

DIANA PAOLA SÁNCHEZ PITTA

**EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN VIVE DIGITAL EN EL MUNICIPIO DE
OCAÑA, NORTE DE SANTANDER**

**(Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Regulación y Gestión
de las Telecomunicaciones)**

Bogotá D.C., Colombia

2019

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN
REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES

Rector:

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General:

Dra. Martha Hinestroza Rey

**Directora Departamento Derecho
de las Telecomunicaciones:**

Dra. Luz Mónica Herrera Zapata

Director de Tesis:

Dra. Luz Mónica Herrera Zapata

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	ix
1. MARCO REFERENCIAL DEL PROGRAMA PLAN VIVE DIGITAL	1
1.1 MARCO TEÓRICO SOBRE EL QUE SE SOPORTA EL PLAN VIVE DIGITAL	1
1.1.1 La globalización en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y su correlación con el desarrollo sostenible	1
1.1.2 Los servicios públicos como parte integral de una política pública.....	8
1.1.3 Las Tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) como sustento del Plan Vive Digital	23
1.2 MARCO JURÍDICO	33
1.2.1 Instrumentos internacionales relacionados con los ecosistemas digitales (TIC).....	33
1.2.2 Marco legal del Plan Vive Digital	37
1.2.3 Desarrollo jurisprudencial relacionado con el Plan Vive Digital y el uso de las TIC	43
2. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN VIVE DIGITAL EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA, ENMARcado EN CONTEXTO REGIONAL, NACIONAL Y LOCAL.....	47
2.1 PROBLEMÁTICA GLOBAL Y REGIONAL (AMÉRICA LATINA)	47
2.2 PROBLEMÁTICA NACIONAL DEL USO DE LAS TIC Y SU RELACIÓN CON LA PROBLEMÁTICA PRESENTE EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA.....	51
2.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	55

3. ANÁLISIS DEL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA	56
4. MARCO METODOLÓGICO	63
4.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN	63
4.2 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS	64
4.3 POBLACIÓN Y MUESTRA.....	66
4.4 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN	66
5. ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	67
6. DISCUSIÓN	80
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89
ANEXOS.....	99

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Papel del analista en el ciclo de las políticas públicas	22
Figura 2. Características de los sistemas de información	26
Figura 3. Líneas estratégicas del Plan Vive Digital	28
Figura 4. Ejes del ecosistema digital.....	29
Figura 5. Suscripciones a internet fijo de banda ancha por regiones del mundo (incluido Colombia).	49
Figura 6. Penetración de internet de banda ancha en Colombia en el período 2008-2016.....	52
Figura 7. Papel Destinos de exportación de Colombia por bloques económicos (US millones)	58

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Colombia. Balanza comercial 2012 a 2017	57
Tabla 2. Exportaciones de Colombia a Venezuela (2007 a 2016)	60

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Protocolo entrevistas a dirigentes y altos cargos de la Administración Pública.....	99
Anexo B. Protocolo entrevistas a usuarios del Plan Vive Digital.....	101

LISTA DE ACRÓNIMOS

ADSL:	Asymmetric Digital Subscriber Line. Línea de Abonado Digital Asimétrica
App:	acortamiento de la palabra inglesa <i>application</i>
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
BRICS:	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAF:	Banco de Desarrollo de América Latina
CAPEX:	Capital expenditure
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CRC:	Comisión de Regulación de Comunicaciones
DAAM:	Derechos, Apertura, Accesibilidad y Participación de Múltiples Partes Interesadas
DNP:	Departamento Nacional de Planeación
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FONADE:	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
IED:	Inversión Extranjera Directa
IFC:	International Finance Corporation
MinTIC:	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia
MiPymes:	Micros, pequeñas y medianas empresas
NAFTA:	North American Free Trade Agreement
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OED:	Observatory of Economic Complexity
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PVD:	Puntos Vive Digital
TIC:	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo central analizar los efectos del desarrollo, consolidación técnica y política pública del Plan Vive Digital 2010-2014 y 2014-2018 en el municipio de Ocaña, Norte de Santander; de acuerdo con los índices dados por el gobierno central y territorial, como también con el proceso de evaluación de los diversos actores presentes en este municipio. Para cumplir con este fin, fue necesario determinar como objetivos específicos, caracterizar el Plan Vive Digital en los niveles nacional, regional y municipal, particularmente en el municipio de Ocaña a 2017, determinar los efectos jurídicos que tuvo la implementación del Plan Vive Digital en el municipio de Ocaña a 2017, identificar los criterios y metodología aplicados al Plan Vive Digital en el municipio y; por último, desarrollar una propuesta que permita consolidar los planes de universalización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante TIC, en municipios, como es el caso de Ocaña.

Conforme a estos objetivos, la hipótesis sobre la cual se sustenta el estudio, plantea que la implementación del Plan Vive Digital en el municipio de Ocaña, Norte de Santander presenta problemas y vacíos que impiden su apropiación, sostenibilidad, desarrollo y consolidación, de ahí que se requiera de un proceso de adecuación técnico, regulatorio y de política pública que permita avanzar hacia los objetivos misionales¹ descritos en la política pública del Plan Vive Digital.

¹ Los objetivos misionales del Plan Vive Digital son: impulso a la masificación del uso de internet; multiplicar por 4 veces el número de conexiones de internet, triplicar la conexión en los municipios y alcanzar la conexión en el 50% de los hogares y MIPYMES. En: MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA (MinTIC). Objetivos y aspiraciones del Plan Vive Digital. [online]. Bogotá: autor. [citado 15 de enero de 2019]. Disponible en <https://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-article-1511.html>

La relevancia del estudio se enmarca entonces en varias direcciones, en primer lugar, en que el Plan Vive Digital para el municipio de Ocaña y, en general para el país, se convierte en un escenario propicio para el “desarrollo del ecosistema digital nacional”². Esto implica el interés por parte del Gobierno, tanto nacional como local, por establecer una política pública fuerte en el uso de las TIC, el cual incluye necesariamente la masificación de internet con los siguientes beneficios: transformación del tiempo y del espacio (conexión 24 horas con cualquier persona en el mundo); comunicación permanente mediante su optimización; prestación de servicios para aplicaciones de datos, voz y video (generación de nuevas prácticas); posibilita flexibilidad en el desplazamiento de personas y empresas; mejora en condiciones socioeconómicas de las personas y; apoyo en situaciones de emergencia, sobre todo en las comunidades alejadas de los centros de poder³.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en adelante OCDE, también plantea la relevancia en el uso de las TIC. Dice al respecto, que estas contribuyen en generar nuevos espacios de inclusión: “La tecnología está abriendo nuevos canales para el compromiso cívico y la participación política, y ayudará a reinventar la interacción y participación democrática; los jóvenes están y continuarán estando a la vanguardia de estos cambios”⁴. Este interés beneficia en gran medida a la población con menores ingresos, ya que son los que no cuentan con los recursos para beneficiarse de las diversas alternativas que ofrecen las TIC.

² MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA (MinTIC). El Plan Vive Digital. [online]. Bogotá: autor. [citado 13 de febrero de 2018]. Disponible en <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-6106.html>

³ COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC). Código de buenas prácticas para el despliegue de infraestructura de redes de comunicaciones. [online]. Bogotá: autor. 2012. [citado 8 de febrero de 2018]. Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2012/Codigo_de_Etica/CodigoBuenasPracticas_25_06_12.pdf

⁴ OCDE/CEPAL/CAF. Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento. [online]. París: autor. 2017. [citado 8 de febrero de 2018], p. 262. Disponible en https://www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_SP.pdf

Otro de los elementos relevantes tiene que ver con la economía, en la medida que el Plan Vive Digital busca fortalecer las competencias en el uso de las tecnologías, siendo posible a través de la masificación de internet. De acuerdo con estudios del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, en adelante MinTIC, se ha demostrado que hay una correlación entre el acceso a internet para apropiarse de las TIC y la generación de empleo de calidad y, por ende, de la reducción de la pobreza⁵. Jurídicamente, también se observa el interés por analizar y caracterizar el Plan Vive Digital, desde su configuración normativa y constitucional, pasando por el respectivo análisis jurisprudencial y los aportes que desde la doctrina y la teoría se presenten, para lograr la debida armonización y normalización de la política pública alrededor de las TIC.

Aunado a estos elementos relevantes, el trabajo centró su problemática en los vacíos y barreras que impiden el nivel de accesibilidad a toda la población, es decir que no se cumple con la política pública de la universalidad en internet. En ese sentido, es menester recordar que mediante la Ley 142 de 1994, las telecomunicaciones (telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural) hacían parte de los servicios públicos domiciliarios⁶, pero, mediante la Ley 1341 de 2009, se establece la política pública del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) considerándolo desde una perspectiva más integral, en la medida que incluyó el tema de la infraestructura, redes, espectro radioeléctrico y demás elementos relacionados con la regulación, vigilancia, control, libre acceso, todo ello en función a que se debe considerar como un servicio universal⁷.

⁵ MinTIC. El Plan Vive Digital. Óp. Cit., p. 1.

⁶ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 142 (11, julio, 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 1994, art. 1°.

⁷ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1341 (30, julio, 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.

Acorde a este contexto, la formulación del problema de investigación es: ¿Cuáles son los efectos en cuanto al desarrollo y consolidación técnica, regulatoria y de política pública del Plan Vive Digital 2010-2014 y 2014-2018 en el municipio de Ocaña, Norte de Santander de acuerdo a los índices dados por el gobierno central y territorial?

Para dar respuesta a este interrogante el trabajo se divide en cinco capítulos. En el primer capítulo se aborda el marco referencial sobre el cual se ha construido el Plan Vive Digital. Para ello, se desarrolla el marco teórico sobre el cual se sustenta el presente trabajo, en el que se incluye el análisis sistemático de las categorías de globalización y desarrollo sostenible, servicio público y política pública y las TIC, pero con especial atención en el Plan Vive Digital. De igual manera, se precede con el análisis del marco jurídico sobre el cual se sustenta este Plan, partiendo de los instrumentos internacionales, continuando con el marco normativo, para finalizar con el desarrollo jurisprudencial, en particular de lo establecido por la Corte Constitucional.

En un segundo capítulo se desarrolla la problemática de la implementación del Plan Vive Digital, tomando en cuenta un análisis global y regional, para continuar con la identificación de los vacíos y barreras presentes en el ámbito nacional y municipal, como es el caso de Ocaña. Continuando, en el tercer capítulo se aborda el marco metodológico, el cual incluye un análisis socioeconómico del municipio de Ocaña, así como la determinación del tipo de investigación e instrumentos de investigación que se utilizaron para la recopilación y sistematización de los datos.

Posteriormente, en el capítulo cuarto se enuncia el marco metodológico, el cual señala que el tipo de investigación es cualitativo, de tipo descriptivo y sociojurídico. Igualmente, la operacionalización de las variables está determinado por las categorías de universalidad de internet, el ecosistema

digital y el papel del Estado en el manejo de la política pública. Respecto a la población, la misma corresponde al municipio de Ocaña y la muestra a las entrevistas realizadas a los responsables de la política pública de universalidad de internet, así como a usuarios del Plan Vive Digital. Finalmente, en el quinto capítulo se procede con la elaboración de la propuesta de mejoramiento y consolidación del Plan Vive Digital para el municipio de Ocaña, Norte de Santander.

1. MARCO REFERENCIAL DEL PROGRAMA PLAN VIVE DIGITAL

El marco referencial que se presenta a continuación, pretende brindar los elementos esenciales para la comprensión teórica y jurídica del Plan Vive Digital. Para ello, en un primer momento se analizarán los principales elementos teóricos, entre los que se destacan la noción de globalización y su interrelación con el desarrollo sostenible, la concepción de servicio público en el marco de una política pública y, finalmente el Plan Vive Digital en el marco de las TIC. Posterior a estos elementos teóricos, se procede con el desarrollo del marco jurídico sobre el cual se ha construido este Plan, incluyendo los instrumentos internacionales más relevantes, el análisis normativo y el desarrollo jurisprudencial en las altas cortes, particularmente de la Corte Constitucional.

1.1 MARCO TEÓRICO SOBRE EL QUE SE SOPORTA EL PLAN VIVE DIGITAL

1.1.1 La globalización en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y su correlación con el desarrollo sostenible

Existen algunos conceptos que, por su carácter político, económico, social y cultural, representan gran complejidad para su definición, la cual depende de múltiples factores que procuran alimentar concepciones del mundo, así como de los diversos intereses que delinean su interpretación. Esto conlleva en precisar que se está frente a un concepto polisémico que requiere comprenderse en el contexto específico de las TIC, que es uno de sus principales componentes: “Nos encontramos frente a un fenómeno de múltiples caras, que nos exige una interpretación diversa que supere el componente económico y político, al que la mayoría de los seres lo hemos reducido, generando una interpretación múltiple que produzca nuevas teorías

que nos permitan identificar la manera como este fenómeno se presenta actualmente en nuestras vidas”⁸.

Pero, superar la concepción limitada (económica y política) de la globalización, requiere saber en qué consiste esta limitación y por qué es esencial superarla. En ese sentido, desde lo económico, se trae a colación la definición dada por el Banco Mundial, en adelante BM, el cual plantea que la globalización corresponde al aumento vertiginoso de diversas actividades económicas transfronterizas, las cuales se materializan en relaciones basadas en el comercio internacional, la inversión extranjera directa (IED) y los flujos de mercado de capitales⁹.

Esta concepción económica del BM se fundamenta en que la solución de las diversas problemáticas de nivel mundial se resuelve bajo el criterio de movilización de capital, el mercado privado, la lucha contra la corrupción y el respectivo apoyo de los gobiernos. El vacío de esta propuesta radica en que la misma no incluye criterios democráticos como la participación e inclusión de las comunidades locales, ni las demás fuerzas sociales en la región.

La finalidad del Grupo del Banco [BM] sí consiste en ayudar a los países a ayudarse a sí mismos movilizando capital y promoviendo políticas a través de una combinación de ideas y experiencias, el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el mercado privado, y el apoyo al buen gobierno y la lucha contra la corrupción, todo ello impulsado por nuestros recursos financieros.

La finalidad del Grupo del Banco sí consiste en promover ideas acerca de proyectos y acuerdos internacionales sobre comercio, finanzas, salud, pobreza, educación y cambio climático, para que puedan beneficiar a todos y, en particular, a los pobres que buscan nuevas oportunidades. Deberíamos ampliar las fronteras del pensamiento con respecto a las políticas y los mercados, y explorar nuevas posibilidades, y no limitarnos

⁸ MEJÍA JIMÉNEZ, Marco. Educación(es) en la(s) globalización(es). Entre el pensamiento único y la nueva crítica. Bogotá: Ediciones Desde Abajo. 2011.

⁹ BANCO MUNDIAL ¿Qué es la globalización? [en línea]. Disponible en <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>

a reciclar lo que ya ha demostrado ser aceptable imprimiéndole una pequeña ventaja financiera¹⁰.

Se observa cómo el BM plantea una visión económica de la globalización, la cual se sustenta en la perspectiva de la inversión privada, particularmente de las empresas multinacionales y el mercado financiero global, que son quienes detentan el poder económico. Valga decir, que este enfoque es asumido igualmente por el Fondo Monetario Internacional, en adelante FMI, que plantea la siguiente definición de globalización en perspectiva económica:

Es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término hace alusión al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales¹¹.

En contraposición a este enfoque económico de globalización, se plantean otras perspectivas conceptuales más integrales. Así, Boisier plantea que este es un fenómeno propio de una fase del desarrollo del capitalismo, el cual se encuentra “por encima de las voluntades individuales o colectivas, pero tal característica no la hace ingobernable; el territorio desempeña en la globalización, o en esta etapa del capitalismo, un papel más importante que en el pasado”¹².

En esta interpretación, se plantea que la sociedad del conocimiento es uno de los elementos constitutivos de la globalización, luego el uso de las TIC se convierte en un instrumento de consolidación de la globalización. Esto conlleva en precisar que la globalización es un fenómeno que no se limita a nivel

¹⁰ Ibid., p. 2.

¹¹ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. La globalización: ¿Amenaza u oportunidad? 2000. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>

¹² BOISIER, Sergio ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL no 86, 2005, p. 50.

económico, sino que contiene elementos tecnológicos, sociales, culturales y ambientales que generan una gran complejidad, sobre todo porque está inmerso el territorio como lugar en el que se materializa la globalización.

En sentido similar se pronuncia Flores, quien precisa que la globalización es un suceso histórico que hace del conocimiento un elemento fundamental para dinamizar globalmente los factores políticos, económicos y sociales, pero en el que lo tecnológico juega un papel preponderante, al punto de considerarse como el tercer evento histórico más grande de la humanidad¹³. Desde esta perspectiva se aclara que la globalización ha sido un fenómeno que data de siglos atrás, pero que la inclusión de las TIC y de las tecnologías en general, ha supuesto un nuevo escenario, en el que el tiempo y el espacio pierden su pertinencia y relevancia, para dar paso a la sociedad de la información y el conocimiento, soportados desde las TIC.

De otro lado, desde la perspectiva jurídica, Boaventura de Sousa Santos subraya que la globalización es un fenómeno que coadyuva en la transnacionalización del derecho, esto es, que conlleva a un Estado heterogéneo, caracterizado por una legislación interna dependiente, supeditada e influida por el poder ejercido por las grandes potencias, empresas multinacionales, organismos multilaterales y sector financiero mundial (FMI, BM, BID, OCDE). A ello se suma que la globalización no se presenta como un fenómeno pacífico y unidireccional, sino inmerso en múltiples contradicciones¹⁴.

La globalización va acompañada de viejas y nuevas formas de localización; la desterritorialización de las relaciones globales coexiste con la reterritorialización de las mismas; la difusión cultural es confrontada

¹³ Se plantea por Flores que las tres revoluciones históricas más grandes de la humanidad son: la agricultura, la escritura masificada (imprensa) y la tecnológica. En: FLORES, María Victoria. La globalización como fenómeno político, económico y social. Revista Orbis. 2016, vol.12, no 34, pp. 26-41.

¹⁴ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2002, p. 69.

a menudo en el extremo receptor, por sincretismos y criollismos. La explicación de estos movimientos contrapuestos y de sus diferentes combinaciones y articulaciones en diversos países o áreas de praxis social requiere estrategias explicativas con esquemas espacio-temporales de amplio alcance¹⁵.

Bajo estos elementos, se puede comprender que la globalización es un fenómeno mundial complejo y dinámico, caracterizado por la interrelación de los factores económicos, políticos, sociales, culturales y jurídicos; cuyo soporte está dado por el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las cuales permiten consolidar una sociedad del conocimiento.

Entendida la globalización en su complejidad y extensión, valga decir que en ello cobra sentido la noción de desarrollo sostenible, cuyo origen está a finales del siglo XX, con las necesidades y problemas que venía atravesando la comunidad internacional frente a temas ambientales, sociales y económicos. En efecto, estos presentaban tensiones y rupturas con consecuencias graves para el medio ambiente y para las comunidades, sobre todo las poblaciones pobres alrededor del mundo¹⁶.

Así, a la par del incremento y consolidación del fenómeno de la globalización, la Organización de las Naciones Unidas, en adelante ONU, creó la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente que, en 1987 emitió el informe Brundtland, en el que se introdujo la noción de desarrollo sostenible:

Está en manos de la humanidad asegurar que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo duradero implica límites - no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a las recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social, la

¹⁵ *Ibíd.*, p. 72.

¹⁶ GÓMEZ GUTIÉRREZ, Carlos. El desarrollo sostenible. Conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación. París: UNESCO. [citado 8 de febrero de 2018]. Disponible en <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf>

capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas¹⁷.

Esta definición se orienta en sostener que los desarrollos e innovaciones que se hagan en el presente, deben estar en capacidad de no poner en riesgo los recursos del futuro. Es un aspecto esencial, pues orienta a que el desarrollo tecnológico debe tomar en cuenta los impactos sobre el medio ambiente, así como en las comunidades, que no deben ser afectadas por cambios sustanciales que no sean capaces de asimilar.

Conforme a esta definición, se establecieron como objetivos del desarrollo sostenible: “Revivir el crecimiento económico. Cambiar cualitativamente el crecimiento. Satisfacer necesidades elementales de trabajo, alimentación, agua, energía y sanidad. Asegurar un nivel sostenible de población. Conservar y reforzar la base de recursos naturales. Reorientar la tecnología y el manejo de riesgos. Unir los aspectos económicos y ambientales en la toma de decisiones”¹⁸. De estos elementos mencionados, se entiende que el desarrollo sostenible se orienta, en el caso de la tecnología, a que su uso no termine siendo desproporcionado, afectando y degradando el medio ambiente.

Frente a esta iniciativa de la ONU, en Colombia, mediante la Ley 99 de 1993, se establecieron iniciativas tendientes a consolidar una política pública orientada al desarrollo sostenible. Así, se determina el desarrollo sostenible como aquél que conduce “al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho

¹⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Informe Brundtland Desarrollo y Cooperación económica internacional. Medio ambiente. Nueva York: autor. [citado 5 de febrero de 2018]. Disponible en http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

¹⁸ Ibíd.

de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”¹⁹.

Como bien queda expresado, el desarrollo sostenible implica necesariamente el imperativo de no agotar los recursos naturales, porque ello conlleva no solamente un deterioro ambiental, sino también a que las futuras generaciones no cuenten con un nivel óptimo de calidad de vida. Como consecuencia de esta perspectiva, el desarrollo sostenible entra en íntima relación con el art. 80 de la Carta Política, el cual es claro en afirmar que en cabeza del Estado se encuentra la necesidad de planificar el uso y aprovechamiento de los recursos del medio ambiente.

En el mismo artículo se clarifica que se deben llevar a cabo todo tipo de acciones que puedan prevenir y controlar los diversos factores generadores de deterioro ambiental. En esa línea, el desarrollo sostenible contempla criterios y principios que se deben aplicar para garantizar escenarios integrados en donde la actividad antrópica no supere las fronteras ambientales que protegen la diversidad de flora y fauna en la región.

En este contexto, la ONU viene precisando que el uso de tecnologías debe estar conforme al desarrollo sostenible, pero sobre todo aquellas tecnologías emergentes: inteligencia artificial, robótica, vehículos autónomos, realidad virtual, internet de las cosas, entre otras:

La interacción más estrecha entre varias de las nuevas tecnologías, donde las tecnologías de la información y las comunicaciones desempeñan un papel fundamental, es la principal causa de la reciente evolución en la ciencia, la tecnología y la innovación y de la irrupción de nuevas posibilidades para resolver los problemas de larga data en

¹⁹ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 99 (22, diciembre, 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

aquellas esferas que suscitan preocupación contempladas en los Objetivos; desde brindar mejores oportunidades de empleo en unas economías cada vez más diversificadas, en particular a las mujeres y los jóvenes, a la mejora de la eficiencia energética y la promoción de modalidades de producción y consumo sostenibles”²⁰.

