

Artículos



# Las políticas digitales ecuatorianas como corpus de estudio: retos y límites de una investigación en línea

## *Ecuadorian digital policies as a corpus of study: challenges and limits of an online research*

Yann Seyeux\*

Recibido: 15/08/2024 - Aceptado: 05/12/2024

267

### Resumen

En la literatura científica rara vez se analizan las realidades tecnológicas contemporáneas de los países latinoamericanos a la luz de sus políticas públicas, menos aun cuando las denominadas “políticas digitales” constituyen un corpus de estudio complejo, aunque necesario para entender la manera en que los Gobiernos de turno participan del proceso de transformación digital nacional. A primera vista, este corpus parece ser estable y de fácil acceso, pues sus fuentes documentales generalmente se encuentran almacenadas en portales institucionales del Estado de forma digital o digitalizada. Sin embargo, dichas fuentes a menudo “desaparecen” de las páginas web en las que estaban alojadas, lo que supone un desafío para que quienes investigan la difusión de los discursos sobre la tecnología en Latinoamérica. Partiendo del caso ecuatoriano, este artículo, basado en una investigación doctoral, presenta los retos de un estudio dedicado a las políticas digitales y los métodos de investigación en línea útiles para remediar la progresiva desaparición de este y de otros corpus similares.

*Palabras clave:* corpus contemporáneo, Ecuador, investigación en línea, políticas digitales, Wayback Machine.

### Abstract

In regional scientific literature, the contemporary technological realities of Latin American countries are rarely analyzed through the lens of their public policies. But these so-called “digital policies” constitute a complex and necessary corpus illuminate how current governments participate in the national digital transformation process. At first glance, this corpus may seem stable and easily accessible, as its documentary sources are generally stored on institutional state portals, in digital or digitized form. However, these sources often “disappear” from the websites where they were stored, which poses a challenge for researchers interested in the diffusion of discourses on technology in Latin America. Starting from the Ecuadorian case, this article presents the issues of a study dedicated to digital policies as well as online research methods useful to solve the progressive disappearance of this corpus.

*Keywords:* contemporary corpus, Ecuador, online research, digital policies, Wayback Machine.

\* Investigador en Estudios latinoamericanos de la Universidad París Nanterre (Études romanes, CRIIA); yann.seyeux@gmail.com

## Introducción

En la tesis titulada “Ciudadanía y políticas digitales. Ecuador, Colombia, Chile”<sup>1</sup> (Seyeux 2024), se analiza la circulación de los discursos sobre la tecnología en Latinoamérica entre los años 1990 y 2010, es decir, el conjunto de enunciados escritos, hablados o mediatizados que configuran una determinada concepción del papel que se le otorga a las tecnologías digitales en la sociedad.<sup>2</sup> Más específicamente, se investiga el proceso de construcción de la noción de “ciudadanía digital” en dichos países mediante el análisis de un corpus constituido por las políticas públicas elaboradas para planificar la transformación digital nacional: las denominadas “políticas digitales”.

Según Jean-Claude Thoenig (2019, 462), las políticas públicas corresponden a aquellas “intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental en un ámbito específico de la sociedad o del territorio”. Desde esta perspectiva, definir lo que son las políticas digitales lleva a evidenciar el proceso por el cual lo digital pasa a ser considerado un “problema” público, al igual que el conjunto de acciones llevadas a cabo por el Estado con el fin de reivindicar su legitimidad para resolverlo. Sin embargo, la relación entre lo político y lo digital no parece tan obvia. En el artículo “Lo político frente a lo digital: una fascinación de alto riesgo”, Françoise Thibault y Clément Mabi (2015) explican que la omnipresencia de lo digital en las sociedades actuales suele darse por sentada sin que se cuestionen las implicaciones políticas de esta. De hecho, en la literatura científica rara vez se analizan las realidades tecnológicas contemporáneas de los países latinoamericanos a la luz de sus políticas públicas, a pesar de que constituyan un corpus de estudio complejo, pero no menos necesario para entender la manera en que los Gobiernos de turno participan en el proceso de transformación digital nacional.

Debido a que se comenzó la tesis durante la pandemia, la manera más viable de constituir un corpus era hacerlo con recursos electrónicos recopilados a lo largo de una “investigación en línea”, lo que consiste, en pocas palabras, en una búsqueda de información en la red con fines científicos (Méndez Martínez 2015). Para llevar a cabo dicha investigación, visitamos los portales institucionales de cada país para reunir las fuentes documentales relativas a sus respectivas políticas digitales. Procediendo así se pudo evidenciar un fenómeno: a diferencia de Colombia y Chile, en Ecuador muchas de las políticas digitales de las décadas pasadas no se encontraban disponibles en los portales institucionales, aunque existen pruebas de que estuvieron disponibles anteriormente.

<sup>1</sup> Para agilizar la lectura se propone una traducción de cada título o cita cuya lengua original no es el español.

<sup>2</sup> Aunque la expresión “discursos sobre la tecnología” se emplea comúnmente en el pensamiento tecnocrítico (García Teske 2007), todavía carece de una definición clara, por lo que se propone aquí una descripción amplia que insiste en la diversidad de los tipos de discursos que puede incluir.

Al tratarse de documentos digitales o digitalizados, es evidente que su estabilidad se debe en gran parte al formato, al *software* y a la plataforma en los que se almacenaron. Pero también depende de la voluntad política y de las prácticas instauradas en las instituciones para su adecuada difusión y conservación. A este respecto, cabe recordar que uno de los principales objetivos de las políticas digitales consiste precisamente en promover la adopción de una cultura informacional en el aparato de Estado y dar paso a una gobernabilidad electrónica que estimule la progresiva desmaterialización de sus procesos administrativos (Naser y Concha 2011). Desde esta perspectiva, la no disponibilidad de las políticas digitales podría revelar el carácter inacabado de la transformación digital del Estado ecuatoriano.

