instancias académicas y profesionales relacionadas, los temas que son competencia de la Comisión Técnica Especial de Gobierno en Línea para lograr realidades pragmáticas en la implementación del Gobierno en Línea.
 - Desarrollar e implementar el proceso en etapas, con iniciativas basadas en: mejores prácticas, alto impacto y rápida implementación, que sirvan de apuntalamiento para la realización de las acciones planeadas en las siguientes fases, de forma que el desarrollo del plan perdure luego de un cambio de gobierno, como corresponde a una política de Estado.
 - Enfocar la visión del gobierno en dos aspectos: la transformación de los procesos del gobierno y la transformación del gobierno en sí. La transformación de los procesos del gobierno significa mejorar la

entrega de servicios a los ciudadanos y verlos como clientes, no como suplicantes.

- Crear oportunidades para el sector privado y promover la libre competencia. Estas oportunidades se crearán para este sector primero como proveedor, porque algunos servicios y transacciones están en el Internet y porque tienen la experiencia. Segundo, en el largo plazo, los ciudadanos se beneficiarán como consumidores de los servicios del gobierno.
- Identificar áreas de acción críticas de acuerdo a los servicios que presta el gobierno a los distintos sectores (público, privado y ciudadanos), para luego plantear proyectos que se implementen en el corto mediano y largo plazo.

Estrategias

- Crear un Portal del Gobierno con información oficial, auténtica, con criterios técnicos adecuados y ejecutado en tiempos y plazos realistas, permitiendo estandarizar la información de las instituciones gubernamentales así como de la Función Legislativa y Judicial.
- Crear la Red de Conectividad del Estado que permita integrar a todas las entidades gubernamentales respetando su independencia de gestión, y provea al Gobierno Nacional un servicio de comunicación transparente que permita el intercambio de información electrónica y en línea, lo cual contribuirá a mejorar la productividad del Gobierno Central.
- Determinar las acciones necesarias tanto técnicas como políticas y normativas, que permitan consolidar un sistema electrónico de contratación de bienes y servicios de instituciones públicas que garantice la eficiencia y transparencia de los procesos.
- Desarrollar un programa de formación de habilidades de los directivos, funcionarios públicos y del staff informático en TIC, para incul-

car el conocimiento, concientización e implementación del uso de las nuevas herramientas y tecnologías para mejorar el perfil profesional del servidor público y alcanzar un mejoramiento importante en la atención y servicio hacia la comunidad.

Para las siguientes estrategias están desarrollándose los respectivos Programas de Acción de Conectividad:

- Integrar los distintos Proyectos de Conectividad del Gobierno que se encuentran en marcha.
- Buscar y gestionar fuentes de financiamiento que permitan implementar los Programas de Acción de Conectividad.
- Implementar mecanismos que produzcan índices para el monitoreo y control permanente de la situación del Programa de Gobierno en Línea.

Plan de Acción

Estrategia A

Crear un Portal del Gobierno con información oficial, auténtica, con criterios técnicos adecuados y ejecutado en tiempos y plazos realistas, permitiendo estandarizar la información de las instituciones gubernamentales así como de la Función Legislativa y Judicial.

- Expedición del Decreto de Lineamientos para el desarrollo de portales de las instituciones del sector público, de la Función Legislativa y de la Función Judicial, en dos fases.
- Construcción del Portal por parte del CONATEL.
 - Formulación de Términos de Referencia.
 - Identificación de Fuentes de Financiamiento.

- Ejecución de la Fase 1 del Decreto.
 - Generación y publicación de políticas y estándares para desarrollo de Fase 1.
 - Formulación, entrega y suministro de plantilla tecnológica.
 - Plan de seguimiento para verificar cumplimiento.
- Ejecución de la Fase 2 del Decreto.
 - Generación y Publicación de Políticas y Estándares para desarrollo de Fase 2.
 - Plan de seguimiento para verificar cumplimiento.
- Creación de ventanilla única electrónica de pagos y recaudaciones.
 - Formulación de términos de referencia.
 - Identificación de fuentes de financiamiento.
- Creación del Centro de Información del Estado
 - Agentes con herramientas Web.
 - Call Center de distintas instituciones.
 - Información de trámites y avance.

Estrategia B

Crear la Red de Conectividad del Estado que permita integrar a todas las entidades gubernamentales respetando su independencia de gestión y provea al Gobierno Nacional un servicio de comunicación transparente que permita el intercambio de información electrónica y en línea, lo cual contribuirá a mejorar la productividad del Gobierno Central.

- Definir requerimientos funcionales para la implementación de los proyectos de Gobierno en Línea, basados en disponibilidad, ancho de banda y tiempo de respuesta.
- Conectividad de las instituciones del Gobierno, ministerios, con la Presidencia para el uso de las aplicaciones del Gobierno en Línea.
 - Identificar las necesidades de los servicios que serán brindados a las instituciones del Estado.

- Identificar las responsabilidades de cada una de las instituciones para mantener el servicio.
- Transmitir requerimientos a la Comisión Técnica de Infraestructura.

Estrategia C

Determinar las acciones necesarias tanto técnicas como políticas y normativas que permitan consolidar un sistema electrónico de contratación de bienes y servicios de instituciones públicas que garantice la eficiencia y transparencia de los procesos.

- Expedición del Decreto de contratación de bienes y servicios de instituciones públicas – etapa informativa.
- Implementar el Decreto de contratación de bienes y servicios de instituciones públicas – etapa informativa.
 - Generación y publicación de políticas y estándares para desarrollo del Decreto.
 - Plan de seguimiento para verificar cumplimiento.
 - Definición del modelo del sistema de contratación de bienes y servicios de instituciones públicas y obtener un replanteamiento del esquema de contratación actual del Estado.
- Establecimiento del marco regulatorio necesario para la implementación del *nuevo* modelo.
- Implementación del modelo y su promoción.
 - Formulación de los términos de referencia.
 - Identificación de fuentes de financiamiento.

Estrategia D

Desarrollar un Programa de formación de habilidades de los directivos, funcionarios públicos y del staff informático en TIC, para inculcar el conocimiento, concientización e implementación del uso de las nuevas

herramientas y tecnologías para mejorar el perfil profesional del servidor público y alcanzar *un mejoramiento importante en la atención y servicio hacia la comunidad.*

- Difusión de las aplicaciones, servicios y beneficios del Programa de Gobierno en Línea.
- Definición y puesta en marcha de un plan de capacitación para empleados públicos en todos los niveles, en el uso y utilización adecuada de las TIC.
- Establecimiento de normas técnicas con el objeto de unificar tecnologías.

Programa de comercio electrónico

Objetivos Específicos

- Establecer y generar políticas y regulaciones que propendan al desarrollo del comercio electrónico acorde con la nueva sociedad de la información y el conocimiento a través del uso integral de las TIC en el país.
- Desarrollar programas orientados hacia la generación de mercados y negocios que apliquen las facilidades que brinda el comercio electrónico, con una nueva visión de servicios, ampliando las oportunidades para el sector productivo en el ámbito local e internacional.
- Fomentar el uso de las TIC como soporte del crecimiento y aumento de la competitividad, el acceso a mercados para el sector productivo, y como refuerzo a la política de generación de empleo.
- Desarrollar un Plan Estratégico de Competitividad de Comercio Electrónico del Ecuador para los próximos 5 años.

Metas

Promover el comercio electrónico como un método de competitividad en la nueva sociedad; para esto debe integrar una serie de servicios del Gobierno hacia la población, de una manera democrática, con infraestructura segura y además basado en un marco legal que respalde su funcionamiento.

- Fomentar la creación de un entorno legal que garantice el establecimiento del comercio electrónico en el Ecuador.
- Ampliar la infraestructura y los mecanismos de transacciones electrónicas, facilitando los sistemas de pagos y cobros en el mercado.
- Impulsar la generación de negocios de información y tecnología, con base local y proyección internacional, generando un ambiente de confianza entre el oferente y el demandante:
- Credibilidad y estabilidad en el ámbito económico.
- Ambiente de *efectiva* libre competencia dentro del país.
- Desarrollar la *marca* Ecuador, especialmente en software.
- Realizar un inventario de iniciativas, estadísticas transaccionales e índices de crecimiento del comercio electrónico en el Ecuador.
- Desarrollar e implementar el proceso en etapas, con iniciativas basadas en: mejores prácticas, alto impacto y rápida implementación, que sirvan de apuntalamiento para la realización de las acciones planeadas en las siguientes fases, de forma que el desarrollo del plan perdure luego de un cambio de gobierno, como corresponde a una política de estado.
- Enfocar la visión del comercio electrónico para que sea una herramienta de fácil y cotidiano uso, para efectuar transacciones comerciales, al cual tenga acceso la mayor parte de la población del país, facilitada por

una infraestructura, leyes, reglamentos y un proceso de capacitación permanente que apoyen el desarrollo competitivo del país dentro de un ambiente de alta calidad. Con esto lograremos crecer el número y monto de transacciones en forma significativa lo que podrá ser revisado permanentemente a través de un sistema de estadísticas confiable.

- Coordinar en forma permanente con las instituciones y organizaciones públicas y privadas y con las instancias académicas y profesionales relacionadas, los temas que son competencia de la Comisión.

Estrategias

Identificar áreas de acción críticas de acuerdo con los servicios que genera el comercio electrónico dentro de los distintos sectores (público, privado y ciudadanos), para luego crear subcomisiones que permitan identificar proyectos estratégicos para estas áreas, como son:

- Formular, reglamentar y promulgar la Ley de comercio electrónico, propiedad intelectual y derechos de autor.
- Diseñar, desarrollar e implementar sistemas que permitan la utilización de medios de pagos electrónicos, para la ejecución de cobros y pagos derivados de las actividades de comercio electrónico.
- Atraer la inversión local y extranjera y fomentar la industria de capital de riesgo, que permita generar ventajas impositivas para contribuir en la creación de más empresas.
- Fortalecer el comercio en zonas rurales y urbano marginales mediante la incorporación del comercio electrónico.
- Impulsar, fortalecer y fomentar las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) con el uso de las TIC, para permitir un desarrollo eficiente y sustentable.
- Fomentar y fortalecer la industria de desarrollo de software para llevarla a niveles internacionales de competencia, y promocionar la marca del software Ecuador.

- Capacitar y desmitificar el uso del comercio electrónico estimulando su utilización constante e informar y concientizar mediante una adecuada promoción y un ambiente de libre competencia de las TIC para estimular la generación de nuevos negocios en el sector productivo.
- Implementar un sistema de correos nacionales eficiente.
- Desarrollar un sistema estadístico para transacciones electrónicas e implementar mecanismos que produzcan índices para el monitoreo y control de la situación del Programa de comercio electrónico.

Plan de Acción

Estrategia A

Formular, reglamentar y promulgar la Ley de comercio electrónico, propiedad intelectual y derechos de autor.

- Reglamento de la Ley de comercio electrónico.
- Promoción y difusión de la Ley de comercio electrónico y su reglamento.

Estrategia B

Diseñar, desarrollar e implementar sistemas que permitan la utilización de medios de pagos electrónicos, para la ejecución de cobros y pagos derivados de las actividades de comercio electrónico.

- Declaración de impuestos vía Internet.
- Comercio exterior *zero papeles* en el sector aduanero.
- Conmutador transaccional interbancario.

- Medios electrónicos para gestión de cobros y pagos.
- Cámara de compensación para pagos derivados del comercio electrónico.
- Disponibilidad de pago en línea de todos los servicios básicos (públicos y privados).

Estrategia C

Atraer la inversión local y extranjera y fomentar la industria de capital de riesgo, que permita generar ventajas impositivas para contribuir en la creación de más empresas.

- Establecimiento de la legislación necesaria.
- Fondos de inversión compartidos (riesgos compartidos).
- Capacitación de emprendedores.

Estrategia D

Fortalecer el comercio en zonas rurales y urbano marginales mediante la incorporación del comercio electrónico.

- Red de comercio e información agropecuaria.
- Portal para la promoción de productos de zonas rurales y urbano marginales.

Estrategia E

Impulsar, fortalecer y fomentar las MIPYMES con el uso de las TIC, para permitir un desarrollo eficiente y sustentable.

- Fomentar la cultura gerencial técnica en el sector de las MIPYMES.
- Viabilizar a las TIC como generadores de demanda para MIPYMES.

- Portal para fomentar los distintos negocios y productos que ofrecen las MIPYMES en el Ecuador.
- Estandarización de la metodología y formularios para presentación de ofertas y presupuestos.

Estrategia F

Fomentar y fortalecer la industria de desarrollo de software para llevarla a niveles internacionales de competencia y promocionar la marca del software Ecuador.

- Incremento de acceso de comunicación a la población ecuatoriana (telefónico).
- Incremento del número de profesionales en alta tecnología.
- Fortalecimiento de industria de software ecuatoriano.
- Posibilidad de comunicaciones con el 100% de las agencias centrales, provinciales y grandes municipios por Internet.
- Utilización de software ecuatoriano en todos los procesos y sistemas informáticos del Gobierno.
- Establecer alianzas con empresas internacionales desarrolladoras de software y con potenciales consumidores como el sector privado (nacionales e internacionales).

Estrategia G

Capacitar y desmitificar el uso del comercio electrónico estimulando su uso constante e informar y concienciar mediante una adecuada promoción el ambiente de libre competencia de las TIC para estimular la generación de nuevos negocios en el sector productivo.

- Capacitación nacional sobre comercio electrónico.
- Difusión de la legislación pertinente sobre comercio electrónico.

