

# TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA: POLÍTICA TELECOMUNICACIONES SOCIALES COMPARTEL, UN CASO DE ESTUDIO

Magally Hernández Ospina<sup>1</sup>

## Resumen

Este texto presenta la caracterización, inicio, implementación y desarrollo de la política pública en telecomunicaciones sociales Compartel llevada a cabo en Colombia, entre 1998-2009 a partir de una contextualización de lo que son las políticas públicas, destacando los principales momentos de cambio de Compartel, así como las características y resultados de estos y algunas conclusiones sobre la evolución de las políticas de TIC en Colombia relacionadas directamente con la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel. Esta ponencia surge a partir de la investigación realizada por la autora, al cursar la Maestría en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia. La metodología utilizada para el desarrollo

---

<sup>1</sup> Comunicadora Social-Periodista, Especialista en Comunicación Organizacional de la Universidad Autónoma de Occidente, Cali; Magíster en Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá. Diplomada en Didáctica, Pedagogía y Evaluación y Diplomada en Televidencia Crítica. Actualmente, se desempeña como docente investigadora de la Facultad de Comunicación Social para la Paz, en donde también coordina el Comité Curricular y de Perfeccionamiento Docente. E-mail: [magallyhernandez@usantotomas.edu.co](mailto:magallyhernandez@usantotomas.edu.co), Móvil: 3104190441, Colombia.

de la investigación fue de tipo cualitativa utilizando técnicas de investigación como entrevistas semiestructuradas y análisis documental de un compendio de documentos en un periodo de once años, específicamente, entre 1998 y 2009. Para el desarrollo de esta investigación se aplicó el modelo de análisis de política pública denominado Advocacy Coalitions.

### **Palabras clave**

Políticas públicas, tecnologías de la información y las comunicaciones, Internet, Compartel

### **Abstract**

This paper presents the characterization, initiation, implementation and development of social policy in telecommunications Compartel conducted in Colombia between 1998-2009 highlighting their key moments of change and the influence they had different social and academic organizations as reasons for these changes, also presents conclusions on the evolution of policies ICT in Colombia. This paper arises from research by the author, when studying a Masters in Political Studies Institute of Political Studies and International Relations, IEPRI of National University of Colombia. The methodology used for development of the research was qualitative using investigative techniques such as structured interviews and analysis documentary of a compendium of documents in a period of eleven years, specifically, between 1998 and 2009. For the development of this research model was applied public policy analysis called Advocacy Coalitions.

**Key words:**

Public policies, Advocacy Coalitions, information and communication technologies, internet, Compartel

**Introducción**

En las últimas tres décadas, uno de los intereses del gobierno colombiano ha sido dinamizar el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el país; interés que se ve reflejado en los lineamientos de política enunciados en los planes de desarrollo de las últimas administraciones de los gobiernos de Andrés Pastrana Arango, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón.

Este interés ha sido caracterizado por considerar las tecnologías de información y comunicación como herramientas claves para el desarrollo económico del país; tecnologías que las define la Ley 1341 de 2009 como “el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como: voz, datos, textos, video e imágenes”. Especialmente, la mirada se ha centralizado en que estas tecnologías permitan en primera instancia “desarrollar en el país una economía basada en el conocimiento -factor clave para el desarrollo-, al facilitar su adquisición, absorción y comunicación y en segundo lugar, el uso masivo en el país de las tecnologías de la información y la comunicación permite crear un entorno económico atractivo, a la vez que facilita la

participación de la sociedad colombiana en la nueva *E-economía*", esta última, basada "en la interacción entre las tecnologías de información y la economía tradicional". (Conpes 3072, DNP, 2000, pp. 5-6). Todo esto en el marco de unos objetivos gubernamentales que propenden por la construcción y consolidación de un Estado más moderno que brinde a sus ciudadanos la oportunidad de acceder a servicios y trámites a través de la red Internet y la garantía por universalizar el acceso a la información y al conocimiento como elementos claves para el desarrollo económico.

De acuerdo con lo anterior, esta ponencia esboza los antecedentes de la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel, su implementación y resultados en Colombia entre 1998 y 2009 como una de las políticas públicas más representativas en el país en materia de tecnologías de información y comunicación, particularmente telefonía social e Internet en sentido social. Para esto se presentará, en una primera parte, una contextualización a partir de la definición teórica de las políticas públicas, sus modelos de análisis y el modelo utilizado, en esta investigación, denominado *Advocacy Coalitions* propuesto por Paul Sabatier. En un segundo momento, se enunciará la metodología de tipo cualitativo utilizada; en la tercera parte se describirá la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel identificando algunos elementos claves del modelo *Advocacy Coalitions* y, por último, se presentarán las conclusiones del trabajo investigativo realizado.