Más generalmente, la situación antes expuesta lleva a preguntarse por qué las políticas digitales ecuatorianas son de difícil acceso y cuáles son los límites de su explotación como soportes de una investigación hoy en día. Para contestar a dichas preguntas, en el presente artículo se abordan los retos que suponen la definición y la constitución de un corpus de políticas digitales. También se estudian los casos de dos iniciativas ecuatorianas: el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones del año 2000 y la Estrategia Ecuador Digital 2.0 de 2011, con el fin de explicar las posibles razones, políticas como técnicas, de su desaparición. Será así una oportunidad para presentar los métodos de investigación en línea empleados para tratar de encontrar los soportes documentales en los que estriban.

## Las políticas digitales: un corpus por definir y por inventariar

Las políticas digitales empezaron a ser tema de estudio a finales de los años 90 y a principios del siglo XXI, en el momento en que la ONU y la Unión Internacional de Telecomunicaciones difundieron el paradigma de la “sociedad de la información”: un modelo de sociedad que consagra las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) como principal factor del desarrollo de las sociedades contemporáneas (Mattelart 2009). En aquel momento, la mayoría de los países latinoamericanos suscribieron al paradigma a la vez que algunos investigadores sentaron las primeras bases de un pensamiento crítico regional sobre la sociedad de la información.

### *Aproximaciones teóricas en la literatura científica regional*

En la literatura regional, numerosos informes cuestionan el impacto de las TIC sobre las sociedades contemporáneas y la manera en que esta dinámica se plasma en diversos programas de acción pública, principalmente enfocados en la infraestructura de

telecomunicaciones y en la alfabetización digital. Entre esas contribuciones ocupan un lugar destacado las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las cuales instan a los Gobiernos de la región a formular sus primeras políticas públicas en la materia. Aunque muchos trabajos académicos también tratan del tema, pocos son los que proponen una visión de conjunto a nivel regional. Aun así, cabe destacar las aportaciones teóricas de tres autores que permiten delimitar lo que se puede considerar como políticas digitales desde la perspectiva latinoamericana.

En 2007 María Belén Albornoz y Martín Rivero publicaron la obra *Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana*, en la que están compilados estudios de caso sobre el proceso de digitalización de la administración pública en los países andinos. Los editores contribuyen a la reflexión presentando el marco de las “políticas públicas de TIC” de Ecuador (Albornoz y Rivero 2007, 35). Dicha expresión fue la más empleada en la época para referirse a aquellas acciones públicas que pretendían reformar el sector de las telecomunicaciones para estimular la conectividad de los ciudadanos, reforzando su acceso a las TIC.

También insisten en la importancia de pensar las políticas públicas de las TIC no solo en su dimensión técnica e infraestructural, sino como “políticas de inclusión, que reconozcan la diversidad y pluralidad social, promoviendo oportunidades de empoderamiento social y económico de todos los ciudadanos” (Albornoz y Rivero 2007, 296). Partiendo de este planteamiento, Albornoz procedió a establecer la lista de los documentos nacionales e internacionales en los que estriban las “políticas de e-inclusión” ecuatorianas: Acceso universal y servicio universal (2000), Internet para todos (2002), Plan de acción de la Agenda de Conectividad (2002-2003), Declaración de principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Ginebra (2003), Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Ginebra (2003), Plan de Acción de la Agenda de Conectividad (2005-2010), Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información (2005), Compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de Túnez (2005), Plan de acción de América Latina y el Caribe (2005-2007), Libro Blanco de la Sociedad de la Información de Ecuador (2006), Plan de Acción de América Latina y el Caribe 2008-2010 (2010) y Agenda Ecu@dor Digital (2010) (Albornoz 2010, 9-10).

Además, aplica al resto de sus trabajos una metodología adaptada para el estudio de las políticas de e-inclusión: el análisis sociotécnico (Albornoz 2010). Este encuentra sus orígenes en los estudios de ciencia, tecnología y sociedad, en los cuales se cuestionan las interrelaciones entre la innovación científico-tecnológica y el desarrollo social. También permite poner en práctica la teoría del actor-red, que invita a

interpretar las relaciones sociales como una interacción continua entre agentes humanos y objetos técnicos (Thomas 2008). Así, el análisis sociotécnico sirve para enfatizar las redes de actores que elaboran los discursos sobre la tecnología y para “captar el conjunto de relaciones que hacen que se diseñen políticas de e-inclusión” (Albornoz 2010, 9). Al evidenciar la existencia de un corpus de políticas públicas dedicadas a la transformación digital y al exponer las pistas metodológicas para su explotación, Albornoz sienta las bases epistémicas de un estudio de las políticas digitales ecuatorianas que sigue construyendo en el resto de su producción científica.

El politólogo francés Damien Larrouqué recurre a una terminología cercana a la de Albornoz, pues se refiere a “políticas de inclusión digital”. En el marco de su tesis de doctorado, “Las políticas de inclusión digital en Latinoamérica: de la renovación educativa a la recomposición del Estado (Argentina, Paraguay, Perú, Uruguay)”, examina el proceso de implementación del proyecto estadounidense One Laptop per Child en cuatro países de la región (Larrouqué 2016). One Laptop per Child es una iniciativa lanzada en 2005 por Nicholas Negroponte –una figura emblemática del Massachusetts Institute of Technology (MIT)– con el objetivo de organizar la distribución masiva de computadoras portátiles en escuelas del mundo y, supuestamente, de facilitar la apropiación tecnológica de las futuras generaciones de ciudadanos.