En síntesis, en cualquier programa que vincule el uso de tecnologías y su relación con la sociedad, se debe tener en cuenta los efectos ambientales, de forma tal que estos no se vean afectados al punto que pongan en riesgo el futuro de la humanidad y las demás especies.

1.1.2 Los servicios públicos como parte integral de una política pública

Para Maldonado, la concepción de servicio público, como se entiende ahora, tiene su origen en el siglo XVIII en Francia, en el paso de un Estado Gendarme a un Estado providencia, en el que se requería tratar asuntos y necesidades de la población, no sólo en aspectos relacionados con el servicio de correo, sino también en materia de salud y educación²¹. Ulteriormente, en la segunda mitad del siglo XX, la concepción de servicio público se consolidó en Europa, permitiendo con ello la inclusión de principios inherentes a los servicios públicos, como son los de mutabilidad, continuidad, igualdad y rentabilidad, pero, también, en establecerlo como un servicio universal, dado su impacto sobre la calidad de vida de los habitantes.

No obstante, con el desarrollo de la sociedad, la definición de servicio público se ha hecho más difusa, al punto de presentarse dos posturas o enfoques opuestos. El primero, está encaminado en comprenderlo como aquellos órganos del Estado que procuran el bienestar de la sociedad y el bien común,

²⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (ONU). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. La ciencia, la tecnología y la innovación como catalizadores de los objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ciid36_ES.pdf

²¹ MALDONADO GÓMEZ, T. La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho. Revista Actualidad Jurídica. Disponible en <https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/0/La+noci%C3%B3n+servicio+publico+concepci%C3%B3n+Estado+Social+de+derecho/2456ba68-9191-4662-885f-c4c1dda75ac4?version=1.1>

para lo cual establecen un régimen jurídico especial. El segundo, plantea que la concepción de servicio público es imprecisa e indefinida, por lo tanto, es imposible establecer un contenido o significado sustantivo²².

Para otros autores la noción de servicio público tiene su origen en la doctrina, pero desde múltiples variantes y conforme a diversos contextos sobre los cuales se ha construido, luego no es un concepto unívoco y sí debatible²³. Por ejemplo, para Fernández el servicio público se determina en dos sentidos: subjetivo y objetivo. Desde la primera perspectiva es un “conjunto de actividades prestacionales asumidas o reservadas al Estado, a fin de satisfacer necesidades colectivas de interés general”²⁴. Asimismo, es servicio público objetivo cuando no “conlleva el monopolio de la titularidad de la actividad en favor de la Administración”²⁵.

Desde otra perspectiva, el servicio público se ha entendido como un derecho que tienen los individuos para obtener de la Administración las demandas solicitadas: “son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad”²⁶. Al respecto, se indica por parte de Maldonado que dichas necesidades son de interés general, de ahí que sea significativo que el Estado lo regule de forma efectiva²⁷.

²² ROZAS BALBONTÍN, Patricio y HANTKE-DOMAS, Michael. Gestión pública y servicios públicos. [en línea]. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6366/LCL3648_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²³ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía. Revista Justicia Administrativa. 2003. Disponible en http://www.lexnova.es/Pub_In/indices_In/rja_articulo_doctrinal.pdf

²⁴ *Ibíd.*, p. 12.

²⁵ *Ibíd.*, p. 13.

²⁶ CORDERO TORRES, Jorge. Los servicios públicos como derecho de los individuos. Revista Ciencia y Sociedad. 2011, vol. XXXVI, no 4.

²⁷ MALDONADO. *Óp. Cit.*, p. 60.

Sumado a estas definiciones de servicio público, se encuentra la establecida en la ley, destacando que no ha sido suficientemente asumida por el legislador²⁸, ya que se encuentra apenas una mención en el Código Sustantivo del Trabajo, en particular en el artículo 430, el cual lo delimita como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”²⁹.

Esta enunciación dada por el Código Sustantivo señala aspectos recurrentes, como el interés general, que se requiere un régimen jurídico particular y que es posible que sea realizado por una entidad pública o privada. No obstante, excluye de su disquisición la inclusión de universalidad que requiere este tipo de servicios por parte del Estado.

De otro lado, desde la perspectiva doctrinal española, se plantea que la concepción de servicio público data de finales del siglo XIX cuando se incluyó en su legislación el régimen de dominio público, en donde el Estado se reconoce como dueño de unos bienes que son destinados al servicio público³⁰. Más tarde, se desarrolla la noción de servicio público, entendiéndolo o concediendo la titularidad al Estado –*publicatio*³¹. Esta postura implica que la condición de servicio público debe ser establecida por una ley, ya que exige, en principio, la negación de la libertad de empresa o de industria, pues su inclusión requiere de una concesión para poder transferir facultades y poderes.

²⁸ No se identificaron definiciones de servicio público en la Ley de servicios públicos domiciliarios, como tampoco en la Ley 1341 de 2009.

²⁹ CONGRESO DE COLOMBIA. Decreto Ley 2663 (5, agosto, 1950) sobre el Código Sustantivo del Trabajo. Diario Oficial 27.407 (9, septiembre, 1950).

³⁰ ROZAS y HANTKE. Óp. Cit., p. 36.

³¹ Esta expresión plantea la titularidad que tiene el Estado respecto a unos bienes, servicios o actividades específicas; sin lo cual no se podría llamar servicio público.

Se plantea entonces, una diferencia en la construcción del concepto en España, respecto a Francia, pues mientras ésta desarrolla el concepto de servicio público a partir de la jurisprudencia, aquella lo hace mediante legislación³². Enriqueciendo la definición de servicio público, Fernández plantea que se debe entender como la capacidad que tiene el Estado de “garantizar a todos la satisfacción regular y continua, esto es, sin interrupciones y con un nivel de calidad determinado, de ciertas necesidades que se consideran imprescindibles para la vida”³³. Esta concepción implica que todo habitante tendrá derecho a que el Estado le brinde las garantías necesarias para la prestación de un buen servicio público.

No obstante, el mismo autor precisa que cada Estado determina la forma y técnica para hacerlo, pues allí están presentes intereses y condicionamientos de tipo económico, ideológico y tecnológico. El problema, radica cuando estos tres elementos presentan contradicciones, como es el caso de los países que hacen parte de la Unión Europea, en adelante UE, en donde el concepto de servicio público se incluyó dentro de aquellos “servicios de interés económico general”³⁴. Señala Fernández que la causa para esta caracterización o configuración, se encuentra en el modelo económico competitivo establecido por la UE, marcado por la liberalización en los tres ámbitos ya señalados (económico, ideológico y tecnológico).

Desde esta perspectiva es que se habla del servicio público como servicio universal, entendiendo este último como un “servicio de calidad a un precio asequible para todos”³⁵, con lo cual se busca establecer una coherencia entre los tres factores ya mencionados (económico, tecnológico e ideológico).

³² ROZAS y HANTKE. Óp. Cit., p. 38.

³³ FERNÁNDEZ, Tomás – Ramón. Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy. [en línea]. Revista de Administración Pública. 1999, no 150, p. 61.

³⁴ *Ibíd.*, p. 65.

³⁵ *Ibíd.*, p. 70.

Ahora, este carácter de servicio universal es particularmente especial en el tratamiento del servicio público de telecomunicaciones, tal como queda expresado por Carlón, quien precisa que su configuración, para el caso español, se dio bajo los criterios de la política comunitaria de la UE³⁶, en el que se confirma el proceso de liberalización, perdiendo así las telecomunicaciones el carácter de servicio público en su denominación clásica, para enmarcarse bajo los criterios de libre competencia, conforme a la economía de mercado capitalista.

Bajo estos criterios, se define el servicio público como aquellos “servicios «económicos» —lo que implica que se prestan en régimen de libre competencia— que se cualifican por concurrir en su garantía un «interés general» derivado de su carácter esencial para los ciudadanos, al menos en un nivel de prestación básico”³⁷. Siguiendo, se precisa por Carlón que el servicio universal plantea un estándar mínimo de servicios que posibiliten que estos sean accesibles y asequibles a todos los usuarios.

De otro lado, en la concepción de servicio público en Colombia, valga señalar que el mismo se encuentra soportado en la Constitución Política, particularmente en los arts. 1º y 2º que determinan que es un Estado Social de Derecho y que uno de sus fines es el servicio a la comunidad, pero también en poderles garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que se consagran en la misma Carta. Sobre esta base, en el artículo 365 del mismo Estatuto Constitucional se plantean los criterios y fines constitucionales de los servicios públicos:

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado

³⁶ CARLÓN RUIZ, Matilde. El servicio universal de telecomunicaciones. Revista de Administración Pública. 2006, no 171, p. 35.

³⁷ *Ibíd.*, p. 39.

mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita³⁸.

En esta circunstancia, el servicio público se debe considerar inicialmente como aquellas actividades de interés general que el Estado tiene la responsabilidad de prestar de forma “eficiente, regular y continua” ya sea directamente o por mediación de la empresa privada o particulares.

Definida o comprendida la dinámica y complejidad de servicio público, valga decir que es necesario identificar y entender la noción de política pública. Pero, previo a ello, se requiere *ab initio* determinar qué se entiende por política. Así, para Ordóñez la misma proviene de *policy*, concepto que ha sido tradicionalmente traducido al español como política, pero que, a su vez, también ha sido comprendido como *politics* (competencia por el poder) o *polity* (gobierno de las sociedades o esfera política)³⁹. Esto conlleva a que se confunda “el arte de la puja por el poder (*‘politics’*) con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber qué se hace con el poder una vez este es adquirido”⁴⁰. La diversidad de conceptos presentes, según este autor, ha terminado por un uso erróneo de la noción de política debido a su ambigüedad semántica.

Desde otra perspectiva, Aguilar plantea que esta noción comprende dos perspectivas: descriptiva y teórica. La primera, supone principalmente su esencia institucional, esto es que comprende “una decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a

³⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA de 1991., art. 365.

³⁹ ORDÓÑEZ MATAMOROS, Gonzalo. Dir. Manual de análisis y diseño de política públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2013, p. 27.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 27.

procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”⁴¹.

Esta perspectiva plantea elementos comunes a tener en cuenta, como son el institucional (desarrollado por una autoridad legalmente constituida), decisorio (conforme a unos fines y medios) comportamental (hacer o no hacer, pero en el marco de un curso de acción) y causal (que dichas acciones pueden tener efectos sobre el sistema político). Esto permite comprender que la política corresponde a un conjunto de decisiones o secuencia de decisiones, pero que las mismas presentan un comportamiento intencionado, planeado y propositivo, en el que están presentes diversos actores (gubernamentales y no gubernamentales) y en el que se busca un consenso⁴².

La otra definición de política, como un acercamiento teórico, plantea que tiene elementos determinantes como el poder, el consenso y el conflicto. Se puede entender entonces para Aguilar como una dominación de clase (poder) de ajustes entre grupos de interés (consenso) o de tensiones que surgen entre los diversos grupos que reclaman algún tipo de hegemonía (conflicto): “En efecto, tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recurso, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política”⁴³.

De esta forma, plantea Aguilar que no se debe hablar de una sola política general, sino de aquella política plural basada en aspectos regulatorios (negociación y conflicto entre grupos de poder), distributivos (acuerdos particulares entre interesados para resolver un asunto específico) y

⁴¹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis. La hechura de las políticas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1992, p. 22.

⁴² Ibid..

⁴³ Ibid., p. 30.

redistributiva (asume aspectos más complejos y más conflictivos, como las relaciones de propiedad, prestigio social, poder, etc.).

A partir de esta diferenciación entre política descriptiva y teórica, termina por señalar que la misma corresponde a “un sistema y tiempo dado no es una actividad uniforme y homologadora, con un formato que se repite y aplica de la misma manera en todos los ámbitos donde hay necesidades vitales, intereses en juego y problemas a resolver”⁴⁴.

Identificados los elementos básicos de la noción de política, implica ahora asumir la noción de política pública. Para Ordóñez esta corresponde en concreto a *policies*, lo que involucra una diferenciación con la noción de *politics* que corresponde a la lucha por el poder político. Esto no comporta a que exista una brecha insalvable entre estas dos nociones, pues para este autor hacer *policy* conlleva necesariamente en hacer *politics*, porque siempre está presente una preocupación por obtener méritos o créditos asociados con las respectivas iniciativas que generan un impacto político⁴⁵.

Sobre esta base, sostiene que el concepto de política pública es polisémico, en el entendido que se presta para múltiples definiciones, algunas generales, en tanto que otras conducentes en aspectos, enfoques o perspectivas muy particulares. A ello se suma que dicha noción se encuentra mediada por el mismo desarrollo histórico de la sociedad, de los modelos económicos y sociales que prevalecen, así como de las propias perspectivas y visiones adoptadas por los Estados en sus “políticas públicas”:

Por ejemplo, para Meny y Thoenig la política pública corresponde al “resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad

⁴⁴ Ibid., p. 35.

⁴⁵ ORDÓÑEZ. Óp. Cit.

gubernamental (...) programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes”⁴⁶. Sobre este último aspecto, es menester resaltar la problemática actual de migración en Venezuela, ello consecuencia de la crisis económica y política por la que atraviesa el país vecino y que, dado el flujo de venezolanos para buscar opciones de trabajo o de vivir en condiciones de dignidad, con lo cual se obliga el Estado colombiano a asumir una política pública para manejar el flujo poblacional referido.

Para Lahera, la política pública no se limita únicamente al poder y legitimidad del Estado, sino que se enmarca en una concepción democrática, en el que es fundamental la inclusión social: “Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”⁴⁷.

La inclusión social resulta ser entonces, un criterio sustancial a tener en cuenta en el tratamiento de las políticas públicas, en tanto permite que se generen procesos de integración económica y sociocultural⁴⁸. *A contrario sensu*, si las políticas públicas no logran generar esos espacios de inclusión social, sus efectos están determinados por la vulnerabilidad, mayores niveles de pobreza

⁴⁶ MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude. Las políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel. 1992, p. 89.

⁴⁷ LAHERA, Eugenio. Política y políticas públicas [online]. Santiago de Chile: CEPAL. [citado 5 de febrero de 2018]. Disponible en <http://sepladerym.hidalgo.gob.mx/equidad/medios/Libro6.pdf>

⁴⁸ SUBIRATS, Joan, ALFAMA, Eva y OBRADORS, A. Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. En: VASCONCELOS COSTA, Lenaura y FLEURY, S. Org. Seguridade social, ciudadanía e Saúde. [en línea]. Río de Janeiro: CEBES. 2009, p. 28. Disponible en http://cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=28

y desconexión en el nivel de las relaciones económicas y sociales, pero bajo el criterio de que no pueden ser individuales, sino colectivas:

La inclusión no puede ser concebida como una aventura personal, en que cada 'comba-tiente' con sus armas va superando una carrera de obstáculos hasta llegar a un punto predeterminado por los especialistas. Todo proceso de inclusión es un proyecto colectivo, en que los implicados y sus redes sociales, los profesionales encargados del acompañamiento, las instituciones y la comunidad en la que se inserta lo todo, participan, asumen riesgos y responsabilidades, y entienden el tema como un compromiso de todos. Si no se afronta este reto, las políticas de inclusión se orientarán necesariamente a actuar para paliar los impactos de una creciente dualización y exclusión social, impotentes para afectar a los procesos que lo causan y construir una sociedad más incluyente⁴⁹.

De otro lado, Ordóñez propone que existe una tendencia a plantear la política pública como el interés por dar respuesta a situaciones problemáticas de orden público. Pero, propone que se encuentra otra corriente de peso, la cual señala que la política pública es aquella que pone énfasis en los procedimientos, coherentes y conscientes, que llevan a la acción pública. A partir de estas reflexiones, se formula una concepción operacional alternativa de política pública: "conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales"⁵⁰.

Esta definición contempla aspectos importantes para tener en cuenta. El primero, que una política pública no necesariamente debe dar respuesta a una problemática, sino que se debe centrar en cumplir con objetivos sociales. En segundo lugar, que esencialmente requiere de la construcción de planes y programas en qué soportarse, luego no es solamente un aspecto regulatorio, sino que requiere un mayor conocimiento de lo político en el contexto social.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 39.

⁵⁰ ORDÓÑEZ. *Óp. Cit.*, p. 31.

Finalmente, que son acciones, que la política pública es una actividad que necesariamente se debe implementar, es decir, que debe tomar cuerpo en la Administración y materializarse, hacerse visible, pero siempre bajo la perspectiva que se requiere de un conocimiento, entendido este como una actividad de selección consciente de las políticas públicas: “una política pública es tener, además de los recursos necesarios y la voluntad alineada, razones o argumentos que soportan una forma de entender los problemas y sus soluciones. Se habla de viabilizar y no de garantizar, pues reconocemos el valor de la incertidumbre”⁵¹. Esto significa que una política pública debe tomar en cuenta el contexto en el cual se desarrolla, su problemática, para que, al momento de su aplicación, sea viable a las necesidades de la comunidad, de ahí el carácter de incertidumbre.

En esta línea se encuentra Roth quien identifica cuatro elementos básicos presentes en una política pública: implicación del gobierno, percepción de que existen problemáticas, determinación de unos objetivos y un proceso⁵². Ahora, precisa que dicha problemática se puede deber o puede tener su origen en una política pública vigente o previa que generó vacíos y barreras que no se han podido resolver.

Las políticas públicas se podrían enmarcar entonces como un proceso dinámico mediante el cual el Estado, en sus ámbitos nacional, regional y local, establecen los objetivos misionales, líneas de acción y plan de acción en el que se ejecutará un determinado asunto público, luego ello conlleva asumir de forma activa cada una de sus etapas o fases, entre las que se podrían mencionar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.

⁵¹ Ibid. p. 32.

⁵² ROTH DEUBEL, André- Noel. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Continuando, respecto a la caracterización, se destaca el enfoque dado por Zeller de proceso o ciclo de acción de las políticas públicas, el cual incluye que se surtan distintas etapas, dentro de las cuales está la formulación de la política pública, su ejecución, seguimiento, evaluación y reformulación en cuanto a objetivos y acciones:

Los distintos momentos de las políticas públicas, entendidas como ciclo de acción, son objeto de análisis y tratamiento metodológico, desde las diversas perspectivas teóricas. El análisis científico contribuye a la toma de decisiones gubernamentales adecuadas en un sistema democrático y permite transparentar el accionar estatal. También genera conocimientos sobre el proceso social y la atención sobre los problemas sociales identificando los intereses, necesidades, perspectivas valorativas y aspiraciones de los actores sociales⁵³.

De otro lado, Lahera identifica cuatro etapas analíticas en las políticas públicas: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas⁵⁴, aun cuando se precisa que se requiere una articulación entre esta institución y la política propiamente dicha, como también comprender que dichas fases son dinámicas: “Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos”⁵⁵.

Volviendo con la caracterización de las políticas públicas, Meny y Thoenig identifican varias particularidades de las políticas públicas como son: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social. El contenido corresponde a una sustancia que permite la movilización de recursos cuya base es un proceso de trabajo y de

⁵³ ZELLER, Norberto Coord. Políticas públicas. Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas. Buenos Aires: SGP-INAP.

⁵⁴ LAHERA. Óp. Cit., p. 10.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 11.

acción⁵⁶. Cuando se dice de un programa, se refieren en concreto, a una planeación en el que deben estar presentes los objetivos, metas, resultados esperados y líneas de acción, entre los aspectos más relevantes.

La orientación normativa se refiere a que el programa establecido debe estar soportado en un marco legal en el que están presentes las “preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir”⁵⁷, pues están inmersas las orientaciones e intereses. El factor de coerción corresponde, según Meny y Thoenig, a la legitimidad de la cual está investida la autoridad legal que, en algunos casos se puede apoyar en el monopolio de la fuerza, “por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas”⁵⁸. Finalmente, la competencia social se refiere a la capacidad que se tiene para identificar los diversos intereses y comportamientos presentes de los administrados.

En síntesis, las políticas públicas se conciben en este estudio bajo la perspectiva aportada por Ordóñez, en el entendido que corresponden a un conjunto de decisiones y acciones dinámicas, sustentadas en los planes y programas del Estado en sus diversos niveles, diseñadas para que se puedan cumplir con determinados objetivos sociales, pero siempre a partir de una voluntad política y contando con los debidos recursos.

Otro de los aspectos relevantes para tener en cuenta es el tipo de análisis de políticas públicas que se puede llevar a cabo, partiendo de que existen múltiples tipologías. No obstante, se plantea que existe una división fundamental que no se puede dejar pasar: entre el análisis

⁵⁶ MENY y THOENIG. Óp. Cit., p. 90.

⁵⁷ Ibíd., p. 91.

⁵⁸ Ibíd., p. 91.

científico/académico y el análisis instrumental. El primero, presente en la literatura y desde las diversas disciplinas académicas sobre el proceso de producción de políticas públicas, su explicación, el análisis sobre cómo se toman las decisiones y su evaluación, entre otros aspectos. Se plantea que este es, ante todo, una tarea retrospectiva, ya que su intención principal es la evaluación de una o unas políticas públicas, luego su intención es explicar y describir⁵⁹.

El segundo, el análisis instrumental, corresponde a la utilización de las técnicas de análisis, pero puestas al servicio de la elaboración de las políticas públicas. Es decir, que es proveer herramientas a la Administración para que esta pueda tomar sus decisiones concretas en la práctica: “Se trata de un ejercicio en mayoría prospectivo y prescriptivo, enfocado hacia hacer recomendaciones para el futuro aunque muchas veces, se basa en el análisis retrospectivo de políticas públicas ya implementadas para sacar conclusiones para el futuro”⁶⁰.

Bajo estas dos perspectivas analíticas, se considera fundamental el análisis instrumental porque permite que el Estado no solo pueda identificar el problema, sino también establecer una ruta de acción para que el mismo se pueda superar. Esta ruta o plan debe partir necesariamente de la identificación de una problemática de política que requiere de la mejor solución, pero su orientación está en ofrecer una prospectiva evaluable, que se puedan cuantificar y cualificar los resultados, así como en determinar los ajustes que se deban hacer en el desarrollo de la política pública.

En ese sentido, juega un papel preponderante el analista de políticas públicas, pues es quien se encarga de proveer información fundamental en cada una de

⁵⁹ ORDÓÑEZ. Óp. Cit., p. 69.