## 1. Contextualización de Compartel a partir de las políticas públicas

En español el término política es definido por la Real Academia Española a través de doce acepciones entre las que se encuentran lo perteneciente o relativo a la doctrina política; lo perteneciente o relativo a la actividad política, arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos, así como la actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o de cualquier otro modo ([www.rae.es](http://www.rae.es)). En el idioma inglés, el término política tiene tres formas etimológicas *policy*, *politics* y *polity* las cuales evitan la confusión de sus significados, por lo tanto, al referirnos a las políticas públicas se hace necesario remitirse a las acepciones inglesas, así el término *policy* denota “lo que el gobierno opta por hacer o no hacer” (Dye, citado en Vargas, 1999, p. 56); *politics* definida como la actividad política y *polity* referida al gobierno (Roth, 2006); en este sentido las políticas públicas se relacionan con la forma etimológica *policy* la cual de acuerdo con Salazar (1999, p. 50) son “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un Gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”, en este sentido, las políticas públicas son todas aquellas acciones de los entes gubernamentales y sus funcionarios, que propenden por la solución o no solución de diversas situaciones de necesidad o riesgo para los ciudadanos de una nación.

A su vez, se debe tener en cuenta que toda política pública está constituida por etapas tales como la identificación del problema y ordenación de la agenda, la

formulación, adopción, implementación y evaluación de la política tal como lo señala James Anderson (Citado en Nelson, 2001, p. 802). Así mismo, diferentes autores señalan que el proceso de política pública involucra entre cuatro y cinco etapas, como las mencionadas anteriormente y que se caracteriza en el ciclo de políticas públicas que se puede sintetizar de la siguiente manera:

**Tabla 1. Ciclo de la Política Pública**

| <b>FASE I</b>  | <b>FASE II</b>   | <b>FASE III</b>                                   | <b>FASE IV</b>                        | <b>FASE V</b>  |
|--|--|---|---------------------------------------|--|
| Identificación e institucionalización de un problema           | Formulación de soluciones o acciones                           | Toma de decisión                                  | Implementación                        | Evaluación   |
| <b>Actividades</b>   | <b>Actividades</b>   | <b>Actividades</b>                                | <b>Actividades</b>                    | <b>Actividades</b>   |
| Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública | Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios | Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación | Ejecución, gestión, efectos concretos | Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste |

| Actores   | Actores   | Actores  | Actores   | Actores   |
|---|---|--|---|---|
| Parlamentos,<br>gremios,<br>administración<br>pública,<br>organizaciones<br>políticas y<br>sociales, etc. | Parlamentos<br>, presidente,<br>ministro,<br>gobernador,<br>alcalde, etc. | Administración<br>. pública,<br>ONG,<br>empresa<br>privada, etc. | Medios,<br>expertos,<br>administración<br>pública,<br>responsables<br>políticos,<br>organizaciones<br>políticas y<br>sociales,<br>gremios,<br>afectados,<br>ONG, etc. | Partidos,<br>movimientos<br>sociales,<br>gremios,<br>medios,<br>políticos,<br>administración<br>pública,<br>ONG, etc. |

Fuente: Tomado de Roth (2007, p.69)

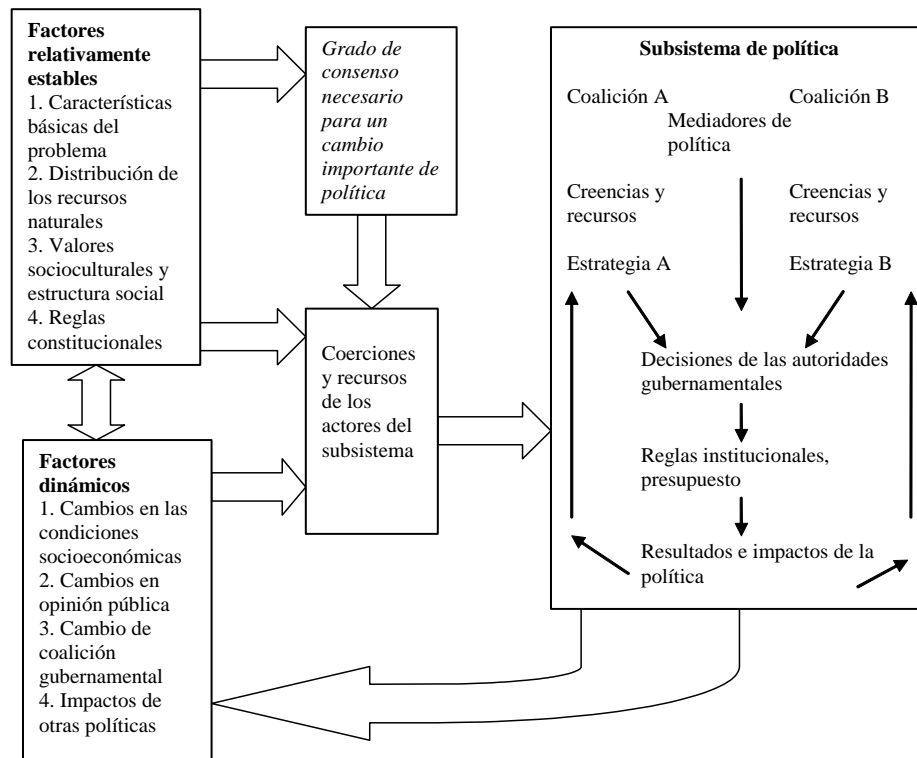
Compartel, entonces, se identifica como una política pública puesto que ésta emerge como un conjunto de acciones que representan las decisiones del Estado colombiano al intentar modificar las reglas de juego operantes hasta el año 1998 en cuanto telefonía fija y acceso a Internet se refiere, por lo que la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel aparece como la respuesta del gobierno por intentar resolver la problemática de acceso universal que afrontaba Colombia