En su trabajo, Larrouqué se interesó por el proceso de recepción de las políticas de inclusión digital en la región, reconstituyendo las redes de actores que están detrás. Procediendo así, explicó la manera en que dichas políticas ilustran una reformulación de las misiones de los Estados latinoamericanos, pues el politólogo pretendió demostrar que, a pesar de su anunciada “crisis”, el Estado sigue siendo un actor central de la acción pública, solo que reorienta sus esfuerzos hacia nuevos ámbitos de intervención social, entre ellos la transformación digital. Según el investigador, la implantación del proyecto One Laptop per Child en Argentina y Uruguay daría cuenta de la emergencia de un modelo de Estado “neoweberiano”, lo que quedaría plasmado en la reafirmación del Estado como principal facilitador de soluciones a los problemas relacionados con el desarrollo tecnológico (Larrouqué 2016, 390-391). De esta manera, Larrouqué propone estudiar las políticas digitales desde una perspectiva complementaria a la de Albornoz.

Por su parte, Alejandro Barros, profesor de la Universidad de Chile y asesor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre asuntos tecnológicos, ahonda en lo que denomina “políticas públicas de desarrollo digital”, es decir, aquellas que promueven discursos del desarrollo basados en las promesas del progreso técnico (Barros 2012, 68). En su blog “El escritorio de Alejandro Barros”, dedicado a la actualidad tecnológica en la región, se pueden rastrear las iniciativas públicas lanzadas por el Gobierno chileno a lo largo de los veinte últimos años para avanzar en la

transformación digital del país. En 2012, Barros reunió esos contenidos en la obra *polisDigital. Algunas reflexiones en torno a políticas públicas de desarrollo digital* que, según sabemos, es la única obra monográfica en América Latina dedicada a teorizar acerca del funcionamiento de las políticas digitales. Por eso, cabe considerarla una obra de referencia para cualquier investigador que se interese por el tema. La perspectiva de Barros es aún más interesante pues él mismo lideró la elaboración de la estrategia digital chilena durante el primer mandato de Michelle Bachelet, por lo que sus textos proporcionan una visión teórico-práctica imprescindible para el estudio de las políticas digitales.

Así, en la literatura científica especializada existen varias maneras de referirse a las políticas públicas de transformación digital. Las expresiones “políticas públicas de TIC”, “políticas de inclusión digital” y “políticas públicas de desarrollo digital” cuentan entre las más usadas para evocar realidades muy cercanas. Con la ambición de sintetizar las aportaciones teóricas de cada autor anteriormente evocado, proponemos hablar de políticas digitales para referirnos al conjunto de intervenciones institucionales que contemplan la transformación digital de un país en sus múltiples dimensiones (infraestructura, Gobierno electrónico, educación y apropiación digital, etc.). Una vez establecida esta definición, conviene exponer los aportes y los límites que presenta una investigación en línea: el método que utilizamos para inventariar las políticas digitales ecuatorianas.

### *La investigación en línea: ¿un método eficaz para inventariar las políticas digitales?*

En el informe “Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas” (Claro et al. 2021), se explica la manera en que se realizó el primer censo de las políticas públicas latinoamericanas para promover la noción de ciudadanía digital mediante una búsqueda de datos en la red. El informe da cuenta de los pasos a seguir para reunir similares inventarios. En el apartado metodológico, los autores explican lo siguiente:

La búsqueda se hizo en Google y los criterios de inclusión empleados fueron: ser una organización latinoamericana o con presencia regional; ser un programa público nacional, un proyecto público local y una fundación o una ONG (nacionales o internacionales) con presencia en los países de la región. Algunas de las palabras clave empleadas para la búsqueda fueron: ciudadanía digital en Latinoamérica, inclusión digital en Latinoamérica, ciudadanía global en Latinoamérica, ciudadanía inteligente, derechos digitales, alfabetización digital, servicios públicos digitales, redes comunitarias en internet o en una comunidad digital y

combinaciones por grupos (LGTB, mujeres, feminismo, pueblo originario, migrantes, jóvenes, discapacitados, medioambiente) y por países. Adicionalmente, se buscó en Facebook y en otras redes sociales para identificar iniciativas de la dimensión ‘nuevas formas de participación’, que por lo general son iniciativas con menor financiamiento y desde una modalidad de organizaciones sociales de base sin estructura. Igualmente, se hicieron búsquedas específicas por países para poder cubrir casi la totalidad de las naciones de la región (Claro et al. 2021, 23).

En resumidas cuentas, antes de iniciar una investigación en línea, es preciso seleccionar un buscador web (por ser el más usado en el mundo Google es el que suele dar mejores resultados), criterios de búsqueda (tipos de plataformas, de actores, de temas) así como las palabras claves necesarias para restringir el número de resultados solo a las informaciones que son de interés para contestar a la pregunta de investigación.

Siguiendo el ejemplo de la CEPAL, el corpus de políticas digitales de nuestra tesis se constituyó a partir de los contenidos disponibles en los portales institucionales de Ecuador, Colombia y Chile. Esto incluye las páginas web de los Gobiernos de cada país gobierno, del poder legislativo y de organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil especializadas en el sector de las telecomunicaciones. En total, se visitaron más de cincuenta interfaces para compilar documentos relativos a programas de acción pública, directa o indirectamente vinculados a la idea de ciudadanía digital, que participan en la producción de los discursos sobre la tecnología en cada país.

