

Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet

Mauro Cerbino y Alicia Richero, editores

Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet



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

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

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

ISBN
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2006
1ª. edición: junio, 2006

Índice

Presentación	7
Introducción	9
<i>Mauro Cerbino y Alicia Richero</i>	
GOBERNANZA DE INTERNET: IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS	
TICutopía: Los ciudadanos y la gobernanza de Internet	19
<i>Michel Menou</i>	
ROL CRECIENTE DE LOS ESTADOS SOBRE LA GOBERNANZA DE INTERNET	
El descubrimiento de la e-globalización de los Estados	35
<i>José Luis Barzallo</i>	
CENSURA Y MECANISMOS DE CONTROL VS. DERECHOS CIUDADANOS	
Censura, mecanismos de control y derechos ciudadanos	55
<i>Carlos Gregorio</i>	

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERNET

Migración y uso de TIC en Ecuador:

El caso de los telecentros de la red de la pastoral social 73

Jacques Ramírez

Políticas públicas e Internet 85

Sandra Concha

AUSENCIA DE POLÍTICAS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INTERNET

¿Políticas ajenas y verticales? 97

Consuelo Albornoz Tinajero

IDENTIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERNET

DESARROLLADAS POR LOS ESTADOS DE LA REGIÓN

Experiencias de gobierno electrónico en la región andina:
una visión de conjunto 111

María Belén Albornoz

CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE INTERNET DISEÑADAS

DESDE PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Participación ciudadana, deliberación
y compromiso cívico 127

Rodrigo Araya

Gobierno electrónico en el Municipio de La Paz.

Tendiendo puentes del e-gobierno
a la e-gobernanza municipal 147

Gabriela Ugarte

Construcción de políticas públicas de TIC diseñadas
desde prácticas de participación ciudadana 163

Hugo Carrión

**Ausencia de políticas como
política pública de Internet**

¿Políticas ajenas y verticales?*

Consuelo Albornoz Tinajero

Introducción

Revisaré, brevemente, el valor que los estudiosos de las políticas públicas asignan a los momentos que se pueden identificar para que estos procesos sean exitosos, y me detendré, de modo particular, en el que corresponde a la generación y adopción de políticas, con énfasis en las de carácter regulatorio. ¿Por qué? Porque considero que se ubican entre las de este tipo las políticas públicas de Internet, problema que estamos tratando en este seminario.

Luego de ello examinaré el marco regulatorio que Ecuador ha formulado en torno al desarrollo de la Internet y, en general de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC), y compararé los rasgos de estas iniciativas con las condiciones que los estudios sobre políticas públicas y la teoría de la gobernanza caracterizan como necesarias para alcanzar resultados efectivos, al menos parcialmente.

Finalmente, analizaré el papel que para construir políticas públicas de Internet pueden cumplir importantes actores públicos, como instituciones del Ejecutivo, el Congreso Nacional y los legisladores, así como organizaciones de la sociedad civil.

* Ponencia preparada para el seminario internacional “Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet”. Flasco-Ecuador/IDRC, Quito, 5 y 6 de julio de 2006.

El sentido de las políticas públicas

Las políticas públicas son concebidas por Aguilar Villanueva¹ como un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima, y que están encaminadas a enfrentar problemas de cierta complejidad. Son, entonces, procesos deliberadamente diseñados y planificados, esto es con objetivos, cursos de acción y estrategias establecidos, que demandan una variedad de recursos, y la interacción entre actores políticos y sociales. Por ello, son actividades que requieren de una permanente y efectiva gestión comunicacional.

Como “una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder”, en la cual pueden surgir “afectados y beneficiados” caracteriza Aguilar Villanueva a las políticas regulatorias, dados los impactos que su formulación e implementación pueden generar entre los actores intervinientes.

Las políticas regulatorias, como lo sugieren Sabatier y Mazmanian (1993:336), establecen “las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad”, en la medida en la que una norma “indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar”, además de que selecciona a las instituciones responsables y define su orientación política.