hacia finales de la década de los 90's y que significaba garantizar que la ciudadanía tuviera acceso a servicios de telecomunicaciones, además que se debía "llevar el acceso generalizado a los hogares de los servicios básicos de telecomunicaciones iniciando con el servicio de telefonía y posteriormente integrando otros servicios a medida que los avances tecnológicos y la disponibilidad de los recursos lo permitan" tal como lo expresa el Decreto 899 de 1999. Es de destacar que en Colombia para el año 1998 se presentaba una densidad en líneas telefónicas por cada 100 habitantes de 16.53 abonados en servicio y ocupaba el cuarto puesto en Latinoamérica (Hernández, 2010, p.94).

En el análisis de las políticas públicas se dispone de diferentes modelos, enfoques y teorías; para efectos del análisis de la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel se utilizó el enfoque de las teorías mixtas, ya que este enfoque permite tener una posición intermedia entre las teorías centradas en la sociedad y las teorías centradas en el Estado, además que de acuerdo con Roth (2006, p. 31) las teorías mixtas "permiten desarrollar investigaciones a partir de posiciones más abiertas" lo que redundaría en la posibilidad de realizar aportes innovadores. En este sentido, el modelo de análisis usado es el *Advocacy Coalitions* de Paul Sabatier, el cual tiene en cuenta la información concerniente a los problemas que originan la política pública, la observación de estos problemas a largo plazo, el análisis de los subsistemas de política compuestos por actores públicos y privados, periodistas, investigadores y analistas de política y los sistemas de creencias incorporados por los miembros de las coaliciones.



El modelo *Advocacy Coalitions Framework* se sintetiza en el siguiente gráfico:



Fuente: Adaptación de Roth (2007)

Las coaliciones militantes (*Advocacy coalitions*) son definidas por Sabatier (1988, p. 139) (Citado por Roth, 2007, p. 169) como “las personas pertenecientes a diferentes posiciones-responsables de entidades gubernamentales, congresistas, responsables políticos, responsables de gremios, investigadores – que comparten un sistema similar de creencias –serie de valores fundamentales, supuestos y percepciones de un problema específico- y que demuestran un cierto grado de coordinación en el tiempo”, es, entonces, en el estudio y análisis de estas coaliciones en el que se pueden identificar los cambios o la continuidad en las

políticas públicas; en síntesis, estas coaliciones se caracterizan y se diferencian, a la vez, por sus sistemas de creencias y sus intereses.

Roth (2007, p. 170) explica que los cambios que presentan las políticas públicas surgen como consecuencia de la lucha y el trabajo que realizan las coaliciones, las cuales buscan “hacer prevalecer su punto de vista, sus valores e intereses para lograr su dominio en la conducción de la política pública”, además, “en su trabajo de influencia sobre las políticas ellas intentan orientar la política hacia soluciones que correspondan a su sistema de intereses, valores y creencias” (Roth, 2007, p. 171), es en este aspecto donde el modelo ACF énfasis, ya que según Roth (2007, p. 172), “es a partir de estos valores que la coalición que domina el subsistema va a percibir la problemática política y que va a imaginar, a construir y a implementar las medidas concretas (institucionales, legislación, reglamentos) y, por lo tanto, los cambios serán más o menos difíciles de realizar en función del grado de ‘profundidad’ que implique el cambio para el sistema de valores de la coalición dominante”; así mismo expone Roth (2008, p. 3) “la posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos, como las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores en un único esquema-guía, ofrece así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos”.