Observaciones generales a la formulación de los contenidos de los Programas de la Agenda Nacional de Conectividad

En general consideramos que la forma en que se han formulado los contenidos de los Programas de la Agenda no cumple las especificaciones técnicas de planificación que permitirían ejecutar tales contenidos. En ese sentido anotamos las siguientes observaciones:

- a) Salvando el caso de las metas específicas al 2005, establecidas en el Programa de Infraestructura, en ninguna otra ocasión se presenta una tabla que permita apreciar objetivamente la distancia que existe entre la situación actual del problema en cual se plantea intervenir, y la situación que se plantea obtener como meta del Programa en un tiempo determinado.
Es decir, que en todos los demás programas se incumple con el requerimiento técnico de que las metas sean formuladas en términos que permitan estimar o cuantificar los avances que respecto de un servicio o prestación específica se plantea alcanzar en un tiempo determinado; consecuentemente, las metas más allá de un horizonte de planificación pública cuantificable, adquieren el carácter de una pretensión sin formulación técnica.
- b) Los planes de acción, en teoría deben, contemplar las medidas específicas que deben adoptar determinadas instituciones o personas, para que se puedan alcanzar las metas planteadas, lo cual en una dinámica de medio-fin, determinaría el cumplimiento de los objetivos de cada programa.

Para que los planes de acción cumplan su rol en la planificación pública, las medidas que ellos prescriben deben, como mínimo, contener los siguientes elementos:

- Indicación de la medida a tomar, es decir lo que hay que hacer o dejar de hacer.
- Plazo de ejecución de la medida.
- Lugar de ejecución de la medida o cobertura de la misma.
- Estimación del número de beneficiarios directos de la medida.
- Estimación de los costos financieros de la medida y de otros recursos que se podría requerir.
- Identificación de la fuente de financiamiento par cubrir los costos financieros de la medida.
- Institución o personas responsables de la ejecución de la medida.
- De ser el caso, identificación de los socios estratégicos que requiere la aplicación de la medida.

Lastimosamente, en las medidas contempladas en todos los planes de acción de los Programas de la Agenda de Conectividad, se carece de muchos de estos elementos, razón por la cual su formulación los torna inaplicables por deficiencias en su formulación técnica.

Mecanismos de evaluación y ajuste

El texto de la Agenda señala: “La ejecución de los programas y proyectos establecidos en la Agenda Nacional de Conectividad estará a cargo de la Comisión Nacional de Conectividad (...) a través de las Comisiones Técnicas Especiales. Para la coordinación, seguimiento y control de la ejecución se conformará un Órgano Ejecutor con personería jurídica que le permita apoyar de manera efectiva los programas de la Agenda.”

Al respecto cabe señalar que al interior de la Comisión de Conectividad se han creado Comisiones Técnicas Especiales, que se encargan de cada una de las áreas prioritarias de intervención, esto es, de infraestructura de conectividad, tele-educación, tele-salud, gobierno en línea y comercio electrónico. En términos de evaluación y seguimiento la Agenda dispone que “Cada Comisión Técnica Especial profundizará en el diagnóstico de su correspondiente ámbito de acción y definirá sus objetivos específicos, sobre la base de los objetivos generales de la Agenda, así como los indicadores que deberán mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos, dentro de un proceso de mejoramiento con-

tinuo” y así mismo señala que “Cada Comisión Técnica Especial presentará para la aprobación de la Comisión Nacional de Conectividad planes operativos anuales que deberán incluir fuentes de financiamiento previstas.”

Estas responsabilidades fijadas para las Comisiones Técnicas Especiales, no han podido ser cumplidas a cabalidad y aunque conocemos que los funcionarios responsables trabajan en ello, todavía no tienen disponibles nuevas versiones del diagnóstico de las áreas de intervención prioritarias. Por otra parte, aunque se ha avanzado en la elaboración de los planes operativos y la identificación de potenciales fuentes de financiamiento, no se ha logrado recabar los recursos que se requiere para su aplicación.

Respecto del órgano executor que se menciona en la Agenda, y que es distinto a la Comisión de Conectividad, es preciso señalar que éste todavía no ha sido creado.

Además la Agenda señala que “dispondrá de un método de evaluación sistemático, continuo y flexible con el fin de asegurar que los programas y proyectos estén cumpliendo con los requerimientos de la sociedad y con los objetivos y metas propuestos, y en caso contrario replantear y reorientar su acción”.

Al respecto cabe recordar que el Director de la Agenda Nacional de Conectividad, se encuentra propiciando un conjunto de reuniones con los actores de la sociedad civil, las universidades, los actores de mercado y los actores estatales, a realizarse a partir de febrero de 2005, con el propósito de evaluar los avances y dificultades de la Agenda de Conectividad, así como para ajustar sus contenidos. Entendemos que este proceso cuenta con el método de evaluación que prescribe la Agenda.

Financiamiento de la Agenda

Como ya señalamos anteriormente el Art. 3 del Decreto Ejecutivo No. 3393, del 27 de noviembre del 2002, que declara política de Estado a la Agenda de Conectividad, señala:

“Art.- 3.- Encomendar al señor Ministro de Economía y Finanzas establezca el financiamiento de la implementación de la Agenda Nacional de Conectividad dentro del Presupuesto General del Estado.”

Concurrentemente el texto de la Agenda establece que: “La ejecución de los programas, actividades y proyectos de la Agenda Nacional de Conectividad requiere de la obtención y asignación de recursos financieros por parte de los sectores privado y público.

Al sector privado le corresponde participar directamente en la promoción de aquellas actividades o proyectos que demande el mercado, por lo que su financiamiento está dado por la capacidad que tengan los promotores de proyectos de visualizar oportunidades de inversión a largo plazo en TIC.

El sector público, por su parte, por medio del Estado, podrá delegar o realizar directamente la inversión y gastos que demanden los distintos proyectos y actividades, para lo que deberá, con la oportunidad del caso, obtener la asignación anual de recursos por parte del presupuesto general del Estado, así como canalizar créditos externos reembolsables y no reembolsables dirigidos al Estado; además, deberá prever los recursos que se obtengan por autogestión de financiamiento, legados, donaciones, contribuciones que le hicieren las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras a cualquier título y demás recursos que se asignen para el desarrollo de proyectos específicos.”

Sin embargo de estas prescripciones generales, cabe señalar, que desde su promulgación la Agenda de Conectividad ha carecido de un presupuesto o al menos de una proforma presupuestaria que permita determinar el monto de los recursos que se precisa disponer para realizar la implementación de los programas, actividades y proyectos que contiene.

Por otra parte, hasta la actualidad no se ha incluido en el presupuesto general del Estado ninguna partida destinada a cumplir el mandato del Decreto Ejecutivo 3393.

Sin duda la falta de un instrumento que cuantifique los recursos financieros requeridos y la falta de disponibilidad de tales recursos, constituyen uno de los más serios obstáculos para hacer efectivo el mandato de ejecución que tiene la Comisión de Conectividad respecto de la Agenda de Conectividad.

Capítulo V

Estudio de caso sobre la implementación de telecentros comunitarios polivalentes para zonas rurales del Ecuador

El propósito de este estudio de caso es explorar con detenimiento, el proceso de diseño de las políticas públicas de TIC en el Ecuador a partir de una experiencia concreta, para que los diversos actores interesados en este tema se formen una idea integral de este proceso, y entonces, puedan acotar y formular de mejor manera sus intervenciones ya sea desde el terreno de la incidencia social o desde la responsabilidad técnico-política de diseñar las políticas públicas de TIC.

Desde esta perspectiva identificamos a la iniciativa para implementar *telecentros comunitarios polivalentes* como un caso que ofrecía varias ventajas para ser estudiado, entre las que destacamos las siguientes:

- Tiene las características de ser un caso tipo de la planificación pública en materia de telecomunicaciones, a pesar de no ser una política de enorme magnitud.
- Este caso muestra como diferentes intereses y enfoques pueden ser articulados y conciliados aún cuando hay condicionamientos muy fuertes que anteceden a la formulación específica de la política pública.
- Es una política pública que todavía no se halla en fase de implementación, lo cual abre la posibilidad de realizar acciones de incidencia social sobre ella con menores restricciones de las que se generan cuando ya se han implementado las medidas que concretan su aplicación.

- Es una política pública en que la información más relevante nos resultaba razonablemente accesible²⁴, lo cual por regla general no sucede debido a la confidencialidad o al menos restricción en los flujos de información con que suele manejarse este tipo de políticas públicas.

Teniendo en cuenta estos elementos consideramos que el análisis de la iniciativa sobre *telecentros comunitarios polivalentes* o cualquier otra política pública de TIC, debe contar con un conjunto de categorías de análisis que permitan describir críticamente la dinámica de su formulación y al mismo tiempo identificar las tensiones que se suceden en ellas así como los actores que están o pueden estar involucrados. En ese sentido las categorías de análisis que planteamos son:

- Condicionamientos de origen.
- La definición del asunto público y el establecimiento del propósito superior del proyecto.
- El enfoque del proyecto.
- Marco jurídico.
- Condiciones operativas.
- Sostenibilidad de la propuesta.
- Los actores de las política pública y su rol.

24 Como es ampliamente conocido la información en el proceso de hechura de las políticas públicas es un elemento supremamente importante, ya que el hecho de contar o no contar con ella, puede determinar que los intereses de los actores involucrados se vean afectados ya sea de forma favorable o desfavorable; y esta información no solo está relacionada con las condiciones formales o registradas documentalmente, sino también a aquellos datos que, por razones obvias circundan a la política pública sin que sean fórmulas por escrito, como por ejemplo la información referida a las presiones públicas o privadas que se interponen para orientar el diseño de la política en una determinada dirección. Desde esta perspectiva el presente estudio de caso se basa en la información documental que ha sido posible recolectar, la cual se cita, así como en los comentarios y opiniones que de manera extra oficial se han podido recoger de algunos actores vinculados esta política en particular, la cual aunque puede mencionarse para los fines descriptivos de este estudio de caso no puede ser citada si quien la proporciona prefiere que se omita su nombre.

Síntesis de la iniciativa

Antes de pasar a esta iniciativa concreta por las categorías de análisis propuestas es conveniente presentar una síntesis del proyecto, en los términos que ha sido formulada originalmente por los funcionarios estatales de FODETEL²⁵, para que los lectores puedan formarse una idea integral de sus condiciones y alcances generales sin llegar a los detalles más específicos.

Antecedentes

El Gobierno ecuatoriano a través del Consejo Nacional de Modernización –CONAM–, ha gestionado un crédito con el Banco Mundial para la implementación del Proyecto PROMEC (Power and Communications Sectors Modernization and Rural Services Project).

Mediante Decreto Ejecutivo No. 2557, del 19 de abril de 2002, se autorizó al Ministro de Economía y Finanzas, la suscripción de un Convenio de Crédito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF– por el monto de hasta \$ 23'000.000 destinados a financiar la ejecución del Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico, Telecomunicaciones y Servicios Rurales –PROMEC– a cargo del CONAM.

El 15 de mayo de 2002, la República del Ecuador suscribió con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF–, el Convenio de Préstamo No. 7082-EC, dirigido a financiar parcialmente la ejecución e implantación del Proyecto PROMEC, por intermedio del CONAM.

El 18 de septiembre de 2002 se suscribió el Convenio Subsidiario entre el CONAM y el Ministerio de Economía y Finanzas, que permite la implementación del Proyecto PROMEC a través del financiamiento parcial del préstamo de \$23 millones del BIRF y la donación de \$2.84 millones del GEF (Global Environment Facility) que fueron aprobados por el Directorio del Banco Mundial el 20 de noviembre del 2001 y los convenios correspondientes del 15 de mayo del 2002, de los cuales \$14,168,700 se emplearán en bienes e infraestructura y los \$8,831,300

25 Esta síntesis ha sido tomada literalmente de la Estrategia General de Implementación de “Centros comunitarios de desarrollo integrados basados en telecentros”, Proyecto de Modernización de los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y servicios rurales PROMEC BIRF-7082-Ec, Quito, Junio, 2004.

restantes en consultorías, detalle que se lo publicó en el Reporte No. 22519-EC de octubre 23 de 2001 del Banco Mundial denominado PAD (Project Appraisal Document).

El PROMEC involucra varios componentes en los que intervienen las siguientes instituciones denominadas agencias de implementación: CENACE, CONATEL/FODETEL, SUPTTEL, CONELEC, MEM y MICIP.

En el Convenio de Préstamo PROMEC No. 7082-EC, se designó al CONATEL como una de las Agencias de Implementación, obligándose el prestatario a través del CONAM a que dicha entidad participe en la ejecución de la parte correspondiente a la implementación de los telecentros comunitarios polivalentes, de acuerdo a lo señalado en el adjunto 2, parte B.1 del mencionado convenio y de acuerdo a lo descrito en el segundo componente del PAD, denominado Extensión de los Servicios hacia Grupos de Bajos Ingresos y Pequeños y Medianos Comerciantes en Áreas Rurales y Urbano Marginales.

Mediante resolución 487-19-CONATEL-2003, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones autoriza al Presidente del CONATEL y al Secretario Nacional de Telecomunicaciones, la suscripción del convenio con el CONAM para la implementación de los telecentros.

Objetivo

Implementar aproximadamente 166 telecentros comunitarios polivalentes con acceso a Internet y telefonía pública en las áreas rurales del país, así como otorgar los títulos habilitantes que permitan la operación de los telecentros e incentiven el desarrollo de las redes de telecomunicaciones rurales.

Entre estos títulos habilitantes se prevé otorgar una concesión de telefonía fija, que incluya telefonía pública y domiciliaria con capacidad de larga distancia nacional, una concesión de servicios portadores que permita el desarrollo de redes de transporte rurales y que sirva para la interconexión con las redes públicas actuales, y, un permiso de valor agregado para acceso a Internet.