Este inventario evidenció un corpus heterogéneo, constituido por documentos relativos a proyectos nacionales (constituciones, planes nacionales de desarrollo), políticas sectoriales (telecomunicaciones, educación, cultura), políticas de planificación de la transición digital (estrategias digitales, agendas, planes de acción), políticas digitales temáticas (programas de conectividad, planes de gobierno electrónico, planes de apropiación tecnológica), discursos institucionales (discursos presidenciales, decretos, órdenes ministeriales, resoluciones) y textos legales (leyes orgánicas o sectoriales). Completan este corpus fuentes menos oficiales entre los que se encuentran los documentos de trabajo elaborados durante el desarrollo de las políticas digitales (notas, actas, informes) y los soportes utilizados para su difusión en internet (videos promocionales, carteles publicitarios, publicaciones en redes sociales).

Cabe resaltar que desde nuestra perspectiva la investigación en línea tuvo grandes ventajas, ya que en plena cuarentena permitió acceder a un sinfín de informaciones de forma rápida y ubicua. Sin embargo, no impidió que tuviera ciertos límites. Primero, no puede sustituir por completo una investigación presencial con acceso a archivos y entrevistas, a menos que el propósito sea hacer una etnografía digital propiamente dicha, es decir, un estudio del funcionamiento mismo de la web (Méndez Martínez 2015, 9). De hecho, la realización de entrevistas

representó gran parte de nuestro trabajo de investigación, puesto que a la fecha sigue sin existir mucho material testimonial o bibliográfico sobre las políticas digitales de los países latinoamericanos.<sup>3</sup>

Además, si los motores de búsqueda ofrecen infinidad de contenidos depositados en línea, no hay garantía de que siempre sigan disponibles. Ya sea por la acción del gestor de la página que deja de pagar los derechos de explotación o por efecto de alguna actualización, los recursos electrónicos subidos a la red están sujetos a una gran inestabilidad. Al buscar información en línea es común encontrarse con los códigos de error “502 bad gateway” o “File not found”, lo que indica que el recurso ya no está almacenado en la página en cuestión o que se eliminó por completo. Ese particularmente fue el caso en los portales institucionales ecuatorianos, algo que lo pudimos comprobar con el ejemplo de la página web del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que fue un actor decisivo en la transformación digital de Ecuador a inicios del siglo XXI.

## La página web del CONATEL a prueba del tiempo

A principios del siglo XXI la mayoría de los países latinoamericanos emprendieron su transformación digital. También fue el caso de Ecuador, pero en menor medida que en el resto de la región (CEPAL 2005), pues el país atravesaba en aquel entonces una severa crisis institucional. Su sistema político se veía debilitado por las sucesivas destituciones de varios presidentes elegidos democráticamente –Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000), Lucio Gutiérrez (2003-2005)– y su consecuente subrogación por mandatarios interinos –Gustavo Noboa (2000-2003) y Alfredo Palacio (2005-2007)–. Tras el golpe militar del 21 de enero del 2000, la situación era tan crítica que el país se consideraba ingobernable (Sarango 2005). Paralelamente, el sistema financiero ecuatoriano convulsionó. Ante la fuerte devaluación de la moneda nacional, el sucre, Ecuador finalmente concretó un proceso de dolarización planificado varias décadas atrás. En este contexto, la transformación digital no constituía una prioridad en la agenda política, salvo para el CONATEL.

### *El CONATEL, un actor decisivo en la transformación digital de Ecuador*

El tema tecnológico empezó a cobrar interés en el debate público ecuatoriano a partir del momento en que la ONU convocó a los Estados miembros a participar

<sup>3</sup> Nuestra tesis reúne las transcripciones de quince entrevistas a actores comprometidos, desde la acción pública o académica, con la elaboración de las políticas digitales ecuatorianas, colombianas y chilenas (Seyeux 2024).

en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información en 2003 en Ginebra (Suiza) y más tarde en 2005 en Túnez. La CEPAL fue la encargada de difundir el paradigma informacional en la región y para ello instó a los países latinoamericanos a elaborar sus primeras “agendas digitales” para que planificaran sus propias transformaciones tecnológicas (Hilbert, Bustos y Ferraz 2005). En Ecuador, el presidente Daniel Noboa encargó esta labor al CONATEL, una institución creada en 1995 para regular el sector de las telecomunicaciones en la que participaban varios representantes del Gobierno. La CEPAL manifestó su sorpresa ante tal elección, ya que los países de la región solían atribuir la coordinación de su política digital a un organismo con una identidad fuerte y una posición importante dentro de la jerarquía institucional, lo que no era el caso del CONATEL en aquel entonces (Hilbert, Bustos y Ferraz 2005, 106).

De hecho, su principal forma de acción consistía en formular recomendaciones al Gobierno de turno por medio de resoluciones, con la esperanza de que este las tomase en cuenta. Dos resoluciones publicadas el 5 de septiembre del 2000 resultaron particularmente decisivas para definir el rumbo de la incipiente política digital ecuatoriana. A través de la Resolución 379/2000 se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones propuesto por la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, la institución encargada de implementar las políticas públicas del sector. Además, mediante la Resolución 380/2000 se declaró política del Estado el acceso universal y el servicio universal dentro de los servicios de internet y se exhortó al presidente de la República para que esto se declarara de interés nacional.