A partir de este enfoque, los autores reconocen que el proceso de implementación de una política pública (que arranca, por lo demás, desde la formulación de las regulaciones) estará potenciado si además de contar con objetivos “claros y consistentes”, incorpora una teoría y una tecnología capaces de propiciar su cumplimiento. A estos contenidos podrían sumarse otros como los incentivos, financiamiento adecuado, espacios de evaluación y rendición de cuentas y mecanismos de exigibilidad, todo lo cual supone reconocer la necesidad de contar con la participación ciudadana y social y promover el pluralismo y la inclusión.

A este respecto, Martin Rein y Francine Rabinovitz sostienen que “la tarea de legislar incluye un proceso de negociación” y alertan que cuando “la voz de los grupos políticamente débiles” no es escuchada o “cuando

1 Básicamente revisaré los estudios introductorios de Aguilar Villanueva, Luis y algunos textos que son parte de las antologías compiladas por este autor, referidas a las políticas públicas en lo concerniente a su hechura e implementación, específicamente.

ciertos grupos de interés son excluidos sistemáticamente del proceso de discusión, se debilita la creencia de que la legislación resultante sea producto de la inteligencia inherente a la democracia², lo cual incrementa, por otro lado, los obstáculos que se pudieran presentar en los siguientes pasos de la implementación. De modo que la forma como se implementa la legislación no se circunscribe al proceso legislativo, sino que está cruzado por factores³ como el poder, prestigio, conocimiento y experiencia de quien o quienes tuvieron la iniciativa; y la calidad del debate, en especial para aclarar y consensuar sobre los puntos en desacuerdo, así como el apoyo conseguido, tanto entre los demás legisladores y las comunidades afectadas.

La difusión del proceso legislativo, efectivizada por la atención que a él le den los medios de información, es decisiva, entonces, tanto para profundizar los debates, como para abrir la posibilidad de que reciba apoyo ciudadano y social. Desde esta perspectiva, y a decir de Sabatier y Mazmanian (1993:350) no cabe ignorar las “variables no normativas que condicionan la implementación” de una política regulatoria y que son “efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político”. En cómo estas variables condicionen la implementación de una normativa, el aporte de los medios es clave en tanto pueden afectar la agenda política, por tanto influir en los contenidos de los debates que serán discutidos por los congresos y sus legisladores, y, así mismo, en la calificación de la importancia o irrelevancia del problema frente a la opinión pública.

El marco normativo en Ecuador⁴

Ecuador, salvo alguna excepción, carece de una legislación expresa sobre ámbitos relativos a la Internet, y a las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC). Carece también de una agenda que promueva el uso y apropiación de las NTIC por parte de la población como un

2 Ver Rein y Rabinovitz (1993:150).

3 Esta “lista de factores” es señalada por Rein y Rabinovitz (1993:151).

4 Este texto es parte del acápite que con el mismo título integra el tercer capítulo de la tesis de mi autoría, para la maestría de la FLACSO en Comunicación y Sociedad con mención en Políticas Públicas para Internet.

asunto de interés público, y que constituya el primer paso hacia el diseño, formulación e implementación de políticas públicas sobre esta materia. No hay normas que impulsen el uso del software libre ni la utilización de tecnologías de información y comunicación en la educación.

De modo muy general, la Constitución compromete al Estado a fomentar la ciencia y la tecnología⁵ y declara como su obligación la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones⁶.

Existen ciertas normas regulatorias como la Ley de comercio electrónico, firmas y mensajes de datos⁷; la Ley de propiedad intelectual⁸; la Ley de transparencia y acceso a la información pública⁹ y el Marco legal para cibercafés¹⁰. E instrumentos como el programa Internet para Todos, la Agenda Nacional de Conectividad y un documento sobre gobierno electrónico en Ecuador, que se proponen ser la base de políticas públicas en estas materias; por ello me detendré brevemente en ellos.

El programa Internet para Todos, formulado en junio de 2002, busca masificar la utilización de la Internet, por medio del uso gratuito en una

5 En el artículo 80.

6 En el artículo 249.

7 La Ley de comercio electrónico, firmas y mensajes de datos, vigente desde 2002, reconoce la importancia del uso de sistemas de información y de redes electrónicas, incluida la Internet, tanto para el sector público como para el sector privado, desde luego en el ámbito comercial y de los negocios. En sus consideraciones preliminares recomienda impulsar el acceso de la población a los servicios electrónicos así como la utilización de servicios de redes de información e Internet, para lo cual sugiere generalizar su utilización, como medios para el desarrollo del comercio, la educación y la cultura. En el cuerpo de la ley, sin embargo, solo hay un artículo, el 36, que se refiere a la promoción y difusión de los servicios electrónicos, incluido el comercio electrónico.