⁶⁰ Ibid., p. 70.

las etapas presentes en la política pública. Esto supone tener en cuenta el ciclo de las políticas públicas frente a lo que debe realizar el analista en mención. En ese sentido, en la figura 1 se enuncian las diversas actividades que debe llevar a cabo un analista en el desarrollo completo de la política pública. En este modelo se plantea la actividad cíclica de los analistas, partiendo generalmente de una problemática, hasta la evaluación del impacto, generado como consecuencia de la implementación de una política pública.

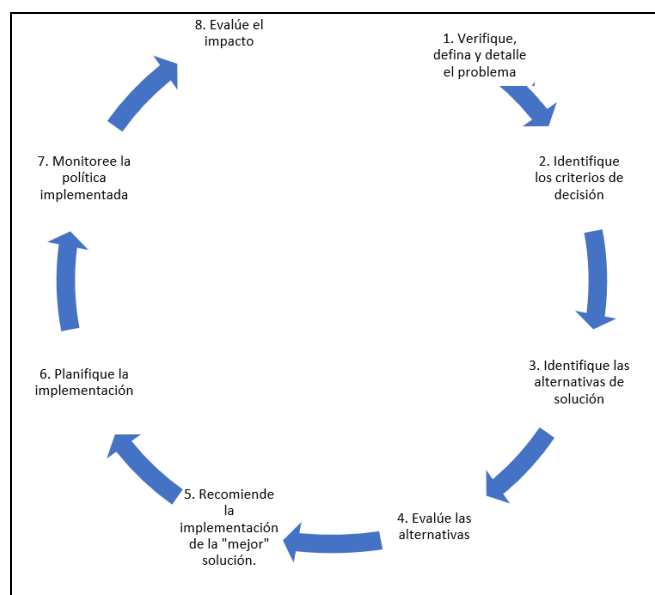


Figura 1. Papel del analista en el ciclo de las políticas públicas

Fuente: ORDÓÑEZ. Óp. Cit., p. 74.

Una alternativa a este modelo señalado en la figura 1 es el propuesto por Roth quien identifica 5 fases: identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación (ejecución, gestión y administración) y evaluación⁶¹. Como se puede observar, estas fases guardan similitud a la propuesta dada por Ordóñez, como es el hecho de una problemática, la necesidad de una solución y sus respectivas alternativas, la implementación y la necesaria evaluación.

⁶¹ ROTH. Óp. Cit., p. 50.

Para el presente estudio, el análisis de la política pública se puede enmarcar desde la verificación, definición y detalle de la problemática, hasta las recomendaciones sobre cuál puede ser la implementación que coadyuve en la resolución del problema. Los demás elementos se consideran parte de una puesta en acción de una política pública, límites mismos que no se pueden superar o cubrir en este trabajo.

1.1.3 Las Tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) como sustento del Plan Vive Digital

Definir el concepto de TIC implica partir de que esta es una noción polisémica y ambigua, es decir, que presenta diversas acepciones, dependiendo no sólo desde el enfoque teórico, político o económico que se quiera abordar, sino también desde las propias disciplinas. No obstante, estas limitaciones, es menester traer a colación varias de estas interpretaciones, ello con el fin de tener una comprensión general de uno de los conceptos esenciales para el presente trabajo.

Sin duda, la primera de ellas corresponde a la concepción establecida en la Ley 1341 de 2009 en el que se precias que corresponde al “conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como: voz, datos, texto, video e imágenes”⁶². Como se observa, esta definición se limita *per se* a los aspectos tecnológicos y comunicacionales, pero deja al margen el carácter esencial de las TIC, como es su carácter de servicio público universal, dejando así un vacío en su respectiva interpretación y aplicación en proyectos y programas específicos.

⁶² CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1341 de 2009. Óp. Cit., art. 6°.

Esta limitación o vacío se reitera en el artículo 8° de la misma ley, respecto a su caracterización. En efecto, plantea que el sector de las TIC lo comprenden las “industrias manufactureras, comerciales y de servicios” dejando por fuera que el liderazgo de este sector debe quedar necesariamente en cabeza del Estado y no al arbitrio de la empresa privada. Es decir, la ley como tal, debió consolidar la autonomía del Estado en el manejo del sector, condición *sine qua non*, no es posible fijar una política pública coherente con el servicio universal que se precisa para este sector.

Al respecto, precisa Herrera que es en cabeza del Ministerio de las TIC, como máxima autoridad, el que debe encaminar su gestión hacia el cumplimiento de las metas de accesibilidad y servicio universal: “Deberá diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, los planes, programas y proyectos del sector de las TIC, de acuerdo con la Constitución Política y la ley, cuya finalidad sea elevar el bienestar de los colombianos”⁶³.

Bajo esta aclaración, es menester señalar que otra de las aproximaciones a las TIC la trae Valverde, quien la define como “todos aquellos medios de comunicación y de tratamiento de la información que van surgiendo de la unión de los avances propiciados por el desarrollo de la tecnología electrónica y las herramientas conceptuales, tanto conocidas como aquellas otras que vayan siendo desarrolladas como consecuencia de la utilización de las mismas nuevas tecnologías y del avance del conocimiento humano”⁶⁴.

⁶³ HERRERA ZAPATA, Luz Mónica. Acceso y servicio universal y las obligaciones de servicio público. En: Comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ley 1349 de 2009. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2010.

⁶⁴ VALVERDE MONTESINO, Susana. El aprendizaje de las tecnologías de la información y la comunicación en personas con Síndrome de Down. [online]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Educación. Departamento de Psicología. 2005, p. 83. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en <http://eprints.ucm.es/7248/>

Bajo esta definición, se entiende que las TIC presentan una dinámica cuyo fundamento se encuentra en el desarrollo tecnológico que la humanidad lleva a cabo, al comprender no sólo el aspecto físico (hardware) sino también los programas que se utilizan (software), enfocados ellos a potencializar el conocimiento y la información a nivel global, nacional y local. No obstante, se crítica también la no inclusión como política pública, sino que se centra únicamente en los aspectos técnicos y tecnológicos.

De otro lado, para Meneses las principales características de las TIC comprenden inmaterialidad (generación y procesamiento de información de tipo virtual); interactividad (interacción del usuario con otros usuarios en el mundo, sin mayores restricciones que el idioma o el nivel de desarrollo tecnológico en cada país); instantaneidad (información y comunicación al tiempo, superando barreras espaciales y temporales); innovación (esta es permanente y en todos los campos – software y hardware) calidad en la imagen y sonido; digitalización (mejor distribución y manejo de la información utilizando los mismos canales); mayor incidencia en los procesos que en los mismos productos; interconexión (diversas tecnologías aplicadas para un mismo fin al instante e independiente de los lugares); diversidad (almacenar, interconectar, enviar, interrelacionar)⁶⁵.

En el marco de las TIC se encuentra la sociedad de la información que para Oltra corresponde a un “conjunto de recursos técnicos, humanos y económicos, interrelacionados dinámicamente, y organizados en torno al objetivo de satisfacer las necesidades de información de una organización empresarial para la gestión y la correcta adopción de decisiones”⁶⁶. A partir de

⁶⁵ MENESES BENITEZ, Gerardo. Las nuevas tecnologías de la información. [online]. Rovira: Universidad de Rovira. 2007. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/8929/2/Lasnuevastecnologiasdelainformacion.pdf?sequence=8>

⁶⁶ OLTRA GUTIÉRREZ, Juan. Las organizaciones y la empresa. En: Boza, Andrés; Cuenca, Llanos; Fernández, Marta; Montesa, José; Oltra, Juan y Torralba, José. Introducción a las organizaciones y sus

esta definición se puede decir también que dicha organización no es únicamente empresarial, sino que también es social y se materializa en las relaciones que se construyen al interior de las comunidades. En ese sentido, valga destacar las características que se destacan en una sociedad de la información (ver figura 2).

Estas particularidades mencionadas sobre la sociedad de la información, permiten aseverar que se circunscribe en una serie de factores complejos y entrelazados, en el que están presentes el contexto social, la economía y el mercado y los cambios culturales propios del proceso de globalización por el que pasa por este momento la sociedad en general.

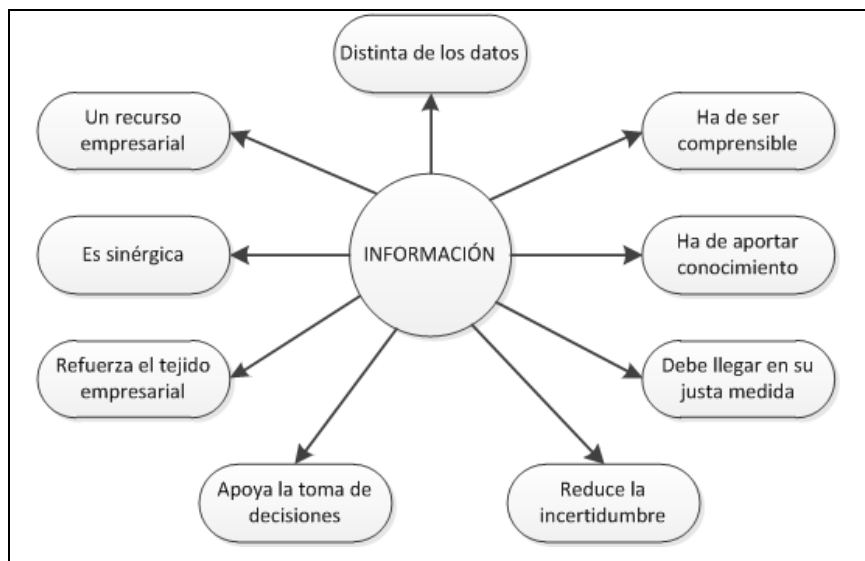


Figura 2. Características de los sistemas de información

Fuente: OLTRA. Óp. Cit., p. 125.

Es menester señalar que en el artículo 3º de la Ley 1341 de 2009 la sociedad de la información se encuentra ligada al reconocimiento que hace el Estado sobre la necesidad de acceso a las TIC, de prestar un servicio eficiente

sistemas de información. Valencia: Editorial Universidad Politécnica de Valencia. Departamento de Organización de Empresas. 2007.

(infraestructura, contenidos, aplicaciones y protección al usuario) y que la misma tiene un carácter transversal, es decir, que debe abarcar no sólo a todas las entidades del Estado, sino de las diversas actividades que desarrolla la sociedad (económico, político, cultural, etc.)⁶⁷.

Valls dice frente a la sociedad de la información que su relevancia no está tanto en aquellos recursos tecnológicos que surgen día a día, sino en las capacidades que tiene la humanidad, las personas, para procesar la información, pero a su vez direccionarla hacia la innovación: “Este componente de conocimiento e información, como materia fundamental de la sociedad, implica que los elementos culturales son la base de poder; y este poder, la base del capital. En esta jerarquía se basa la sociedad de la información”⁶⁸.

Asimismo, en el marco de las TIC, Colombia cuenta con el Plan Vive Digital, el cual se encuentra soportado en las directrices establecidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante MinTIC⁶⁹ que, en el marco del Plan de Acción 2017, precisó las dimensiones estratégicas sobre las cuales se soporta el Plan: ciudad región, empleo, gobierno digital y educación (ver figura 3).

⁶⁷ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1341 de 2009. Óp. Cit., art. 3°.

⁶⁸ VALLS CAROL, María Rosa. Educación permanente y sociedad de la información. Revista Enl@ce. Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento. 2008, vol. 5, no. 3.

⁶⁹ La estructuración y desarrollo legal del Plan Vive Digital se llevará a cabo en el siguiente apartado, en el que también se abordará el análisis jurisprudencial.

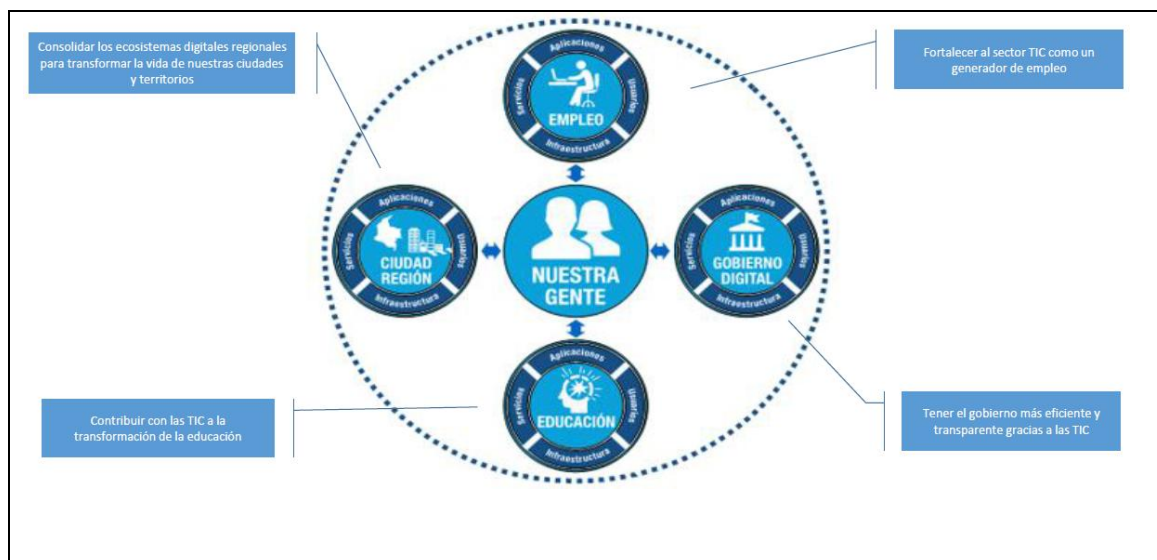


Figura 3. Líneas estratégicas del Plan Vive Digital

Fuente: MinTIC. Plan de acción 2017. Bogotá: autor.

Conforme a la dimensión estratégica de desarrollo del ecosistema digital, se plantea que esta tiene como propósito “impulsar el crecimiento del ecosistema digital en el país”⁷⁰, tanto en la oferta como en la demanda, pero soportado en cuatro ejes básicos: infraestructura, usuarios, aplicaciones y servicios. Respecto a este ecosistema digital, valga decir que dicho modelo fue apropiado del establecido por el Banco Mundial, en el trabajo realizado por Kim, Kelly y Raja, en el que se constituyeron las categorías de *services* (servicios), *applications* (aplicaciones), *users* (usuarios) y *networks* (redes)⁷¹ (ver figura 4)

⁷⁰ MinTIC. Plan de Acción 2017. Óp. Cit., p. 4.

⁷¹ En este estudio se plantea como cuarto eje las redes, pero en Colombia se asumió bajo la noción de infraestructura. Al respecto ver: KIM, Yangsoo, KELLY, Tim y RAJA, Siddharta. Building Broadband. Strategies and policies for the developing World [en línea]. Washington: Banco Mundial. 2010, pp. 18-24. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/969181468155109984/pdf/552040PUB0Buil10Box349442B01PUBLIC1.pdf>

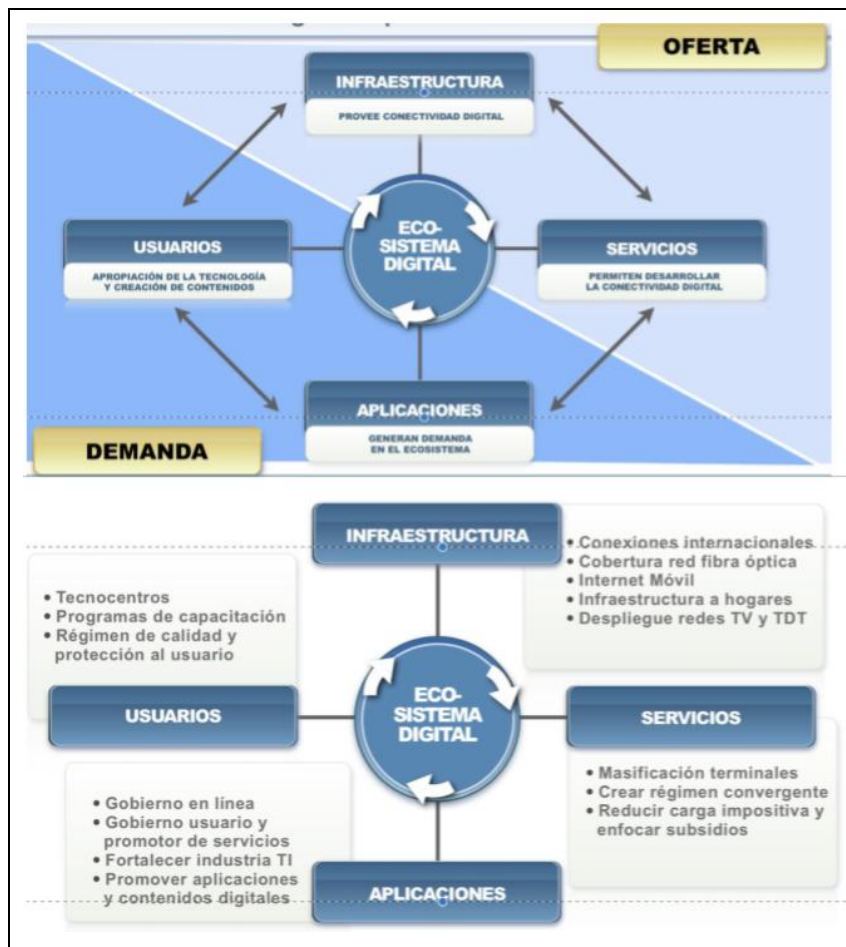


Figura 4. Ejes del ecosistema digital.

Fuente: DNP. Evaluación de los programas del Plan Vive Digital. Óp. Cit., p. 6.

En el eje de usuarios, se plantea que son todos los beneficiarios, es decir, los sujetos hacia los cuales está enfocado el ecosistema digital. En ese sentido, el DNP planteó como metas específicas la capacitación de 2,5 millones de usuarios, impactar a 5 millones de personas sobre el uso adecuado de las TIC, crear 10.000 empresas que puedan generar 120.000 puestos de trabajo (teletrabajo), llegar al 8% de las salas de cine, adecuación y usabilidad de la

plataforma tecnológica, fortalecer la capacitación en TIC y consolidar las ciudades y territorios digitales inteligentes⁷².

Asimismo, respecto al eje servicios se encuentra orientado en mejorar la eficiencia y eficacia en aspectos como subsidios para la compra de equipos (abaratamiento costo computadores), así como en el pago de servicios, disponer de 20.000 contenidos digitales para mejorar la calidad de la educación, articular los diversos programas TIC a procesos educativos y, por último, lograr un estudiante por cada equipo en las escuelas públicas. En cuanto al eje de aplicaciones, se propone que el 80% de las entidades (nacional o territorial) sean parte del llamado Gobierno en línea para facilitar los trámites de empresas y ciudadanos, consolidación de Colombia como referente en la construcción de *app* de impacto social (salud, educación, agricultura y MiPymes) y lograr que el 70% de los microempresarios se vinculen al uso de las TIC, entre otros fines⁷³.

Finalmente, el eje infraestructura plantea aspectos relacionados con las redes y conexiones a internet. En ese aspecto, se tienen como objetivos centrales triplicar las conexiones a internet, conectar al 63% de los hogares a nivel nacional (estratos 1 y 2), lograr conectar a 1.123 cabeceras municipales a la red de alta velocidad, apropiación de los 7.621 Kioscos Vive Digital por parte de estudiantes, amas de casa, labriegos y campesinos⁷⁴.

En materia de oferta se estableció como línea de acción la promoción y fortalecimiento y uso eficiente de la infraestructura, así como como los servicios dentro de un marco legal sólido. Asimismo, la demanda está dada

⁷² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de los programas del Plan Vive Digital para la gente financiados con recursos del fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones (FONTIC). Bogotá: autor. 2018, p. 53.

⁷³ *Ibíd.*, p. 54.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 54.

por la promoción de la apropiación de las TIC por los usuarios, así como en el impulso de la industria en materia de aplicaciones y contenidos.

La dimensión estratégica del entorno del ecosistema digital tiene como objetivo “consolidar el sistema de las TIC y la organización del MinTIC que apoyen al desarrollo del ecosistema digital en el país”⁷⁵. Para cumplir con este fin se establecieron las siguientes líneas o entornos de acción digitales: fortalecer y hacer competitivo el sistema postal en Colombia; gestión de un sistema de TIC en el que puedan converger los diversos grupos de interés; llevar a cabo una gestión eficiente de los recursos del TIC, con el fin de cumplir con los planes y programas establecidos en los diversos proyectos Vive Digital; posicionar internacionalmente el sector TIC colombiano; consolidar el MinTIC como eje de innovación; apoyar iniciativas en el uso de las TIC por parte de las diversas entidades del Estado.

En el marco de estas dimensiones en que se soporta el Plan Vive Digital, se encuentran los Puntos Vive Digital o Kioscos Vive Digital, cuyo objetivo central es que la población de más bajos recursos pueda acceder a internet y demás servicios que, desde las TIC, se puedan promocionar por parte del Estado (trámites, servicios, recreación, etc.). Estos Puntos son denominados “Centros comunitarios de acceso a internet”⁷⁶.

La ubicación de estos Kioscos digitales se centra en las cabeceras municipales, así como en las zonas caracterizadas por estar en los estratos 1, 2 y 3. Dentro de sus características, valga decir que estos centros digitales cuentan con banda ancha, fibra óptica, redes ADSL y cable, entre otros. Para

⁷⁵ Ibíd., p. 5.

⁷⁶ MinTIC. Puntos Vive Digital. Disponible en <https://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-669.html>

consolidar el programa en el territorio nacional, se han establecido 4 fases específicas:

Fase 0: En la fase 0 se instalaron 71 Puntos Vive Digital.

Fase 1: En la fase 1 se instalaron 495 Puntos Vive Digital. *(490 PVD Implementados y 5 nuevos PVD en proceso de implementación en Bogotá D.C. (4) y en El Carmen de Bolívar (1))

Fase 2: A diciembre de 2015 se han instalado 307 PVD Plus + 20 PVD Labs + 15 PVD Plus Piloto.

Fase 3: Esa fase da continuidad a los PVD instalados en las anteriores etapas, tiene como objeto fortalecer la gerencia del proyecto a través de FONADE⁷⁷.