El modelo *Advocacy Coalitions Framework* lo constituye un subsistema de política en el que se configuran las coaliciones, compuestas por instituciones, actores de

la política tanto públicos como privados, funcionarios, pensadores, etc., los cuales intervienen en la problemática de la política pública; este subsistema de política se da en el marco de un contexto configurado por factores estables en el tiempo y por factores dinámicos o inestables. Los factores estables lo integran las características del problema, en el que se incluye la descripción de la problemática en la que surge la política pública; la distribución de los recursos naturales, relacionado con las formas y las maneras en que estos recursos influyen en la concepción de la política pública, los valores socioculturales y la estructura social y las reglas constitucionales; por su parte los factores dinámicos lo componen los cambios en las condiciones socioeconómicas, es decir, las variables socioeconómicas que en el transcurso del tiempo son relativas a las condiciones del entorno y del mercado; la opinión pública, relacionada con elecciones o sondeos sobre temas prioritarios que puedan influir en los cambios de la política pública; el gobierno, especialmente relacionado con los cambios en los responsables de la política en las instituciones gubernamentales encargadas de la política pública y los impactos de otras políticas. “Ese entorno influye sobre el subsistema y sus actores, y actúa como un proveedor de coerciones, limitaciones y recursos”, explica Roth (2008, p. 4).

Así mismo Roth (2008, p. 4), entre los aspectos relevantes del modelo ACF resalta que éste realiza una distinción entre cambios fundamentales y secundarios en la política

“Los primeros son asimilados a un cambio de comunidad de política dominante en el subsistema. Se asemeja, haciendo una analogía con la epistemología kuhniana, a un cambio de paradigma en la política. Estos cambios son relativamente escasos, ya que la mayoría de los cambios ocurren en el núcleo de la política (policy core) o, a un nivel aún más periférico, en los aspectos secundarios de la política (reglamentaciones y cambios institucionales que no cuestionen el núcleo o fundamento ni de la política (policy core) ni de las creencias (deep core) de la comunidad dominante acerca de la política en cuestión”.

## **2. Elementos metodológicos para el análisis de Compartel como política pública**

El enfoque de investigación bajo el cual se desarrolló este trabajo fue el enfoque cualitativo en el que se “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para describir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Hernández, Fernández y Baptista, 2008, p. 8), para ello se realizó la recolección de información en tres partes, la primera con una extensa indagación documental que contempló la revisión y análisis de textos de tipo académico (tesis de maestría y doctorado en la temática), revistas académicas, libros, artículos científicos, informes de investigación y memorias de eventos realizados en el tema a nivel nacional e internacional; se recolectaron documentos oficiales del gobierno nacional de los Ministerios de Comunicación, el Departamento Nacional de Planeación, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, el Congreso de la

República, la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y los Consejos Nacionales de Política Económica y Social (CONPES), también se identificaron informes y artículos comentados sobre los desarrollos de las tecnologías de la información y las comunicaciones por parte de miembros representantes de organizaciones sociales. La segunda parte contempló la identificación de actores clave testigos del proceso de desarrollo de la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel que fueron consultados a través de entrevistas semiestructuradas y la tercera parte, la identificación de actores clave (fuentes primarias) que conocen sobre el desarrollo de la Política de Telecomunicaciones Sociales y cuyos testimonios fueron extraídos de otros trabajos documentales (libros, tesis, entrevistas) en los cuales fueron referenciados. También, se consultaron otros testimonios, publicados en sitios web, de los actores clave (fuentes primarias) que fueron consultados directamente a través de las entrevistas semiestructuradas.

Cabe resaltar que las anteriores etapas no se desarrollaron de forma lineal ya que como lo asegura Hernández et al. “el proceso cualitativo no es lineal ni lleva una secuencia como el proceso cuantitativo. Las etapas constituyen más bien acciones que efectuamos para cumplir con los objetivos de la investigación y responder a las preguntas del estudio y se yuxtaponen” (2008, p. 582)

De este modo, la investigación cualitativa realizada se fundamentó en un proceso inductivo de explorar y describir para luego comprobar perspectivas teóricas, que en el caso de este trabajo, apunta a la descripción y explicación de los cambios de

la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel a partir del modelo de coaliciones militantes de Sabatier. Así mismo, para el caso del enfoque cualitativo, “la recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes...el investigador pregunta cuestiones generales y abiertas, recaba datos expresados a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal” (Hernández et al., 2008, p. 8).

Como uno de los aspectos más importantes del modelo de coaliciones militantes está relacionado con el análisis de la política pública en un periodo no mayor de diez años se realizó una línea de tiempo para identificar los eventos destacados relacionados con los cambios que se presentaron en el tema de tecnologías de información y comunicaciones en Colombia en un contexto internacional, la cual se presenta a continuación:

**Tabla 2. Línea de tiempo 1998-2008**

| 1998  | 1999   | 2000                                 | 2002  | 2003    | 2005   | 2006  | 2007  | 2008  |
|---|--|--------------------------------------|---|---------|--|---|---|---|
| Ausencia de articulación y consolidación de políticas públicas de TIC en Colombia | Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz" | Agenda de Conectividad (Conpes 3072) | Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" |         | Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio | Plan Nacional de Desarrollo "Estado Comunitario: Desarrollo para todos" | Lineamientos de Política para reformular el Programa Compartel de Telecomunicaciones Sociales (Conpes 3457) | Agenda de Conectividad se transformó en Gobierno en Línea |
|   | Telefonía Social (Conpes 3032)                             | Objeti                               | Lineamientos de política en telecomunicaciones sociales   | Primera |  |   | Informe de Colombia sobre los   |   |

|  |   |  |                  |  |   |   |   |  |
|--|---|--|------------------|--|---|---|---|--|
|  | Compu<br>tadores<br>para<br>Educar<br>(Conpe<br>s 3063) | vos de<br>Desar<br>rollo<br>del<br>Mileni<br>o<br>(Objeti<br>vo 8) | (Conpes<br>3171) | Cumb<br>re<br>Mund<br>ial de<br>la<br>Socie<br>dad<br>de la<br>Infor<br>mación | (Con<br>pes<br>social<br>91)<br><br>Segu<br>nda<br>Cumb<br>re<br>Mund<br>ial de<br>la<br>Socie<br>dad<br>de la<br>Infor<br>mación<br><br>Visió<br>n | Plan<br>de<br>Gobie<br>rno en<br>TIC<br>2006-<br>2010 | Objetivos<br>de<br>Desarrollo<br>del<br>Milenio | Plan<br>Nacio<br>nal de<br>TIC<br>2008-<br>20019 |
|--|---|--|------------------|--|---|---|---|--|



|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  | 2019   |  |  |  |
|  |  |  |  |  | Avan<br>ce del<br>gobie<br>rno<br>en<br>línea<br>(Inve<br>stig.<br>Unian<br>des) |  |  |  |

Fuente: Elaboración propia

### **3. Política de Telecomunicaciones Compartel: Caracterización y análisis.**

La investigación utiliza el modelo de análisis de política pública Advocacy Coalitions (Coaliciones Militantes) de Paul Sabatier, el cual tiene por objetivo poner de manifiesto los actores y los contextos de influencia que motivan los cambios en la política pública, a través del tiempo. Este modelo de análisis, es un modelo contemporáneo y ha sido poco utilizado en Latinoamérica para el análisis de las políticas públicas.

La Política de Telecomunicaciones Sociales de Colombia, Compartel se implementa a través del documento Conpes 3032, que surge de las debilidades y deficiencias que se presentaron en la ejecución del Plan de Telefonía Social 1997-200 (Conpes 3032, 1999, pág. 5) debido a que, como lo menciona el documento Conpes 3032, (pág. 4 y 5) “el plan era excesivamente ambicioso en las metas propuestas, pretendiendo atacar la problemática de las zonas urbanas y rurales simultáneamente con soluciones comunitarias y domiciliarias, sin establecer un orden de prioridades entre objetivos”. En primera instancia, Compartel busca la promoción de la telefonía fija, especialmente, en zonas rurales de Colombia, la cual para la época presentaba un nivel de densidad de líneas telefónicas relativamente bajo. Además, la idea que acompañaba este propósito, era la de impulsar las telecomunicaciones para aumentar la competitividad en las regiones, idea que se sigue presentando en todo el tiempo de implementación de la Política de Compartel y que se relaciona con la idea de que a mayor tecnología, más desarrollo económico y mayor productividad.

Meses después de promulgado el Conpes 3032 de 1999, se aprueba la ejecución de la Agenda de Conectividad a través de un nuevo Conpes, el 3072 de 2000 el cual contiene diversos programas para la promoción de las tecnologías de información y comunicación en Colombia en diferentes sectores de la sociedad colombiana, en este Conpes el Programa Compartel de Internet Social aparece para promover los servicios de Internet en sectores de la población colombiana con bajos recursos económicos a través de la ampliación de la cobertura por medio de la instalación de centros de acceso comunitario a Internet patrocinados

por el gobierno, en las ciudades del país que no contaban con una infraestructura de telecomunicaciones suficiente y adecuada para prestar este servicio.

Luego el Conpes 3171 de 2002 y que se denominó Lineamientos en política sociales 2002-2003 pretendió continuar y fortalecer algunos proyectos para lograr la conexión telefónica, la conectividad y el acceso a Internet diferentes zonas rurales de Colombia. En este documento Conpes se destaca que una de las preocupaciones del gobierno se centra en la disminución de la brecha digital incrementando la cobertura y universalización de las telecomunicaciones para ello se establecieron tres criterios importantes a seguir: a) accesibilidad, que significaba que el servicio telefónico estuviera disponible en el lugar y momento en el que se requiriera; b) la no discriminación, entendida como que todo usuario gozara de un precio, servicio y calidad sin importar la localización geográfica y c) la asequibilidad, definiendo tarifas adecuadas para los usuarios (Hernández, 2011, p. 46)

Para el 2007, la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel se reformula a través del Conpes 3457, ya que el acceso a Internet y el uso de computadores para el 2005 de acuerdo con un diagnóstico realizado en el país refleja un rezago importante frente al uso de otras tecnologías como la comunicación a través de teléfonos celulares. Para ese momento, el panorama de acceso a las tecnologías de información y comunicación se presentaba de la siguiente manera:

**Tabla 3. Acceso a las TIC**

| <b>Servicio</b>   | <b>Colombia<br/>(Junio 2006)</b> | <b>Promedio<br/>Latinoamérica<br/>(2005)</b> |
|---|----------------------------------|--|
| Telefonía local<br>(Líneas por 100 habitantes)                    | 18.93                            | 18.71  |
| Telefonía móvil<br>(Terminales por 100 habitantes)                | 67.8                             | 43.84  |
| Acceso a Internet<br>(Usuarios por 100 habitantes)                | 13.2                             | 12.93  |
| Acceso a Internet de banda ancha<br>(Usuarios por 100 habitantes) | 6.1                              | 14.4   |
| Acceso a PC<br>(PC por cada 100 habitantes)                       | 5.4                              | 9.5  |

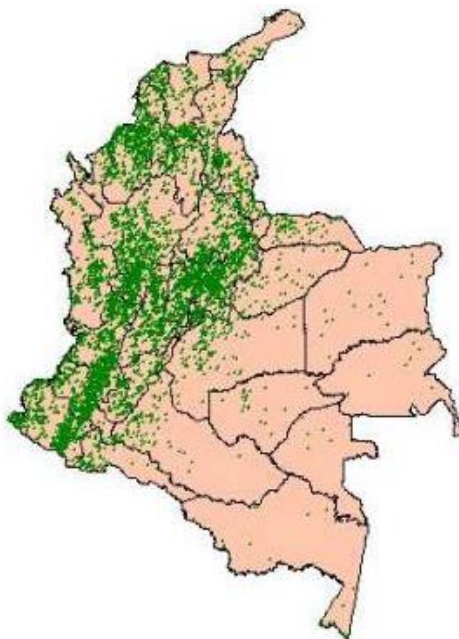
Citado en documento Conpes 3457. Fuente: UIT,CRT. Cálculos DNP

De acuerdo con lo anterior, los momentos de cambio de la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel se caracterizan en los documentos Conpes mencionados.

### **3.1 Momentos de cambio en la política de Telecomunicaciones Sociales Compartel**

Como resultado de la implementación del Conpes 3032 de 1999 en Colombia se instalan Puntos Compartel de Telecomunicaciones Comunitarias en 7.415 localidades rurales de todo el territorio nacional, “garantizando la prestación de servicios básicos de telecomunicaciones a casi cuatro millones de habitantes de las zonas rurales más remotas del territorio nacional, a tarifas accequibles y con niveles de calidad adecuados” (Conpes 3171, 2002, p. 6). Para el 2002 los puntos Compartel estaban instalados en el territorio nacional así:

**Gráfico 2. Localidades con Puntos Compartel a junio de 2002**



Fuente: Programa Compartel

Durante este periodo también se instalaron puntos Compartel con acceso a Internet y se instalaron redes conmutadas de acceso a Internet en gran parte de la geografía nacional. En un primer momento, se expresa, entonces, como la Política de Telecomunicaciones Sociales tiene sus orígenes en la necesidad de suplir con cobertura telefónica a zonas apartadas de Colombia, la cual rápidamente se transforma en la ampliación de esa cobertura telefónica a otros servicios de telecomunicaciones como el acceso a Internet. (Hernández, 2011, p.100)

Para el 2002, se identifica que existe una gran demanda del servicio telefónico en áreas rurales alejadas, en donde sus habitantes deben recorrer grandes distancias para acceder al servicio telefónico aunque se destaca que 940 cabeceras municipales del país, es decir, el 86% del total cuentan con centros de acceso comunitario a Internet cuyas tarifas en la prestación de los servicios se consideraban acordes con la capacidad de pago de sus usuarios (Conpes 3172, 2002, p. 12). Además con el ánimo de incrementar la cobertura a Internet aparecen, en ese momento, los telecentros o centros de acceso comunitario a Internet como una estrategia para fortalecer, ampliar y garantizar el acceso a Internet en regiones del país donde hasta el momento este acceso no era posible. Esta estrategia se denominó la fase III de Internet Social e instaló 500 nuevos telecentros en las cabeceras municipales del país donde no se prestaba el servicio.

Las fases I, II y III de Internet Social presentan el siguiente impacto:

**Tabla 4. Fases I, II y III de Internet Social**

|                        | Fase I                  | Fase II               | Fase III               |
|------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|
| Cabeceras municipales  | 636                     | 261                   | 244                    |
| Centros poblados       | 34                      |                       | 297                    |
| Guarniciones militares |                         |                       | 9                      |
| Población beneficiada  | 2.500.000 hab.<br>Aprox | 900.000 hab.<br>Aprox | 850.000 hab.<br>Aprox. |
| Total telecentros      | 670                     | 270                   | 500                    |

Elaboración propia. Fuente: Programa Compartel

En síntesis, la población beneficiada con las fases I, II y III de Internet Social desarrollado por la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel representó hasta el 2002 un impacto en más de 4.000.000 millones de colombianos beneficiados con la cobertura y el acceso a Internet, lo que representa el 10% de la población colombiana.