8 La Ley de Propiedad Intelectual no aborda los derechos de autor en el ciberespacio. Sí establece cierta protección a la información digital, productos digitales y programas de ordenador.

9 Conforme la ley, las instituciones del Estado están obligadas a publicar cierta información en un sitio web y a promover el derecho al acceso a la información pública, por medio de programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil.

Los partidos y organizaciones políticas, por recibir fondos públicos, también están obligados a publicar anualmente y en forma electrónica, los informes sobre el uso de tales fondos.

La ley dispone, en una de las disposiciones transitorias, que en el plazo de un año de haber sido publicada en el Registro Oficial, las instituciones de la administración pública deberán habilitar sus sitios Web. La ley fue promulgada en mayo de 2004.

10 Fue expedido en julio de 2002 y se propone regular la comercialización de los servicios de acceso a la Internet en los cibercafés, controlar la prestación de esos servicios y su promoción para asegurar el Internet para todos.

red de cibercafés afiliados, hasta por cuatro horas diarias, de alumnos de básica, secundaria y universitaria; profesores de instituciones educativas; médicos colegiados y miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

A más de difundir el listado de los cibercafés que inauguraron el programa y ciertas condiciones para aprovechar el acceso gratuito, no hubo ninguna otra iniciativa gubernamental para que este programa se mantuviera y consolidara.

El antecedente de la Agenda Nacional de Conectividad (ANC) fue la creación, mediante decreto ejecutivo, de la Comisión Nacional de Conectividad en agosto de 2001. Este organismo fue el encargado de formular y desarrollar la indicada agenda que debía sustentarse en “la participación activa y permanente de los actores fundamentales en la sociedad: la sociedad civil, el sector privado y el sector público”.

La ANC, presentada por la Comisión Nacional de Conectividad, en junio de 2002, se auto denomina “política del Estado ecuatoriano” y se define 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”. Y asegura que “la conectividad es el antídoto de la brecha digital y tiene como fin garantizar la inclusión digital a las personas, para lo cual se requiere de la generación de planes estratégicos e inversiones, sobre la guía de un eje de Infraestructura para el Acceso. Ello involucra el diseño de políticas, el desarrollo de redes de telecomunicaciones, el fortalecimiento del mercado de los computadores, y los aspectos necesarios para utilizar la tecnología como un medio de acceso”.

La agenda incluye los programas nacionales de infraestructura, teleducación, telesalud, gobierno en línea y comercio electrónico. El programa de gobierno en línea se restringe al ámbito del Ejecutivo.

El documento denominado gobierno electrónico en Ecuador, cuyo lanzamiento se produjo en setiembre de 2003, define al gobierno electrónico como el “conjunto de políticas públicas, y procesos de comunicación e interacción plena entre gobierno y ciudadanos empleando las TIC con seguridad y privacidad”. Conceptúa al gobierno en línea como el “conjunto de relaciones (información, trámites y transacciones) que establece el Estado con los ciudadanos a través de portales y redes electrónicas de

acuerdo con las políticas y estándares de gobierno electrónico”. Y se propone como objetivos: volver más productivo y transparentar el gasto público; facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos por medio de instrumentar servicios en línea; aumentar la competitividad a partir de desvirtualizar la economía del conocimiento; combatir la corrupción con el uso de las TIC; fortalecer la interacción entre ciudadanos y representantes públicos con los servicios y trámites en línea; generar ambientes de responsabilidad compartida, y procesos de gobernabilidad apoyados en democracia electrónica.