Este proceso ha permitido caracterizar tres tipos de Puntos Vive Digital: tradicional, plus y lab. El centro Vive Digital tradicional se caracteriza por ser un espacio en el que se puede aproximar a las TIC con un modelo de servicios sostenible para que las comunidades puedan acceder en temas como capacitación, entretenimiento, acceso a internet. Al ser un modelo sostenible, se pretende que los territorios puedan tener un mayor desarrollo socioeconómico, así como en mejorar la calidad de vida.⁷⁸

El Plan Vive Digital plus se orienta más en llevar a cabo un proceso de consolidación de competencias digitales en las comunidades, desde las más básicas hasta “la formación del recurso humano en áreas técnicas y tecnológicas para la producción y uso de contenidos digitales, aplicaciones y desarrollo de software, que contribuyan con el desarrollo social y económico de la población y al mejoramiento de la calidad de vida de cada Colombiano, promoviendo la investigación, generación y transferencia del conocimiento, a

⁷⁷ Ibid., p. 3.

⁷⁸ Ibid.

través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-TIC”⁷⁹.

Finalmente, los puntos Lab son espacios digitales centrados en desarrollar programas de capacitación técnica y emprendimiento, el cual se encuentra a cargo de Apps.Co del MinTIC. Con estos puntos se pretende generar espacios digitales para que las personas puedan acceder a las TIC en los siguientes aspectos o temas formativos: “capacitación técnica en Producción de Contenidos Digitales, desarrollo de Aplicaciones para emprendedores, Mipymes y el desarrollo de proyectos de emprendimiento en este sector (...) acceso a la información, formación y capacitación, nuevas formas de desarrollo, trabajo en red y una oferta de servicios adecuada para sus necesidades”⁸⁰.

1.2 MARCO JURÍDICO

El marco jurídico sobre el cual se sustenta el Plan Vive Digital contempla los instrumentos internacionales, el marco legal interno y el desarrollo de la jurisprudencia sobre los derechos presentes en esta política pública de masificación y formación en las TIC.

1.2.1 Instrumentos internacionales relacionados con los ecosistemas digitales (TIC)

Al ser la sociedad de la información uno de los temas fundamentales para el desarrollo sostenible en las últimas décadas, desde la ONU y la UNESCO se han estado llevando a cabo acciones para fortalecer el acceso universal a internet, ya que esto no se ha logrado en el mundo. En ese sentido, una de las

⁷⁹ Ibíd.

⁸⁰ MINTIC. Puntos vive digital Lab. Documento técnico Puntos Vive Digital Lab. 2015. Disponible en https://www.fonade.gov.co/images/website/pdf/anexo_1documento_tecnico_guia_desarrollo_prop

iniciativas de mayor impacto en los Estados fue, sin duda, la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) realizada en 2018⁸¹. Esta Cumbre tuvo como característica especial el manejo de las siguientes tendencias: desarrollo sostenible (TIC y conectividad), crecimiento constante de la conectividad y el uso de las TIC, incesantes cambios en materia tecnológica, crecimiento de la economía digital y ciberseguridad, entre otros⁸².

En este proceso de evaluación de la CMSI, se desarrolló el evento WSIS+10 en el que se llevó a cabo una síntesis sobre los logros, barreras y dificultades presentes en la implementación de la Agenda por cada uno de los países. Es por ello que se estableció una de las esferas prioritarias el tema del acceso de internet en zonas vulnerables: “Ampliar el acceso y la utilización de las TIC, incluidos los servicios móviles y de banda ancha, para todos, en particular para personas vulnerables y marginadas que deben tener diversas posibilidades de mejorar su posición social por medio de las TIC y los ciberservicios, a través de medidas prácticas de integración continuas y en aumento, adoptando al mismo tiempo otra serie de medidas encaminadas a aumentar la confianza en la utilización de las TIC”⁸³.

De otro lado, desde la UNESCO se adoptó la noción de “universalidad de internet” debido a que internet se ha desarrollado de tal manera que se habla de una red de redes totalmente diversificada. Pero, además de estos elementos, incluyendo su infraestructura, para este organismo internacional el acceso a internet implica reconocer su potencial en el tratamiento de

⁸¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (ONU). Asamblea General (1, marzo, 2018). Progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información a nivel regional e internacional. [en línea]. Disponible en https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/a73d66_es.pdf

⁸² *Ibíd.*, pp. 2-4.

⁸³ ONU. WSIS+10 Declaración de la CMSI+10 relativa a la aplicación de los resultados de la CMSI.

fenómenos y problemáticas complejas del mundo como es el desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y la misma paz mundial⁸⁴.

En ese sentido, la UNESCO identificó cuatro factores básicos para la universalidad de internet: derechos humanos (internet libre), abierta, accesible para todos y participación de partes interesadas:

Puede explorarse como marco neutral, consolidado y completo que por una parte resalta los principios de libertad y derechos humanos compartidos por conceptos existentes como la “libertad de Internet” y por otra parte proporciona cobertura para afrontar desde un punto de vista conjunto los aspectos interconectados entre acceso y uso y entre apertura técnica y económica. Además, este concepto engloba también como componente integral la participación de diversas partes interesadas⁸⁵.

A partir de las iniciativas llevadas a cabo por las Naciones Unidas, se han desarrollado una serie de actividades centradas al tema del uso de las TIC, así como cerrar la brecha digital existente actualmente en el mundo. Conforme a ello, se destaca la Cumbre de la Sociedad de la Información,

Ya en el ámbito latinoamericano, valga señalar que en el año 2000 se llevaron a cabo las primeras acciones relativas a la sociedad de la información y su incidencia en la región. El resultado de esta dinámica es la creación de la “Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2018)”⁸⁶, en el cual se formularon los siguientes objetivos:

Objetivo 1. Masificación y universalización del acceso a los servicios digitales, así como en materia de producción de contenidos. La inclusión de

⁸⁴ UNESCO. Universalidad de Internet: un medio para crear sociedades del conocimiento y la agenda de Desarrollo Sostenible después de 2015. Disponible en <https://es.unesco.org/internet/universality/indicators>

⁸⁵ Ibid., p. 4.

⁸⁶ CEPAL-ONU. Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2018). 2015. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38886/S1500758_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

grupos vulnerables o marginados (sobre todo perspectiva de género) es uno de criterios para que la masificación y universalización sea efectiva.

Objetivo 2. Promoción de la coordinación regional respecto al uso eficiente del espectro radioeléctrico.

Objetivo 3. Fortalecer la infraestructura en telecomunicaciones (regional y subregional) a través del uso de la fibra óptica, redes comunitarias, redes inalámbricas, cables submarinos, etc.

Objetivo 4. Estímulo a la inversión en redes de banda ancha (mejorar la capacidad y calidad del servicio) pero con énfasis en el sector rural, en zonas extremas y vulnerables.

Objetivo 5. Apoyo y cooperación para fortalecer la televisión digital terrestre⁸⁷. En el marco de estos objetivos, se llevó a cabo la Sexta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, en abril de 2018, lo cual dio como resultado la Declaración de Cartagena de Indias. Dentro de las resoluciones se destaca la importancia del ecosistema digital en la promoción del desarrollo sostenible:

Impulsar el ecosistema digital y el potencial de Internet para promover el desarrollo sostenible de la región mediante el impulso de la economía digital, la participación de los actores interesados en una gobernanza de Internet que proteja la privacidad, promueva el acceso a la información pública, fomente la seguridad de la información, promocióne una cultura de confianza en el uso de medios digitales, combata activamente el cibercrimen, entre otras actividades, y promueva la certeza jurídica que requieren los usuarios del sector privado y los gobiernos⁸⁸.

⁸⁷ ibíd.

⁸⁸ SEXTA CONFERENCIA MINISTERIAL SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Declaración de Cartagena de Indias. Disponible en https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_declaracion_de_cartagena.pdf

1.2.2 Marco legal del Plan Vive Digital

El marco normativo sobre el que se sustenta en Plan Vive Digital se encuentra en la Constitución Política; en las normas, decretos, resoluciones y demás documentos que soportan el marco legal; y los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente al asunto en comento.

Desde el ámbito constitucional se destaca el artículo 71 de la Constitución Política de 1991, el cual estableció la relevancia del conocimiento, siendo uno de sus instrumentos el uso de la tecnología: “La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”⁸⁹.

Tal como se evidencia, la Carta Política le otorga herramientas constitucionales al Estado para que incentive y desarrolle estrategias para el desarrollo de la población, siendo una de ellas el conocimiento a través del uso de tecnologías. Esto se manifiesta igualmente en el artículo 361 de la misma Constitución, en el que se plantea que de los ingresos por regalías, una parte debe direccionarse hacia inversiones en tecnología e innovación: “Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación”⁹⁰.

En esta dirección, se puede comprender cómo el Estado comenzó a desarrollar el derecho a la comunicación, la información y la educación y los

⁸⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. 1991. Art. 71.

⁹⁰ *Ibíd.*, art. 361.

servicios básicos en relación con las TIC. Este aspecto, fundamental para comprender la necesidad de una mayor accesibilidad a este servicio, se tratará con mayor profundidad en el apartado del análisis jurisprudencial. Ello, debido a que la Corte Constitucional ha llevado a cabo importantes avances en la comprensión de este derecho.

A partir de estos postulados constitucionales, que exigen un mayor protagonismo del Estado frente al uso de las TIC, el legislador promulgó la Ley 1341 de 2009 o Ley de las TIC. En ella se formula el marco general de políticas públicas en este sector:

“La presente Ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información”⁹¹.

Tal como se observa, la relevancia de esta ley radica en haber establecido los fundamentos que deben regir el uso de las tecnologías y su relación con los diversos usuarios y el mismo Estado. Se destacan como elementos básicos la protección al usuario, cobertura, calidad del servicio y promoción de la inversión, entre otros. Asimismo, se establecieron los principios orientadores, siendo los más relevantes la prioridad al acceso y uso de las TIC, libre competencia, uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos, protección a los derechos de los usuarios, promoción de la inversión, masificación del gobierno en línea y neutralidad tecnológica⁹².

⁹¹ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1341 (30, julio, 2009). Óp. Cit., art. 1°.

⁹² *Ibíd.*

Como consecuencia de esta iniciativa legislativa es que se expide la Ley 1450 de 2011 o Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 -2014 “Prosperidad para todos”⁹³. En esa medida, en el artículo 3° se estableció, dentro de los propósitos del Estado, la importancia de que la sociedad en general tenga acceso a las TIC. Conforme con ello, el artículo 55 de la misma ley estableció con mayor claridad el tema de la accesibilidad a servicios de TIC:

“Las entidades del Estado de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, promoverán el goce efectivo del derecho de acceso a todas las personas a la información y las comunicaciones, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley a través de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se abstendrán de establecer barreras, prohibiciones y restricciones que impidan dicho acceso”⁹⁴.

En consecuencia, al momento de desarrollar las “Bases del PND”, quedó contemplada la implementación del Plan Vive Digital Colombia, cuya responsabilidad fue encomendada al Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (MinTIC). Esto, con el objetivo de “impulsar la masificación y el uso de Internet a través del desarrollo y uso eficiente de infraestructura y la promoción y apropiación de los servicios TIC”⁹⁵. Con este fin establecido, el Gobierno Nacional pretendió crear un ecosistema digital, el cual incluye aspectos relacionados con la infraestructura, aplicaciones, usuarios y servicios. Todo ello, en el marco de una estrategia de inclusión social para disminuir la brecha digital que existe en Colombia; pero también, a su vez, promover la innovación, productividad, competitividad y control social.

⁹³ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1450 (16, junio, 2011) Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

⁹⁴ *Ibíd*, art. 55.

⁹⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos [online]. Bogotá: autor. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

Posteriormente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en adelante MinTIC, promulgó el Decreto 2618 de 2012, el cual llevó a cabo una modificación de esta Cartera. En dichos cambios se estableció como uno de sus objetivos centrales: “diseñar, formular y adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en correspondencia con la Constitución Política y la ley, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y político de la Nación y elevar el bienestar de los colombianos”⁹⁶.

Conforme a este fin, se planteó la necesidad de generar una estructura organización de dicho ministerio, ello con el objetivo de que se pueda mejorar con estos objetivos misionales. Asimismo, otro de los objetivos definidos en el Decreto anteriormente mencionado, subraya la necesidad de promover “el uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones entre los ciudadanos, las empresas, el Gobierno y demás instancias nacionales como soporte del desarrollo social, económico y político de la Nación”⁹⁷.

Profundizando en el ámbito regional, el mismo decreto establece que, dentro de las funciones del Viceministro de Conectividad y Digitalización de MinTIC, se encuentra la tarea de “Impartir los lineamientos para el diseño, formulación e implementación de políticas de promoción de las Tecnologías de las Comunicaciones en las regiones”⁹⁸. Esta normativa supone la necesidad de que se establezca una política pública clara en materia del uso de las TIC.

Asimismo, para fortalecer la perspectiva de inclusión de la comunidad, el mismo decreto estableció en su artículo 16, dentro de las funciones de la

⁹⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Decreto 2618 (17, diciembre, 2012). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones.

⁹⁷ *Ibíd.*, art. 1°, numeral 2°.

⁹⁸ *Ibíd.*, art. 12, numeral 9.

Dirección de Industria de Comunicaciones, en su numeral 13, la tarea de fomentar “en coordinación con la Dirección de Apropiación de Tecnologías de Comunicación, el acceso, apropiación y la participación comunitaria, en la planeación, desarrollo y ejecución de programas, proyectos y servicios en tecnologías de comunicaciones de alcance local y regional, para su desarrollo social y económico”⁹⁹. Este elemento es fundamental para comprender la relevancia que tiene el Plan Vive Digital, pues esta es la base para que se pueda implementar, pero también porque empieza fijar los parámetros sobre los cuales se deben desarrollar estos programas. Estos criterios son ratificados para las tareas que tiene que cumplir la Dirección de Promoción de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en los mismos términos expresados anteriormente.

Se agrega en el mismo decreto que, esta Dirección debe llevar a cabo un proceso de acompañamiento a las entidades territoriales para la creación de una institucionalidad en “promoción, difusión y desarrollo de las políticas en materia de Tecnologías de la Información, a través de la implementación de dependencias TIC a nivel regional”¹⁰⁰. Esta promoción incluye igualmente la formulación de planes regionales, los cuales deben tener coherencia con los planes sectoriales, así como con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

A este Plan de Desarrollo se suma el PND 2014 – 2018 “Todo por un nuevo país”, el cual contempló un fortalecimiento del Plan Vive Digital a las zonas rurales, promoviendo la creación de plataformas de información, particularmente el aprovechamiento de los Kioscos y Puntos Vive Digital¹⁰¹. Conforme a ello, el PND contempló para dicho período el establecimiento de

⁹⁹ Ibíd., art. 16, numeral 13.

¹⁰⁰ Ibíd., art. 25, numeral 2°.

¹⁰¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País. Tomo I. Bogotá: autor. [citado 8 de febrero de 2018]. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

1.000 zonas de Wi-Fi gratuito, llegar a 7.621 kioscos Vive Digital y la cobertura en 1.119 municipios de tecnología 4G, con lo cual se busca cumplir con los estándares de la OCDE, que significa pasar de 9,7 millones de usuarios a 27 millones en 2018.

Aunado a este Fondo especial para la inversión, es menester resaltar el derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de TIC, establecido en el art. 2º, numeral 7º, en el que se precisa que el Estado debe garantizar a los colombianos, a través de este derecho, la libertad de expresión, “y de difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”¹⁰².

En ese sentido, se plantea que el derecho a la comunicación cobija dos dimensiones básicas; el derecho que tienen todas las personas a acceder a la información y el conocimiento, en segundo lugar, a participar de su producción¹⁰³. Esto significa que los usuarios de internet no deben ser vistos como meros espectadores pasivos, sino que también tienen el derecho a ser parte de las políticas y objetivos establecidos para el uso del internet, reforzando con ello la universalidad de internet.

Otro de los aspectos a resaltar de la Ley de las TIC tiene que ver con las funciones que tiene el Fondo TIC, el cual estableció como esencial “Financiar planes, programas y proyectos para promover prioritariamente el acceso universal, y del servicio universal cuando haya lugar a ello, a las Tecnologías

¹⁰² *Ibíd.*, art. 7º.

¹⁰³ BUITRAGO BLANCO, Nathalia. Acceso a la información: un análisis para la población con discapacidad visual en la sociedad de las comunicaciones. Bogotá: Universidad Javeriana. Facultad de Comunicación y Lenguaje. 2011. [citado 3 de marzo de 2018]. Disponible en <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/5663/tesis730.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

de la información y las Comunicaciones en los segmentos de población de menores ingresos”¹⁰⁴.

Consecuencia de esta ley es el Decreto 1078 de 2015 o Decreto Único Reglamentario del sector de las TIC, en el que se establece su estructura, pero también una compilación de la normatividad vigente que hasta la fecha se ha expedido y se encuentra vigente¹⁰⁵. La importancia de este decreto está en elaborar todos los procedimientos como criterios técnicos para acceder a cualquiera de los servicios relacionados con el uso de las TIC, así como las políticas y lineamientos de TIC, estableciendo entre sus estrategias el gobierno en línea e implementación de zonas de acceso público a internet inalámbrico, Por último, se encuentra el Decreto 728 de mayo de 2017, el cual profundizó en el tratamiento de la implementación de zonas de acceso público a internet inalámbrico, siendo uno de ellos el fortalecimiento del acceso a internet para el Gobierno en Línea. Aunado a esta normativa, valga señalar que desde el MinTIC se ha estado fortaleciendo en todos los aspectos relacionados con el fortalecimiento del Plan Vive Digital Colombia, esto con el objetivo de cumplir las metas establecidas en el marco del PND 2014-2018¹⁰⁶.

1.2.3 Desarrollo jurisprudencial relacionado con el Plan Vive Digital y el uso de las TIC

Abordar el análisis jurisprudencial sobre el uso de las TIC y, en particular del Plan Vive Digital, es menester comprender el alcance del servicio público dado por la Corte Constitucional. Así, ante una concepción dada al servicio público como estática y definitiva, este máximo tribunal ha planteado que no es así,

¹⁰⁴ Ibíd., art. 35.

¹⁰⁵ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1078 (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

¹⁰⁶ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 728 (5, mayo, 2017). Por el cual se adiciona el capítulo 2 al título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector TIC, Decreto 1078 de 2015, para fortalecer el modelo de Gobierno Digital en las entidades del orden nacional del Estado Colombiano, a través de la implementación de zonas de acceso público a internet inalámbrico.

que dicha noción tiene un carácter dinámico y que se construye conforme al desarrollo social, económico y político de la misma sociedad: “la noción de servicios públicos (...) no corresponde sólo a una definición de orden formal o desde una perspectiva organicista, sino que en ella subyacen también aspectos materiales relacionados con el cumplimiento de los fines del Estado y el bienestar general de los asociados, ya sea de manera directa por las autoridades estatales o bien con el concurso de la empresa privada”¹⁰⁷.

Pero, dado este carácter general como está concebido, la misma Corte Constitucional, mediante Sentencia C-796 de 2014, precisó que, para dar dicho carácter de público, es menester que el mismo se relacione con los derechos fundamentales amparados y protegidos por la Constitución Política:

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad¹⁰⁸.

Conforme a este análisis jurisprudencial, se entiende que la concepción de servicio público dada por la Corte Constitucional comporta una protección sistemática de toda persona o grupo poblacional de aquellas actividades de interés general que se relacionen directamente con las garantías constitucionales de respeto por las garantías y los derechos humanos. Esto es lo que determina qué es y qué no es un servicio público, tal como se abordará más adelante cuando se relacione el Plan Vive Digital con tales garantías y

¹⁰⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-378 (19, mayo, 2010). M. P. Jorge Iván Palacio P.

¹⁰⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-796 (30, octubre, 2014). M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

derechos fundamentales, así como su correlación con políticas públicas claramente delimitadas.

Ahora, respecto al uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) también se han presentado pronunciamientos por la Corte Constitucional, como es el caso de la Sentencia C-016 del 27 de enero de 2016¹⁰⁹, el cual hace relación al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En dicha sentencia, se plantea que la política pública establecida en el Gobierno Santos se encuentra en concordancia con aspectos esenciales del país como es la búsqueda de la paz, el impulso a la conectividad, la inclusión productiva y el acceso a los mismos servicios públicos, lo cual puede generar el cierre de las brechas poblacionales. Mención especial tiene el tema del sector rural: “hace posible, en el contexto del mismo pilar, la integración de comunidades rurales en tanto no solo facilita la comunicación entre las personas que la conforman, sino también el acceso a la información relativa a los servicios de salud, justicia y educación. En la misma dirección, es evidente el vínculo que existe entre el propósito de promover una sociedad más equitativa (segundo pilar) y el desarrollo de dicho sector”¹¹⁰.

Otro asunto que asume la Corte Constitucional es el relativo al derecho a la intimidad personal, a la honra y al buen nombre, cuyo sustento se encuentra en los artículos 15 y 21 de la Carta Política, y su relación con el uso de las TIC, particularmente de las páginas web. Así, mediante sentencia T-063A del 3 de febrero de 2017¹¹¹, se plantea por parte de la jurisprudencia que el desarrollo de las TIC ha generado un impacto no sólo en la estructuración legal de los Estados, sino también el desarrollo del derecho en materia de tecnologías y, por supuesto en la “práctica y el ejercicio de los derechos fundamentales de

¹⁰⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-016 (27, enero, 2016). M. P. Alejandro Linares Cantillo.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 30.

¹¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-063^a (3, febrero, 2017) M. P. Jorge Iván Palacio P.

las personas en el ciberespacio”¹¹². Esta perspectiva ya había sido tratada por la misma Corte Constitucional, precisando que los derechos y garantías no son virtuales, sino reales:

En este nuevo escenario tecnológico, en pleno desarrollo, los mandatos expresados en la Carta Política cobran un significado sustancial que demanda del juez constitucional la protección de los derechos reconocidos a todas las personas, pues se trata de garantías que también resultan aplicables en ese ámbito. En Internet, entonces, puede haber una realidad virtual, pero ello no significa que los derechos, en dicho contexto, también lo sean. Por el contrario, no son virtuales: se trata de garantías expresas por cuyo goce efectivo en el llamado “ciberespacio” también debe velar el juez constitucional¹¹³.

Se entiende así por parte de la Corte Constitucional que el internet se puede convertir en un escenario de amenazas de violación de derechos fundamentales de aquellas personas que utilizan la web para comunicarse y buscar información. De aquí, se establece que los Puntos Vive Digital deben alinearse con los postulados de la Corte Constitucional, en la medida que se requiere la protección de tales derechos.