Financiamiento

El financiamiento que otorgará el Banco Mundial es de cuatro millones cuatrocientos veinte mil dólares de los Estados Unidos de América (\$4'420,000); valor que incluye los siguientes rubros:

- Estudio de demanda, \$100.000, que se utilizará para realizar el Plan de Negocios.
- Preparación de las bases de concurso y llevar a efecto el concurso, \$20.000.
- Promoción del uso de los centros en la comunidad, \$50.000.
- Entrenamiento local de los responsables de los telecentros , \$50.000.
- Supervisión y monitoreo, \$50.000.
- Suman un valor de \$270.000. Subsidio a otorgarse \$4'150.000.

La donación "Japanese Grant No. PHRD TF025959", por cien mil dólares (\$100.000) fue invertido en el estudio de demanda contratado a la empresa CEDATOS en febrero del 2002.

Descripción del Proyecto

En el Ecuador el uso de las TICs se encuentra menos desarrollado que en otros países de Latinoamérica, por la poca o ninguna inversión en telecomunicaciones en el sector rural y urbano marginal. El fomento de la inversión en los sectores señalados, permitirá iniciar la reducción de la brecha digital ante sus países vecinos y a nivel interno entre estratos ricos y pobres, entre áreas urbanas y rurales, y entre grandes, medianos y pequeños negocios, fomentado el desarrollo socio-económico de las distintas zonas del país. La poca rentabilidad en estos sectores, no estimula la inversión y el Estado debe intervenir para propiciarlo. Precisamente este proyecto tiene este propósito.

Para el desarrollo de las TICs en los sectores rurales y urbanos marginales, se requiere una inversión en infraestructura de telecomunicaciones, la misma que permitirá desarrollar las actividades propuestas en el proyecto. Infraestructura comunidad donde se instalará el TCP.

Para este proyecto podría considerarse la utilización de distintas tecnologías como por ejemplo la red RDSI (ISDN) de las operadoras existentes, o sobre una plataforma satelital con acceso VSAT, DAMA o USAT de cualquier portador que disponga de la tecnología más adecuada, inalámbrica, etc.

Se ha estimado que el tiempo de ejecución total de este proyecto tomaría por lo menos 16 meses. (concurso, instalación, implementación y puesta en operación).

Se ha considerado poner énfasis en 4 áreas que son de importancia para el cumplimiento del objetivo del proyecto, estas son:

- El Internet, como herramienta para el acceso a la información.
- Telecomunicaciones, Telecentros TCP y telefonía pública, infraestructura que permitirá acceder a los distintos tipos de servicio de comunicación a ofrecer. El servicio básico es la telefonía.
- Capacitación, el elemento humano que permitirá explotar toda la información a su alcance, a la vez el acceso de la comunidad a la información, el acceso a gobierno en línea, a comercio electrónico, a la tele-educación, tele-salud, prevención, etc, a través de una estrategia de comunicación, consulta y participación, lo que permitirá una apropiación de la comunidad del telecentro lo que garantizará su sostenibilidad no solo económica sino política y social.
- El componente de consulta y participación, el cual está ligado al de capacitación, que permitirá la apropiación de las personas beneficiadas del telecentro y así obtener el mayor beneficio en la utilización del mismo, lo que a la vez permitirá la sostenibilidad financiera como social del telecentro, requisito importante para la continuidad del Proyecto.

Cada una de las localidades remotas se conectarán al centro principal, de donde obtendrán la información requerida de acuerdo a sus necesidades.

Los Telecentros Comunitarios Polivalentes y cabinas podrán prestar los siguientes servicios:

- Acceso a Internet (navegación, correo electrónico, videoconferencia).
- Telefonía pública.
- Apoyo a programas de desarrollo local.
- Apoyo a programas de capacitación.
- Apoyo a programas de gobierno en línea.
- Apoyo a programas de tele-educación.
- Apoyo a programas de tele-salud.
- Apoyo a programas de prevención.
- Apoyo a programas de fomento de la producción y comercio.
- Apoyo a programas de turismo.
- Apoyo a programas de seguridad.
- Apoyo a programas de desarrollo de contenidos.

Forma de explotación y sostenibilidad

El concesionario explotará la Red de Telecentros y asegurará su sostenibilidad económica con las tarifas que cobre por los servicios prestados, sin fines de lucro, ya que el subsidio que el CONATEL a través del Proyecto otorgará al concesionario permitirá la rentabilidad del Proyecto por el tiempo que dure la concesión.

Los servicios serán facturados sin fin de lucro con la única intención de garantizar la operación y mantenimiento con el personal mínimo necesario.

La sostenibilidad política y social se la garantizará a través de las estrategias de comunicación, consulta y participación a implementarse con el CONAM, para lo cual se destinará recursos adicionales.

Beneficios

- El Proyecto es financieramente rentable, económicamente viable, ambientalmente sustentable y socialmente sostenible.
- Existirá un mejoramiento en el nivel de vida de las poblaciones rurales beneficiarias del Proyecto al tener un mejor acceso a la información y a las redes de telecomunicaciones.

- Desarrollo socioeconómico de la población beneficiada, entre otros aspectos se traduce en un ahorro de la población por los servicios de telecomunicaciones especialmente por telefonía y acceso a Internet; generación de fuentes de trabajo y el principal beneficio es la info-educación que les permitirá poder acceder a una mejor y más moderna capacitación en distintas áreas como la educación, la salud, la producción, el comercio, el turismo, la seguridad, etc.

Primera categoría de análisis: condicionamientos de origen

Aunque de cierta forma ya están insinuados o enunciados algunos de los condicionamientos relevantes para entender el alcance de esta iniciativa, consideramos que es necesario subrayar algunos de ellos y explicitar otros, de modo que podamos formarnos una idea crítica, y ya no literal, de la propuesta.

Sobre el origen del financiamiento

Debe quedar claramente establecido que los recursos financieros disponibles (\$4'420.000) para implementar el proyecto, no provienen de una donación a título de cooperación financiera sino de un préstamo internacional que el gobierno del Ecuador solicita al Banco Mundial, y que por lo tanto deberá ser pagado con los intereses y en las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo.

El destino de los recursos

La mayor parte de estos recursos (\$4'150.000), según la propuesta original, deberán ser transferidos vía subsidio a la operadora(s) nacional o internacional, esto es a aquellas empresas privadas o mixtas, nacionales o extranjeras, que obtenga la concesión del Estado para implementar los telecentros.

El propósito del subsidio

Este subsidio, de acuerdo a lo que prescribe la propuesta original, tiene por objeto asegurar la rentabilidad financiera del operador, por el tiempo que dure la concesión en ese sentido se señala: "El concesionario explotará la Red de Telecentros y asegurará su sostenibilidad económica con las tarifas que cobre por los servicios prestados, sin fines de lucro, ya que el subsidio que el CONATEL a través del Proyecto otorgará al concesionario permitirá la rentabilidad del Proyecto por el tiempo que dure la concesión".²⁶

La idea que subyace a esta decisión es lograr que los operadores nacionales o internacionales se sientan fuertemente estimulados a solicitar la concesión para la implementación de telecentros.

Según los decisores estatales este atractivo económico debe necesariamente ofrecerse, dado que el Estado no tiene la capacidad de implementar de forma directa la iniciativa de telecentros polivalentes. Desde esa perspectiva si la iniciativa no resulta económicamente atractiva a las empresas privadas o mixtas, es decir a aquellas operadoras que tienen la capacidad de realizar la implementación de los telecentros, entonces, toda posibilidad de acercar servicios de telefonía e Internet a zonas rurales queda descartada, por el simple hecho de que no habría quien la ejecute.

Sobre los costos del servicio

Como ya se ha señalado, en la propuesta original, los costos del servicio para el usuario final deberán fijarse en, base a tarifas, que podrían ser diferenciadas de acuerdo a lo que dispone el Art. 20 de la Ley especial de Telecomunicaciones²⁷, las cuales deben servir exclusivamente para cubrir los costos de operación de la empresa concesionaria, esto es, sin que tales tarifas supongan generación de utilidades adicionales para la operadora, ya que su rentabilidad está asegurada por el subsidio.

26 Estrategia General de Implementación de "Centros Comunitarios de Desarrollo Integrados Basados en Telecentros", pag. 7, Proyecto de Modernización de los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y servicios rurales PROMEC BIRF-7082-Ec, Quito, Junio, 2004.

27 Ley de Telecomunicaciones
Art. 20.- Tarifas populares.- (Sustituido por el Art. 4 de la Ley 94, R.O. 770, 30-VIII-95).-

Sobre las operadoras participantes

Aunque no consta, en la propuesta original, el Banco Mundial ha condicionado el otorgamiento del préstamo al hecho de que la licitación para obtener la concesión y por tanto el subsidio del Estado, se abra necesariamente a la participación de empresas internacionales. Dicho en otras palabras, si las oferentes son solo operadoras nacionales, esta iniciativa se tornará inviable.

Las razones para imponer este condicionamiento pueden variar según el ángulo desde el cual se mire. En efecto desde la perspectiva del Banco Mundial esta es una condición indispensable para cumplir con el mandato de garantizar la libre competencia que consta en el Art. 38 de la Ley de Telecomunicaciones. Desde otra perspectiva, se podría pensar que esta es una forma de abrir la posibilidad de que los recursos entregados por el Banco Mundial retornen a las empresas y economías del primer mundo.

Segunda categoría de análisis: la definición del asunto público y el establecimiento del propósito superior del proyecto.

Por asunto público entendemos a aquel problema o situación real sobre el que los decisores estatales han decidido intervenir a través de una política pública. En ese sentido, hay que tener presente que el gobierno no suele comportarse ingenua o reactivamente esperando que sea la correlación de fuerzas nacionales o internacionales las que coloquen dentro de su agenda de gestión pública aquellos asuntos sobre los cuales ha de trabajar el gobierno y hacia los cuales ha de dirigir los recursos del Estado.

En los pliegos tarifarios correspondientes se establecerán tarifas especiales o diferenciadas para el servicio residencial popular, marginal y rural, orientales, de Galápagos y fronteras, en función de escalas de bajo consumo.

EMETEL S.A. y las compañías resultantes de su escisión establecerán anualmente un fondo de hasta el 4% de las utilidades netas que será empleado exclusivamente para subsidiar la parte no rentable de proyectos específicos de desarrollo rural de las telecomunicaciones.

Nota: EMETEL SA se escindió el 26 de septiembre de 1997, en dos sociedades anónimas, Andinatel S.A. y Pacifictel S.A.

Por el contrario, los gobiernos tienen gran cuidado de elegir y dar forma a los asuntos públicos que incorporan a su agenda de gestión pública, no solo bajo consideraciones de orden técnico o financieras, sino también bajo consideraciones de orden político, en el sentido de estimar cuáles son los réditos de legitimidad o reconocimiento público o corporativo que pueden proporcionar ciertas decisiones de política pública, ya sea respecto de la población en general o respecto de grupos económicos o políticos específicos que interactúan en el país.

Generalmente, estas estimaciones se piensan desde los efectos que podrían tener en la situación de gobernabilidad de un país (ganar estabilidad política), sin que ello signifique que se descarten las estimaciones de los beneficios o impactos sociales que se puedan obtener; y tampoco se pueden descartar los beneficios concretos que las decisiones de política pública pueden generar, de forma directa o indirecta, para los actores de mercado.²⁸

Con estas consideraciones podemos sostener que los elementos sustanciales para identificar la forma en que se ha definido el asunto público que propicia la iniciativa de los telecentros polivalentes se hallan en el apartado “Descripción del Proyecto”, que en la parte principal enuncia: “En el Ecuador el uso de las TICs se encuentra menos desarrollado que en otros países de Latinoamérica, por la poca o ninguna inversión en telecomunicaciones en el sector rural y urbano marginal. El fomento de la inversión en los sectores señalados, permitirá iniciar la reducción de la brecha digital ante sus países vecinos y a nivel interno entre estratos ricos y pobres, entre áreas urbanas y rurales, y entre grandes, medianos y pequeños negocios, fomentado el desarrollo socio-económico de las distintas zonas del país. La poca rentabilidad en estos sectores, no estimula la inversión y el Estado debe intervenir para propiciarlo. Precisamente este Proyecto tiene este propósito.

Para el desarrollo de las TICs en los sectores rurales y urbanos marginales, se requiere una inversión en infraestructura de telecomunicaciones, la misma que permitirá desarrollar las actividades propuestas en el Proyecto. Infraestructura comunidad donde se instalará el TCP.”

²⁸ Respecto de estas consideraciones conceptuales para la definición del asunto público ver Jurado, 2004.

De una lectura reflexiva de este texto creemos que el problema o asunto público a atender puede acotarse de la siguiente manera: falta de inversión en telecomunicaciones para los sectores rurales y urbano marginales, debido a la poca rentabilidad que estos sectores ofrecen.

En el texto citado existe cierta retórica social que invoca el acortamiento de la brecha digital y los beneficios que ello supondría para el país y sus pobladores, como consecuencias positivas de realizar inversión en telecomunicaciones para el sector rural y urbano marginal; sin embargo no son esos pobladores, ni el mejoramiento de sus condiciones de vida, ni el mejoramiento de sus condiciones de acceso a las TIC, los que constituyen el asunto público a atender, sino la necesidad de invertir en telecomunicaciones.