Nuevos lineamientos para la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel se presentan en relación con su reestructuración. Jorge Mauricio Escobar considera que esos nuevos lineamientos de política son el resultado de los cambios en la concepción por parte del Ministerio de las Tecnologías de la

Información y las Comunicaciones en cuanto a que “El Ministerio ha tenido una apertura de orden conceptual interesante, ha logrado entender el problema del uso de las tecnologías en función no solamente del primer paradigma de modernización que fue todo lo de infraestructura, reducción de la brecha digital a través de equipamiento y grandes inversiones sino de la mirada de un componente de apropiación social de tecnología” (Entrevista personal, 3 de septiembre, 2010).

A partir del documento Conpes 3457 “Lineamientos para reformular el programa Compartel de Telecomunicaciones Sociales” del 29 de enero de 2007 se traza un nuevo direccionamiento en la Política de Telecomunicaciones Sociales que corresponde con garantizar, por parte del Estado, el acceso a las TIC pero también propende por el aprovechamiento de estas tecnologías por parte de los ciudadanos pues como lo menciona María del Rosario Guerra “existe una barrera cultural en el uso de las TIC, mayoritariamente en los adultos, mientras los jóvenes no se necesita impulsarlos mucho, lamentablemente el adulto si” (Entrevista personal, 14 de abril, 2010). El diagnóstico presentado en el Conpes 3457 evidencia que en los años anteriores al 2007

“los programas diseñados hasta el momento (Telefonía Rural Comunitaria, Telecentros, Conectividad a Internet de banda ancha para instituciones públicas y Planes Bianuales de Ampliación y Reposición de redes-Compartel) han tenido un énfasis en el mejoramiento del acceso a las telecomunicaciones desde el punto de vista de la infraestructura, con algunos esfuerzos en la sensibilización



de la población beneficiada para la incorporación de las TIC en sus actividades”  
(2007, p. 9)

Así mismo, se resalta que pese al mejoramiento de la cobertura y la prestación de servicios de telecomunicaciones, el país para esta época sigue estando por debajo del promedio latinoamericano en indicadores como acceso a Internet, banda ancha y masificación y uso de las TIC, a lo que se le suma la existencia de una brecha interna respecto a las condiciones de acceso y aprovechamiento a estas tecnologías. (Conpes 3457, 2007, p. 16). En ese sentido, Olga Paz comenta que “Compartel se creó con un énfasis de acceso público a telefonía rural y a Internet, ese fue el enfoque, y si se evalúa desde ahí hasta el año 2006 podemos decir que se cumplió con el objetivo, pero para muchas organizaciones sociales no estaba cumpliendo un objetivo de apropiación de TIC y eso en nuestra opinión era relevante” (Entrevista personal, 10 de septiembre, 2010).

El documento Conpes 3457 expone, entonces, que para la ejecución de los lineamientos de Política se debe tendrá en cuenta “como objetivo consolidar las condiciones de acceso a las TIC y promover la apropiación de dichas tecnologías por parte de la población de menores ingresos del país; igualmente, buscará potenciar las oportunidades que ofrecen las TIC para mejorar la competitividad de las regiones de menor desarrollo y de las Mipymes” (2007, p.21). Respecto a esto Olga Paz (coordinadora de proyectos de Colnodo), el Conpes 3457 es producto de los resultados obtenidos en el proyecto Gestión del Conocimiento e Intercambio de Experiencias entre Telecentros Compartel y Telecentros Comunitarios coordinado

por Colnodo e implementado por la Universidad Autónoma de Occidente pues “Compartel se dio cuenta que efectivamente con procesos de apropiación, los telecentros podían cambiar, se podían generar impactos, por lo cual, posterior al proyecto se formula el Conpes y nosotros nos adjudicamos ese logro porque seguramente sin ese proyecto el Conpes no hubiera existido...a partir de allí, la Política de Compartel tiene el componente de apropiación, que antes no tenía” (Citado en Hernández, 2011, p. 114)

En síntesis y de acuerdo con el modelo *Advocacy Coalitions Framework* y uno de sus pilares relacionado con los problemas en torno a la política, la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel se encuentra caracterizada a partir de la necesidad que se presenta en la nación colombiana del acceso universal a las telecomunicaciones, en primera instancia, y en segunda instancia con procurar, por parte, del gobierno el servicio universal de telecomunicaciones a los ciudadanos, problema que sufre transformaciones en el tiempo cuando se presentan nuevas necesidades en el ámbito de las telecomunicaciones tales como el acceso, específico a Internet y, por último, la apropiación social de las TIC por parte de las comunidades que tienen el acceso y el servicio en sus localidades.