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1147 (31, octubre, 2001). M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN VIVE DIGITAL EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA, ENMARCADO EN CONTEXTO REGIONAL, NACIONAL Y LOCAL

Para el desarrollo y comprensión de la problemática inherente al Plan Vive Digital, en un primer momento se identificará la problemática global y regional, particularmente la relacionada con América Latina. En seguida, se identifica la problemática nacional y local, tomando en cuenta la situación en el municipio de Ocaña. Con estos elementos, se hace la respectiva formulación del problema jurídico objeto de estudio.

2.1 PROBLEMÁTICA GLOBAL Y REGIONAL (AMÉRICA LATINA)

Identificar la problemática en que se cataloga el Programa Vive Digital Colombia, en adelante Vive Digital; requiere tener en cuenta que el mismo se inscribe dentro de las llamadas Tecnologías de Información y de las Comunicaciones (TIC) aspecto no menor, pues implica identificar cuáles son los vacíos o barreras presentes en el derecho al acceso universal y servicio universal a las TIC. Para ello se tomarán en cuenta los problemas presentes en el ámbito mundial y regional (América Latina) para avanzar ulteriormente con la situación en Colombia y, finalmente, señalar algunos elementos problemáticos presentes en el municipio de Ocaña, como región central objeto de investigación.

Inicialmente valga señalar cómo la Universalidad en Internet es uno de los aspectos esenciales promovidos por la comunidad internacional, ello de cara a la necesidad de la promoción del internet puesto al servicio de todos, cuyo fundamento está en cuatro principios como son Derechos, Apertura, Accesibilidad y Participación de Múltiples Partes Interesadas (DAAM). Al

respecto la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) publicó en 2017 un informe en el que se resalta la existencia de vacíos en esta materia, ello debido a que los países en general y algunas corporaciones, han venido incentivando limitaciones que impiden que se promueva un internet universal: “Las intranets nacionales cerradas debilitan la universalidad de Internet como activo para la especie humana en general y limitan radicalmente el ejercicio del derecho a la libertad de información”¹¹⁴.

Una primera aproximación a estas limitaciones se enfoca en que internet se percibe de forma superficial y fragmentaria, sin lograr comprender su importancia para el actual momento de la globalización, lo que conlleva a una ausencia de concientización sobre su verdadero valor para las sociedades: “Miles de millones de usuarios individuales utilizan la herramienta desde sus puntos de vista y con objetivos variables de participación, y por lo general sin tener conciencia plena de la totalidad, si bien heterogénea y a veces caótica, interconectada. No siempre existe una apreciación consciente de las condiciones normativas que afianzan el desarrollo y los usos dinámicos de Internet”¹¹⁵.

Desde esa perspectiva, valga decir inicialmente cómo la tendencia global en materia de uso de las TIC presenta, en sus diversos productos y servicios, una predisposición permanente al crecimiento, tal como se evidencia en el incremento del acceso fijo de internet de banda ancha, el cual pasó de 411

¹¹⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios. 2017. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en <http://www.cpalsocial.org/documentos/482.pdf>

¹¹⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. (UNESCO). Universalidad de Internet: un medio para crear sociedades del conocimiento y la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. 2013. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/internet_universality_es_01.pdf

millones en 2008 a 884 millones en 2016¹¹⁶. Si bien esto en principio es positivo en términos globales, no lo es al contrastar los datos entre los países desarrollados y los países en desarrollo, pues “Mientras en los primeros, la tasa de penetración estimada para el tercer trimestre de 2016 fue superior al 30%; en los segundos, la penetración fue del 8,2%”¹¹⁷ (ver figura 5).

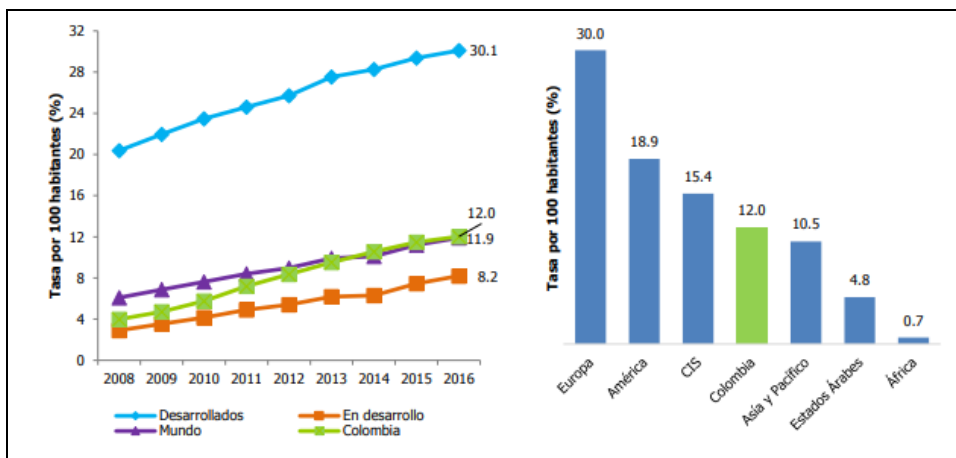


Figura 5. Suscripciones a internet fijo de banda ancha por regiones del mundo (incluido Colombia).

Fuente: CRC. Óp. Cit., p. 30.

Como bien se observa en la figura 5, el nivel de penetración de los países desarrollados, particularmente de Europa, es sustancialmente mejor que en las demás regiones, sobre todo en África; lo que supone que todavía existe una brecha significativa en esta materia y que, conforme los datos obtenidos, esta situación es general en materia de las TIC.

En relación con Asia y el Pacífico, los datos muestran que países como Afganistán, Islas Salomón, Kiribati y Papua Nueva Guinea, presentan tasas de

¹¹⁶ COLOMBIA. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC). Revisión del mercado de datos fijos. [online] Bogotá: autor. [10, enero, 2018]. 2017, p. 29. [citado 5 de febrero de 2018]. Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2017/actividades_regulatorias/mercados/170517_mercados_datos_fijos.pdf

¹¹⁷ Ibíd., p. 29.

penetración por debajo del 1%. En África, donde el nivel de penetración es el más bajo del mundo, se presenta como principal contraste que es la región donde los planes de acceso a los servicios de internet son los más altos, ya que bordean los US\$63,9; ello en contraste con los países europeos, cuyo plan promedio es de US\$23,6¹¹⁸.

No obstante, el mismo estudio refleja que el nivel de crecimiento de suscriptores en los países desarrollados ha presentado una sensible disminución (no supera un dígito) que, conforme a las perspectivas, obedece a que el mercado en estos países ya ha madurado, luego la tendencia será a estabilizarse, pero no a crecer significativamente. No sucede lo mismo en países en desarrollo, en donde el nivel de crecimiento alcanza los dos dígitos.

De otro lado, en lo que tiene que ver con América Latina, es importante observar que el crecimiento económico ha desaparecido, producto de los últimos cinco de desaceleración económica, sobre todo en países como Brasil y Venezuela, los cuales han perjudicado de forma considerable a toda la región. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “el crecimiento de la demanda global es lento, el financiamiento es cada vez más caro y volátil, el comercio se ha ralentizado de forma importante desde 2007 y los precios de las materias primas están muy por debajo de los altos niveles alcanzados durante la década pasada. No se espera que estas tendencias se reviertan próximamente, ya que se no se prevé un repunte significativo del crecimiento global en el corto plazo”¹¹⁹.

La lectura muestra que el deterioro de la economía en Latinoamérica persistirá, aspecto que sin duda es un problema que incide negativamente en los proyectos que exigen cuantiosas y significativas inversiones, como es el caso

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 37.

¹¹⁹ OCDE/CEPAL/CAF. *Óp. Cit.*, p. 262.

de la penetración en materia de TIC, en sus diversas modalidades. A ello se suma que el nivel de adopción en tecnología en región es todavía bajo respecto a países desarrollados o aquellos miembros de la OCDE, de ahí que se requiera un cambio tecnológico, puesto que se requiere de mayor capital basado en el conocimiento¹²⁰.

Aun así, al entrar al análisis de la penetración en TIC, para la región de América (incluido Estados Unidos) se presentan, en materia de planes de banda ancha, una disparidad muy alta, pues mientras en Estados Unidos o Brasil se encuentra con precios que equivalen al 1% del ingreso nacional bruto (INB), en países como Cuba o Haití, los planes llegan al 36%; o en México, Barbados, Perú o Ecuador que se encuentran en un promedio del 2,5% del INB¹²¹.

2.2 PROBLEMÁTICA NACIONAL DEL USO DE LAS TIC Y SU RELACIÓN CON LA PROBLEMÁTICA PRESENTE EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA

En el caso colombiano, en materia de suscriptores a internet, se evidencia en los resultados obtenidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) que, en el período 2008-2016, la tasa promedio de crecimiento estuvo en el 16,3%, muy superior a países desarrollados como en desarrollo, implicando con ello un crecimiento en la tasa de penetración del 4% en 2008 al 12% en 2016¹²² (ver figura 6).

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 265.

¹²¹ CRC2017

¹²² CRC 2017

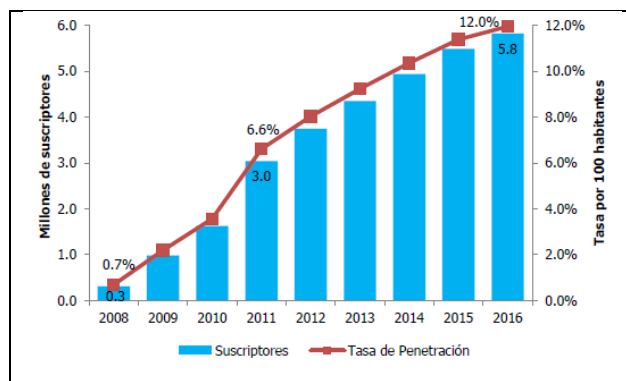


Figura 6. Penetración de internet de banda ancha en Colombia en el período 2008-2016.

Fuente: CRC. Panorama Óp. Cit., p. 50.

La figura 2 muestra, en principio, un alto crecimiento en el nivel de penetración de internet de banda ancha en Colombia, pero, como ya se mencionó, este nivel de crecimiento no es de tal forma significativo, ya que el 12% no alcanza a revertir la tendencia de la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Aun así, estos datos positivos no son consecuencia de una política pública equitativa para acceder a las TIC, puesto que los mayores beneficios se han presentado en las principales capitales de departamento (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla) en tanto que, en los demás municipios, pero, sobre todo, en las zonas rurales, el nivel de penetración de las TIC es demasiado bajo¹²³. Esto supone que evidentemente hay altos niveles de inequidad en el uso de las TIC, presentándose deficiencias en los municipios apartados de la geografía colombiana.

Herrera señala frente a este aspecto que es evidente el papel que debe cumplir el Ministerio de las TIC, pues es la entidad que debe propender por fortalecer

¹²³ CRC 2017

la cobertura de internet en los sectores rurales, el cual sólo se lograría si se establece un “diálogo positivo con grupos interesados que viven en las zonas rurales, apartadas y de bajos ingresos, con el fin de que se fijen objetivos de forma concertada”¹²⁴.

Valga subrayar que el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos, en el período 2010-2014, señaló que el país se encuentra aún en desventaja en materia de las TIC frente a otros países con ingresos similares; de ahí que se requiera, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, apalancar el crecimiento de este sector “través de estrategias que permitan afianzar el acceso, uso y apropiación de las TIC por parte de la población y sectores productivos, y la generación de capital humano especializado”¹²⁵.

Ahora, al presentar los resultados de los mayores inconvenientes presentados en el despliegue de redes de comunicación, la CRC identificó varias dificultades, entre las cuales se mencionan las siguientes:

- Falta armonización de las normas nacionales y regionales frente a las establecidas en los municipios. Esto como consecuencia de la situación económica de cada municipio, así como de la realidad social por la que se encuentra. Las principales barreras son por ubicación (prohibición o restricción en instalación de infraestructura) y por actividad (restricción o prohibición de una actividad comercial relacionada con los servicios de telecomunicaciones).

¹²⁴ HERRERA. Óp. Cit., p. 821.

¹²⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. [online]. Bogotá: autor. [citado 5 de febrero de 2018]. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

- Establecimiento de parámetros técnicos inadecuados (obra, instalación, actividad).
- Exigencia de requisitos excesivos (gestiones o documentos).
- Definición inadecuada o descontextualizada del concepto de telecomunicaciones.
- Adopción inadecuada de normas técnicas (restringir o impedir injustificadamente el desarrollo de infraestructura)¹²⁶.

Finalmente, al analizar el problema en el municipio de Ocaña, se observa que la falta de inversión en tecnología incide profundamente en el desarrollo de las competencias de los jóvenes, impactando las posibilidades de acceso a la educación superior y muy pocas oportunidades para acceder al sector productivo formal. Esto debido a que los recursos que se han invertido para las tecnologías de la información han sido muy limitados, pues se han centrado principalmente en la compra de tabletas y computadores, dejando al margen aspectos claves como infraestructura, mantenimientos correctivos y preventivos, la falta de inversión en el recurso humano y la falta de conectividad¹²⁷.

Esta problemática es más evidente en el programa Vive Digital del Municipio: “El Municipio cuenta con 15 Kioscos Vive Digital con un objetivo claramente definido: ‘reducción de los índices de pobreza, genera más oportunidades de trabajo y empoderamiento de la ciudadanía a través de la tecnología’, sin embargo, esta infraestructura está siendo subutilizada por la falta de recursos

¹²⁶ CRC. Código de buenas prácticas. Óp. Cit., p. 10.

¹²⁷ ALCALDÍA DE OCAÑA. Plan de Desarrollo 2016-2019 “Es la hora de Ocaña” [online]. Ocaña: autor. 2016, p. 43. [citado 8 de febrero de 2018]. Disponible en http://200.6.168.74/sigap22/_lib/file/doc/var/www/html/sigap22/_lib/file/doc/preliminar_pdm_ocaa_2016-2019-es-la-hora-de-ocaa.pdf

y algunos de los programas modelos no funcionan en su totalidad como es el caso de las zonas libres de WIFI”¹²⁸.

Sin duda, para abordar esta problemática del Plan Vive Digital en el municipio de Ocaña, se requiere desde sus mismos protagonistas (directivos y usuarios), reconocer cuáles son las razones para que dicho programa no haya logrado el nivel de eficiencia requerido.

2.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Ante la problemática evidenciada, la pregunta de investigación sobre la que se soporta el presente proyecto es: ¿Cuáles son los efectos en cuanto al desarrollo y consolidación técnica, regulatoria y de política pública del Plan Vive Digital I y II-en el municipio de Ocaña – Norte de Santander de acuerdo a los índices dados por el gobierno central y territorial?

¹²⁸ Ibíd., p. 44.

3. ANÁLISIS DEL DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA

Para el análisis socio-económico en el municipio de Ocaña, es menester tener comprensión sobre el comportamiento de la economía en Colombia, así como en el departamento del Norte de Santander. Esto permitirá tener una visión integral sobre el estado actual de la economía y sus efectos sobre el municipio en mención. Un primer elemento a tratar es establecer que Colombia se enmarca como uno de los países emergentes, tal como se define en los siguientes términos: “aquel que partiendo de un estado de desarrollo bajo o medio (países en vías de desarrollo o economías en transición), goza de un crecimiento económico en el tiempo y se espera que lo siga haciendo, evolucionando progresivamente en sus estructuras básicas hasta llegar a un desarrollo que le permita la integración a nivel mundial”¹²⁹.

Para considerar a Colombia como un mercado emergente, se tomó en cuenta el informe de la International Finance Corporation (IFC) organismo adscrito al Banco Mundial, que es el que ha estado recogiendo información e identificando cuáles son las economías emergentes en los últimos años. En este punto es necesario aclarar que parte de estos mercados son aquellos que se circunscriben bajo el BRICS¹³⁰, que corresponde a las economías emergentes de mayor tamaño, en el que se identifican a Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica¹³¹. En ese entendido, los países del BRICS no son los únicos mercados emergentes, sino los de mayor incidencia en este sector de la economía, sin que ello implique desconocer otros países emergentes, como es el caso de Colombia.

¹²⁹ JIMÉNEZ CABALLERO, José y JIMÉNEZ NAHARRO, Félix. Una introducción a los países emergentes. Sevilla: Universidad de Sevilla.

¹³⁰ Este acrónimo corresponde a la primera letra de cada uno de los países que hacen parte del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

¹³¹ CASTILLO MERIDA, María Beatriz. El nuevo orden internacional a partir de los BRICS. Guatemala: Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en <http://biblio3.url.edu.gt/Tesario/2014/04/25/Castillo-%20Maria.pdf>

Una vez realizadas estas precisiones, se señala que son varios los factores que inciden en esta determinación de mercado emergente, siendo una de las más relevantes los flujos de capital, caracterizados por tres tipos específicos: inversión extranjera directa (IED), inversión en cartera y préstamos externos (corto, mediano y largo plazo)¹³².

Aunado a ello, se afirma que los países emergentes corresponden a una concepción que enmarca los escenarios económico, político y social, luego no se puede circunscribir únicamente a un fenómeno de mercados, sino a toda una dinámica socioeconómica en el que se encuentra un país, pero cuya trascendencia es regional y global¹³³.

En el caso específico de Colombia, los informes presentados por el Observatory of Economic Complexity (OED) muestran que la balanza comercial de Colombia muestra un retroceso, pues pasó de ser positiva (US\$ 8.200 millones) para el año 2012, a ser negativa (US\$ -7.200 millones) a 2017. Esto, debido a que presentó una reducción en importaciones (26,64%) y una caída en las exportaciones del (47,55%)¹³⁴ (Ver tabla 1).

Tabla 1. Colombia. Balanza comercial 2012 a 2017

	Importaciones	Exportaciones	Balanza comercial
2012	55.600	63.800	8.200
2013	57.300	61.200	3.900
2014	61.500	56.500	- 5.000
2015	51.700	37.500	- 14.200
2016	43.200	32.900	- 10.300
2017	40.786	33.460	- 7.326

Fuente: OEC. Óp. Cit.

¹³² JIMÉNEZ y JIMÉNEZ. Óp. Cit., p. 5.

¹³³ CASTILLO. Óp. Cit., p. 6.

¹³⁴ OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OED). Exportaciones e importaciones de España. Disponible en <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/esp/>

En igual sentido, en el informe presentado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, en adelante Mincit, muestra que en el año 2016 Colombia exportó \$ 83,1 miles de millones de pesos, pero, a su vez, importó \$ 103 miles de millones de pesos; mostrando con ello un resultado comercial negativo de \$ 20,7 miles de millones de pesos¹³⁵. Frente a las exportaciones, los informes muestran que, en el marco de los bloques económicos, la región de mayores exportaciones del país se concentra en los países miembros del NAFTA, entre ellos los Estados Unidos con un 40,44%, seguido de la Unión Europea con un 15,76% y Asia con un 7,17%¹³⁶ (ver figura 7).

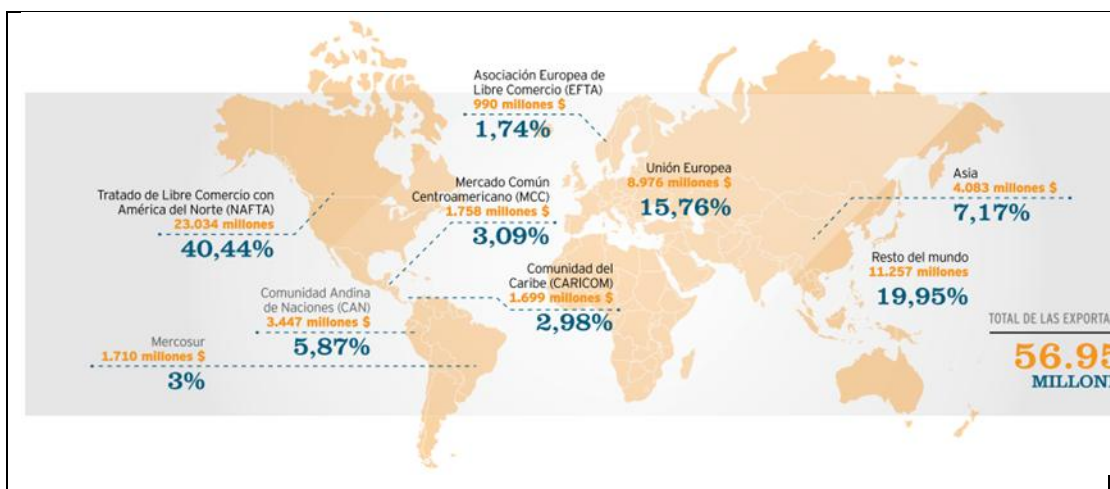


Figura 7. Papel Destinos de exportación de Colombia por bloques económicos (US millones)

Fuente: GUARDO et al. Óp. Cit., p. 34.

Profundizando, Pineda precisa que son las relaciones económicas con los Estados Unidos las que dinamizan sustancialmente la economía interna. No

¹³⁵ MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO DE COLOMBIA (MINCIT). Información exportaciones diciembre 2016. Total 2016. 2017. Disponible en http://www.mincit.gov.co/loader.php?Lservicio=Documentos&Funcion=verPdf&id=80254&name=OEE_DI-MAB_Exportaciones-diciembre_2016.pdf&prefijo=file

¹³⁶ GUARDO, L., MENDOZA, S. y PERTUZ, S. Módulo Jean Monnet. Disponible en <https://www.uninorte.edu.co/documents/76757/12500587/Laura+Guardo+-+Susana+Mendoza+-+Stephanie+Pertuz/dcaa8b14-d898-4427-b56e-6b7b74ee9e08?version=1.1>

obstante, dice que el Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado con la Unión Europea en 2012 es el que ha intensificado o activado la economía nacional en algunos sectores. Así, en 2013 se presentó un crecimiento de las exportaciones no minero energéticas del 6,3%, manteniendo un crecimiento positivo, hasta llegar al 5,1% en el primer semestre de 2017¹³⁷.

Aunado a esta perspectiva económica, valga decir que en materia sociopolítica Colombia pasa por uno de los momentos más complejos y difíciles de caracterizar, debido a que determinados acontecimientos internos vienen incidiendo en el desarrollo del país en todos los sentidos. Uno de estos fenómenos corresponde al proceso de posconflicto por el cual atraviesa el país, el cual se desprende o es una consecuencia de más de cinco décadas de conflicto armado interno, manifestado en diversas formas de violencia (sexual, desplazamiento forzado, homicidios, desaparición forzada) en el que han estado presentes diversos actores estatales, grupos armados ilegales, organismos no gubernamentales y la misma empresa privada¹³⁸.