Esta definición es supremamente importante porque orienta y condiciona el diseño mismo de la política pública, a tal punto que del texto citado se puede inferir claramente que el propósito máximo del Proyecto es realmente generar condiciones de rentabilidad y propiciar la inversión en los sectores urbano marginales, y no aquel que es enunciado casi como una meta del Proyecto en el apartado “Objetivo”, y que literalmente señala: “Objetivo: Implementar aproximadamente 166 Telecentros Comunitarios Polivalentes con acceso a Internet y telefonía pública en las áreas rurales del país, así como otorgar los títulos habilitantes que permitan la operación de los telecentros e incentiven el desarrollo de las redes de telecomunicaciones rurales.”²⁹

Desde esta perspectiva la implementación de telecentros así como el otorgamiento de títulos habilitantes a la (s) empresas (s) que obtenga la concesión de operación, son en realidad medios o condiciones que se debe generar para cumplir el propósito superior del Proyecto. Y si se ve estas condiciones por el lado de la planificación pública constituirían las metas mínimas que aspira a lograr el Proyecto.

²⁹ Cabe mencionar que el equipo de consultores que asesora a FODETEL, presentó una fórmula tecnológica y financiera viable a través de la cual el objetivo (meta) de implementar 166 telecentros podría ampliarse a 600 telecentros, los cuales serían de dos categorías diferentes tanto por los flujos de conectividad y comunicación telefónica que generarían cuanto por la infraestructura que se requeriría para implementarlos.

Tercera categoría de análisis: el enfoque del proyecto

Entendemos por enfoque al prisma conceptual y político que nos permite ver la realidad, comprenderla de una determinada manera y proyectar sobre ella soluciones desde determinados intereses y principios de actuación.

Generalmente el enfoque político conceptual de una política pública no se halla expresamente descrito en la formulación de la misma, sin embargo puede ser inferido básicamente desde la forma en que se ha definido el asunto público, del propósito superior que gobierna el proyecto y de la relación costo beneficio que determina la política pública para los actores involucrados y sobre todo para los destinatarios finales o usuarios de los bienes y servicios ofertados a consecuencia de la implantación de la política pública.

Con estos elementos, consideramos que el enfoque de la iniciativa para implementar telecentros comunitarios polivalentes es, en lo principal, de carácter tecnológico-mercantil.

Basamos esta afirmación en las siguientes consideraciones:

- La definición del asunto público, a pesar de ser presentada en el marco de cierta retórica social, no centra el problema en una carencia, necesidad, demanda o expectativa de la población de los sectores rurales y urbano marginales, que es necesario procesar. O dicho en otras palabras el desarrollo humano y social, en términos de ampliación de oportunidades y satisfacción de necesidades de la población rural y urbano marginal está ausente de la formulación del problema o asunto público definido. En tanto, que el factor inversión, como dinamizador de la economía y en cierta forma del desarrollismo (entendido como expresión del fomento de la competitividad y el crecimiento económico) es central en la definición del asunto público a atender.
- El propósito máximo enunciado en la propuesta original, y que describimos en párrafos anteriores, actúa desde la misma lógica económica-mercantil, es decir enfatiza la necesidad de generar condiciones para que los sectores urbano marginales y rurales sean rentables para

los operadores de mercado y por lo tanto busca propiciar la inversión en estos sectores. Inversión que como ya se ha señalado proviene del propio Estado a través de un empréstito internacional.

- Respecto de las condiciones de los actores que intervienen, tenemos por una parte al Banco Mundial quien otorga el préstamo pero que cobrará los intereses y el capital correspondiente por este servicio. Otro de los actores relevantes es el Estado (es decir todos nosotros) quien asume la carga de pagar el préstamo en las condiciones fijadas en el respectivo contrato. Otro actor relevante es la operadora concesionaria quien recibe el subsidio del Estado para asegurar su rentabilidad por el tiempo que dura la concesión.
- Y finalmente tenemos a los usuarios finales que son aquellas personas con capacidad de pago para cubrir los costos de los servicios ofertados en los telecentros polivalentes; es decir que los usuarios finales, según la propuesta original, no son todas aquellas personas que requieren acceder a la tecnología como medio para ampliar sus oportunidades y satisfacer sus necesidades, sino que son solo aquellas personas, que teniendo o no estas características, pueden pagar por los servicios de TIC ofertados en los telecentros. Es entonces, la capacidad de pago del usuario final la que orienta la conformación de la oferta de los servicios que proporcionarán los telecentros, dando inequívocos elementos para afirmar el carácter económico-mercantil de la propuesta.
- La definición de telecentro comunitario polivalente que utiliza el proyecto es la que se prescribe en el Art. 2 del Reglamento del FODETEL, que lo concibe como centro de telecomunicaciones; es decir como espacio de oferta de servicios de telecomunicaciones tales como voz, datos, multimedia o acceso a Internet. Desde esta concepción el proyecto trasluce su vocación tecnológica.

A lo anterior se suma que, en el apartado “Descripción de proyecto”, se señala que dos de las cuatro áreas en que el proyecto declara tener énfasis son:

- “El Internet, como herramienta para el acceso a la información.
- Telecomunicaciones, Telecentros –TCP- y telefonía pública, infraestructura que permitirá acceder a los distintos tipos de servicio de comunicación a ofrecer. El servicio básico es la telefonía.”

La coexistencia con otro enfoque de menor incidencia

Sin embargo de los elementos incorporados cabe señalar, que también existe cierta preocupación, en la propuesta original, para que el proyecto tenga impactos en el ámbito social. Es decir que aunque hay una fuerte influencia del enfoque tecnológico-mercantil, también la propuesta registra cierto enfoque social, de menor influencia, y que se expresa principalmente en las dos restantes áreas de énfasis que se enuncian en el apartado “Descripción de proyecto”, y que señalan: “Capacitación, el elemento humano que permitirá explotar toda la información a su alcance, a la vez el acceso de la comunidad a la información, el acceso a gobierno en línea, a comercio electrónico, a la tele-educación, tele-salud, prevención, etc, a través de una estrategia de comunicación, consulta y participación, lo que permitirá una apropiación de la comunidad del telecentro lo que garantizará su sostenibilidad no solo económica sino política y social.

El componente de consulta y participación, el cual está ligado al de capacitación, que permitirá la apropiación de las personas beneficiadas del telecentro y así obtener el mayor beneficio en la utilización del mismo, lo que a la vez permitirá la sostenibilidad financiera como social del telecentro, requisito importante para la continuidad del proyecto.”

Así mismo la tendencia social se expresa en la formulación que hace la propuesta original respecto de la mayoría de los servicios que pueden ofertar los telecentros polivalentes (aunque sin exoneración de costos para el usuario final), y que también se explicitan en el apartado:

“Los Telecentros Comunitarios Polivalentes y cabinas podrán prestar los siguientes servicios:

- Acceso a Internet (navegación, correo electrónico, videoconferencia).
- Telefonía pública.

- Apoyo a programas de desarrollo local.
- Apoyo a programas de capacitación.
- Apoyo a programas de gobierno en línea.
- Apoyo a programas de tele-educación.
- Apoyo a programas de tele-salud.
- Apoyo a programas de prevención.
- Apoyo a programas de fomento de la producción y comercio.
- Apoyo a programas de turismo.
- Apoyo a programas de seguridad.
- Apoyo a programas de desarrollo de contenidos.”

Para cerrar este acápite, en que hemos analizado el enfoque político conceptual de la propuesta de telecentros comunitarios, polivalentes es imprescindible señalar su alto grado de coherencia y correspondencia con el enfoque de la planificación pública en telecomunicaciones³⁰ que se centra en promover y garantizar la libre competencia, así como con el enfoque de regulación tecnológico mercantil que gobierna la legislación en materia de telecomunicaciones, los cuales ya fueron analizados en los apartados correspondientes de este diagnóstico.

Cuarta categoría de análisis: marco jurídico

Entendemos por marco jurídico al conjunto de disposiciones legales que permiten, facilitan o promueven la realización de una determinada política pública, así como aquellas que determinan restricciones para sus condiciones de implementación.

Desde esta perspectiva la propuesta original señala³¹:

³⁰ Ver Art. 38 Ley de Telecomunicaciones.

³¹ Este texto ha sido tomado literalmente de la Estrategia General de Implementación de “Centros Comunitarios de Desarrollo Integrados Basados en Telecentros”, pág. 12-16, Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico, de Telecomunicaciones y Servicios Rurales PROMEC BIRF-7082-Ec, Quito, Junio, 2004.

Marco Legal

De acuerdo a lo establecido en el Convenio de Préstamo No. 7082-Ec, suscrito entre la República del Ecuador y el Banco Mundial, se designa al CONATEL como una de las agencias de implementación para ejecutar la parte B1 adjunto 2 del señalado convenio. En este contexto, le corresponde al CONATEL a través del CONAM llevar adelante una Licitación Pública Internacional, bajo la modalidad de precalificación, de acuerdo a las Normas de Adquisiciones con Préstamos y Créditos de la AIF, y complementariamente a lo dispuesto por la legislación ecuatoriana, con el propósito de seleccionar a un operador privado para la instalación y operación de 166 Telecentros Comunitarios Polivalentes, para lo cual se entregará al ganador del concurso la suma de \$4'150.000, como subsidio de la parte no rentable aplicando una tasa de descuento del 12%.

El CONATEL autorizará al Secretario Nacional de Telecomunicaciones la suscripción del contrato de concesión con el operador para la instalación, operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones, para lo cual concederá los títulos habilitantes que correspondan, cumpliendo lo previsto en la ley, reglamentos y demás normas secundarias que rigen el sector de telecomunicaciones. Se propone que el CONATEL establezca tarifas especiales por el otorgamiento de los títulos habilitantes y uso de frecuencias que se necesiten para el desarrollo del servicio universal.

En el caso de que gane la licitación una empresa extranjera, (operadora internacional), necesita cumplir ciertos requisitos de carácter legal para poder operar dentro del territorio nacional, los mismos que se encuentran prescritos en varias leyes ecuatorianas, que se describen a continuación: el Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones reformada, en su artículo 5 prevé que para la prestación de un servicio de telecomunicaciones, se requiere un título habilitante, que conceda específicamente la ejecución de la actividad que realice.

El artículo 48 del mismo cuerpo legal, al tratar del uso del espectro, determina que se deberá observar los siguientes principios:

El título habilitante para la prestación y explotación de los servicios de telecomunicaciones que requieran de espectro deberá obtenerse obligatoriamente, en forma simultánea, con la concesión del uso del espectro; o el plazo máximo para que se instalen y entren en operación continua y

regular los sistemas de transmisión y recepción radioeléctrica será de un (1) año, contado a partir de la fecha de la aprobación del título habilitante. El título habilitante incluirá una disposición, en virtud de la cual la violación de las condiciones aquí establecidas, originará su cancelación; y, el artículo 53 por su parte, dice que todas las solicitudes de títulos habilitantes de uso del espectro radioeléctrico que presenten los interesados a la Secretaría para obtener su concesión contendrán como mínimo, la siguiente información:

- Identificación del solicitante.
- Estudio de ingeniería correspondiente.
- Servicios que se ofrecerán.
- En casos especiales que involucren la seguridad nacional, el CONATEL podrá pedir la información adicional que considere necesario.

El artículo 58 dice que el CONATEL establecerá pagos especiales para las frecuencias que se usen para los servicios destinados a satisfacer necesidades de carácter social o humanitario, así como para el uso de frecuencias de uso experimental y reservado y para el desarrollo del servicio universal.

Las personas jurídicas extranjeras deben probar su existencia y representación legal con el certificado expedido por la autoridad competente de cada país, acompañado con el respectivo certificado de la Cancillería del Ecuador, donde conste que la sociedad existe como persona jurídica, que ejerce su objeto social de acuerdo con las leyes de su domicilio, y el nombre de quien o quienes, de acuerdo con las disposiciones estatutarias, ejercen la representación. Dicho certificado debe haber sido expedido con una antelación inferior o igual a noventa (90) días calendario a la fecha de su presentación.

Las personas jurídicas extranjeras que no tengan establecida sucursal en Ecuador, deben demostrar la constitución de un apoderado domiciliado en Ecuador, debidamente facultado para obligar a la sociedad con la suscripción de la Promesa de Contrato, de la Escritura Pública de constitución y de los Contratos de Financiamiento y Concesión.

La demostración de la duración de las personas jurídicas extranjeras debe realizarse utilizando cualquier medio probatorio legalmente válido en Ecuador, incluyendo estatutos, certificados de existencia y representación legal, certificaciones de la autoridad competente, documentos de

incorporación ó certificados expedidos por el Cónsul de la República del Ecuador con jurisdicción en el país de su domicilio social, entre otros.

Trámite para solicitar el título habilitante

El peticionario tiene que presentar, ante la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, una solicitud acompañada de la siguiente información de carácter técnico y económico: identificación y generales de ley del solicitante; una descripción técnica detallada de cada servicio propuesto, incluyendo el alcance geográfico mínimo de éste; un anteproyecto técnico que describa los equipos, redes, la localización geográfica de los mismos y los elementos necesarios para demostrar la viabilidad técnica del proyecto; los requerimientos de conexión e interconexión; análisis general de la demanda de los servicios objeto de la solicitud; la identificación de los recursos del espectro radioeléctrico que sean necesarios, si fuere el caso, con precisión de bandas y anchos requeridos; plan tarifario propuesto; y plan de inversiones mínimo.

Toda la información anterior, salvo la descrita en la primera, cuarta y quinta será considerada confidencial.

Si la solicitud presentada contiene la información antes mencionada, la Secretaría previa autorización del CONATEL expedirá el permiso correspondiente.

En los documentos de licitación debe proporcionarse toda la información necesaria para que un posible licitante prepare una oferta con respecto a los bienes que deban suministrarse o a las obras que hayan de construirse, estos documentos ordinariamente deberán incluir: el llamado a la licitación; instrucciones a los licitantes; el formularios de las ofertas; el formulario del contrato; las condiciones contractuales, tanto generales como especiales; especificaciones y planos; listas de bienes o cantidades; el plazo de entrega o de terminación y los apéndices necesarios, tales como formularios de diversas garantías.