En su presentación formuló un cronograma que no ha sido ejecutado. Estaba previsto que la red de conectividad del Estado fuera instalada hasta noviembre de 2003, que las reformas legales necesarias para implementar el gobierno electrónico estuvieran listas hasta diciembre de 2003, y que a partir de enero de 2004 comenzara la prestación de servicios en línea, con la entrega de partidas de nacimiento. El documento consideraba que entre enero y marzo de 2004 estaría instalado el “centro de comando electrónico del Gobierno para que el presidente Gutiérrez tome decisiones informadas” y que hasta diciembre de 2004 el gobierno electrónico se ampliaría a las instituciones estatales y municipios.

¿Qué tuvieron en común los procesos llevados adelante para sostener y fortalecer estas iniciativas? ¿Por qué estos tres instrumentos de políticas públicas no han podido, sino muy tangencialmente, cumplir sus objetivos?

Un primer problema puede ser visualizado con la ayuda del concepto de gobernanza, entendido como una “forma de gobierno ... cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común” (Ruano de la Fuente 2002). Desde esta mirada, la gobernanza, entonces, se puede constituir en un espejo para evaluar si las políticas públicas se condujeron como “un proceso que depende del adecuado desarrollo de la sociedad civil, y no solamente de la acción del gobierno” (Ruano de la Fuente 2002). Más aún si es una teoría “que no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad, y las capacidades en los gobiernos” sino que “necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políti-

cos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias” (Ruano de la Fuente 2002).

Problema común de la ANC y del documento sobre gobierno electrónico es que sus propósitos y estrategias no pasan de lo declarativo, que seguramente es una de las causas por las cuales no han tenido ninguna concreción más allá de su presentación. El primer paso que hubiera correspondido emprender, si se hubiese aspirado a convertirlos en instrumentos de políticas públicas, hubiera sido la definición de los ámbitos de su intervención y buscar alianzas con quienes, se afirma, son sus interlocutores prioritarios: los ciudadanos. También les hubiera correspondido incorporar a otros actores públicos como el Congreso Nacional, en cuyo seno, por cierto, existen instancias de gobernación. Al parecer sus gestores fallaron en establecer una interacción tanto con la legislatura como con la comunidad. Por tanto, habría que preguntarse, adicionalmente, sobre el alcance del debate público, si lo hubo, y sobre la posición de los medios de información en su difusión.

El enfoque que subyace en tales instrumentos configura la visión dominante en el país sobre las NTIC, no sólo en el sector público, sino en el privado. Es una visión, enfocada en el mercado, que prioriza la infraestructura y el cableado, por lo cual encasilla a las NTIC como artefactos, por tanto instrumentos cuyos usos no tienen capacidad alguna de provocar transformaciones culturales. No advierten como relevantes las aplicaciones que los consumidores hacen de tales instrumentos, y como de modo dialéctico, esas formas de utilización transforman a los usuarios quienes, al apropiarse, así de los instrumentos, visualizan otras posibilidades, distintos usos y nuevos campos de aplicación que los convencionales y preestablecidos.

Si bien la ANC enuncia como obstáculos para el logro de sus objetivos las barreras educacionales, culturales, idiomáticas y la falta de contenidos propios, y declara que para superarlos se requiere de personal entrenado, entiende la capacitación reducida al conocimiento de sistemas e informática. Y enfatiza en medidas como la dotación de equipos de computación, infraestructura de redes y acceso a la Internet en el sector público.

El Documento sobre gobierno electrónico en Ecuador, en tanto, imagina que la sola incorporación de tecnologías va a ser suficiente para conseguir los objetivos que se plantea. Tampoco visualiza la necesidad de la

apropiación social de las NTIC por parte de los ciudadanos, lo cual supone poder identificar qué usos favorarán la resolución de sus problemas. Ignora que las NTIC sólo pueden brindar utilidad a quien sepa qué hacer con ellas y cómo utilizar “el acceso electrónico a la información para mejorar su vida”. Tampoco explicita como entiende conceptos tales como el de gobernabilidad o democracia electrónica, para citar sólo dos de ellos.

Otra inquietud tiene que ver con la falencia, que advierto en estos instrumentos, de un enfoque teórico y tecnológico que sustente sus objetivos y señale vías para alcanzarlos. La ANC es una variación de otras tantas agendas similares, elaboradas por influencia externa; por tanto, no necesariamente da respuesta a los específicos problemas del país que no son exactos a los de otros estados.