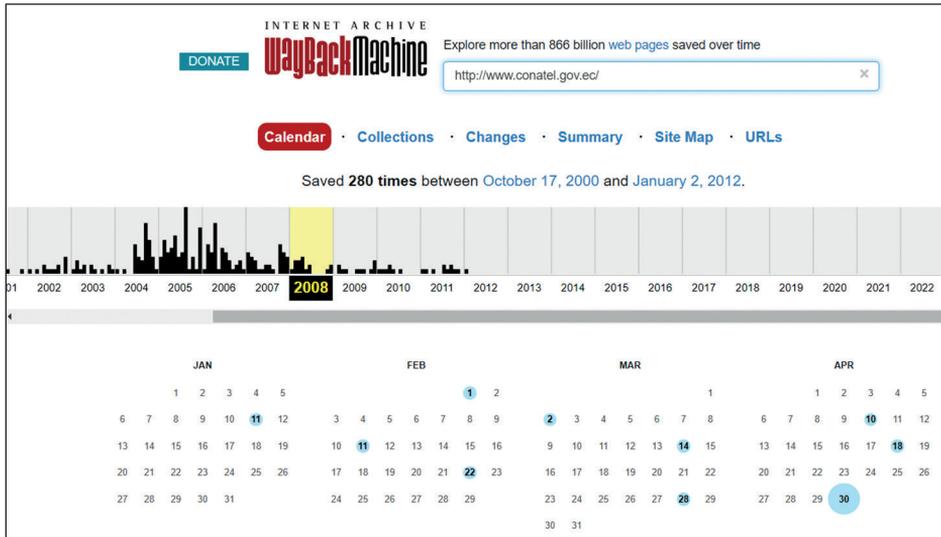
Ambos documentos dan cuenta de la voluntad del CONATEL por convertir el tema tecnológico en una prioridad dentro de la agenda política. No obstante, en la actualidad ni las resoluciones ni el plan están disponibles en línea, lo que impide acceder a los materiales de la primera generación de políticas digitales ecuatorianas. Albornoz (2007, 36), que estudió los documentos en la época, referenció en sus trabajos los enlaces al portal institucional. Esto es suficiente para remediar parcialmente la desaparición de sus contenidos, pues en tales situaciones los investigadores pueden recurrir a una herramienta gratuita en línea para tratar de encontrarlos: la *Wayback Machine*.

*La Wayback Machine: una herramienta imprescindible para la investigación en línea*

Diseñada por la fundación Internet Archive con el objetivo de preservar una memoria de lo que está publicado en la red, la *Wayback Machine* se asemeja a una máquina del tiempo que conserva copias de páginas web, no importan si están activas o si ya

han sido cerradas. En el segundo caso, aunque la herramienta no permite consultar las interfaces de la manera en que se encontraban en el momento de su actividad, sirve para visualizar la mayoría de sus contenidos. De hecho, resultó imprescindible para recopilar las políticas digitales ecuatorianas. En la figura 1 se ilustra su funcionamiento y la manera en que la usamos para acceder al portal del CONATEL.

Figura 1. Interfaz de la Wayback Machine



Fuente: Captura de pantalla de <http://web.archive.org/>

De arriba abajo, la *Wayback Machine* se compone de tres apartados principales. En el primero, encontramos una barra de búsqueda en la que se introduce la dirección de la página, en este caso [conatel.gov.ec](http://www.conatel.gov.ec/). En el segundo, tenemos un friso que indica la cantidad de copias guardadas para esta página a lo largo del tiempo —aquí se ve claramente que el nivel pico de actividad se encuentra a mediados de la primera década del siglo XXI—. En tercer lugar, encontramos un calendario que señala en qué día la *Wayback Machine* realizó las instantáneas de la página en cuestión.

De esta forma se puede acceder a la página del CONATEL y encontrar la lista de resoluciones del año 2000. También es posible descargar algunos de los documentos que almacenaba en formato PDF. Entre ellos se encuentran la Agenda Nacional de Conectividad - Plan de acción 2005-2010 y el Libro blanco de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, los cuales constituyen las primeras políticas digitales ecuatorianas. No obstante, resultó imposible hallar el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CONATEL 2000). Es de suponer que la pérdida de este documento, al igual que muchos otros, es la consecuencia indirecta de los

cambios reglamentarios en la política informática del Estado ecuatoriano implantados bajo los sucesivos periodos presidencias, en particular durante la presidencia de Rafael Correa (2007-2017).

De acuerdo con el socioeconomista Henry Chávez, la Revolución Ciudadana lanzada por el Gobierno correísta planteó un “proyecto posneoliberal de desarrollo tecnocientífico” con el que la transformación digital entró en la agenda política (Chávez 2021). En este marco, la “revolución tecnológica” del Ecuador se tradujo en una reforma de la estructura del Estado, que otorgó mayor peso institucional al tema tecnológico, y en la digitalización de sus procesos administrativos. Lo anterior se evidencia en la creación en 2007 de la Subsecretaría de Informática, vinculada a la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) y en el surgimiento del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) en 2009. La Subsecretaría de Informática era entonces la encargada de homogeneizar los portales institucionales del Gobierno, estandarizando su funcionamiento y su carta gráfica, mientras que el mandato del MINTEL consistía en elaborar e implantar las políticas digitales ecuatorianas.

Retomando lo anterior, son dos los hechos relacionados con el proceso de transformación digital del Estado que pueden explicar la desaparición del portal del CONATEL. Primero, en 2010 una ordenanza ministerial instauró el cambio de dominio de internet para instituciones del sector público (MINTEL 2010). En todos los portales institucionales, el dominio *gov.ec* – del inglés *government*– pasó a ser *gob.ec* –del español *gobierno*–. De esta forma, el dominio *conatel.gov.ec* fue sustituido por *conatel.gob.ec*. De no implicar una transferencia de datos, dicha manipulación ponía en peligro los recursos almacenados en la primera interfaz. En segundo lugar, en 2015 se promulgó la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que llevó a la fusión del CONATEL con otras entidades del sector en una misma institución: la Agencia de Control y de Regulación de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) (Ley 26/2015). La creación de la página de la ARCOTEL condujo al cierre del portal del CONATEL y, por consiguiente, a la pérdida de los documentos publicados en ese sitio.