Este proceso de posconflicto se ha caracterizado por la necesidad de llevar a cabo un proceso de justicia transicional, esto es, la verdad, justicia, reparación y no repetición de los millones de víctimas que ha dejado el conflicto armado, en el que las mujeres y los niños han sido los grupos poblacionales más vulnerables¹³⁹. Esta dinámica sociopolítica del posconflicto ha supuesto también efectos a nivel social, pues ello ha representado nuevas condiciones generadoras de un clima o tendencia hacia la consolidación de la paz, en el que surge el imperativo por acabar con otras formas de violencia que aún

¹³⁷ PINEDA HOYOS, Saúl. Evolución de exportaciones con países que tienen acuerdos comerciales con Colombia (2006-2017). Bogotá: Universidad El Rosario. Facultad de Economía. 2017, p. 6.

¹³⁸ BOTERO, A. Retórica dialógica y memoria: reparación simbólica de las víctimas del conflicto colombiano. Revista Opción. 2016, no 32, pp. 97-117.

¹³⁹ FORERO, K. D., REY, N. A. & ARANGUREN, M. C. Reparación simbólica como alternativa para la construcción de paz con las mujeres rural-víctima del municipio de Puente Nacional. Bogotá: Universidad de la Salle. Facultad de Ciencias Económica y Sociales. Programa de Trabajo Social. 2018.

inciden en la convivencia ciudadana (narcotráfico, microtráfico, delincuencia común), así como en disminuir los preocupantes niveles de corrupción que se viven en la actualidad¹⁴⁰.

A estas condiciones socioeconómicas a nivel nacional, se suma indudablemente la crisis generada entre Colombia y Venezuela, debido a la profunda situación de conflicto entre estos dos países, el cual se ha venido manifestando en una reducción sustancial de las exportaciones de Colombia hacia Venezuela (ver tabla 2), pero también, en el incontrolable flujo migratorio que el país no ha logrado afrontar de forma clara y contundente.

Tabla 2. Exportaciones de Colombia a Venezuela (2007 a 2016)

Exportaciones de Colombia a Venezuela		
año	mill USD/FOB	variación
2007	5,270	
2008	6,070	15%
2009	4,049	-33%
2010	1,422	-65%
2011	1,724	21%
2012	2,555	48%
2013	2,255	-12%
2014	1,986	-12%
2015	1,060	-47%
2016	613	-42%

Fuente: RINCÓN. Óp. Cit., p. 28.

Valga decir que ante la crisis Colombo-Venezolana, el departamento del Norte de Santander ha sido el más afectado, generando con ello una situación socioeconómica crítica caracterizada por varios factores, entre otros, la

¹⁴⁰ GIMENO FELIU, José M. El necesario Big – Bang contra la corrupción en materia de contratación pública y su modelo de control. Revista RITI. 2016, no 2 septiembre – diciembre. pp. 1-12.

disminución de ingresos provenientes del intercambio comercial transfronterizo, flujo sustancial de migrantes venezolanos, incremento de los niveles de inseguridad y crecimiento de la indigencia¹⁴¹.

Esta profunda y compleja situación en el departamento se manifiesta en un declive sustancial en su economía, ya que esta tiene su fundamento en las relaciones fronterizas con la población venezolana, marcado también por el flujo de remesas, así como el mercado de divisas. Aunado a ello, los cierres de frontera conllevaron a un fuerte incremento del contrabando (animales vivos, repuestos, gasolina, productos animales, etc.).

El sector ganadero sigue afectándose por el aumento del contrabando ya que muchos residentes de la región prefieren pasar la frontera hacia Venezuela y comprar algunos elementos de la canasta básica como la carne ya que es mucho más económico por la tasa de cambio; además teniendo en cuenta que de Cúcuta a San Antonio (Venezuela) donde hay diversos puntos de venta y supermercados con precios venezolanos hay aproximadamente 20 minutos vía terrestre lo que facilita a las personas trasladarse hasta allí; sin embargo esta situación se presentaba principalmente cuando el escenario en Venezuela no era tan complicado y no había tanta escasez de estos productos básicos¹⁴².

El impacto de esta dinámica binacional en crisis, se ha manifestado en un agravamiento de las condiciones sociales del norte santandereano, ya que se genera una mayor competitividad en el empleo, sobre todo porque la mayoría de los venezolanos se encuentran indocumentados, lo que permite o genera un clima de vulnerabilidad, pues se deben someter a trabajar por salarios por debajo del mínimo. A esto se suma que el histórico laboral de ciudades como Cúcuta, ha estado marcado por ser una de las ciudades con mayores índices de desempleo.

¹⁴¹ RINCÓN VALENCIA, Nihumar. Departamento Norte de Santander: efectos económicos y sociales derivados de la crisis binacional con Venezuela. Bogotá: Fundación Universidad de América. Facultad de Economía.

¹⁴² RINCÓN. Óp. Cit., p. 44.

En resumen, las condiciones socioeconómicas del departamento de Norte de Santander se encuentran mediadas por la situación de frontera. Así, cuando Venezuela presenta un flujo económico positivo, el resultado es positivo para el departamento, y *a contrario sensu*, cuando se presenta crisis venezolana, la afectación directa al departamento también es de crisis.

Ante este panorama departamental, es de mencionar que el municipio de Ocaña presenta un panorama particular, representado por una continua crisis socioeconómica, generada por múltiples factores internos e internacionales (fronterizos). Así, se plantea que la presencia de grupos armados ilegales vienen generando un alto nivel de incidencia que afecta las condiciones sociales y económicas en sus habitantes: “La interminable lucha de intereses de grupos armados desde hace décadas, empobreció una región de por sí rica, como lo fuera el Catatumbo, limitando el libre accionar del comercio y el empresariado generadores de empleo y desarrollo, pero que no pueden ejercer o mejor deben ejercer su actividad de acuerdo a directrices o vigilancia de grupos armados ilegales”¹⁴³.

Este fenómeno ha dado origen a la alteración del orden público, incremento de la inseguridad (urbana y en carreteras) y un clima de zozobra ante los inminentes hechos de violencia que sacuden la región. Este clima social viene acompañado de un incremento de la informalidad, el cual se encuentra representado en que más del 90% de las empresas en el municipio son de comercio al por menor, cobrando fuerza la existencia de múltiples micro empresas, impidiendo con ello lograr mejores niveles de competitividad¹⁴⁴.

¹⁴³ CÁMARA DE COMERCIO DE OCAÑA. Informe económico de los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Ocaña. Ocaña: autor. 2017, p. 78.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 78.

4. MARCO METODOLÓGICO

4.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

El tipo de investigación sobre el cual se soporta este trabajo es una investigación cualitativa, de tipo descriptivo y sociojurídica. Es cualitativa porque su fundamento está en que permite una mayor comprensión de la realidad objeto de análisis, ya que esto permite “construirla conceptualmente, guiada siempre por un interés teórico y una postura epistemológica”¹⁴⁵.

La relevancia del enfoque cualitativo está en que los procedimientos metodológicos y los instrumentos que se definen, tienen su sustento en una perspectiva epistemológica que contempla el entorno social como fundamental para identificar las cualidades del fenómeno que se pregunta: “Percibe la vida social como la creatividad compartida de los individuos. El hecho de que sea compartida determina una realidad percibida como objetiva, viva, cambiante, mudable, dinámica y cognoscible para todos los participantes en la interacción social”¹⁴⁶.

De igual manera, Taylor y Bogdan dicen que el enfoque cualitativo genera la posibilidad de producir “datos descriptivos. Las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”¹⁴⁷. Es decir, que en las investigaciones cualitativas es esencial la palabra, lo que tienen que decir quienes participan y contribuyen, por ejemplo, en las entrevistas, con su visión sobre la realidad de los asuntos sometidos a investigación.

¹⁴⁵ MARTÍNEZ, J. Métodos de investigación cualitativa. Revista Silogismo. 2011j, no 08, pp. 1-34.

¹⁴⁶ *Ibíd.*, p. 11.

¹⁴⁷ TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Madrid: Paidós. 2000, p. 7.

Asimismo, la riqueza del enfoque cualitativo posibilita asumir con criterio crítico los documentos jurídicos provenientes de la doctrina, las leyes y la misma jurisprudencia. Aunado a ello, los documentos e investigaciones que, desde diversas disciplinas, aportan en la concepción de las categorías inmersas en el estudio, como son las tecnologías, el uso de internet y demás elementos que contribuyen a dar respuesta a la pregunta de investigación.

Asimismo, la investigación es socio-jurídica porque toma precisamente como criterios fundamentales del análisis la dinámica social, en este caso el municipio de Ocaña, ligado a la configuración legal de los Puntos Vive Digital y, en su conjunto, a la política pública de universalidad de internet implementada por el Estado colombiano¹⁴⁸.

4.2 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS

CATEGORÍA	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	INDICADOR	Preguntas Barreras, fortalezas, política pública
Universalidad de Internet	Servicio de calidad a un precio asequible para todos". Establecer una coherencia entre los tres factores (económico, tecnológico e ideológico). El servicio universal es particularmente especial en el tratamiento del servicio público de	Significancia personal	¿Qué ha significado para su vida personal, académica o profesional el uso de internet? ¿Cuáles pueden ser las principales barreras o limitaciones que tiene la población para acceder al uso de medios virtuales como el internet en la región?
		Significancia institucional	¿Cuál considera que es la importancia que tiene el uso del internet para regiones como de Ocaña en Norte de Santander?
		Beneficios	¿Cuál considera que son los beneficios que se obtienen con el uso del internet?
		Problemas y dificultades	¿Qué problemas o dificultades ha encontrado cuando utiliza el internet en el municipio?
		Consecuencias de privatización	¿Qué consecuencias considera que podría generar la privatización del uso del internet?

¹⁴⁸ CARRASCO, F. M. Investigación sociojurídica en la enseñanza del Derecho. Disponible en <http://minilink.es/3q3t>

CATEGORÍA	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	INDICADOR	Preguntas Barreras, fortalezas, política pública
	telecomunicaciones, pues se da bajo criterios de la política comunitaria, pero bajo la libre competencia, conforme a la economía de mercado capitalista.	Acciones universalidad	¿Cuáles son los principales usos o actividades que lleva a cabo cuando se conecta a internet? Por ejemplo: para comunicarse con amigos, para relacionarse comercialmente, para noticias, etc. ¿Qué acciones se pueden llevar a cabo para evitar la privatización del uso de internet?
ECOSISTEMA DIGITAL	Dimensión estratégica definida por el Estado colombiano para lograr la plena universalidad de internet, mediante la inclusión de las categorías de servicios, aplicaciones, usuarios y redes.	Puntos con uso Tecnologías de la información y de las Comunicaciones TIC	¿Cuáles limitantes considera que presentan los puntos Vive Digital para las personas en situación de discapacidad? Justificar la respuesta. ¿Cuáles son los inconvenientes que normalmente encuentra al momento de utilizar los servicios de los kioscos o puntos Vive Digital en el Municipio? ¿Cuál ha sido el uso de internet dado por parte de la población?
		Servicios	¿Cómo considera que ha sido el servicio prestado por los kioscos o Puntos Vive Digital? ¿Cómo califica el servicio prestado a las comunidades por los puntos Vive Digital?
		Usuarios	¿Qué aspectos positivos o fortalezas ve en los servicios prestados por los kioscos o puntos Vive Digital en el municipio? ¿Qué les recomendaría a los responsables de los kioscos o puntos Vive Digital para fortalecer el servicio? ¿Cuáles considera son las principales fortalezas que tienen los puntos Vive Digital?
		Redes	¿Considera que el Estado sí hace presencia efectiva en la prestación de servicios de internet y por qué?
		Aplicaciones	¿Cuál cree que debe ser el papel de la alcaldía para mejorar o mantener los servicios de internet a la población en general?
Papel del Estado	Corresponde a la caracterización de la política pública de universalidad de internet, lo cual incluye los niveles nacional, regional y local.	Local	¿Consulta de alguna manera las páginas de internet institucionales, tanto del municipio, del departamento o del nivel Nacional? Explicar la respuesta si hay este tipo de consulta. ¿Cómo valora o critica esta política pública en el municipio de Ocaña?
		Nacional	¿Qué recomendaciones le haría al Estado – Gobierno para mejorar los servicios de internet en el municipio y en la región? ¿Cómo evalúa la política pública que llevó a cabo el Gobierno para lograr una mayor cobertura en el servicio de internet, particularmente a las comunidades marginadas? ¿Qué perspectivas ve en materia de cobertura en TICs en el actual Gobierno de Duque?

4.3 POBLACIÓN Y MUESTRA

La población está representada en los habitantes y la Administración Pública del municipio de Ocaña. En ese sentido, la muestra corresponde a 3 entrevistas realizadas a funcionarios responsables del Plan Vive Digital, así como 8 entrevistas a usuarios del Plan Vive Digital del Municipio de Ocaña-Norte de Santander.

4.4 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Como instrumentos de investigación se consideraron las entrevistas semiestructuradas a usuarios y responsables del Plan Vive Digital del municipio de Ocaña- Norte de Santander (Ver anexo A y B).

Las entrevistas semiestructuradas son aquellos instrumentos de investigación que se utilizan en los enfoques cualitativos, cuyo interés está dado en conocer la opinión y visión que tienen los participantes en el proceso de investigación. La relevancia de su aplicación está dada en que el investigador cuenta con un formulario previamente elaborado de preguntas, las cuales son susceptibles de cambiar, dependiendo de la postura que asuma el investigador, pues si este considera que es necesario cambiar, transformar o suprimir alguna pregunta, lo hace para darle mayor profundidad y claridad a la investigación¹⁴⁹.

¹⁴⁹ HERNÁNDEZ SAMPIERI, Fernando, FERNÁNDEZ, Carlos y BAPTISTA, Pilar. Metodología de investigación. Bogotá: Mc Graw Hill.

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados que se presentan a continuación, hacen parte de una serie de entrevistas aplicadas a usuarios de los Puntos Vive Digital en el municipio de Ocaña. A estas entrevistas se suman las aplicadas a los responsables de la política pública en el sector de las TIC en este municipio, particularmente sobre el programa Plan Vive Digital. Entre estas entrevistas a funcionarios públicos, se destacan las realizadas a Wilmar Alirio González, Director del Centro de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Universidad Francisco de Paula Santander de Ocaña; a Wilson Sneider Torrado González, Asesor Regional para el departamento del Norte de Santander del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; a Edgar Antonio Sánchez Ortiz, Director Universidad Francisco de Paula Santander de Ocaña y; por último a Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Representante a la Cámara por el departamento del Norte de Santander.

Ahora, ante la relevancia de la actual coyuntura política interna, enmarcada por el cambio de gobierno, se vio necesario analizar los nuevos lineamientos que guiarán la política pública en materia de TIC para la mayoría de la población, materializado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el que se pueden identificar las diferencias o coincidencias con el modelo objeto del presente estudio.

De igual manera, para el análisis de resultados se tuvieron en cuenta las categorías que sirvieron de soporte del proceso de investigación como fueron: universalidad de internet, ecosistema digital y papel del Estado en el uso de los proyectos de universalización del uso de internet; aun cuando es de aclarar que el análisis de estas categorías estuvo delimitado en el Plan Vive Digital,

en tanto es el eje central sobre el cual se materializa la política pública de universalidad de internet por parte del Estado colombiano.

Sobre esta base aclaratoria, valga decir que los resultados de las entrevistas respecto a la universalidad de internet muestran que el interés del Estado se ha enfocado a mayor protagonismo de la población en sus diversas necesidades, sean estas de tipo económico, social, educativo y político. Asimismo, contribuye a una mayor integración del municipio con la región, el país y los diversos escenarios generados por la globalización: *“La facilidad de acceso a la información a través de la masificación del uso de Internet ha permitido que este tipo de regiones esté más informada sobre temas del sector gobierno, incluido los trámites en línea, acceso a educación virtual y grandes posibilidades de generar nuevos mercados para la comercialización de los productos propios de la provincia de Ocaña”* (Wilmar González).

En este mismo sentido se expresó Wilson Torrado quien considera que el internet se puede considerar como un medio idóneo para generar una enseñanza de calidad y de progreso, pero resaltando la importancia del Estado y del sector privado en la elaboración y aplicación de proyectos que actualicen y aporten a las comunidades en su necesidad de aprendizaje. No obstante, precisa que las principales barreras se encuentran en aspectos como falta de motivación en el uso de las TIC, falta de conectividad en zonas rurales y ausencia de mantenimiento en vías terciarias, lo que impide que estas poblaciones puedan llegar a las cabeceras municipales para obtener el internet que necesitan.

Igual opinión tuvo Ciro Rodríguez, quien vio la importancia de los Puntos Vive Digital y de la universalidad de internet, al precisar que es una herramienta para lograr los propósitos de un Estado y de un gobierno. Es una herramienta para impulsar la prosperidad de las personas, para mejorar la productividad y

calidad de vida de las personas, sobre todo de las personas en sectores alejados, entre ellas el derecho fundamental a la libre expresión y la consolidación de la democracia: *“A través del internet se tiene una herramienta para acceder al poder. Sin estas herramientas quienes quieran acceder al poder no pueden”*.

Precisa el entrevistado que con el uso de internet se logran implementar las políticas públicas, como el gobierno en línea, así como la facilidad para el acceso a la educación. Así, los términos de distancia y tiempo se superan lo que permite eliminar barreras que impiden el derecho a la educación y la salud. El internet puede ser considerado como esencial para garantizar estos derechos fundamentales.

En el mismo sentido se expresaron los usuarios entrevistados, quienes señalaron que el internet es una herramienta de apoyo orientada a fortalecer el conocimiento, de ahí que sea importante que sea un servicio gratuito. Igualmente, se plantea que apoya en el ámbito laboral: *“Una herramienta indispensable para el desarrollo en todos los ámbitos de desempeño laboral”* (Usuario 2) *“Importante para el desarrollo académico, económico y social de una determinada población”* (Usuario 2). También como herramienta para el manejo de la información: *“el uso de internet como medio digital para realizar actividades en mi trabajo. Excelente”* (Usuario 7).

Asimismo, uno de los aspectos que se considera afecta el tema de la universalidad es el relativo a la infraestructura en las zonas rurales, ya que allí se presentan problemas en las vías terciarias, las cuales se encuentran en condiciones lamentables: *“Principalmente en las zonas rurales el acceso a internet es limitado, esto debido a temáticas de vías de acceso terciarias en pésimas condiciones, problemas de orden público y falta de compromiso de*

los entes territoriales locales para garantizar la continuidad de los diferentes proyectos en esta materia que el Estado ha impulsado” (Wilmar González).

Otro de los aspectos que afecta la universalidad es que no están realmente focalizados donde la población lo necesita, luego no logra su cometido. Señala Ciro Rodríguez que la política está orientada más al servicio universal, principalmente desde su casa a través de subsidios que posibiliten el servicio universal. Esto permite ser más utilizado. Con esto, la universalidad se podría entender más como el acceso desde los hogares, pero no desde ámbitos comunitarios como son los puntos Vive Digital.

Así, frente a la pregunta sobre el uso de internet dado a la población, se identificaron a los niños y jóvenes como los grupos poblacionales más interesados y beneficiados, bien para uso en educación o para procesos de interacción social mediante redes sociales *“Dado que los niños y jóvenes tienen mayor participación dentro de la estructura demográfica, el uso de Internet ha sido priorizado en una gran parte a adquirir conocimientos principalmente en los centros de formación académica y en otra parte a interactuar en redes sociales” (Wilson Torrado).*

Respecto al ecosistema digital, caracterizado por la dimensión estratégica que ha sido definida por el Estado para consolidar la universalidad de internet, a través de la inclusión de las categorías de servicios, aplicaciones, usuarios y redes; las entrevistas se orientaron a identificar las fortalezas y vacíos o barreras que están presentes en el programa Vive Digital. Así, respecto a las limitaciones y barreras frente a esa universalidad de internet en regiones como Ocaña, se destaca la posibilidad de *“la comunicación digital desde y hacia regiones, los cuales adolecen de vías físicas adecuadas” (Edgar Sánchez).* Esta falta de vías de acceso incide negativamente en la operación de los puntos Vive Digital y la poca capacidad instalada, lo que genera baja

motivación de la población para acceder a puntos en donde es difícil la conexión.

Es reiterativo en las entrevistas el problema de la falta de vías de acceso a las regiones. Entre las barreras esenciales está la falta de presencia del Estado, lo que genera ausencia de institucionalidad, de ahí que esta presencia no sea vista como generadora de desarrollo *“sino ‘migajas’ obsoletos y por tanto no se hay apropiación y los bienes se degradan rápidamente; es una situación cultural de desconfianza hacia con ustedes inoperante”* (Edgar Sánchez).

Asimismo, se planteó en las entrevistas, particularmente por Edgar Sánchez, que el uso de internet por parte de la población no genera un verdadero desarrollo social, pues su uso se enfoca principalmente a las redes sociales y con fines familiares generalmente. Esta perspectiva es reafirmada por la mayoría de usuarios que fueron entrevistados, quienes afirmaron que el principal uso dado a las Tiendas Vive Digital ha sido principalmente para conectarse con familiares y amigos (redes sociales). No obstante, también se planteó por algunos de estos usuarios que este programa les ha servido en aspectos educativos y para mirar perspectivas de negocios (Usuarios 3, 4, 6 y 7). No obstante, los mismos precisan que el uso de internet ha sido primordialmente para beneficios personales porque permite conectar con amigos y familiares, y también se pueden ingresar a las plataformas educativas que no hay en la región para poder formarse.

Ahora, respecto al servicio prestado por estos puntos Vive Digital a la comunidad, se observa en las entrevistas que existe una brecha entre las visiones de los usuarios y los funcionarios públicos entrevistados. En efecto, para estos últimos el servicio es muy bueno y muy eficiente, pues se observa en los balances periódicos que se hacen, ya que el objetivo de las

evaluaciones es mirar el nivel de mejora continua, así como la corrección ante posibles fallas (Wilson Torrado).

No obstante, para los usuarios existen problemas muy específicos como la baja velocidad y calidad en el servicio, baja capacidad de navegación (banda ancha). De igual manera, señalan la *“falta de equipos y personal especializado en el manejo para ciertas condiciones de discapacidad”* (Usuario 1) o, en otros casos, se observa es el deterioro de los mismos o la falta de programas tecnológicos (Usuario 3). En donde sí existe consenso es que los puntos Vive Digital no cuentan con buenos horarios o que no tienen permanencia durante todo el año y que ello podría obedecer a una *“Falta la articulación con los entes territoriales con programas en beneficio de las personas con situación de discapacidad”* (Usuario 10).