El papel del Congreso Nacional¹¹

Como institución representativa de una importante función del Estado, el Congreso Nacional no puede estar ausente de la formulación, hechura e implementación de políticas públicas. Más aún si sus responsabilidades son las de legislar y fiscalizar a las instituciones del Ejecutivo.

Si bien, la investigación que realicé con diputados del Congreso Nacional¹², sugiere un desconocimiento teórico sobre lo que son las NTIC, los usos y la valoración que de ellas tienen los diputados insinúan un conocimiento práctico y una noción de su utilidad e importancia.

Destaca, en este sentido, que la mayoría de legisladores (84,2%) declaró ser usuario de las NTIC. Sólo un 15,7% dijo que no lo era. Respecto de los usos, los más mencionados fueron los relacionados con las actividades de “difusión, obtención e intercambio de información” (46,9%), y de “comunicación y contactos” (20,2%).

Un similar 84,3% de diputados se declaró partidario de fomentar el uso de las NTIC en la actividad legislativa para, principalmente, mejorar

11 Algunos de los datos consignados en esta parte han sido tomados del acápite titulado “Percepciones de los diputados sobre las NTIC”, del tercer capítulo de la tesis de maestría citada.

12 Algunos de los datos consignados en esta parte han sido tomados del acápite titulado “Percepciones de los diputados sobre las NTIC”, del tercer capítulo de la tesis de maestría citada.

la gestión y rendimiento legislativos (35%), incrementar el contacto e intercomunicación con electores y grupos políticos (25%), y facilitar la difusión (25%).

Y, aunque el interés por fomentar el uso de las NTIC lo condicionaron, en un 45%, a aspectos tecnológicos y financieros, referidos a la “disposición de equipos y tecnologías”; a la “existencia de recursos económicos” y a “contar con técnicos y programadores”, un mayoritario 50,8% lo supeditó a otros requisitos que sugieren una predisposición a encontrar “el valor de uso” de las NTIC, y que incluyen rasgos propios de la llamada visión social¹³. En este punto mencionaron el “entrenamiento de sus colaboradores”, un “mayor conocimiento sobre las NTIC” y la “constitución de políticas públicas que pongan a estas nuevas tecnologías al servicio de la gente”.

Si bien los primeros criterios se inscriben en aquella mirada “de mercado” que principaliza el acceso y la conectividad como los elementos clave para promover el uso de las NTIC; los segundos, aparentemente, reflejan una comprensión distinta al abordaje meramente instrumental de las NTIC, que habían manifestado inicialmente los legisladores.

En contraste con los altos porcentajes de valoración positiva respecto de las NTIC expresados por los legisladores, en el transcurso de la investigación encontré evidencias de desinterés e indiferencia para recuperar el acceso y la conectividad, luego del incendio que afectó las instalaciones del Congreso Nacional del Ecuador. Desde que aconteció el siniestro, en marzo de 2003, y la recuperación de tales servicios, en octubre de 2004, mediaron 19 meses. Este retardo es atribuido a la despreocupación de los diputados, que nunca presionaron a la presidencia del Congreso para que tal restitución se acelerara.

Este desfase podría sugerir la falta de una demanda interna, que fuera producto de la determinación de la legislatura (y de cada uno de sus integrantes) para enfrentar sus problemas, a través del uso de las NTIC, y modificar su realidad. La irrupción de las tecnologías de información y comunicación en el parlamento fue consecuencia de un interés exógeno por modernizarlo. Faltó, entonces, como lo expresa Camacho (s/f), ubicar qué problemas legislativos eran (y son) relevan-

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

tes para los actores políticos y preguntarse como podían las NTIC contribuir a encararlos.

Como un elemento adicional cabe indicar que en el Congreso no hay ninguna comisión legislativa especializada para legislar sobre el campo de las tecnologías de información y comunicación.

La posición de la sociedad civil

Siendo los actores privados figuras clave para la construcción de políticas públicas sus posiciones son relevantes en estos procesos. Sus percepciones sobre determinados actores políticos, sus comprensiones sobre las NTIC e incluso sus posturas ideológicas definen sus actuaciones.

En la investigación que desarrollé¹⁴ entre responsables de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de las NTIC encontré una cierta prevalencia de la noción que advierte a las NTIC como instrumentos, incluso artefactos, con lo cual niegan, de entrada, los impactos de ellas, en virtud de los cambios que acarrearán en las percepciones del tiempo y del espacio, así como por su incidencia en lo cultural, relacional, comunicacional y social. Al asumir esta noción limitan su mirada sobre las posibilidades de las NTIC, lo cual termina por restringir posibles usos creativos de ellas.

Incluso entre los que se dicen signatarios de la perspectiva “social” o “alternativa” de las NTIC, que no desconocen el valor de la tecnología, y colocan su acento en los usos con sentido y en su apropiación social, hay quienes incurrir en esas visiones restringidas, de advertirlas exclusivamente como instrumentos. En efecto, las NTIC tienen el carácter de instrumentos y herramientas tecnológicos pero, dado el sello comunicacional que les es consubstancial, adquieren una naturaleza distinta, en la cual lo comunicacional actúa como diferenciador clave de otros instrumentos o medios que carecen de tal dimensión, dados los recursos simbólicos y relacionales que les son propios, así como su potencial de contribuir a la interacción.

14 Utilizo en esta parte datos de la tesis de mi autoría, ya citada.

La postura crítica de los ciudadanos también se alimenta del rechazo - bastante extendido- que expresan frente a cualquier cambio que no sea “estructural” y, por tanto, radical, casi absoluto. Quienes se identifican con ella, demandan resolver primero la brecha social y superar las inequidades sociales y económicas inherentes a ella, para luego preocuparse por la brecha digital. Con esta pretensión aspiran a desentenderse del cambio tecnológico, desconocer la necesidad de la innovación y minimizar las reformas parciales que se circunscriban a lo fenoménico o a determinados aspectos solamente. Es una posición maximalista, que lleva consigo el peligro de conducirles a la inacción y favorecer el mantenimiento del statu quo, del cual se erigen como sus mayores opositores.

Conclusiones

Los procesos que pretenden desembocar en políticas públicas no recogen la complejidad de sociedades como la ecuatoriana, caracterizada por la diversidad cultural, étnica, regional (incluso fragmentación) a lo cual se suman la dificultad de llegar a acuerdos, la exclusión, pobreza y una insuficiente democratización. Estos desarrollos tampoco reconocen la necesidad de lo que se propone desde la gobernanza: la “coherencia de la acción pública -a partir de- la definición de problemas”. Lucen, por tanto, ajenas, pues no reflejan las realidades, limitaciones y falencias nacionales.

Las políticas públicas de Internet, si se espera que tengan una concreción, deben ser construidas con apertura, sin excluir a ningún actor concernido, independientemente de sus posiciones. Pero las sospechas y recelos existentes entre actores privados y públicos se erigen en un obstáculo que limita su interacción y por tanto la posibilidad de construcción de políticas, aunque precisamente las NTIC pueden ser medios que faciliten tal interacción entre actores.

Las políticas públicas de Internet, para que puedan concretarse y sostenerse no pueden enfocar exclusivamente lo tecnológico y lo económico, y acentuar solamente en el acceso y la conectividad. Deben privilegiar el factor humano, es decir enfatizar en la capacitación, para que las personas y los colectivos identifiquen para qué les pueden servir las NTIC y puedan generar sus propios usos, apropiarse de ellas y crear aplicaciones y contenidos.

La “ausencia de políticas” convertida en una política pública es una constante no sólo en el campo de las NTIC, en el caso de Ecuador. Su persistencia insinúa la prevalencia de prácticas verticales e impositivas, y sugiere la ausencia de mecanismos que efectivamente conduzcan al diálogo y al debate, por tanto que no se limiten a ejercicios rituales, formales y burocráticos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Albornoz Tinajero, Consuelo (2005). *Las NTIC en la participación para la legislación*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Camacho, Kemly (s/f). *Internet, ¿una herramienta para el cambio social? Elementos para una discusión necesaria*, Fundación Acceso, San José, «www.acceso.or.cr/publica/telecom/»
- Rein Martin y Rabinovitz Francine (1993). “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002). “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre.
- Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1993). “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.