Convenio para la administración local del telecentro

Sobre este punto, es oportuno mencionar, que el Proyecto de contrato que se detallará en las bases debe ser *llave en mano*, con al finalidad de que

el operador sea quien instale y ponga en funcionamiento los telecentros comunitarios.

En otro orden, cuando ya se encuentren funcionando los Telecentros Comunitarios Polivalentes, debe existir un convenio entre el operador, la comunidad que puede estar representada por una ONG y el FODETEL. De esta manera, el responsable del seguimiento será la comunidad o la ONG, conjuntamente con el FODETEL.

Interconexión

De acuerdo al artículo 8 del Reglamento de Interconexión, la interconexión se realizará por acuerdo suscrito entre prestadores de servicios de telecomunicaciones a través de redes públicas de telecomunicaciones; o en su defecto, por disposición de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, cuando los prestadores no han suscrito el acuerdo de interconexión dentro del plazo establecido en el artículo 23 del presente Reglamento.

Los cargos por interconexión y manejo del tráfico que perciba la operadora de una red, deberán estar determinados en base a los requerimientos técnicos de los enlaces de interconexión que se establezcan entre las redes a interconectar, tales como: cantidad, capacidad y velocidad, así como los cargos por el uso de las instalaciones y equipos involucrados en la interconexión. Las partes negociarán los cargos de interconexión sobre la base de los costos de operación, mantenimiento y reposición de las inversiones involucradas y una retribución al capital. A los fines de interconexión, las partes involucradas deberán considerar clases de servicio, horarios, y el impacto de los mecanismos de ajuste tarifario descritos en los contratos de concesión.

No existirán descuentos por volumen en interconexión.

La metodología para determinación de los cargos de interconexión y sus formas de pago será libremente negociada entre las partes atendiendo los principios señalados en el Reglamento de Interconexión.

Los acuerdos de interconexión suscritos entre portadores de servicios de telecomunicaciones deberán contener condiciones generales, económicas y técnicas descritas en los artículos 12, 13 y 14 del Reglamento de Interconexión.

De conformidad con el literal c) del artículo 6 del Reglamento de Interconexión, los acuerdos de interconexión aprobados se deberán inscribir en el Registro Público de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones.

Tarifas

La prestación de cualquier servicio telefónico por medio del Estado y otras empresas legalmente autorizadas, está sujeta al pago de tarifas que serán reguladas en los respectivos contratos de concesión.

De acuerdo al artículo 20 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se establecerán tarifas especiales o diferenciadas para el servicio residencial popular, marginal y rural, oriental, de Galápagos y fronterizo, en función de escalas de bajo consumo.

Los pliegos tarifarios entrarán en vigencia una vez que hayan sido aprobados por el ente regulador de las Telecomunicaciones, es decir el Consejo Nacional de Telecomunicaciones.

Operación, mantenimiento y administración de los equipos

La operación, mantenimiento y administración de los equipos, una vez terminado el contrato, será debidamente definida, quien queda bajo la responsabilidad de los mismos, en las especificaciones técnicas de las bases.

Comentarios críticos al marco jurídico.

a) Cabe señalar que las disposiciones contractuales, legales y reglamentarias responden a la especificidad del Proyecto; es decir no se han integrado invocaciones jurídicas a derechos o declaraciones jurídicas que puedan establecer un nexo legal entre el proyecto y los derechos fundamentales de las personas, como por ejemplo podría ser:

En la Constitución del Ecuador

Los numerales 9 y 10 del Art. 23, en que se establecen los derechos a la libertad de opinión, de expresión y de comunicación.

El Art. 20, en que se establece la obligación de las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, de indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de una prestación deficiente de los servicios públicos.

El primer párrafo del Art. 81 en lo que se refiere a la garantía del acceso a la información.

El artículo 225 en que se consagran los principios de descentralización y la desconcentración, así como de la distribución de los ingresos públicos y la riqueza.

En la Declaración del Milenio sobre TIC

En septiembre de 2000, en la Asamblea de las Naciones Unidas, 191 naciones del mundo adoptaron la llamada Declaración del Milenio. Uno de los compromisos adquiridos en dicha Declaración, y que consta bajo el numeral III “Desarrollo y erradicación de la Pobreza”, número 20, dice: “Asegurar que los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las tecnologías de información y comunicación, en conformidad con las recomendaciones contenidas en la Declaración Ministerial ECOSOC 2000, estén a disposición de todos”.

En las resoluciones del CONATEL

La Resolución No.380-17-CONATEL-2000 del 5 de septiembre de 2000, en que se resuelve declarar como política de Estado el acceso universal y el servicio universal dentro de los servicios de telecomunicaciones, e impulsar la promoción del uso de la red de Internet, como herramienta para el desarrollo cultural, social, político y económico del Estado ecuatoriano.

b) Las condiciones jurídicas fijadas para la obtención de títulos habilitantes podrían constituirse en un serio problema a la implementación del proyecto, pues tales títulos se emitirán, para las empresas operadoras que no los tengan, simultáneamente con el contrato de concesión, y los trámites para obtenerlos pueden durar entre 8 meses y dos años regularmente.

Es decir que en el supuesto de que gane la licitación una empresa ope-

radora extranjera, que no cuenta con títulos habilitantes, tendría que someterse al trámite legal previsto. Lo cual retardaría la implementación del Proyecto de tal forma que sería no viable su implementación dentro de los plazos fijados en la propuesta original, exponiéndose así al riesgo de que el Banco Mundial retire el préstamo por incumplimiento de las condiciones pactadas.

Esta circunstancia, por otra parte, podría desestimular la participación de empresas internacionales, y recordemos que uno de los condicionamientos originarios establecidos por el Banco Mundial es que la licitación se abra necesariamente a la participación de empresas nacionales e internacionales en igualdad de condiciones, bajo la prevención de que si esto no se realiza podría bloquear el préstamo.

c) Es digno de remarcar la condición contractual que obliga a que la operadora realice un acuerdo de administración con alguna organización local, que podría ser una ONG u otro tipo de organización, que represente los intereses de la comunidad.

Entendemos que esta disposición se aplica en el sentido de que la o las organizaciones que realicen la administración local del telecentro deben tener experiencia de trabajo con la comunidad en que se coloca el telecentro para favorecer así los procesos de apropiación y uso social de las TIC, y no se trata de ONG u otras organizaciones que aunque no estén trabajando en la localidad puedan hacerse de la administración de varios telecentros; pues esta última posibilidad abriría la puerta a que organizaciones sin experiencia de trabajo con la comunidad y por lo tanto sin representatividad ni nexos reales con ella puedan tomar, bajo un modelo meramente administrativo, el control de esos telecentros, en desmedro de los procesos de uso y apropiación social de las TIC.

Quinta categoría de análisis: condiciones operativas

Entendemos por condiciones operativas a aquellas soluciones tecnológico administrativas que se plantean como las más idóneas, desde la perspectiva técnica, para implementar las medidas concretas de una determinada política pública.

En términos de diseño de la política pública, las condiciones operativas, generalmente, no suelen plantear conflictos cuando están adecuadamente articuladas las categorías que se analizaron anteriormente (definición del asunto público, establecimiento del objetivo superior, enfoque político conceptual y marco jurídico); es decir, que las condiciones operativas casi siempre expresan las mejores soluciones posibles desde la perspectiva tecnológica y administrativa, que se podrían aplicar para elaborar una determinada política pública.

Sin embargo, para los destinatarios finales de los servicios que se ofertan en el marco de una política pública, la definición y las variaciones en estas condiciones puede determinar una posición más ventajosa o desventajosa frente al acceso, calidad y cobertura de tales servicios. Y por tanto, a veces las mejores fórmulas tecnológico-administrativas tienen o pueden modificarse por presiones de orden social, cultural o político.

Con estos elementos enunciaremos las condiciones operativas contempladas en la propuesta original para la implementación de telecentros polivalentes:

Plazo

La duración de la política pública de telecentros polivalentes será de 10 años y el proceso de su implementación durará un año a partir del otorgamiento de la concesión.

Sin embargo es necesario tener en consideración que los primeros antecedentes de esta política se remiten a abril de 2002, fecha en que se autorizó al Ministro de Economía y Finanzas, la suscripción de un Convenio de Crédito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF por el monto de hasta \$23'000.000 destinados a financiar la ejecución del Proyecto de Modernización de los Sectores Eléctrico, Telecomunicaciones y Servicios Rurales PROMEC a cargo del CONAM.

Otro hito en el tiempo es la resolución 487-19-CONATEL- de 2003, por la que el Consejo Nacional de Telecomunicaciones autoriza al Presidente del CONATEL y al Secretario Nacional de Telecomunicaciones, la suscripción del convenio con el CONAM para la implementación de los telecentros.

Finalmente, tenemos datos confiables de que recién en los primeros meses del 2005 se realizará la convocatoria para la licitación internacional a las operadoras nacionales y extranjeras interesadas en la implementación de los telecentros comunitarios polivalentes, lo cual configura un largo período de planificación y negociación ente los actores involucrados para tener lista una propuesta viable respecto de esta política.

Cobertura y ubicación

La propuesta original plantea la instalación de 166 telecentros, que se colocarán en 166 localidades del país, seleccionadas de entre las 788 parroquias rurales y suburbanas, con 38.578 localidades que no disponen de por lo menos un teléfono público.

Es decir que aunque en términos geográficos, por la dispersión de los telecentros, la iniciativa puede catalogarse de nivel nacional; en realidad, no alcanza a cubrir a todas las localidades rurales dentro del territorio nacional que pueden requerir o necesitar de la instalación de un telecentro.

Sin embargo es de destacar que según las estimaciones de FODETEL, constantes en la propuesta original, los telecentros prestarán sus servicios a 1'420,325 habitantes distribuidos entre todas las provincias del país.

Criterios de elegibilidad de las localidades³²

Las localidades rurales y urbano marginales seleccionadas han sido priorizadas considerando factores como: índice de penetración telefónica, localización geográfica, población, estudiantes, actividad comercial, etc.

Una primera selección se la realizó sobre la base del estudio de demanda realizado por la empresa CEDATOS en febrero del 2002 para el Proyecto PROMEC, de 600 localidades propuestas, se escogieron 236; inicialmente la meta objetivo fue de 166 localidades, pero sobre la base de los escenarios analizados, el número podría variar.

32 La información más relevante sobre este tema ha sido tomado literalmente de la Estrategia general de implementación de "Centros comunitarios de desarrollo integrados basados en telecentros", pág. 19-21, Proyecto de Modernización de los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y servicios rurales PROMEC BIRF-7082-Ec, Quito, Junio, 2004.

La información y datos para la elaboración del presente Proyecto tienen su fuente en estudios realizados por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, FODETEL, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC, Secretaría de Planificación del Estado (SIISE, Infoplan, etc.).

Los servicios de telecomunicaciones se implementarán en localidades rurales considerado uno de los sitios de mayor afluencia de la población; para lo cual se coordinará con las autoridades locales.

El listado completo con el nombre y ubicación geográfica de las localidades seleccionadas para el presente Proyecto lo tiene la Dirección de Gestión del FODETEL, que no se adjuntan, sin embargo serán parte integrante de los pliegos de condiciones de la Licitación Pública Internacional. Las posibles localidades beneficiadas serán tomadas del estudio de demanda realizado por la empresa CEDATOS en el año 2002.

En la Tabla 2 se indica la distribución de las 236 localidades inicialmente consideradas para ser beneficiadas, donde se instalarán los Centros Comunitarios de Desarrollo Integrados basados en Telecentros.

Para el presente Proyecto se considera servir al 100 % de la meta inicial (166 localidades beneficiarias), considerado como meta objetivo, por lo tanto en la Tabla 2 se indica la distribución de las posibles localidades de las 21 provincias continentales del presente proyecto a ser instalados con un telecentro comunitario, para de tal forma brindar servicios de telecomunicaciones aproximadamente a más de 1'420,325 habitantes, pobladores de las comunidades locales y vecinas.

Definición de telecentro

Para efectos de esta política, la definición utilizada es aquella que consta en el Art. 2 de Reglamento del FODETEL, y que literalmente señala: “Telecentro comunitario polivalente: es el centro de telecomunicaciones ubicado en comunidades rurales y urbano marginales para la prestación de entre otros, los siguientes servicios y facilidades: voz, datos, vídeo, multimedia y acceso a Internet. Además puede contar con instalaciones para tele- educación, tele- medicina y otras afines.”

Aunque esta definición es coincidente y coherente con el enfoque tecnológico-mercantil que gobierna esta política pública en particular y la

No.	Provincia	Cantones	Localidades	Habitantes
1	Azuay	10	16	75.347
2	Bolívar	6	8	54.769
3	Cañar	5	10	42.436
4	Carchi	4	5	24.766
5	Cotopaxi	6	11	45.034
6	Chimborazo	7	8	42.555
7	El Oro	10	14	73.423
8	Esmeraldas	6	12	68.071
9	Guayas	16	22	193.123
10	Imbabura	6	11	54.785
11	Loja	13	20	120.269
12	Los Ríos	7	8	89.136
13	Manabí	16	26	160.935
14	Morona Santiago	7	13	58.414
15	Napo	4	9	34.479
16	Pastaza	1	1	5.727
17	Pichincha	7	20	137.476
18	Tungurahua	5	8	74.788
19	Zamora Chinchipe	4	4	24.840
20	Galápagos	0	0	0
21	Sucumbíos	4	5	15.808
22	Orellana	3	5	24.144
23	Zonas no delimitadas	0	0	0
	Total	147	236	1.420.325

planificación pública en materia de telecomunicaciones en general, tiene serios desencuentros conceptuales con la noción de telecentros que se maneja en las organizaciones y redes sociales ecuatorianas y latinoamericanas, tales como la Red Somos@Telecentros, que en términos generales plantean que los telecentros son espacios comunitarios que sirven para que las TIC, especialmente la Internet, sean puestas al servicio de las personas a efecto de incidir estratégicamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida y acceso a oportunidades de desarrollo personal y colectivo.