De otro lado, frente a las fortalezas, se destaca por los entrevistados su ubicación estratégica, equipos modernos, buena conectividad, amplios horarios, instructores capacitados (Wilmar González). Interacción con las comunidades, buenas prácticas en apropiación de las TIC e inclusión de las comunidades más vulnerables, sobre todo en lo económico (Wilson Torrado). De acuerdo con los entrevistados, las principales fortalezas están enfocadas en la generación de competencias laborales y manejo de la realidad virtual, la inteligencia artificial al servicio de las actividades cotidianas.

Al respecto, dice Ciro Rodríguez que el programa Vive Digital *“es una política bien orientada y que busca la apropiación y el despliegue de la infraestructura, uso. La población es ahora consciente de la necesidad de conectividad para mejorar la calidad de vida”*.

Sumado a estos aspectos (fortalezas y debilidades presentes en el uso de internet) se encuentra el tema de la sostenibilidad de los puntos Vive Digital.

Al respecto, en los entrevistados no existe consenso frente a este punto, pues mientras algunos sostienen que existe un alto riesgo de no lograr la sostenibilidad, para otros sí. Respecto a los primeros, se que existe el riesgo de obsolescencia tecnológica, ya que dado lo limitado de los recursos por parte del Estado, se presentan problemas relacionados con las licencias de software, los gastos propios para el mantenimiento de los locales y los costos de operación. Si el Estado no continúa prestando este servicio, lo más probable es que sean suspendidos, ya que las comunidades no están en condiciones de cubrir tales costos: *“Sustentado en el hecho que todo equipo tecnológico está expuesto a la obsolescencia tecnológica muy rápido, la renovación de las licencias de software son muy costosas, la operación del punto (energía, agua, vigilancia, internet, recurso humano) generan unos costos de operación muy altos que son imposibles de cubrir por parte de los ciudadanos en este tipo de regiones”* (Wilmar González).

De acuerdo con esta visión, para garantizar la sostenibilidad se requeriría inversión pública local, regional y nacional, para que los recursos destinados a tecnologías se garanticen de manera permanente, a lo que se debería sumar la vinculación e integración de los diversos niveles de la Administración (local, departamental, nacional). No obstante, para Edgar Sánchez la sostenibilidad sólo se podría garantizar con la inserción en el mercado comercial *“a través de productos específicos y complementarios buscando siempre el aporte técnico diferenciados”*.

De otro lado, los que consideran que existen perspectivas de sostenibilidad se basan en que están siendo valorados los puntos Vive Digital, pues permiten integrar a las comunidades en el buen uso y apropiación de las TIC, con el fin de contribuir al desarrollo social y económico de la región.

Para algunos de los entrevistados es importante garantizar la sostenibilidad de los diversos proyectos del Plan Vive Digital, para lo cual es necesario contar con el apoyo de las diversas entidades locales, departamentales y del nivel nacional, aspecto este que consideran viable. Esto con el fin de consolidar el potencial, la destreza y las capacidades de la “comunidad capacitada en los puntos vive digital con el objetivo de poder brindar sus servicios de calidad, tales como desarrollo de software, grabación y edición de videos, fotografía y todos los servicios relacionados a las herramientas tecnológicas y así poder recibir una retribución económica” (Wilson Torrado).

Finalmente, para Ciro Rodríguez el tema tecnológico presenta unas condiciones que varían fácilmente, así como las necesidades, luego el objetivo del gobierno debe ir cambiando. En ese sentido, la política universal está más orientada a la conectividad individual, pero no a la prestación del servicio comunitario o servicio universal. Esta política puede variar por el Gobierno en el sentido que el gobierno se dedique más a orientar la política universal.

En suma, se puede afirmar que no existe consenso respecto a que se pueda garantizar la sostenibilidad, ya que para algunos no es posible por el tema de la actualización tecnológica, en tanto que para otros sí, porque su perspectiva está centrada más en la población y en la forma como ésta se apropia de las tecnologías. Entonces, aquí las diferencias están dadas más por las perspectivas; pero, en el fondo, se aprecia coherencia porque se considera que este tipo de planes sí logran generar escenarios de sostenibilidad, aun cuando la política pública ha sido orientada más a la conectividad individual, pero no respecto al servicio comunitario que puede prestar internet a través de los puntos Vive Digital.

Ahora, respecto a la categoría del papel del Estado en la consolidación y mantenimiento de los Puntos Vive Digital, en un primer momento se plantean

los resultados de los entrevistados, para contrastarlo posteriormente con la visión que tiene el actual Gobierno de Iván Duque, el cual permitirá tener un panorama integral sobre la política pública en esta materia.

Entrando en materia, pese a que la evaluación de la política pública es positiva, se imponen situaciones del contexto sociopolítico que impiden que el servicio sea efectivo. Entre estas limitaciones se encuentra la situación de orden público, pues existen zonas de conflicto armado, en el que el poder es ejercido por los grupos armados ilegales quienes son los que finalmente autorizan o niegan la implementación de servicios a la comunidad, todo ello, dependiendo de sus intereses: *“La intención es muy buena, sin embargo los operadores requieren de garantías de acceso a este tipo de zonas en conflicto, ya que al no contar con ellas se evidencia falta de interés para prestar el servicio y peor aún a precios muy elevados”* (Wilmar González).

De lo anterior, se desprende que la evaluación de las políticas públicas está mediada por la incidencia que tiene lo regional, local o nacional en su aplicación eficiente o ineficiente. Así, se advierte que los mayores riesgos de inaplicabilidad de la política pública están en los entes territoriales, los cuales no cuentan con los recursos suficientes para mantener activa la universalidad de internet a través de los Puntos Vive Digital: *“La política es buena, es un proceso que está comenzando y se requiere de acompañamiento en las regiones, ya que históricamente en temas de TIC, el gobierno ha invertido en CAPEX y al dejar el OPEX en manos de los entes territoriales, lastimosamente las regiones no cuentan con los recursos para mantener estos procesos”* (Wilmar González).

En el municipio de Ocaña se plantea por alguno de los participantes que ha sido positiva, pues ha permitido la integración de diversos actores institucionales, públicos y privados, entre estos, la empresa privada, el sector

educativo y las entidades públicas. El vacío se encuentra es en la falta de recursos financieros y humanos que logren consolidar la política pública en la región.

Frente a este panorama complejo, marcado por elementos positivos que justifican los Puntos Vive Digital, así como las limitaciones y barreras encontradas, entre estas, el tema de la baja conectividad, falta de vías de acceso e inconsistencias propias del servicio de internet; en los entrevistados se proponen algunas recomendaciones, entre ellas horarios acordes a la comunidad, continuidad de los procesos, revisión periódica de los equipos (mantenimiento preventivo y correctivo). (Wilmar González); que la administración pública tenga un mayor nivel de interacción con las comunidades, manejo de una mayor flexibilidad en los horarios (Wilson Torrado) y que el uso de internet no sea únicamente una motivación temporal (Edgar Sánchez).

De igual manera, para algunos usuarios las recomendaciones estarían encaminadas más a que el Estado mantenga la continuidad del programa y hacer una mayor inversión y control sobre la prestación del servicio. Exista un mayor enfoque comunitario, el cual debe ir acompañado de un mejor ancho de banda y en formación en informática (Usuario 2 y 5). También, que el Estado debe destinar mayores rubros en TIC, de forma que permita una mayor cobertura y beneficie a los estratos socioeconómicos más bajos (Usuario 11). Otros opinan la necesidad de “*disminuir la corrupción*” (Usuario 4); “*Una mayor ejecución de proyectos TIC para mejorar los servicios*” (Usuario 5) y crear una plataforma tecnológica sólida para lograr que los procesos de acceso sean más efectivos (Usuario 9).

Asimismo, frente a las perspectivas del sector TIC se considera que las mismas son altas debido a que se menciona que el actual Gobierno de Iván

Duque ha esbozado una hoja de ruta que incluye una sustancial inversión en infraestructura: *“Muy altas, el gobierno Duque ha trazado una ruta que plantea llegar a las regiones con mucha infraestructura, la cual nos brindara la posibilidad de mejorar la capacidad de acceso a la tecnología digital a través de Internet”* (Wilmar González).

Asimismo, se plantea la necesidad de fortalecer la Ley de modernización de las TIC, que es la base para lograr la conexión de todo el país, para lo cual se requiere de un mayor desarrollo del *software*, promover la generación de contenidos digitales de buena calidad y mejores condiciones de acceso a las poblaciones alejadas, pues ello ha impedido que se generen las mismas oportunidades para el fortalecimiento de conocimientos académicos, generación de empleo y desarrollo de la economía naranja que permitirá ser un país más competitivo (Edgar Sánchez).

Respecto a Ocaña, Ciro Rodríguez considera que se debe hacer una combinación: impulsar más la participación de la entidad territorial del municipio en todo este proceso. Asimismo, que la gobernación deber ser muy activa, apoyar la labor de la universalidad e ir muy de la mano de la política gobierno nacional. Si se logra articular a todas estas instituciones y las entidades se logran sostener lo que se ha hecho hasta ahora, como la apropiación, capacitación de todas las personas de Ocaña, sobre todo las que tienen poco conocimiento hasta con gran conocimiento. *“Impulsar TIC como un modelo de productividad para el emprendimiento (Vivelac, Tecnoparque, a través del Sena TIC. No sólo como un elemento de entretenimiento sino también como una gran posibilidad de un modelo económico para nuestras regiones. Tener productores de contenido, productores de aplicaciones. Que se puedan generar en nuestra región”*.

Finalmente, mención especial merece el análisis de la política pública que propone el actual Gobierno de Iván Duque, el cual se encuentra expresado en la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo que, pese no encontrarse aprobado en la actualidad, si ofrece herramientas analíticas respecto al direccionamiento que hará el Estado en los próximos años. En ese sentido, la política digital se denomina “Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento”, el cual se encuentra dividido en dos aspectos básicos: masificación de la banda ancha para posibilitar la inclusión digital y una mejora en el uso de la tecnología para consolidar la economía colombiana al mercado mundial “Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son una plataforma transversal que habilita la agregación de valor para toda la economía, además de la generación de nuevos negocios que contribuyen a la competitividad del país y al crecimiento económico. El impacto positivo de las TIC sobre la economía y el bienestar es bien conocido”¹⁵⁰

La propuesta desarrollada por el Gobierno Duque se sustenta en tres problemáticas básicas identificadas: lentitud en la velocidad de penetración de internet, penetración desigual del internet y baja calidad del servicio en comparación con los estándares universales. Para dar respuesta, se concibió entonces la necesidad de masificación de las Tic, aceleración de la inclusión social digital y empoderar a ciudadanos y hogares en el entorno digital.

De igual manera, se destaca en esta propuesta una correlación con los Puntos Vive Digital, ya que se plantea dentro de sus objetivos “Generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales”¹⁵¹. Esta política pública, así propuesta, contribuye a resolver uno de

¹⁵⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Documento provisional. 2019.

¹⁵¹ *Ibíd.*, p. 560.

los vacíos identificados en las entrevistas, como es la necesidad de fortalecer el sector rural, al cual se suma el interés por cerrar la brecha digital entre las regiones, particularmente de la población vulnerable, al que le deberá poner especial atención el Ministerio de las TIC:

Se fortalecerá el rol del MinTIC como entidad que se focaliza en el cierre efectivo de la brecha digital, por medio de la provisión de una infraestructura transversal habilitante, al masificar el servicio de Internet y el acceso al entorno digital para toda la población. Principalmente, el rol del Ministerio deberá estar enfocado en el diseño, financiación y ejecución de planes, programas y proyectos TIC para la población de menores ingresos (pobre y vulnerable), minorías y en zonas rurales, en la estructuración de iniciativas que promuevan el acceso, y en la promoción de la inversión en el sector¹⁵².

Igualmente, el PND contempla el empoderamiento de los ciudadanos al entorno digital, que se debe materializar con el fortalecimiento de las competencias digitales orientadas a la productividad: “Proveer a la población el acceso a las habilidades digitales básicas, así como herramientas, aplicaciones y contenidos que les permitan hacer uso productivo del entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos y desarrollar sus actividades diarias”¹⁵³.

Estas perspectivas del Gobierno Duque se buscan llevar a cabo a partir del fortalecimiento del marco normativo del sector TIC (armonización), a partir de tomar en cuenta los factores de realidad tecnológica, mercados convergentes y las funciones de regulador único e independiente. En suma, la política pública proyectada para los próximos años refleja la continuidad de los postulados establecidos por el Gobierno Santos, luego se espera el fortalecimiento del sector, siendo los Puntos Vive Digital unos excelentes escenarios para la interrelación entre lo público y lo privado.

¹⁵² *Ibíd.*, p. 561.

¹⁵³ *Ibíd.*, p. 561.

6. DISCUSIÓN

Frente a los resultados antes mencionados, se abren una serie de interrogantes respecto a la universalidad de internet, los ecosistemas digitales y la misma participación del Estado en sus diversos niveles (local, regional e internacional). Estas inquietudes se relacionan directamente con los aportes desde la doctrina, los análisis que desde diversas disciplinas se vienen planteando alrededor del uso de internet, en particular, del programa Vive Digital y, finalmente, de las perspectivas del uso de las TIC por parte del actual Gobierno Duque.

Un primer elemento a tener en cuenta es la concepción de servicio público que tiene el servicio de las TIC, el cual se encuentra sustentado en la necesidad de aportar al desarrollo y crecimiento económico, en tanto se soporta en los principios o fines constitucionales de eficiencia, eficacia y economía que deben regir este tipo de servicios, tal como lo subraya Montaña: “las normas sobre los servicios públicos no pueden perder de vista ese norte trazado por el ordenamiento constitucional (...) si quiere la Administración Pública prestar servicios públicos debe ser eficiente y cumplir criterios de eficacia y economía, en un marco de libre competencia entre operadores públicos y privados”¹⁵⁴.

Los resultados muestran que este fin constitucional de eficiencia, eficacia y economía no se ha logrado consolidar en materia de universalidad del internet en una región como Ocaña. Ello, debido a que existen una serie de barreras, deficiencias y vacíos que impiden tal objetivo. Así, el mal estado de las vías terciarias, la imposibilidad de uso de internet en las zonas rurales y problemas

¹⁵⁴ MONTAÑA PLATA, Alberto. El concepto de servicio público en el derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2002.

de conectividad en el servicio de banda ancha¹⁵⁵, se convierten en serias barreras que no logran con su cometido de consolidar un ecosistema digital basado en la universalidad de internet.

Esta situación problemática, tal como lo precisan autores como Rozas y Figueroa, no es exclusiva de Colombia, sino de la mayoría de zonas rurales alejadas de los centros de poder, en donde existe una alta dificultad de conectividad. A ello se suma que se presentan condiciones geográficas con escasa población, que hacen más complejas las condiciones o posibilidades de conectar estas regiones, las cuales no se consideran prioritarias para los diversos gobiernos.

No obstante, como en el caso de Canadá, los criterios no son únicamente de rentabilidad y productividad, sino por el hecho de considerarlos vitales para la nación: “Estos territorios son considerados estratégicos y por esta razón, no es posible considerar que todas las acciones allí implementadas requieran de un mínimo de rentabilidad como condición para su implantación, dadas las bajas poblaciones en dichos territorios e incluso lo marginal de su actividad”¹⁵⁶.

Esta perspectiva aplicada en Canadá es contraria a lo que señalaron los entrevistados en el caso del municipio de Ocaña, pues consideran que las zonas rurales en la región no han sido, hasta ahora, definidas como zonas estratégicas para la Nación, lo que se ve representado en una insuficiente infraestructura, tanto de vías como tecnológica. Esto es una barrera que no permite que miles de familias tengan la posibilidad de tener una buena conectividad. Ahora, si se observan en las bases del PND del actual Gobierno

¹⁵⁵ La noción de banda ancha se refiere a los tipos de red que tienen una elevada capacidad en el transporte de la información, ello en el marco del sector de las telecomunicaciones. Resolución CRC 5161 de 2017.

¹⁵⁶ ROZAS, Patricio y FIGUEROA, Óscar. Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: análisis de experiencias internacionales. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Recursos naturales e infraestructura 113. 2006, p. 60.

Duque, el proyecto se enfoca primordialmente a una perspectiva no inclusiva del aspecto comunitario de las TIC, por cuanto la llamada “transformación digital” se orientará primordialmente a las instituciones públicas, las empresas y los hogares: “las TIC habilitan la agregación de valor transversal en la economía, generan nuevos negocios y son la puerta de entrada a la industria 4.0”¹⁵⁷.

Esto significa que la política pública no tendrá como punto de referencia la continuidad de mecanismos colectivos o comunitarios para que las regiones marginadas accedan a este servicio, tal como se propone con el programa Vive Digital, sino en la masificación de internet mediante la instalación de infraestructura, pública y/o privada, que permita la conectividad en hogares:

Para masificar el servicio de Internet a toda la población se deben desplegar las redes de última milla. Primero, el MinTIC con las entidades que corresponda, deberá diagnosticar las necesidades de despliegue de este segmento de red en todo el país, para luego estructurar modelos de inversión privada, público-privada y pública. Debe focalizarse un esquema de cooperación público-privado en el despliegue de redes de última milla y el uso de la red nacional de fibra óptica, considerando el principio de neutralidad tecnológica, de manera que no se establezcan diferencias entre el uso de soluciones alámbricas (...) Es necesario focalizarse estrictamente en la población de menores ingresos, mediante el uso del Sisbén u otras fuentes relevantes, pues allí la asequibilidad es la principal barrera para acceder al servicio. Estos mecanismos deberán acompañarse de herramientas de apropiación para necesidades básicas de los hogares y actividades productivas con énfasis regional¹⁵⁸.

Ahora, el PND propuesto por Duque establece la necesidad de desarrollar un modelo sostenible para la conectividad social, precisando en que se deben ubicar en zonas en donde no existan otras opciones: “Los centros de acceso comunitario en centros urbanos, rurales, zonas Wi-Fi u otras opciones de conectividad social se deberán ubicar solo en lugares en los que no existan

¹⁵⁷ DNP. 2019. Plan Nacional de Desarrollo., p. 551.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 566.

otras opciones para que la población pueda conectarse”¹⁵⁹. Si esta propuesta se aplica *stricto sensu*, es evidente que zonas urbanas de Ocaña, en donde se encuentran los Puntos Vive Digital, tenderán a desaparecer, pues es evidente que en el municipio existen otras opciones de acceso a internet, luego estos puntos comunitarios serían cerrados para ubicarlos en otras zonas marginadas.

Esto sin duda, afecta el objetivo de universalidad de internet, dejando a extensas poblaciones sin la posibilidad de acceso gratuito, puesto que sólo tendrían las opciones de los grupos privados, quienes para sostenerse requieren de algún cobro por el servicio. Esto va en contra de posturas, como la de Mejía, quien precisa que la globalización exige como criterio esencial, para estas poblaciones alejadas de centros de poder, que se supere el “económico y político, al que la mayoría de los seres lo hemos reducido”¹⁶⁰. Situación ésta que está siendo promovida por el BM, el cual se encuentra estimulando el mercado privado como eje para el desarrollo de la conectividad¹⁶¹, lo que, sin duda, va en contra de los intereses de las comunidades, urbanas y rurales, que son vulnerables ante la exigencia de cobro de servicios públicos como el internet.

Esta política pública del Gobierno actual puede poner en riesgo los logros de universalidad de internet que hasta ahora se venían adelantando que, si bien, no eran los más eficientes, sí cumplían con ciertas expectativas de los usuarios, quienes veían en este servicio un elemento positivo para lograr la conectividad. En ese sentido, la misma Corte Constitucional, mediante sentencia C-378, ya señalaba que los servicios públicos se debían cumplir, conforme a los fines del Estado, siendo uno de ellos el bienestar general de

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 566.

¹⁶⁰ MEJÍA. *Óp. Cit.*, p. 36.

¹⁶¹ BANCO MUNDIAL. *Óp. Cit.*, p. 2.

los asociados¹⁶². Se están entonces, frente al reto de que esta política pública logre materializar tales fines y no termine convirtiéndose únicamente en una oportunidad de negocio de la empresa privada.

Aunado a estos elementos propios del PND, se suma el proyecto de Ley TIC 152 de 2018, el cual tiene como objetivo la modernización del “sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión”¹⁶³.

En ese sentido, se plantea que la problemática de la brecha digital existente en Colombia se debe analizar bajo cuatro dimensiones esenciales:

El acceso universal, que está asociado con la existencia de facilidades de servicios TIC a una distancia razonable de todos los ciudadanos, incluso los que viven en los sitios más remotos; el servicio universal que guarda relación con asegurar que los ciudadanos tengan accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de los servicios; la disponibilidad de contenidos y aplicaciones con relevancia social para los usuarios y la apropiación tecnológica que se refiere a la capacidad de los usuarios para hacer un uso óptimo de las TIC en su vida diaria.

Frente a estas problemáticas que enmarcan la brecha digital, la ley en mención plantea la promoción de la inversión, en el que los proveedores de las redes y servicios puedan contar con igualdad de oportunidades, lo que podría garantizar el acceso y servicio universal, pero siempre y cuando se apropien los recursos necesarios para la inclusión digital. Para ello, se propone la creación del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Con esto, se lograría mejorar y hacer crecer la cobertura, la ampliación de las redes y una mejora en la infraestructura, orientado todo esto hacia una mejora en la calidad del servicio.

¹⁶² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-378 de 2010. Óp. Cit.

¹⁶³ CONGRESO DE COLOMBIA. Proyecto de Ley 152 (12, diciembre, 2018). por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se suprime la Autoridad Nacional de Televisión, y se dictan otras disposiciones.

No obstante, a dicho proyecto de ley TICs se han opuesto líderes políticos quienes señalan que bajo esta nueva estructura legal quienes salen realmente beneficiados son los operadores del servicio y el Gobierno de Duque y, a *contrario sensu*, pierden los ciudadanos¹⁶⁴. Por un lado, se advierte que, bajo la nueva legislación, los operadores pasarían a tener permisos de uso de 10 a 20 años, sin tener que aportar recursos al Estado y “sus pagos se liquidarán ya no sobre su facturación bruta anual, sino sobre sus ingresos por provisión de redes y servicios”¹⁶⁵.

Esto implicaría, por ejemplo, que los operadores de telefonía móvil estarían autorizados para prestar sus servicios por 20 años y, sumado, que el uso del espectro ya no estará supeditado a la mejor oferta económica, sino a las empresas que garantice una mayor cobertura en 20 años. A esta crítica se añade que la ley en mención pretende trasladarle “importantes facultades y prerrogativas de la Autoridad Nacional de TV al ministerio. Es decir, de un ente autónomo e independiente al propio gobierno”¹⁶⁶.

Ante esta postura, contraria a los intereses y política pública TIC del Gobierno Duque, han surgido voces en defensa del Proyecto de ley TIC, subrayando que el actual modelo se encuentra desactualizado, luego se requiere de una nueva legislación que incluya los cambios tecnológicos que han cambiado sustancialmente los medios de información y de comunicación. Esto, en función de que existen nuevos operadores de televisión abierta (Netflix, Apple Tv, Web Tv) de los cuales existe mucha evasión fiscal¹⁶⁷.

¹⁶⁴ VARGAS LLERAS, Germán. La cara oculta del proyecto TIC. Disponible en <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/la-cara-oculta-del-proyecto-tic-341250>

¹⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁶⁶ *Ibíd.*

¹⁶⁷ RODRÍGUEZ PINZÓN, Ciro. Un proyecto TIC transparente. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/ciro-rodriguez-pinzon/un-proyecto-tic-transparente-columna-de-ciro-rodriguez-pinzon-342622>

A ello se sumaría que la ampliación de 10 a 20 años del uso del espectro, obedece necesariamente a un beneficio que obtendría el Estado, puesto que los operadores se obligarían a mayores inversiones en tecnologías e infraestructura para ser competitivos.

Si nuestra meta es conectar los 20 millones de colombianos que hoy no tienen Internet, en su mayoría en zonas rurales y apartadas, y mejorar la tecnología de otros 10 millones de usuarios, por de más cara y de baja calidad, se requiere un nuevo régimen jurídico que ofrezca seguridad y confianza a las empresas, estimule las inversiones a largo plazo y facilite el despliegue de redes y servicios. Una política ineficiente del espectro implica menor despliegue de redes, congestión y servicios más costosos, de menor calidad, por lo tanto, menos recursos para el Estado. Por ende, si no se realizan las reformas institucionales, legislativas y regulatorias necesarias, el mayor perjuicio será para el ciudadano¹⁶⁸.

En estos términos, sin duda el Proyecto de Ley TIC encuentra muchas barreras para su aprobación, pues a ello se suma que el Gobierno nacional no llevó a cabo discusiones con los diversos sectores que finalmente, tienen que hacer uso de este servicio (usuarios, asociaciones de usuarios). Esto, sin duda, le quita peso político y pone en duda los verdaderos intereses que se tejen en torno a esta nueva propuesta para renovar la ley TIC.

¹⁶⁸ *Ibíd.*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones apuntan en señalar que Colombia y, en particular el municipio de Ocaña, no ha logrado consolidar una verdadera masificación y universalidad de internet, debido a que el acceso a los servicios digitales presenta limitaciones, no sólo desde el punto de vista tecnológico (conectividad y banda ancha) sino de infraestructura y empoderamiento de las TIC como fuente de desarrollo socioeconómico. Si bien, en las últimas décadas se ha planteado una política pública TIC basada en el principio de universalidad, la misma no se ha materializado en leyes efectivas que lo hagan efectivo, sino que ha estado marcada por una baja cobertura y la imposibilidad de cerrar la brecha digital.

Así sucede en el municipio de Ocaña, pues si bien los puntos Vive Digital logran establecer un nivel de conectividad y cobertura no vistos antes, el mismo no es de óptima calidad, pues se circunscribe únicamente a ciertos sectores de la cabecera municipal, quedando al margen un amplio sector de las comunidades urbanas y la totalidad de las comunidades rurales. A ello, se suma que la actual propuesta de Proyecto de Ley 152 de 2019 y el respectivo Plan de Desarrollo del Gobierno Duque, se enfocan principalmente a hogares e individuos y delegando el tema de los servicios comunitarios a las zonas marginales. Con esto, el Gobierno desconoce que en los centros urbanos también se requiere de una oferta comunitaria que permita la accesibilidad a internet.

Ahora, frente a dicha masificación, se observó en las entrevistas que los usuarios del servicio de internet se enfocan principalmente en utilizarlo para su conexión en redes sociales y comunicaciones familiares. Si bien, existe un interés o se sabe que sirve para fortalecer procesos educativos, así como en

la promoción de proyectos productivos, estos no tienen la trascendencia necesaria en regiones como Ocaña.

Igualmente, no se logró evidenciar una política pública que integre las acciones del gobierno local, regional y departamental, sino que se enmarcan únicamente en las acciones que se puedan establecer a partir de la Ley de las TIC y del mismo programa Plan Vive Digital, en cuanto a iniciativas locales, pero sin generar un impacto nacional y regional.

El efecto, sin duda, está dado por los riesgos de una desactualización de los equipos e infraestructura tecnológica en general, siendo esta una de las amenazas más fuertes para lograr la conectividad y la universalidad de internet. En efecto, los entrevistados señalan los riesgos de desactualización tecnológica que coadyuvaría a incrementar la brecha entre quienes tienen acceso y posibilidades, frente a las limitantes de servicios comunitarios que no tienen dentro de sus objetivos una actualización permanente del *software* y *hardware* y toda la infraestructura en general.

Es recomendable que el actual Gobierno de Duque haga un replanteamiento de su modelo de universalidad de internet, ya que el mismo contempla un fortalecimiento de entornos individuales, familiares y empresariales; desconociendo o dejando marginadas las posibilidades de un internet comunitario y equitativo. Es decir, deja en manos de la iniciativa individual y privada la actualización y la conectividad a internet, lo que se considera contraproducente para la mayoría de la población vulnerable, que no se encuentra únicamente en los sectores rurales distantes, sino también en barrios marginales de las principales ciudades del país.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. La hechura de las políticas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1992.

BOISIER, Sergio ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL no 86, 2005.

BOTERO, A. Retórica dialógica y memoria: reparación simbólica de las víctimas del conflicto colombiano. Revista Opción, no 32. 2016

CÁMARA DE COMERCIO DE OCAÑA. Informe económico de los municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Ocaña. Ocaña: autor. 2017.

CARLÓN RUIZ, Matilde. El servicio universal de telecomunicaciones. Revista de Administración Pública. no 171. 2006.

CORDERO TORRES, Jorge. Los servicios públicos como derecho de los individuos. Revista Ciencia y Sociedad, vol. XXXVI, no 4. 2011.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2002

FERNÁNDEZ, Tomás – Ramón. Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy. [en línea]. Revista de Administración Pública. 1999, no 150.

FLORES, María Victoria. La globalización como fenómeno político, económico y social. Revista Orbis. vol.12, no 34. 2016.

FORERO, K. D., REY, N. A. & ARANGUREN, M. C. Reparación simbólica como alternativa para la construcción de paz con la mujeres rural-víctima del municipio de Puente Nacional. Bogotá: Universidad de la Salle. Facultad de Ciencias Económica y Sociales. Programa de Trabajo Social. 2018.

GIMENO FELIU, José M. El necesario Big – Bang contra la corrupción en materia de contratación pública y su modelo de control. Revista RITI. 2016, no 2 septiembre – diciembre.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Fernando, FERNÁNDEZ, Carlos y BAPTISTA, Pilar. Metodología de investigación. Bogotá: Mc Graw Hill.

HERRERA ZAPATA, Luz Mónica. Acceso y servicio universal y las obligaciones de servicio público. En: Comentarios a la Ley de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ley 1349 de 2009. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2010.

MARTÍNEZ, J. Métodos de investigación cualitativa. Revista Silogismo. 2011j, no 08.

MEJÍA JIMÉNEZ, Marco. Educación(es) en la(s) globalización(es). Entre el pensamiento único y la nueva crítica. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude. Las políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel. 1992.

OLTRA GUTIÉRREZ, Juan. Las organizaciones y la empresa. En: Boza, Andrés; Cuenca, Llanos; Fernández, Marta; Montesa, José; Oltra, Juan y Torralba, José. Introducción a las organizaciones y sus sistemas de información. Valencia: Editorial Universidad Politécnica de Valencia. Departamento de Organización de Empresas. 2007.

ONU. WSIS+10 Declaración de la CMSI+10 relativa a la aplicación de los resultados de la CMSI.

ORDÓÑEZ MATAMOROS, Gonzalo. Dir. Manual de análisis y diseño de política públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2013.

PINEDA HOYOS, Saúl. Evolución de exportaciones con países que tienen acuerdos comerciales con Colombia (2006-2017). Bogotá: Universidad El Rosario. Facultad de Economía. 2017.

RINCÓN VALENCIA, Nihumar. Departamento Norte de Santander: efectos económicos y sociales derivados de la crisis binacional con Venezuela. Bogotá: Fundación Universidad de América. Facultad de Economía.

ROTH DEUBEL, André- Noel. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Madrid: Paidós. 2000.

VALLS CAROL, María Rosa. Educación permanente y sociedad de la información. Revista Enl@ce. Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento. Vol. 5, no. 3. 2008.

ZELLER, Norberto Coord. Políticas públicas. Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas. Buenos Aires: SGP-INAP.

DOCUMENTOS EN INTERNET

ALCALDÍA DE OCAÑA. Plan de Desarrollo 2016-2019 “Es la hora de Ocaña” [online]. Ocaña: autor. 2016, p. 43. [citado 13 de febrero de 2018]. Disponible en: http://200.6.168.74/sigap22/_lib/file/doc/var/www/html/sigap22/_lib/file/doc/preliminar_pdm_ocaa_2016-2019-es-la-hora-de-ocaa.pdf

BANCO MUNDIAL ¿Qué es la globalización? [en línea]. Disponible en <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>

BITRAGO BLANCO, Nathalia. Acceso a la información: un análisis para la población con discapacidad visual en la sociedad de las comunicaciones. Bogotá: Universidad Javeriana. Facultad de Comunicación y Lenguaje. 2011. [citado 3 de marzo de 2018]. Disponible en <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/5663/tesis730.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CARRASCO, F. M. Investigación sociojurídica en la enseñanza del Derecho. Disponible en <http://minilink.es/3q3t>

CASTILLO MERIDA, María Beatriz. El nuevo orden internacional a partir de los BRICS. Guatemala: Universidad Rafael Landívar. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Disponible en <http://biblio3.url.edu.gt/Tesario/2014/04/25/Castillo-%20Maria.pdf>

CEPAL-ONU. Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2018). 2015. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38886/S1500758_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

COLOMBIA. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC). Revisión del mercado de datos fijos. [online] Bogotá: autor. [10, enero, 2018]. 2017, p. 29. [citado 5 de febrero de 2018]. Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/2017/actividades_regulatorias/mercados/170517_mercados_datos_fijos.pdf

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. [online]. Bogotá: autor. [citado 5 de febrero de 2018]. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC). Código de buenas prácticas para el despliegue de infraestructura de redes de comunicaciones. [online]. Bogotá: autor. 2012. [citado 8 de febrero de 2018]. Disponible en https://www.crcom.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2012/Codigo_de_Etica/CodigoBuenasPracticas_25_06_12.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos [online]. Bogotá: autor. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un Nuevo País. Tomo I. Bogotá: autor. [citado 8 de febrero de 2018]. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía. Revista Justicia Administrativa. 2003. Disponible en http://www.lexnova.es/Pub_In/indices_In/rja_articulo_doctrinal.pdf

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. La globalización: ¿Amenaza u oportunidad? 2000. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>

GÓMEZ GUTIÉRREZ, Carlos. El desarrollo sostenible. Conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación. Paris: UNESCO. [citado 8 de febrero de 2018]. Disponible en <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf>

GUARDO, L., MENDOZA, S. y PERTUZ, S. Módulo Jean Monnet. Disponible en <https://www.uninorte.edu.co/documents/76757/12500587/Laura+Guardo+-+Susana+Mendoza+-+Stephanie+Pertuz/dcaa8b14-d898-4427-b56e-6b7b74ee9e08?version=1.1>

KIM, Yangsoo, KELLY, Tim y RAJA, Siddharta. Building Broadband. Strategies and policies for the developing World [en línea]. Washington: Banco Mundial. 2010, pp. 18-24. Disponible en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/969181468155109984/pdf/552040PUB0Buil10Box349442B01PUBLIC1.pdf>

LAHERA, Eugenio. Política y políticas públicas [online]. Santiago de Chile: CEPAL. [citado 5 de febrero de 2018]. Disponible en <http://sepladerym.hidalgo.gob.mx/equidad/medios/Libro6.pdf>

MALDONADO GÓMEZ, T. La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho. Revista Actualidad Jurídica. Disponible en <https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/0/La+noci%C3%B3n+servicio+publico+concepci%C3%B3n+Estado+Social+de+derecho/2456ba68-9191-4662-885f-c4c1dda75ac4?version=1.1>

MENESES BENITEZ, Gerardo. Las nuevas tecnologías de la información. [online]. Rovira: Universidad de Rovira. 2007. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/8929/2/Lasnuevastecnologiasdelainformacion.pdf?sequence=8>

MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA (MinTIC). El Plan Vive Digital. [online]. Bogotá: autor. [citado 13 de febrero de 2018]. Disponible en <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-6106.html>

MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DE COLOMBIA (MinTIC). Objetivos y aspiraciones del Plan Vive Digital. [online]. Bogotá: autor. [citado 15 de enero de 2019]. Disponible en <https://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-article-1511.html>

MINTIC. Puntos vive digital Lab. Documento técnico Puntos Vive Digital Lab. 2015. Disponible en https://www.fonade.gov.co/images/website/pdf/anexo_1documento_tecnico_guia_desarrollo_prop

MINTIC. Puntos Vive Digital. Disponible en <https://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-669.html>

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OED). Exportaciones e importaciones de España. Disponible en <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/esp/>

OCDE/CEPAL/CAF. Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento. [online]. Paris: autor. 2017. [citado 8 de febrero de 2018]. Disponible en https://www.oecd.org/dev/americas/E-book_LEO2017_SP.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Informe Brundtland Desarrollo y Cooperación económica internacional. Medio ambiente. Nueva York: autor. [citado 5 de febrero de 2018]. Disponible en http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios. 2017. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en <http://www.cpalsocial.org/documentos/482.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. (UNESCO). Universalidad de Internet: un medio para crear sociedades del conocimiento y la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. 2013. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/news/internet_universality_es_01.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (ONU). Asamblea General (1, marzo, 2018). Progresos realizados en la aplicación y el seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información a nivel regional e internacional. [en línea]. Disponible en https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/a73d66_es.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (ONU). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. La ciencia, la tecnología y la innovación como catalizadores de los objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ciid36_ES.pdf

ROZAS BALBONTÍN, Patricio y HANTKE-DOMAS, Michael. Gestión pública y servicios públicos. [en línea]. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6366/LCL3648_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

SEXTA CONFERENCIA MINISTERIAL SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Declaración de Cartagena de Indias. Disponible en https://conferenciaelac.cepal.org/6/sites/elac2020/files/cmsi.6_declaracion_de_cartagena.pdf

SUBIRATS, Joan, ALFAMA, Eva y OBRADORS, A. Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. En: VASCONCELOS COSTA, Lenaura y FLEURY, S. Org. Seguridad social, ciudadanía e Saúde. [en línea]. Río de Janeiro: CEBES. 2009, p. 28. Disponible en http://cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=28

UNESCO. Universalidad de Internet: un medio para crear sociedades del conocimiento y la agenda de Desarrollo Sostenible después de 2015. Disponible en <https://es.unesco.org/internetuniversality/indicators>

VALVERDE MONTESINO, Susana. El aprendizaje de las tecnologías de la información y la comunicación en personas con Síndrome de Down. [online]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Educación. Departamento de Psicología. 2005, p. 83. [citado 3 de febrero de 2018]. Disponible en <http://eprints.ucm.es/7248/>

VARGAS LLERAS, Germán. La cara oculta del proyecto TIC. Disponible en <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/german-vargas-lleras/la-cara-oculta-del-proyecto-tic-341250>

JURISPRUDENCIA

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias:

- C-016 (27, enero, 2016). M. P. Alejandro Linares Cantillo.
- C-796 (30, octubre, 2014). M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- C-378 (19, mayo, 2010). M. P. Jorge Iván Palacio P.
- C-1147 (31, octubre, 2001). M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- T-063^a (3, febrero, 2017) M. P. Jorge Iván Palacio P.

NORMATIVA

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. 1991.

COLOMBIA. MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Decreto 2618 (17, diciembre, 2012). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se dictan otras disposiciones.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1078 (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 728 (5, mayo, 2017). Por el cual se adiciona el capítulo 2 al título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector TIC, Decreto 1078 de 2015, para fortalecer el modelo de Gobierno Digital en las entidades del orden nacional del Estado Colombiano, a través de la implementación de zonas de acceso público a internet inalámbrico.

CONGRESO DE COLOMBIA. Decreto Ley 2663 (5, agosto, 1950) sobre el Código Sustantivo del Trabajo. Diario Oficial 27.407 (9, septiembre, 1950).

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1341 (30, julio, 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.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 142 (11, julio, 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 1994, art. 1°.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 1450 (16, junio, 2011) Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 99 (22, diciembre, 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Documento provisional. 2019.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de los programas del Plan Vive Digital para la gente financiados con recursos del fondo de tecnologías de la información y las comunicaciones (FONTIC). Bogotá: autor. 2018.

ANEXOS

Anexo A. Protocolo entrevistas a dirigentes y altos cargos de la Administración Pública

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN
REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES
PROTOCOLO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGENTES O
ALTOS CARGOS
“PERSPECTIVAS DE DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO
DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN VIVE DIGITAL EN EL MUNICIPIO DE
OCAÑA-NORTE DE SANTANDER”**

La entrevista que a continuación se desarrollará tiene como objetivo central conocer cuál ha sido el papel del Estado en el proceso de implementación del Plan Vive Digital en el Municipio de Ocaña-Norte de Santander. Al ser esta entrevista como un insumo para un trabajo de investigación. Las opiniones e información expresada serán tratadas bajo este criterio académico. Esto permite asegurar la total privacidad y reserva respecto a las opiniones mencionadas, ya sean de carácter político, partidista o de otra razón relacionada con las políticas públicas del Estado como de cualquier entidad o persona que se mencione.

A partir de estos principios, la investigación tiene como pregunta a resolver: ¿Cuáles son los efectos en cuanto al desarrollo y consolidación técnica, regulatoria y de política pública del Plan Vive Digital I y II las en el municipio de Ocaña – Norte de Santander de acuerdo a los índices dados por el gobierno central y territorial?

Uso del internet

1. ¿Cuál considera que es la importancia que tiene el uso del internet para regiones como de Ocaña en Norte de Santander?
2. ¿Cuáles pueden ser las principales barreras o limitaciones que tiene la población para acceder al uso de medios virtuales como el internet en la región?
3. ¿Cuál ha sido el uso de internet dado por parte de la población?

Puntos Vive Digital

4. ¿Cómo califica el servicio prestado a las comunidades por los puntos Vive Digital?
5. ¿Cuáles considera son las principales fortalezas que tienen los puntos Vive Digital?
6. Asimismo, ¿cuáles son las principales barreras o limitaciones que tiene la población para acceder a los puntos Vive Digital?
7. ¿Qué les recomendaría a los responsables de los kioscos o puntos Vive Digital para fortalecer el servicio?
8. ¿Los puntos Vive Digital permiten garantizar su sostenibilidad? Explicar el por qué
9. ¿De qué forma se puede garantizar la sostenibilidad de los proyectos Vive Digital?

Papel del Estado e instituciones

10. ¿Cómo evalúa la política pública que llevó a cabo el Gobierno para lograr una mayor cobertura en el servicio de internet, particularmente a las comunidades marginadas?
11. ¿Cómo valora o critica esta política pública en el municipio de Ocaña?
12. ¿Qué perspectivas ve en materia de cobertura en TICs en el actual Gobierno de Duque?

Anexo B. Protocolo entrevistas a usuarios del Plan Vive Digital

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES PROTOCOLO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA HABITANTES Y COMUNIDAD

“PERSPECTIVAS DE DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN VIVE DIGITAL EN EL MUNICIPIO DE OCAÑA-NORTE DE SANTANDER”

La entrevista que a continuación se desarrollará tiene como objetivo central conocer cuál considera que ha sido el papel del Estado en el proceso de implementación del Plan Vive Digital en el Municipio de Ocaña-Norte de Santander. Al ser esta entrevista como un insumo para un trabajo de investigación. Las opiniones e información expresada serán tratadas bajo este criterio académico. Esto permite asegurar la total privacidad y reserva respecto a las opiniones mencionadas, ya sean de carácter político, partidista o de otra razón relacionada con las políticas públicas del Estado como de cualquier entidad o persona que se mencione.

A partir de estos principios, la investigación tiene como pregunta resolver: ¿Cuáles son los efectos en cuanto al desarrollo y consolidación técnica, regulatoria y de política pública del Plan Vive Digital I y II las en el municipio de Ocaña – Norte de Santander de acuerdo a los índices dados por el gobierno central y territorial?

Uso del internet

1. ¿Qué ha significado para su vida personal, académica o profesional el uso de internet?

2. ¿Cuál considera que son los beneficios que se obtienen con el uso del internet?
3. ¿Qué problemas o dificultades ha encontrado cuando utiliza el internet en el municipio?
4. ¿Cuáles son los principales usos o actividades que lleva a cabo cuando se conecta a internet? Por ejemplo: para comunicarse con amigos, para relacionarse comercialmente, para noticias, etc.
5. ¿Qué consecuencias considera que podría generar la privatización del uso del internet?
6. ¿Qué acciones se pueden llevar a cabo para evitar la privatización del uso de internet?

Puntos Vive Digital

7. ¿Cómo considera que ha sido el servicio prestado por los kioscos o Puntos Vive Digital?
8. ¿Cuáles limitantes considera que presentan los puntos Vive Digital para las personas en situación de discapacidad? Justificar la respuesta.
9. ¿Cuáles son los inconvenientes que normalmente encuentra al momento de utilizar los servicios de los kioscos o puntos Vive Digital en el Municipio?
10. ¿Qué aspectos positivos o fortalezas ve en los servicios prestados por los kioscos o puntos Vive Digital en el municipio?
11. ¿Qué les recomendaría a los responsables de los kioscos o puntos Vive Digital para fortalecer el servicio?

Papel del Estado e instituciones

12. ¿Considera que el Estado sí hace presencia efectiva en la prestación de servicios de internet y por qué?
13. ¿Cuál cree que debe ser el papel de la alcaldía para mejorar o mantener los servicios de internet a la población en general?

14. ¿Qué recomendaciones le haría al Estado – Gobierno para mejorar los servicios de internet en el municipio y en la región?
15. ¿Consulta de alguna manera las páginas de internet institucionales, tanto del municipio, del departamento o del nivel Nacional? Explicar la respuesta si hay este tipo de consulta.