#### **4. Conclusiones**

Colombia durante los últimos años ha tenido una evolución en los índices de TIC logrando ir cumpliendo con los compromisos adquiridos a nivel internacional para el desarrollo de las TIC en el país, en donde la implementación de la Política de

Telecomunicaciones Sociales ha tenido un papel determinante en la consecución de estas metas, ya que a través de sus diferentes programas y proyectos ha motivado la penetración, el acceso, el uso y la apropiación de las TIC en gran parte del territorio nacional y en donde los subsistemas de política han sido un factor determinante para ello, pues “los cambios que presentan las políticas públicas surgen como consecuencia de la lucha y el trabajo que realizan las coaliciones, las cuales buscan hacer su punto de vista, sus valores e intereses para lograr su dominio de conducción de la política pública, además, en su trabajo de influencia sobre las políticas ellas intentan orientar la política hacia soluciones que correspondan a su sistema de intereses, valores y creencias” (Roth, 2007, pp.170-171)

El gobierno colombiano cambió su concepción instrumental y técnica sobre las tecnologías de información y comunicación especialmente Internet evolucionando hacia una mirada más amplia del uso de estas tecnologías como lo asegura Lusi Fernando Lozano coordinador de operaciones de Compartel “nosotros pasamos de ser un proyecto 100% fundamentalmente de infraestructura donde lo único que hacíamos era ir y tender redes a un concepto mucho más general que tiene que ser la apropiación, en donde las TIC sean un instrumento que ayude a mejorar la calidad de vida y esto por si solo la tecnología no lo hace, tiene que haber un componente de apropiación” (Entrevista personal, 4 de octubre, 2010)

Por último, el compromiso de Colombia ante los entes internacionales por garantizar el acceso a la información a través de Internet a los colombianos y la

inserción a la sociedad del conocimiento de los ciudadanos presionó al gobierno a adelantar una política de telecomunicaciones sociales que asegurará cobertura y servicios de acceso universal apalancando, a su vez, otras políticas gubernamentales con el ánimo de cumplir las metas e indicadores en el acceso y uso de las TIC, fijadas por organismos internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones. De esta manera, el desarrollo de la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel se enmarca en la agenda pública internacional sobre la democratización de la información y el acceso, uso y apropiación de las TIC para el desarrollo.

## **Bibliografía**

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española Colombia, [en línea], disponible en [www.rae.es](http://www.rae.es), recuperado: 20 de agosto de 2011

Compartel. (2004), Programa Compartel de Telecomunicaciones Sociales. Estudio de Caso, [en línea], disponible en [http://www.itu.int/ITU-D/fg7/case\\_library/case\\_study\\_2/Americas/Columbia.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/fg7/case_library/case_study_2/Americas/Columbia.pdf), recuperado: 4 de abril de 2010

Colombia, Congreso Nacional de la República (2009, 30 de julio), “Ley 1341 del 30 de julio de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones” en Diario Oficial, num. 47.426, 30 de julio de 2009, Bogotá.

Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (1999, 24 de mayo), “Decreto número 899 del 24 de mayo de 1999, Por medio del cual se fijan las políticas para el fomento de los Programas de Telefonía Social y se reglamentan las funciones del Fondo de Comunicaciones en la materia”, en Diario Oficial, núm. 43.588, 27 de mayo de 1999.

Colombia, CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3032 de 1999

\_\_\_\_\_3072 de 2000

\_\_\_\_\_3171 de 2002

\_\_\_\_\_3457 de 2007

Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (1999), La Telefonía en Colombia, 1998; Documento sectorial.

Hernández, M. (2011), Análisis de la Política de Telecomunicaciones Sociales Compartel dentro del marco de las políticas públicas en tecnologías de la información y las comunicaciones –Internet- en Colombia, 1998-2009

Hernández, R; Fernandez-Collado, C. y Baptista, P. (2008), Metodología de la investigación, México, Mc. Graw Hill.

Nelson, B. J. (2001), "Políticas públicas y administración: una visión general", en Godin, R.E. y Klingemann, H. (edits.), *Nuevo manual en ciencia política V 2*, España, Istmo, pp. 795-847

Roth, A. (2006), Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, D.C., Aurora

----- (2007), "Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas" en Vargas A. y otros, *Fundamentos de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

----- (2007), "Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado" en Jolly, J.F. y Cuervo, J.I. (edits), *Lecturas de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Salazar, C. (1999). Las políticas públicas: marco de apoyo a lo comunicacional, En: Lo político desde la comunicación No. 1, p. 50. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Sandoval, C. (2009, enero-junio), "Gobiernos electrónicos y acción colectiva a través de Internet: dinámicas en la región andina", en Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Vol. 4, Núm. 1, 2009, pp. 31-53

Vargas, A. (1999), *El estado y las políticas públicas*, Bogotá, Almudena.