En ese sentido, los telecentros son espacios cuya finalidad social es promover el acceso, uso y apropiación social de las TIC, especialmente de la Internet, de ser posible sin costo a tarifas preferenciales para el usuario final, por considerar que esta medida es estratégica para achicar las brechas social, tecnológica y económica que apuntalan la situación de pobreza y marginalidad en que viven los sectores más vulnerables de la sociedad.

Sin embargo, de estos desencuentros conceptuales, la propuesta original señala que “La misión de estos telecentros es integrar las comunidades rurales y urbano marginales, tradicionalmente olvidadas por los operadores ya establecidos. Se espera que la provisión de servicios de comunicaciones y tecnologías de información contribuyan al desarrollo comunitario desde dentro, y que además faciliten y posibiliten la implementación de programas nacionales de desarrollo en temas como educación, salud, seguridad, y turismo entre otros.”

*Forma de administración de los telecentros*³³

Según la propuesta original, la mejor alternativa de implementación de los telecentros es la alternativa 1: único operador y administrador, es decir que, el operador de telecomunicaciones que implementará toda la red será quien se encargue de administrar los telecentros en cada una de las localidades, por lo que frente al Estado (CONATEL) habrá un único interlocutor.

Este operador administrador está condicionado a la suscripción de un convenio con entidades no gubernamentales u otras instituciones nacionales o internacionales con fines sociales, de desarrollo comunitario, consorcios o uniones temporales integrados por: entidades no gubernamentales y /o empresas industriales y comerciales públicas o privadas, y /o empresas proveedoras de equipos (hardware, software) en asociación con empresas constructoras, y /o grupos organizados de la sociedad civil, que pueden ser originarios de la zona beneficiaria del telecentro.

Estas entidades se encargarán de brindar los servicios y cobrar por los mismos entre otros aspectos, así como de los pagos de las facturas por el

33 La información más relevante sobre este tema ha sido tomado literalmente de la Estrategia general de implementación de “Centros comunitarios de desarrollo integrados basados en telecentros”, pág. 8 -10, Proyecto de Modernización de los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y servicios rurales PROMEC BIRF-7082-Ec, Quito, Junio, 2004.

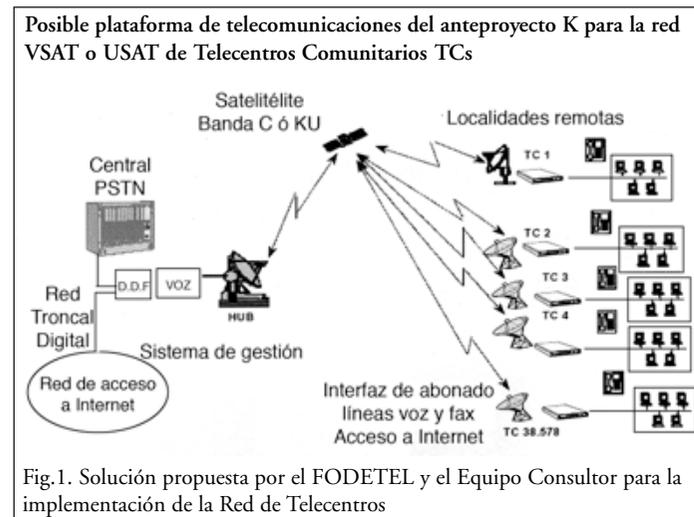
tráfico cursado. Para la selección de la entidad se realizará una licitación nacional para seleccionar las mejores alternativas orientadas a garantizar una sostenibilidad del telecentro.

Los adjudicatarios considerarán todos los aspectos de explotación del sistema como son los costos operativos, remuneraciones y beneficios, servicios, materiales y suministros, mantenimiento preventivo y correctivo, entre otros, en estricto cumplimiento a las leyes ecuatorianas.

Dentro de las bases para la licitación internacional, se incluirá la realización de talleres de capacitación en la utilización y administración de cada uno de los telecentros, así como todos los aspectos de administración del sistema y de los telecentros.

*Solución tecnológica*³⁴

La alta dispersión de estas comunidades, y la baja intensidad de tráfico a ser generada por cada telecentro, apuntan a la solución satelital como una fuerte alternativa tecnológica, sobre todo en el caso de optar por un operador único.



34 La información más relevante sobre este tema ha sido tomado literalmente de la Estrategia general de implementación de “Centros comunitarios de desarrollo integrados basados en telecen

Sin embargo, no parece pertinente descartar *a priori* la participación de más de un operador. De hecho Andinatel y Pacifictel están a punto de cerrar un anillo SDH que atraviesa toda la geografía ecuatoriana desde la frontera Norte hasta la Sur, y la experiencia latinoamericana, especialmente en Brasil, ha mostrado la existencia de un mercado potencial a través del uso de tecnologías inalámbricas conocidas como Wireless Local Loop (WLL), que podrían solventar el acceso a esta red troncal. Parece pertinente mencionar que las Fuerzas Armadas Ecuatorianas disponen también de una red privada de telecomunicaciones de ámbito nacional, con capacidad suficiente para proveer la conectividad requerida por los telecentros.

La alta dispersión de las localidades dentro de las parroquias, así como la diversidad poblacional y cultural entre ellas, dificultan la estandarización de los telecentros, y hacen prever la necesidad de una segmentación mínima.

Esta podría realizarse exhaustivamente, en función de una gran cantidad de indicadores, pero desde el punto de vista de la intensidad de tráfico, es suficiente considerar los índices poblacionales, y alguno que mida el potencial productivo de la localidad, además de la estadística de tráfico medida por los operadores ya establecidos.

La caracterización de los equipos que conformarán la red de telecomunicaciones, así como los gastos de operación y mantenimiento, están íntimamente relacionados con el tipo de tecnología seleccionada y la configuración establecida para cada telecentro. Además de la solución satelital, existen otras tecnológicamente factibles y que involucrarían el acceso hacia las redes de operadores ya existentes.

Consideraciones de tráfico y segmentación de telecentros³⁵

Como consta en los documentos proporcionados por FODETEL, y como resultado de un *benchmarking* realizado entre los operadores que disponen

tros”, pág. 24- 25, Proyecto de Modernización de los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y servicios rurales PROMEC BIRF-7082-Ec, Quito, Junio, 2004.

35 La información más relevante sobre este tema ha sido tomado literalmente de la Estrategia general de implementación de “Centros comunitarios de desarrollo integrados basados en telecentros”, pág. 25-28, Proyecto de Modernización de los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y servicios rurales PROMEC BIRF-7082-Ec, Quito, Junio, 2004.

de telefonía pública, se ha establecido que el tráfico promedio generado por una cabina en la zona rural corresponde a un valor de 70 mErlangs, y que un punto de comunicaciones promedio dispone de 5 canales de voz. Esto significa que se espera que un centro de comunicaciones ubicado en una comunidad rural origine un tráfico telefónico de alrededor de 350 mErlangs, o equivalentemente 210 minutos diarios por TCP.

La información proporcionada por FODETEL es rica, y contempla entre otros indicadores:

- La población con la que cuenta cada localidad, cuantificada, concentrada, y dispersa con dos grados de segmentación: localidades con poblaciones concentradas menores a 5000 habitantes y localidades con poblaciones concentradas entre 5000 y 17000 habitantes.
- El área del cantón y la provincia a las cuales pertenecen estas localidades.
- Una gran variedad de índices poblacionales, entre ellos la tasa de crecimiento poblacional, la tasa de natalidad, etc.

Puesto que, el tráfico real generado en cada localidad dependerá fundamentalmente de la densidad poblacional concentrada alrededor del punto escogido para la instalación del TCP, así como del esquema tarifario y del nivel de ingresos de los habitantes vecinos de la localidad en cuestión, y puesto que el parámetro más disperso entre éstos corresponde precisamente a la densidad poblacional, se ha considerado conveniente realizar una estimación del tráfico que se generaría en localidades tipo de cada provincia a partir de este parámetro.

El modelo utilizado supone que la población en general se concentra en el área correspondiente a la mitad del radio de la localidad, y que para el caso de provincias extensas, ésta se distribuye en el área correspondiente al tercio del radio de la localidad. Este supuesto origina un “Factor de Concentración de Área” –FCA-, de 4 para el caso general y de 9 para las provincias extensas de Morona Santiago, Pastaza, Sucumbíos y Orellana.

También se ha considerado un “Factor de concentración poblacional” –FCP-, correspondiente a la relación entre la población concentra-

da y la población total, que varía de localidad a localidad y de provincia a provincia.

La “Densidad Poblacional Concentrada” -DPC-, se calcula a partir de la densidad poblacional, DP, utilizando la siguiente expresión: $DPC = DP \cdot FCA \cdot FCP = (0.1)$.

El tráfico estimado por provincia se calcula por regresión lineal utilizando como referentes la densidad poblacional concentrada nacional, y el valor promedio de tráfico de 350 mErlangs; y usando como factor de ponderación el valor de la densidad poblacional concentrada calculada para cada provincia. Los resultados se muestran en la Tabla 3.

Las tablas 3 y 4 muestran para cada provincia el número de minutos diarios estimados de tráfico telefónico que se generaría en un telecentro operando en localidades con poblaciones concentradas menores a 5000 habitantes (baja concentración) y en localidades concentradas entre 5000 y 17000 habitantes (alta concentración).

Los resultados muestran por ejemplo que en la provincia de Pastaza, se generarían alrededor de 46 minutos diarios de tráfico telefónico en TCP instalados en localidades de baja concentración, y que en la provincia de Tungurahua se generarían alrededor de 1617 minutos diarios de tráfico telefónico en TCP's instalados en localidades de alta concentración. Estos valores muestran la alta dispersión del tráfico respecto del valor medio de 210 minutos diarios por telecentro.

Esta alta dispersión sugiere que no es conveniente que la configuración de los telecentros sea completamente uniforme. Parece adecuado considerar al menos dos tipos de configuración. La configuración Tipo A (TA) optimizada para los TPC a ubicarse en localidades con capacidad de generar menos de 320 minutos diarios de tráfico y la configuración Tipo B (TB) para los TCP de mayor capacidad.

Se consideran 2 escenarios, el primero considera que en forma general se toma un número fijo de cabinas en las localidades beneficiadas, se propone 3 como el número mínimo y se aplica el mismo criterio con respecto a los telecentros, es decir al menos 2 tipos como se mencionó anteriormente.

El segundo bajo el umbral expresado en minutos diarios se ha escogido sobre el supuesto que la duración media de la llamada correspondería a 5 minutos, y bajo el escenario de localidades de baja concentración a las

que se les dotaría de una única línea telefónica. En consecuencia un usuario medio del servicio telefónico esperaría 5.6 minutos en la cola antes de efectuar su llamada. Esto significa, que un usuario de un telecentro TA tendría que esperar que la persona que llegó un instante antes que él efectúe su llamada. Para las horas pico, este usuario tendría que esperar un turno adicional. Sin embargo, existen muchas localidades con potenciales mucho menores y en las que no se presentaría tales latencias.

Tabla 3: Estimación de tráfico por provincias en TCP a instalarse en localidades rurales de alta concentración

No.	Provincia	Densidad Poblacional (Hab/Km2)	5000 habitantes<localidades<17000 habitantes					
			FCP Concentr. poblacional <17000 Hab.	FCP Concentr. poblacional 5000<L<17000	Densidad Concentr. estimada (Hab/Km2) 5000<L<17000	Llamadas estimadas por TC (Minutos estimados)	T1	T2
1	Azuay	39.95	20.2%	60.0%	85.59	814.6	1	
2	Bolívar	30.95	26.1%	52.1%	64.49	547.8	1	
3	Cañar	43.95	24.0%	67.8%	119.27	1013.2	1	
4	Carchi	26.12	44.8%	65.4%	68.31	580.3	1	
5	Cotopaxi	40.49	17.4%	33.0%	53.48	454.3	1	
6	Chimborazo	41.31	19.7%	53.8%	88.98	755.9	1	
7	El Oro	26.49	54.5%	83.9%	88.88	755.0	1	
8	Esmeraldas	15.55	33.4%	85.9%	53.43	453.9	1	
9	Guayas	29.93	37.1%	52.5%	62.89	534.3	1	
10	Imbabura	35.89	41.5%	45.7%	65.64	557.6	1	
11	Loja	21.99	30.9%	60.9%	53.62	455.5	1	
12	Los Ríos	43.81	27.7%	38.6%	67.72	575.3	1	
13	Manabí	32.27	29.7%	45.3%	58.51	497.1	1	
14	Morona Sant.	4.71	47.9%	81.9%	34.72	294.9		1
15	Napo	6.37	41.6%	72.5%	18.47	156.9		1
16	Pastaza	1.19	33.5%		0.00	0.00		1
17	Pichincha	36.96	39.0%	56.2%	83.02	705.3	1	
18	Tungurahua	81.90	26.5%	58.1%	190.31	1616.7	1	1
19	Zamora Chin.	7.23	45.9%	81.3%	23.51	199.7		1
20	Galapagos	7.94	93.5%	100.0%	31.76	269.8		1
21	Sucumbíos	4.95	34.1%	57.0%	25.40	215.8		1
22	Orellana	2.80	25.3%	46.7%	11.78	100.0		1
23	Zonas no del.	47.82	39.8%	50.9%	97.32	826.7	1	
	TOTAL NACIONAL	19.16	32.2%	54.2%	41.57	353.1		