Este ejemplo ilustra cómo la reforma del Estado llevada a cabo durante la presidencia de Correa impactó en los catálogos documentales de las instituciones ecuatorianas. Aunque el objetivo consistía en progresar en el desarrollo de un ecosistema digital estatal, dicho proceso acarrió la eliminación de un sinnúmero de documentos digitales o digitalizados cuyo interés quedó infravalorado. Son razones similares las que explican la “desaparición” simbólica de la Estrategia Ecuador Digital 2.0 implantada en el gobierno de Rafael Correa.

## La “desaparición” de la Estrategia Ecuador Digital 2.0

Desde el punto de vista de la CEPAL, la formulación de una estrategia digital es imprescindible para cualquier país que quiera adherirse al modelo de la sociedad de la información (Hilbert, Bustos y Ferraz 2005). Se trata de definir una visión de la transformación digital que dé cuenta de los pilares estratégicos y de los programas públicos necesarios para avanzar en el proceso. Para responder a esa necesidad, en 2011 el MINTEL publicó la Estrategia Ecuador Digital 2.0.<sup>4</sup>

### Una estrategia digital para Ecuador

En el momento de su formulación, la Estrategia Ecuador Digital 2.0 era “el conjunto de políticas públicas sectoriales que permiten que las TIC se usen efectivamente en el proceso de desarrollo productivo, social y solidario del Ecuador, para el bienestar de todos los ciudadanos” (MINTEL 2014, 4). De esta forma, la estrategia propuesta integraba plenamente los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, en el que quedaba plasmado el proyecto de desarrollo alternativo promovido por los correístas. En la figura 2 se expone el contenido de esta estrategia.

Figura 2. Estructura de la Estrategia Ecuador Digital 2.0



Fuente: MINTEL (2014, 5).

<sup>4</sup> Según parece indicarlo la mención “2.0” en el título de la estrategia, esta podría ser la segunda fase de implementación de la Agenda Ecu@dor Digital de 2010, mencionada por Albornoz en la lista de políticas de e-inclusión ecuatorianas (Albornoz 2010, 10). Sin embargo resultó imposible comprobar dicha hipótesis, pues el documento de la Agenda Ecu@dor Digital no se encuentra disponible en línea.

La Estrategia Ecuador Digital 2.0 consta de tres pilares estratégicos: 1) infraestructura, 2) usuarios, y 3) aplicaciones e información; cada uno corresponde a un plan de desarrollo. En primer lugar, se encuentra el Plan Nacional de Banda Ancha que tiene entre sus objetivos reforzar la infraestructura de telecomunicaciones en Ecuador. En segundo lugar, se encuentra el Plan Nacional de Acceso Universal y Alistamiento Digital, que prevé el despliegue de una red de infocentros en los que los ciudadanos puedan recibir una alfabetización digital adecuada a su nivel de apropiación tecnológica. Por último, está el Plan de Gobierno Digital, cuya pretensión es estimular la digitalización en la administración pública.

A pesar de ser la política digital más emblemática de la década correísta, la Estrategia Ecuador Digital 2.0 tampoco se encuentra disponible en línea. Se nos ocurren dos explicaciones posibles para justificar su ausencia en la página web del MINTEL. O bien nunca existió un documento oficial para la estrategia –aunque parece poco probable, dado que todas las políticas digitales de la época tenían uno–, o bien se borró por completo. Entre ambas hipótesis la segunda parece más viable, pues es habitual que los cambios en la arquitectura de una página web induzcan la ruptura de enlaces URL en caso de que no se utilicen *permalinks* para evitar este tipo de supresiones. De hecho, en el apartado de búsquedas del portal ministerial son escasos los resultados que mencionan explícitamente la mencionada estrategia. En este caso preciso, la *Wayback Machine* no fue de gran ayuda puesto que no permitió explorar las antiguas versiones del portal en su conjunto, por lo que nos obligó a optar por otros métodos de investigación en línea.

### *En busca de la Estrategia Ecuador Digital 2.0*

Durante el mes de febrero de 2023 realizamos una serie de entrevistas en la sede del MINTEL en Quito para reunir más informaciones sobre la Estrategia Ecuador Digital 2.0. En el momento llegamos a dudar de la existencia de la estrategia, pues los funcionarios entrevistados parecían desconocerla. Sin embargo, en la sala de reunión había un estante lleno de carpetas que indicaban “MINTEL 2011/2012/2013”, es decir, los años relativos al periodo de implantación de la estrategia. Las repetidas solicitudes formuladas para consultar dichos archivos resultaron vanas. Paralelamente, el 22 de febrero de 2023 conocimos a Jaime Guerrero Ruiz, quien dirigió el ministerio entre 2010 y 2014. Fue el primer entrevistado en confirmar algo que hasta entonces solo suponíamos. Después de contarle que los funcionarios actuales trataban de negar la existencia de la estrategia digital correísta, contestó: “yo también vi en la prensa que no hubo nada antes y tomé unas fotos para no olvidarme. No solamente había una agenda, había una estrategia digital: la Estrategia Digital Ecuador 2.0” (Seyeux 2024, 449).

Para confirmar las declaraciones de Guerrero Ruiz la mejor opción era dejar de lado las investigaciones en los portales institucionales para pasar a búsquedas en la web mediante palabras claves. Entre las fuentes reunidas, quitando las menciones en medios de comunicación locales y nacionales, solo cuatro documentos oficiales hacen referencia a la estrategia. En el primero –un informe redactado por la empresa Consultrans sobre la situación de las TIC en el país–, la Estrategia Ecuador Digital 2.0 simplemente está mencionada entre una lista de políticas sectoriales (Consultrans 2013, 12).

El segundo y tercer documento son presentaciones en formato PDF de los años 2012 y 2014 que se encuentran disponibles en el portal de la CEPAL. El primero, titulado “Conectividad escolar en Ecuador” (MINTEL 2012), es de la autoría del ingeniero Juan Pablo Torres, que fue director de Infraestructura Gubernamental y Normativa Técnica bajo la administración de Guerrero Ruiz. El otro, “Políticas públicas para la masificación TIC y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos” (MINTEL 2014), está firmado por Augusto Espín, el sucesor de Guerrero Ruiz al frente del ministerio. Por la forma y el contenido de ambos soportes, se puede deducir que servían a los funcionarios ministeriales para presentar la estrategia en reuniones de trabajo interinstitucionales. Son las únicas fuentes disponibles en la red que detallan el contenido de dicha estrategia.

Finalmente, una última mención se encuentra en el Plan de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, lanzado por el MINTEL en 2018. Es uno de los pocos documentos publicados bajo la administración de Lenín Moreno (2017-2021) que pone de relieve una filiación explícita con las políticas digitales del Gobierno correísta. Poco tiempo atrás Moreno todavía era el vicepresidente de Rafael Correa y su elección parecía garantizar la continuidad del correísmo. Sin embargo, después de dar un giro neoliberal a su política, Moreno abandonó progresivamente la retórica de la Revolución Ciudadana. Los programas de la Estrategia Ecuador Digital 2.0, aunque sufrieron reformulaciones, siguieron activos en su gran mayoría, en particular el programa de infocentros. No obstante, en 2019 Andrés Michelena asumió la dirección del MINTEL y anunció la publicación de una nueva Estrategia Ecuador Digital (MINTEL 2019).

En la forma solo desapareció la mención “2.0”, pero en el fondo esta estrategia se distanciaba de la anterior, pues proponía una orientación neoliberal a las políticas digitales ecuatorianas. Se hizo evidente con la activación de alianzas público-privadas que no existían durante la presidencia de Correa y la priorización de medidas relacionadas con el desarrollo de la economía digital. La ruptura se confirmó cuando el MINTEL lanzó la Agenda digital Ecuador 2021-2022, que fue presentada como la “primera” agenda digital del país (MINTEL 2021). Dicha formulación demostró la

voluntad del gobierno de Moreno de romper definitivamente con las políticas digitales correístas, como si de una tentativa de borrar el pasado se tratase. Esta acción indujo al desvanecimiento de la Estrategia Ecuador Digital 2.0 en la memoria institucional y la desaparición simbólica a la vez que técnica de la segunda generación de políticas digitales en el país.

## Conclusiones

Partiendo de los ejemplos del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y de la Estrategia Ecuador Digital 2.0, el presente artículo pretendía exponer los retos y los límites de la constitución de un corpus de políticas digitales mediante una investigación en línea. A primera vista, el mayor aporte de este método consiste en dar la posibilidad de reunir objetos de estudio cuyo acceso es supuestamente facilitado, si se compara con el trabajo de archivo. En realidad, el asunto es más complejo cuando se trata de documentos electrónicos no tan recientes.

La *Wayback Machine*, aunque no solucionó todos los casos de desaparición documental, sí fue de gran utilidad para recopilar los recursos antiguamente almacenados en los portales institucionales. De no poder contar con esta herramienta, nos hubiese sido imposible estudiar las políticas digitales ecuatorianas en su conjunto. De ahí la importancia de referenciar en las bibliografías de trabajos académicos los enlaces originales y completos de cada página web, y sobre todo de no acortarlos, a pesar de los problemas de forma que esto pueda generar al momento de publicar estos trabajos en revistas. El ejemplo del portal del CONATEL confirma que dichas informaciones resultan imprescindibles para la búsqueda en interfaces cerradas o simplemente suprimidas.

Una de las conclusiones de nuestra tesis es que las políticas digitales ecuatorianas dan cuenta del “excepcionalismo tecnológico” del país, especialmente si se compara con Colombia y Chile (Seyeux 2024, 363). Esta constatación también se puede aplicar a las fuentes documentales en las que rebasan dichas políticas, lo que parece revelar un problema endémico de las instituciones ecuatorianas: el recurrente “olvido” administrativo que se produce después de la salida de cada funcionario de alto cargo y que lleva a la repetida pérdida de numerosos documentos, analógicos y electrónicos.

Para contrarrestar este fenómeno, también visible en otros países latinoamericanos, es preciso cuestionar las prácticas de conservación de las fuentes digitales en el ámbito institucional y, más ampliamente, el nivel de conciencia sobre los retos de los archivos digitales en la administración del Estado. A modo de ejemplo, en 2015 los directores de la Agenda Digital 2020 - Chile para Todos crearon una

plataforma única para reunir todas las políticas digitales chilenas publicadas desde 1999. La página web [agendadigital.cl](http://agendadigital.cl), también servía para el seguimiento de los objetivos de la estrategia de turno. Aunque siguió activa algunos años, se terminó cerrando hace poco, seguramente por la poca utilidad que se le daba a pesar de su gran interés archivístico.

Para los investigadores interesados en el tema, la urgencia consiste en pensar en las modalidades de preservación de corpus tan recientes como son las políticas digitales, puesto que ya están en peligro de desaparición. Pensando el problema desde la práctica de la investigación-creación, la pregunta sería la siguiente: ¿la conservación en repositorios académicos de dichos materiales -ya sujetos a las constantes variaciones de la vida política- realmente les concedería cierta estabilidad? Por lo visto, el levantamiento de un repositorio académico en sí mismo no asegura la buena conservación de fuentes, pues son numerosos los archivos que por estar desactualizados también conducen a cierta forma de desaparición de los documentos que resguardan.

A la hora de abrir un portal, lo más importante es pensar en las próximas explotaciones del corpus almacenado y tener capacidad de proyección sobre su posible reutilización y retroalimentación en proyectos futuros. Nuestra tesis de doctorado no pretendía dar respuestas al asunto, sino abrir preguntas. El intento fue sacar a la luz las primeras políticas digitales ecuatorianas, colombianas y chilenas, con el fin de que esto sea el punto de partida de una reflexión más amplia acerca de la evolución de los discursos sobre la tecnología en Latinoamérica, así como de sus modalidades de conservación por parte de los investigadores.

## Referencias

- Albornoz, María Belén. 2010. "Análisis sociotécnico: un nuevo marco para estudiar las políticas de e-inclusión en el Ecuador". Ponencia presentada en las VIII Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología. Buenos Aires, del 20 al 23 de julio. <https://lc.cx/FMTJsM>
- Albornoz, María Belén, y Martín Rivero, eds. 2007. *Experiencias andinas de gobierno electrónico. La problemática de la participación ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/11354-opac>
- Barros, Alejandro. 2012. *polisDigital. Algunas reflexiones en torno a políticas públicas de desarrollo digital*. Santiago de Chile: Centro de Sistemas Públicos. <https://lc.cx/NGau3A>

- Sarango, Wilson Hernán. 2005. “Ingovernabilidad y transición de la democracia ecuatoriana”. Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/6510>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2005. “Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe”. <https://lc.cx/azfg9f>
- Chávez, Henry. 2021. “Le projet postnéolibéral du développement technoscientifique en Équateur : de l’illusion à la dystopie”. En *Gouvernements progressistes en Amérique latine (1998-2018) : La fin d’un âge d’or*, editado por Franck Gaudichaud y Thomas Posado, 161-186. Rennes: Pur Editions.
- Claro, Magdalena, Luis Enrique Santana, Amaranta Alfaro y Rosemberg Franco. 2021. “Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas”. <https://lc.cx/b4J1Vu>
- CONATEL (Consejo Nacional de Telecomunicaciones). 2000. Resolución 379 mediante la que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones presentado por la SNT. Quito, 5 de septiembre. <https://lc.cx/oKUVXc>
- 2000. Resolución 380 mediante la que se declara como política del Estado el acceso universal y el servicio universal dentro de los servicios de telecomunicaciones internet y se exhorta al señor presidente de la República para que lo declare de interés nacional. Quito, 5 de septiembre. <https://lc.cx/oKUVXc>
- 2002. “Agenda nacional de conectividad. Plan de acción 2005-2010”. <https://lc.cx/sFrOIE>
- Consultrans. 2013. “Definición de prioridades y estrategias para el fomento de la investigación, desarrollo e innovación de las TIC en Ecuador”. <https://lc.cx/hBiHYD>
- García Teske, Eduardo. 2007. “Los discursos sobre las nuevas tecnologías en contextos educativos: ¿Qué hay de nuevo en las nuevas tecnologías?”. *Revista Iberoamericana de Educación* 41 (4): 1-12. <https://rieoei.org/historico/deloslectores/1637Teske.pdf>
- Hilbert, Martin, Sebastián Bustos y João Carlos Ferraz. 2005. “Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe”. <https://lc.cx/82Na0H>
- Larrouqué, Damien. 2016. “Les politiques d’inclusion digitale en Amérique latine: de la rénovation éducative à la recomposition de l’état (Argentine, Paraguay, Pérou, Uruguay)”. Tesis doctoral, Centre de Recherches Internationales. <https://sciencespo.hal.science/tel-03650825/>
- Ley 26/2015. Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Registro Oficial 439, 18 de febrero. <https://lc.cx/XhXugM>

- Mattelart, Armand. 2009. *Histoire de la société de l'information*. París: La Découverte.
- Méndez Martínez, Jorge. 2015. "Investigación en línea: aproximaciones tecnológicas en internet". *Revista Digital Universitaria* 16 (7): 1-12.  
<http://www.revista.unam.mx/vol.16/num7/art57/art57.pdf>
- MINTEL (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información). 2010. Cambio de dominio de internet para instituciones del sector público. Registro Oficial 242, 23 de julio. <https://lc.cx/pmF7WW>
- 2012. "Conectividad escolar en Ecuador". <https://lc.cx/ccAf7F>
- 2014. "Políticas públicas para la masificación TIC y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos". <https://lc.cx/uZVg7N>
- 2019. "Ecuador digital". <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/25693-2/>
- 2021. "Agenda digital Ecuador 2021-2022. Conectar, incluir, innovar".  
<https://lc.cx/ZjMidt>
- Naser, Alejandra, y Gastón Concha. 2011. "El Gobierno electrónico en la gestión pública". <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7330>
- Seyeux, Yann. 2024. "Citoyenneté et politiques numériques. Équateur, Colombie, Chili". Tesis doctoral, Université Paris Nanterre. <https://theses.fr/s251989>
- Thibault, Françoise, y Clément Mabi. 2015. "Le politique face au numérique : une fascination à hauts risques". *Socio* 4: 161-173. <https://doi.org/10.4000/socio.1344>
- Thoenig, Jean-Claude. 2019. "Politique publique". En *Dictionnaire des politiques publiques*, editado por Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet, 462-468. París: Presses de Sciences. <https://lc.cx/AthLl7>
- Thomas, Hernán. 2008. "Estructuras cerradas versus procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico". En *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*, editado por Hernán Thomas y Alfonso Buch, 217-262. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.