Tabla 4: Estimación de tráfico por provincias en TCP a instalarse en localidades rurales de baja concentración

No.	Provincia	FCP concentración poblacional <5000 Hab.	Densidad concentrada estimada (Hab/Km2) <5000 Hab	Llamadas estimadas por TC (Minutos diarios)	T1	T2
1	Azuay	19.95	31.88	270.8		1
2	Bolívar	30.51	37.77	320.8		1
3	Cañar	22.17	38.98	331.2		1
4	Carchi	85.98	68.95	585.7	1	
5	Cotopaxi	13.04	21.12	179.4		1
6	Chimborazo	17.56	29.02	246.6		1
7	El Oro	67.46	71.48	607.2	1	
8	Esmeraldas	29.05	18.17	153.5		1
9	Guayas	23.32	27.92	237.2		1
10	Imbabura	88.24	97.97	832.3	1	
11	Loja	31.46	27.68	235.1		1
12	Los Ríos	23.84	41.77	354.9	1	
13	Manabí	23.64	30.51	259.2		1
14	Morona Santiago	52.54	22.26	189.1		1
15	Napo	40.78	10.39	88.2		1
16	Pastaza	50.28	5.38	45.7		1
17	Pichincha	40.53	59.93	509.1	1	
18	Tungurahua	25.78	84.44	717.3	1	
19	Zamora Chin.	49.23	14.23	120.9		1
20	Galapagod	219.28	69.64	591.6	1	
21	Sucumbíos	39.05	17.41	147.9		1
22	Orellana	24.41	6.15	52.3		1
23	Zonas no del.	28.00	53.56	455.0	1	
	TOTAL NACIONAL	29.77	22.82	193.9		

A continuación se muestra estimaciones de los flujos de tráfico de los servicios ofertados por los telecentros durante el período de duración de la concesión, que fueron elaborados por el equipo de consultores en base a un primer escenario posible:

1. Tráfico telefónico		Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Tráfico												
Crecimiento del minitaje				6.5%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
Minutaje total esperado	Distribucion	3.219.300	3.428.555	3.599.982	3.779.981	3.958.980	4.167.429	4.375.801	4.594.591	4.824.320	5.065.537	5.065.537
Llamada local		21.00%	676.053	719.996	755.996	793.795	833.486	875.150	918.918	954.854	1.013.107	1.063.763
Llamada regional		52.30%	1.653.594	1.793.134	1.882.791	1.976.930	2.075.777	2.179.566	2.288.544	2.402.544	2.523.120	2.569.276
Llamada nacional		11.90%	383.097	407.998	428.398	449.818	472.309	495.924	520.720	545.756	574.094	502.799
Llamadas a móviles		10.00%	321.930	342.855	359.998	377.998	396.898	416.743	437.580	459.459	482.432	506.554
Llamadas internac. a fijos		4.80%	154.526	154.571	172.799	181.439	190.511	200.037	210.038	220.540	231.567	243.146
Llamadas internac. a móviles	0.00%		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Tráfico Internet telecentros		Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Acceso a Internet												
Crecimiento anual				6.5%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%
Tiempo de uso PC				420.000	447.300	469.565	493.148	517.806	543.695	570.881	599.425	629.396
Telecentro tipo B				100.800	107.352	112.720	118.396	124.273	130.487	137.011	143.862	151.055
Telecentro tipo A				520.800	554.652	582.385	611.504	642.079	674.183	707.892	743.287	780.451
Total esperado (horas)				520.800	554.652	582.385	611.504	642.079	674.183	707.892	743.287	780.451

Tarifas de los servicios ofertados

En buena medida, la determinación de las tarifas para telefonía y acceso a la Internet estarán determinadas por las condiciones que las operadoras expliciten con el propósito de ganar la licitación, bajo el entendido de que una tarifa más barata para el usuario final, coloca en mejor situación a la operadora que la ofrezca.

Por otra parte hay que considerar que la oferta de telecomunicaciones de esta política pública está dirigida al sector rural, en razón de lo cual procede fijar tarifas especiales según lo dispuesto en el Art. 20 de la Ley Especial de Telecomunicaciones. Cabe señalar que los pliegos tarifarios entrarán en vigencia una vez que hayan sido aprobados por el ente regulador de las Telecomunicaciones, es decir el Consejo Nacional de Telecomunicaciones.

Estrategia de promoción social

Realizar promoción social en el marco de una política pública es mucho más que efectuar publicidad de los servicios y beneficios que se ofertarán al público, pues en términos generales consiste en generar las condiciones necesarias para lograr que tales servicios sean aprovechados de la mejor manera posible por la población destinataria, es decir para lograr la apropiación social de las herramientas de TIC ofertados a través de los telecentros.

En el caso específico de la política de implementación de telecentros polivalentes, la estrategia de promoción social se desarrolla a través de una serie de medidas de comunicación, consulta y participación que busca cumplir con el propósito enunciado en el párrafo anterior; y en consecuencia, estas medidas actuarían como la base de la sostenibilidad social del proyecto.

Según la propuesta original, estas medidas se adoptan “Considerando que en el sector rural las personas están muy preocupadas por tener el pan de cada día y la tecnología casi no les interesa, convirtiéndose este el factor más duro de superar en la penetración de las comunidades rurales, hay que establecer los programas de capacitación que logren inyectar en las personas el deseo por explorar nuevos mundos y enseñándoles que las tecnologías les pueden dar igualmente una nueva oportunidad de desarrollo

por esto hay que usar la tecnología en los quehaceres diarios de las personas, en temas que realmente les interesa.”

Desde esa perspectiva, las medidas de comunicación, consulta y participación buscan que los telecentros sean percibidos por las personas en general como centros de capacitación, centros de investigación y centros de producción de materiales al servicio de las comunidades en que están instalados.

Los responsables de adoptar las medidas de comunicación, consulta y participación son el CONAM y el FODETEL.

Sexta categoría de análisis: sostenibilidad de la propuesta

Entendemos la sostenibilidad de un proyecto como la capacidad intrínseca que tiene éste de mantenerse vigente por un tiempo determinado cumpliendo razonablemente las actividades y objetivos para las cuales fue creado.

Desde esta perspectiva, y en el caso específico del Proyecto de Implementación de Telecentros Comunitarios consideramos que la sostenibilidad de este proyecto es factible en la medida que se genere un equilibrio entre las condiciones tecnológicas, financieras y sociales que se requieren para su implementación.

En efecto, si el énfasis del Proyecto se coloca solamente en volver esta iniciativa atractiva para los inversionistas nacionales o internacionales que se interesen en participar en la licitación, a través de incentivos económicos, es muy posible que esto afecte las condiciones de acceso, uso y apropiación social de la TIC que puedan proporcionarse a los usuarios finales de los telecentros.

Por otra parte, si el énfasis se coloca solamente en generar condiciones de acceso privilegiadas para los usuarios finales, es muy probable que este proyecto no resulte económicamente atractivo para las operadoras de servicios de telecomunicaciones, y, que consecuentemente, el Proyecto simplemente no se realice.

Sí mismo la adopción de medidas de orden financiero o social que impacten en los flujos de conectividad al Internet y uso de telefonía, tienen que ser cuidadosamente estudiadas debido a que tienen el efecto de

variar las condiciones tecnológicas que se necesitan para que el proyecto sea viable, pues concretamente inciden en la determinación del ancho de banda que se requiere para el adecuado funcionamiento del proyecto; y como sabemos la variación sobre el ancho de banda supone también impactos sobre los costos y condiciones de sostenibilidad financiera de los telecentros.

Con estos elementos consideramos que la propuesta original tiene un desbalance de sostenibilidad, pues el énfasis se ha colocado en generar condiciones atractivas para que las operadoras nacionales y/o extranjeras se vean fuertemente motivadas, lo cual se expresa no solo en el subsidio que proporciona el Estado (el cual parece indispensable en el marco del diseño de esta política pública), sino y sobre todo, en que en todos los casos se trasladarán los costos de conectividad a la internet y telefonía a los usuarios finales, sin hacer consideraciones de orden social, como por ejemplo, sobre el uso de internet para actividades de apropiación social relacionadas con la educación, con el fortalecimiento de las organizaciones locales o comunitarias y la ampliación de sus oportunidades o la satisfacción de sus necesidades.

**Séptima categoría de análisis:
los actores de las políticas públicas y su rol**

En principio identificamos dos tipos de actores, primero están aquellos que denominaremos *actores relevantes* por tener la capacidad de incidir directamente en la formulación de la política pública o suministrar insumos importantes para tal efecto. Dentro de estos actores tenemos al Banco Mundial, al CONAM, al CONETEL, al FODETEL y al equipo de consultores contratados por FODETEL.

En segundo lugar tenemos a los que denominaremos *actores relevantes pasivos*, es decir quienes son frecuentemente mencionados en la política pública pero no tienen la capacidad real de incidir en su formulación; entre los cuales tenemos a las empresas operadoras y la población beneficiaria.

En la siguiente matriz intentamos hacer una descripción crítica, pero acotada de los roles e intereses que tienen estos actores respecto de la política pública de telecentros polivalentes:

Matriz de Actorías

BANCO MUNDIAL	
Rol Otorgar el préstamo al Estado Ecuatoriano y cobrarlo en las condiciones y con los intereses pactados.	Intereses Que los recursos provistos sean principalmente destinados a inversión en infraestructura de telecomunicaciones en los sectores rurales y urbano marginales, a través de la figura de los telecentros comunitarios polivalentes. Apuntalar la planificación de políticas públicas en telecomunicaciones bajo los preceptos de la libre competencia. Asegurarse que el proceso de licitación se abra a las empresas operadoras internacionales extranjeras. Legitimar su imagen de financista del desarrollo y el crecimiento económico.

CONAM	
Rol Gestor del Crédito Internacional en representación del Estado. Gestor del Convenio Subsidiario entre el CONAM y el Ministerio de Economía y Finanzas, que permite la implementación del Proyecto PROMEC. Co- responsable de la implementación del Proyecto de Telecentros en virtud del Convenio CONAM-CONATEL, suscrito para tal efecto.	Intereses Que los recursos gestionados se utilicen en tiempo oportuno y bajo las condiciones pactadas para la implementación de telecentros. Que la política pública impacte favorablemente en los procesos de modernización y descentralización del Estado. Que la política pública mantenga un equilibrio adecuado en los factores que determinan su sostenibilidad.

CONATEL	
Rol Institución encargada de implementar el Proyecto. Institución con la autoridad legal para aprobar el diseño de la política pública y ordenar su implementación.	Intereses Contar en el menor tiempo posible con el diseño de la política pública, de la mejor calidad posible. Apuntalar la planificación de políticas públicas en telecomunicaciones bajo los preceptos de la libre competencia. Asegurarse que el proceso de licitación se abra a las empresas operadoras internacionales extranjeras. Generar las condiciones que permitan aumentar los flujos de inversión en las telecomunicaciones del sector rural y urbano marginal. Que la política pública mantenga un equilibrio adecuado en los factores que determinan su sostenibilidad.

FODETEL	
Rol Institución encargada de Instancia del CONATEL ocupada del diseño de la política pública.	Intereses Contar en el menor tiempo posible con el diseño de la política pública, de la mejor calidad posible. Apuntalar la planificación de políticas públicas en telecomunicaciones bajo los preceptos de la libre competencia. Asegurarse que el proceso de licitación se abra a las empresas operadoras internacionales extranjeras. Generar las condiciones que permitan aumentar los flujos de inversión en las telecomunicaciones del sector rural y urbano marginal. Que la política pública mantenga un equilibrio adecuado en los factores que determinan su sostenibilidad.

EQUIPO DE CONSULTORES	
Rol Desarrollar técnicamente los aspectos específicos de la política pública conjuntamente con los funcionarios de CONATEL-FODETEL.	Intereses Proporcionar al CONATEL-FODETEL alternativas técnicas viables que equilibren las tensiones e intereses que implica el diseño de esta política pública. Ser reconocidos como un equipo eficiente y eficaz.

EMPRESAS OPERADORAS	
Rol Participar en la licitación. De ganar la licitación, implementar los telecentros polivalentes.	Intereses Que las condiciones de la licitación y de la política pública sean los más favorables posible para maximizar sus utilidades o beneficios colaterales. Ganar la licitación. Que los flujos de conectividad y telefonía en los telecentros aseguren la cobertura de las cargas económicas por la operación de los telecentros.

POBLACIÓN BENEFICIARIA	
Rol Usar los servicios ofertados en los telecentros.	Intereses Que los costos finales de conectividad y telefonía sean lo más bajos posibles. Que la conectividad con finalidad social sea gratuita en ciertos casos, y en otros tenga un costo mínimo.

Finalmente señalamos que desde la perspectiva de la participación ciudadana en el diseño de la política pública y la incidencia social en ésta, los grandes ausentes en la formulación de esta política pública son: los gobiernos seccionales, las organizaciones que trabajan el tema de telecentros en el ámbito nacional, las organizaciones sociales y comunitarias que trabajan en las localidades que pueden aspirar a la colocación de un telecentro.

Estas ausencias confirman el carácter centralizado y vertical con que se formulan las políticas públicas en materia de telecomunicaciones por regla general; y que pueden tener, como hemos visto en el Capítulo I del Diagnóstico de Políticas Públicas del Internet, efectos de exclusión y riesgos de exposición a prácticas ilegítimas en el proceso de las definiciones más importantes.

Modificaciones sustanciales propuestas por el equipo de consultores y funcionarios de FODETEL a la propuesta original

Reiteradamente nos hemos referido a la “propuesta original” como la fuente de los planteamientos que hemos recogido, sintetizado y analizado críticamente en el presente estudio de caso; sin embargo, aunque ya está muy cercano el plazo para que se realicen los primeros pasos de su implementación (concretamente la licitación internacional que se abrirá en los primeros meses del 2005), siempre es posible ajustar las condiciones y medidas planteadas en el diseño original.

Estos ajustes se producen generalmente ya sea porque existen actores distintos a los decisores públicos que realizan acciones de incidencia social que recogen planteamientos alternativos a los ya formulados en el diseño de la política, o porque nuevos insumos técnicos, políticos, sociales o económicos suministrados por los propios responsables de su diseño propician la realización de cambios al modelo inicial.

Con estos elementos, y teniendo en cuenta que la hechura de las políticas públicas es siempre un proceso continuo de planificación y ajuste mediado por las *negociaciones* que generan la incorporación de nuevos elementos, como los descritos en el párrafo anterior, queremos aprovechar este espacio para enunciar algunas de las modificaciones sustanciales que el autor de esta investigación y algunos miembros del equipo de consultores de este Proyecto recomendamos³⁶ a los funcionarios del FODETEL con el propósito de mejorar el diseño original:

³⁶ Es preciso señalar que el autor de esta investigación colaboró con Jaques Ramírez, uno de los Consultores del Proyecto, en aspectos relacionados con la sostenibilidad social del mismo. En el marco de esta colaboración tuve la oportunidad de reunirme con el equipo de consultores, así como con los funcionarios del FODETEL responsables de llevar a cabo esta iniciativa y plan-

a) Es posible establecer dos tipos de telecentros, cuyos costos de operación e implementación permitirían ampliar la meta del proyecto de 166 telecentros a 600 telecentros, sin que ello afecte al modelo de negocios de la propuesta original, ni cause impactos no controlables en las soluciones tecnológicas que dicha propuesta contempla.

b) Los mecanismos de elegibilidad de las localidades rurales beneficiarias se establecerán en base a un modelo matemático, que pondere, a través de un índice las siguientes variables de las comunidades: déficit de Comunicación, años de escolaridad, alfabetismo funcional, migración y distancia a la pobreza media del país medida según NBI.

Este índice permitirá establecer una tipología y al mismo tiempo ubicar espacialmente aquellas parroquias con mayor *probabilidad* de éxito de los telecentros y con mayor necesidad social.

Así mismo se establecerá una metodología que pondere las condiciones de las organizaciones solicitantes para ejercer la administración local de los telecentros así como sus propuestas a efecto de obtener tal administración.

Estos mecanismos buscan garantizar que la selección de las localidades en que se implementarán los telecentros sea técnica y socialmente adecuada, potenciando así su impacto social y evitando prácticas ilegítimas o discrecionales en la definición de tales localidades.

c) A efectos de lograr equilibrio para la sostenibilidad del proyecto, se han recomendado las siguientes medidas de orden social:

- Establecer durante un determinado número de años del plazo que dura la concesión, en horarios predefinidos, el uso gratuito de la Internet por un determinado número de horas a la semana para maestros y estudiantes de la localidad con fines exclusivamente educativos.
- Establecer para las organizaciones sociales y comunitarias de la localidad el acceso a los servicios de Internet de los telecentros comunitarios a tarifas preferenciales equivalentes a un porcentaje a determinar

tear muchas de las reflexiones críticas que se consigna en el estudio de caso, frente a lo cual se formularon las recomendaciones que se describen en este acápite.

se de la tarifa comercial, por un determinado número de años del tiempo que dura la concesión, en horarios predefinidos, por un determinado número de horas a la semana.

- Bajo el entendido de que la apropiación social de las TIC no se agota en la mera capacitación para el uso de software (programas de computación) y destrezas de navegación en Internet, sino que constituye un proceso de promoción social en el sentido de generar con la comunidad las condiciones para usar las herramientas de TIC en la satisfacción de necesidades concretas y la potenciación de sus capacidades individuales y colectivas, se plantea garantizar la implementación y sostenibilidad de la “Estrategia de Apropiación Social” entregando a las comunidades un porcentaje de la facturación por servicios de conectividad y telefonía que se hayan vendido en la localidad.
- Diseñar una “Estrategia de Apropiación Social” participativa que permita a los promotores sociales y a cada una de las comunidades definir los usos sociales de los telecentros y establecer compromisos para sus sostenibilidad.
- Dirigir un porcentaje de los recursos del CONAM previstos para implementar medidas de comunicación, consulta y participación para fortalecer la “Estrategia de Apropiación Social” de las TIC en los telecentros comunitarios polivalentes.

Cabe señalar que aunque todas estas medidas se consideran factibles sin causar efectos que tornen inviable la política de implementación de telecentros, todavía son necesarios cálculos financieros y tecnológicos, para determinar el número de años, el número de horas, y los porcentajes económicos exactos que deberían recomendarse para mantener el equilibrio necesario para la sostenibilidad del Proyecto.

Conclusiones generales del Diagnóstico

- La estructura de los organismos que gestionan las políticas públicas de TIC es jerárquica, vertical, centralizada y con fuertes vínculos al poder

ejecutivo, lo que la expone a influencias y restricciones provenientes de las tensiones y negociaciones que se viven en los escenarios políticos y económicos del país en general y del sector de las telecomunicaciones en particular.

- La estructura de los organismos que gestionan las políticas públicas de TIC, sus competencias y atribuciones no contemplan ni promueven, por regla general, la participación, coordinación y co-planificación pública con los gobiernos seccionales o las asociaciones que los representan, así como tampoco contemplan prácticas o mecanismos para canalizar la participación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales y no gubernamentales interesadas en temas de TIC.
- La estructura de los organismos que gestionan las políticas públicas de TIC no contemplan mecanismos efectivos de rendición de cuentas que incluyan la participación de la sociedad civil u otros actores estatales como los gobiernos seccionales.
- El enfoque político, jurídico y económico orientador de la planificación pública en materia de TIC es fortalecer el régimen de libre competencia desde la racionalidad de mercado, lo que implica considerar a las TIC mercancías tecnológicas que pueden ser producidas, ofertadas y consumidas por aquellas personas que tengan la capacidad y los recursos para tales efectos, actuando en el marco de las libertades de empresa y contratación.
- La consecuencia de lo señalado en el numeral anterior es que las personas sin capacidad de pago quedan, por regla general, sin oportunidades reales de acceder al uso de TIC y de disfrutar de sus potenciales beneficios.
- El modelo de gestión de los recursos financieros en materia de telecomunicaciones excluye, como norma general, la figura de la inversión pública directa en servicios de telecomunicaciones, y este rol ha sido transferido a las operadoras que obtienen la concesión del Estado para ofertar servicios de telecomunicaciones. Así pues la inversión directa

que puede imputarse al Estado se canaliza principalmente a través de las dos operadoras de telefonía fija, Andinatel y Pacifictel, cuyo capital accionario pertenece al Fondo de Solidaridad, pero que operan bajo la figura de sociedades anónimas, es decir bajo la figura de empresas de derecho privado, que ofertan sus servicios en base a las reglas y condiciones del mercado.

- El FODETEL que transfiere recursos públicos, vía subsidio, a operadoras privadas para incentivar su participación en proyectos de telecomunicaciones en áreas urbanas y marginales, ha tenido y sigue teniendo dificultades para liquidar y disponer los valores que las operadoras privadas le adeudan en concepto de las contribuciones establecidas en la legislación de telecomunicaciones. Sin embargo es el organismo que, en términos prácticos, está más involucrado en hacer consideraciones de orden social al momento de acordar las condiciones en que las operadoras privadas harán disponibles los servicios de telefonía e Internet a los sectores rurales y urbanos marginales.
- Lo que caracteriza el enfoque de regulación jurídica en materia de TIC en el Ecuador es la concepción de que las relaciones jurídicas que se producen entre las personas, y entre éstas y el Estado, son fundamentalmente originadas en hechos comerciales y tecnológicos, frente a los cuales se establecen leyes para reglar las condiciones de la provisión de los servicios y los derechos de los consumidores de tales servicios, en el marco de la libre competencia.
- La Agenda Nacional de Conectividad es un instrumento de planificación pública que tiene el objetivo de constituirse en el marco referencial de gestión a través del cual, el Estado, articulando las iniciativas de sus múltiples instituciones, promoverá en coordinación con la sociedad civil y los actores de mercado, el acceso al uso de las TIC. Sin embargo de que esta Agenda ha sido declarada como Política de Estado, cabe señalar que el organismo que la coordina, esto es la Comisión de Conectividad carece, desde nuestra perspectiva, de las competencias, recursos y atribuciones que requieren para cumplir el mandato de “coordinación de la ejecución, seguimiento y actualiza-

ción de los programas y proyectos establecidos en la Agenda Nacional de Conectividad”.

- La incidencia de los actores de la sociedad civil en las decisiones de políticas públicas y en la formulación de proyectos concretos es posible y necesaria. Sin embargo, tanto el estilo y esquema de planificación que promueven las instituciones del sector de telecomunicaciones, por el cual se concentra en manos de pocos funcionarios especializados y de consultores las tareas de planificación pública; y, por otra parte, la falta de iniciativa y preparación de las organizaciones sociales y ONG para acercarse a los procesos de planificación pública con propuestas y posiciones concretas, han determinado que hasta la presente fecha haya muy baja participación e incidencia de la sociedad civil en la planificación pública de TIC.

Recomendaciones generales del Diagnóstico

- Promover la descentralización de la gestión pública del sector de las telecomunicaciones, o promover soluciones intermedias como la co-planificación y la co-ejecución de las políticas públicas de TIC entre los organismos del gobierno central y los gobiernos seccionales desde una dinámica de coordinación y articulación entre estas instituciones.
- Establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas de los organismos que gestionan políticas públicas de telecomunicaciones, que incluyan participación de la sociedad civil.
- Reinsertar el enfoque de derechos en la planificación pública de TIC, de modo que el modelo de economía social de mercado prescrito en la Constitución de la República sea el que gobierne la planificación pública de las telecomunicaciones, desplazando así al actual enfoque de libre mercado.
- Recuperar para el Estado la capacidad de intervenir directamente en el sector de las telecomunicaciones como prestador de servicios, siempre

que sea estratégica o socialmente necesario, sobre todo cuando se trata de poner a disposición de los sectores más empobrecidos las potenciales ventajas y beneficios de las TIC.

- Incrementar los montos de contribución al FODETEL fijados en la ley para las operadoras y en general todos los delegatarios y concesionarios del Estado que ofertan servicios de telecomunicaciones, del actual 1% a estándares internacionales como el de Estados Unidos que es del 8% de los ingresos totales facturados y percibidos.
- Asegurar con mecanismos de control jurídico-administrativos eficaces que las empresas operadoras y en general todos los delegatarios y concesionarios del Estado que ofertan servicios de telecomunicaciones, cumplan con las contribuciones fijadas por ley, lo cual incluye mecanismos imparciales para procesar los conflictos que pueden producirse en esta materia.
- Constituir los equipos humanos y desarrollar en las organizaciones de la sociedad civil y ONG las destrezas y que permitan implementar acciones exitosas de incidencia social en políticas públicas de TIC.

El desarrollo de estas destrezas pasa por:

- Identificar actores de la sociedad civil (locales, nacionales, regionales, etc.) interesados en realizar acciones de incidencia en políticas públicas de TIC.
- Desarrollar o aprovechar de metodologías de incidencia social en políticas públicas de TIC ya diseñadas por personas u organizaciones interesadas en la temática.
- Capacitar a los actores identificados en el uso de una metodología para la incidencia social en políticas públicas de TIC.
- Propiciar la conformación de equipos (locales, nacionales, regionales) de incidencia social en políticas públicas, aprovechando las redes de

organizaciones existentes; o estableciendo alianzas puntuales de organizaciones interesadas en realizar acciones de incidencia en un tema específico.

- Promover que estas organizaciones sociales realicen acciones concretas de incidencia social en políticas públicas de TIC en una dinámica progresiva, esto es, iniciar la incidencia por los asuntos menos complicados e ir avanzando hasta los más complejos; y también puede ser que inicialmente se trabajen medidas de política pública cuyo radio de aplicación sean pequeños territorios o municipios para después intentar acciones de incidencia de carácter nacional y regional.

Al respecto es supremamente importante que las organizaciones de la sociedad civil inicien acciones de incidencia aunque no se sientan seguras de contar con todas las condiciones y destrezas para obtener resultados exitosos, puesto que los aprendizajes que genera la experiencia en este campo son la clave para generar y sostener procesos de incidencia en el mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Dirección General de Gestión del Fondo para el Desarrollo de las Telecomunicaciones en Áreas Rurales y Urbano Marginales FODETEL. Informe de Labores Año 2004, Quito, Noviembre.
- Estrategia General de Implementación de “Centros comunitarios de desarrollo integrados basados en telecentros”, Proyecto de Modernización de los sectores eléctrico, de telecomunicaciones y servicios rurales PROMEC BIRF-7082-Ec, Quito, Junio, 2004.
- FODETEL, en Informe de Desarrollo Humano Ecuador 2001, PNUD, Quito.
- Jurado, Romel. 2004. *Manual de políticas públicas y regulaciones de TIC*. Quito. Fundación Chasquinet.
- Las Tecnologías de la Información y Comunicación para el Desarrollo Humano*. Informe de Desarrollo Humano Ecuador 2001. PNUD, Quito.

Este Libro se terminó de
imprimir en enero de 2006
en la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador