

Políticas públicas, comunicación y desarrollo en Colombia¹

Por: Yeilor Rafael Espinel Torres²

Resumen: En un contexto de crisis económica mundial como el actual, donde los problemas seculares de inequidad y desigualdad se profundizan en América Latina, es importante examinar desde la Ciencia Política y el Análisis de Políticas Públicas, el papel del Estado y la comunicación, en el desarrollo económico y social de las naciones. Ejercicio que implica una aproximación interdisciplinaria a la Economía y la Comunicación Social. La tensión entre Estado y mercado; la importancia estratégica (económica, política y cultural) de la comunicación; los ecosistemas mediáticos y su evolución hacia la convergencia digital; la economía política de la comunicación de masas; los derechos de los ciudadanos al flujo y difusión de información diversificada y plural; el acceso y participación política en la esfera pública mediática; y las dificultades que tendría Colombia en materia de medios masivos, alternativos o comunitarios como producto de la globalización norteamericana, son algunos de los tópicos a tratar en la presente ponencia.

Inspirada y construida a partir de tres referentes: 1) el libro “*Entre el optimismo y la incertidumbre. Estudio sobre la política pública distrital de comunicación comunitaria -PPDCC- (2003-2009)*” (Espinel, 2011), producto del trabajo académico y de campo de maestría; 2) la investigación en desarrollo “*Políticas de comunicación y convergencia tecnológica [Digital] en Colombia: análisis crítico de política pública al Plan VIVE DIGITAL (2010-2012)*” y 3) las conclusiones que sobre estos temas he desarrollado en el marco de los cursos, ponencias y artículos sobre: “*Políticas de Comunicación*” y “*Política y Comunicación*”, en diversas universidades y escenarios sociales colombianos.

Palabras clave: Políticas públicas, Desarrollo, Comunicación, Tecnologías de la Información y la Comunicación, Economía Política de la Comunicación, Políticas de Comunicación.

Abstract: In a context of global economic crisis like the present, where the secular problems of inequity and inequality in Latin America, it is important to examine from the Political Science and Public Policy Analysis, the role of government and communication, development economic and social development of nations. Exercise that involves an interdisciplinary approach to economics and social communication. The tension between state and market; the important strategic (economic, political and cultural) of communication; media ecosystems and their evolution towards digital convergence; the political economy of mass communication; the rights of citizens to the flow and dissemination of diversified and pluralistic information; access and political participation in the public media sphere; and the difficulties that would have Colombia on massive, alternative or community media as a product of American globalization are some of the topics to be discussed in this paper.

Inspired and built from three references: 1) the book "Between optimism and uncertainty. Study on the district policy community communication -PPDCC- (2003-2009)" (Espinel, 2011), a product of academic work and work field; 2) research on development "Policy communication and technological convergence [Digital] in Colombia: critical analysis of public policy VIVE DIGITAL Plan (2010-2012)" and 3) findings on these issues have developed as part of the courses, lectures and articles: "Communication Policy" and "Policy and Communications" in various universities and Colombian social settings.

Keywords: *Polices, Development, Communication, Information Technology and Communication, Political Economy of Communication, Political Communication.*

¹ Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015. Área temática: Administración pública y políticas públicas. Modalidad: Panelista individual.

² Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Director del Programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas de la Universidad de San Buenaventura, Bogotá. Integrante del Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Religión, Sociedad y Política (GIERSP), Categoría “C” en Colciencias. Miembro del Observatorio de Política Latinoamericana - OPLA y líder de su ventana de observación sobre Poblaciones, Territorios y Políticas Públicas. Cofundador y afiliado de la Asociación de Politólogos de la Universidad Nacional de Colombia - APOUN. Correos electrónicos de contacto yespinel@usbbog.edu.co y yrespinelt@gmail.com.

1. *¿Entre el Estado y el mercado? o ¿el Estado al servicio del mercado y el capital extranjero?*

El debate académico³ y político⁴, y en consecuencia la ejecución de las políticas públicas en nuestros países (Latinoamérica), ha girado durante los últimos treinta años en torno a una tesis fundamental: “*El mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario*” (Santos, 1999).

Hace veinticuatro años se instaló el modelo neoliberal, tanto en el Estado como en gran parte de la academia Colombiana, en el marco de cuatro hechos históricos importantes. Los dos primeros hechos son de alcance internacional y los dos últimos son propios de nuestra reciente historia nacional. A saber: 1) La caída del muro de Berlín (noviembre 9 del 1989), 2) El “Consenso de Washington” (abril de 1990) de John Williamson, 3) La apertura económica implementada por el presidente César Gaviria Trujillo (CONPES 2494 de octubre 29 del 1990) y 4) La Asamblea Nacional Constituyente (febrero 5 de 1991) y la posterior Constitución (julio 4 de 1991). Sucesos conexos y casi simultáneos que coincidieron con la larga e histórica intervención norteamericana en Colombia y en la región.

Estos hechos, algunos de carácter económico y otros geopolíticos, son determinantes para la comprensión de las transformaciones (reformas) que vivió el Estado en Colombia y también, en mayor o menor medida, en el resto de América Latina. Pero, ¿qué relación tendría entonces la caída del muro de Berlín y el “Consenso de Washington” con la implementación del neoliberalismo en América Latina y Colombia? Toda, si se me permite. Veamos:

El primer hecho impactó tanto en los discursos comunistas prosoviéticos, como en los anticomunistas pronorteamericanos. Propiciando las necesarias transiciones hacia la democracia luego de décadas de dictaduras promovidas por Estados Unidos en la región a través de la Doctrina de Seguridad Nacional y la Escuela de las Américas en el marco de la Guerra Fría y, por ende, impuso la sensación promovida desde el establecimiento de la victoria inevitable del Capitalismo. El segundo aspecto, entonces, sentará las bases para la recolonización norteamericana desde una perspectiva unipolar con un Estados Unidos todopoderoso pero con necesidad de ampliar (conquistar) mercados en el marco de su naciente crisis de sobreproducción.

Por su parte, los dos hechos subsiguientes, tanto la apertura económica implementada por el presidente César Gaviria Trujillo como la Asamblea Nacional Constituyente y la posterior nueva Constitución sirvieron como oportunidad y mecanismo para la implementación de la *Austeridad fiscal*, las *Privatizaciones* y el *Libre mercado* (bienes, servicios y capitales), síntesis del decálogo del “Consenso de Washington” de la posguerra fría. Con relación a las medidas de Gaviria Trujillo, Luis Javier Orjuela Escobar sintetiza lo siguiente:

... dicho gobierno adoptó una serie de políticas de desregulación las cuales, a la par que intentaron aumentar la eficiencia de la administración pública y de la economía, tuvieron efectos excluyentes en cuestiones sociales. Entre estas políticas se cuentan: a) la

³ Que también es político, así se insista sobre la aparente asepsia quirúrgica de la neutralidad (apolítica) del conocimiento en Ciencia Política.

⁴ Qué también es económico, así se insista en la aparente autonomía del campo de *La Política* frente al de la Economía. (Sartori, 2006)

flexibilización del mercado de trabajo (ley 50 de 1990) la cual significó para los trabajadores, entre otras cosas, la reducción de beneficios y garantías laborales, la desaparición de los contratos a término indefinido y la parcial privatización del sistema de seguridad social, b) La reducción de los impuestos y barreras a las importaciones, y el establecimiento de una tributación regresiva, en la cual el impuesto al consumo ha reemplazado al impuesto a la renta como principal fuente de financiación de la actividad estatal (ley 49 de 1990). c) La privatización de empresas públicas en las áreas de puertos marítimos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y seguridad social (ley 1 de 1990 y decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992), la cual causó miles de despidos de empleados públicos; alrededor de 40.000 según el gobierno y más de 77.000 según Fenaltrase. (Orjuela, 1998, p. 4)

En ese orden de ideas, el paradigma económico en Colombia dio un giro de ciento ochenta grados. El país pasó de un modelo de sustitución de importaciones (impuesto desde la CEPAL), relativamente proteccionista que permitió de alguna forma estimular un embrionario mercado interno y una industria nacional; hacia un modelo basado en el predominio del capital extranjero (principalmente estadounidense) a través de inversión extranjera directa y endeudamiento externo, y un esquema seudoproductivo basado en la ventaja comparativa y competitiva en clave de libre mercado (impuesto por el FMI, el BM y BID).

Solo un rasgo comparten ambos modelos, antes y después del los años noventa, y es la carente o muy relativa soberanía nacional del país en la autodeterminación y aplicación del mismo. Por lo demás, esta transición significó un cambio estructural que en algunos países conllevó reformas macroeconómicas e institucionales, incluso, constitucionales como en Colombia. En materia comunicaciones el modelo de desarrollo impuso la liberalización de mercados de capitales e inversores en el sector, privatizaciones y una priorización del gasto en infraestructura tecnológica que sería explotada luego a través de concesión o venta por empresas privadas nacionales y extranjeras, en el marco de una organización industrial orientada al mercado y la convergencia tecnológica (digital). Así lo mencioné en el VIII Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura – ULLEPIC-:

En relación con el sector de las telecomunicaciones los procesos de neoliberalización de los Estados y su subsiguiente privatización durante los años noventa conllevó, según Wohlers (2009), a cinco fenómenos: aumento de competencia, nuevas estructuras de mercado, monopolios de telefonía fija, crecimiento de la banda ancha y convivencia pacífica de operadores de telecomunicaciones. La organización industrial que antes de los noventa se definía por red o servicio, de manera diferenciada y separada, ahora se empieza a fusionar generando hibridaciones industriales y combinaciones que adoptaron nuevos servicios y desplazaron a otros –en algunos casos sustituyeron. Esto ofrece a los usuarios no solo nuevos operadores (prestadores del servicio) sino una mayor o menor oferta según cada caso y unos precios, comparativamente hablando, en un principio aparentemente menores. Todo gracias, al parecer, a la convergencia tecnológica y la liberalización de los mercados de servicios y en especial de capitales. En general, estas nuevas estructuras de mercado – mercados “competitivos” más no “perfectos”– y las nuevas organizaciones industriales – hibridaciones “multired” y “multiservicio”– se dieron sobre redes tanto “antiguas” como “emergentes”. Las primeras se ofrecerán sobre “par de cobre” y las segundas sobre “redes móviles”, “banda ancha en la redes 3G” y “banda ancha en las redes locales de fibra óptica” (FTTH). Es clave decir que la liberalización del sector se hizo de manera paralela al proceso de privatización del mismo. Es decir, el proceso de desestatalización y

desnacionalización (privatización y venta) de las empresas públicas de telecomunicaciones favoreció, junto a la liberalización de los servicios y los capitales, las nuevas estructuras de mercado y las nuevas organizaciones industriales, estas últimas principalmente de capital extranjero. (Espinel, 2013, pp. 1202 - 1203)

En síntesis, la promesa neoliberal (liberalización y la privatización de los anteriores monopolios públicos) en materia de telecomunicaciones significó la ampliación de cobertura (oferta) en servicios de internet, telefonía celular y TV por suscripción, en lo cual no hay duda, pero también en un esquema tarifario engañoso, complicado y oneroso para los usuarios.

La aplicación de la arbitraria Austeridad fiscal⁵, la desnacionalización de los principales sectores económicos (privatización y venta de empresas) y la liberalización indiscriminada de los mercados ha desprotegido y expuesto la economía nacional. El balance estructural de la aplicación del modelo para Colombia no es el mejor, el resultado ha sido: profundización del déficit fiscal⁶, el aumento de la impagable deuda externa⁷, la descapitalización del Estado por vía de las privatizaciones y las pérdidas de rentas nacionales en sectores estratégicos, la quiebra del empresariado y los productores nacionales⁸ a manos de la competencia desleal y desigual de la apertura comercial y los Tratados de Libre Comercio⁹ que ha desindustrializado y convertido al país casi en un importador¹⁰.

En términos de comunicación mediática, para el año 2010, la aplicación de este modelo había logrado oligopolizar al sector alrededor de dos grandes grupos económicos nacionales (Grupo Santo Domingo y Ardila Lule) y dos transnacionales españolas (Grupo Planeta y Grupo Prisa). Cabe resaltar un ajuste significativo en el 2012, año en que la Casa Editorial El Tiempo (Medio tradicional de la familia Santos) cambio de manos. Pasó de manos de grupo español Planeta a ser propiedad del grupo financiero Luis Carlos Sarmiento Angulo (Semana.com 2012) sector

⁵ Arbitraria en tanto que, bajo el tecnicismo tecnocrático de la “priorización del gasto y la inversión”, la mayor cantidad de recursos se le transfirieron al pago del Servicio de la deuda y al mantenimiento de las Fuerzas Armadas, principales rubros del Presupuesto General de la Nación.

⁶ Ausencia de recursos (más gastos que ingresos) producto una “priorización del gasto y la inversión”, la pérdida de ingresos y rentas (utilidades por petróleo, empresas estatales e impuestos). El neoliberalismo impuso la teoría de que el Estado debe financiarse fundamentalmente con el recaudo de impuestos y ha desprotegido las finanzas públicas, evitando el ingreso de recursos propios que ha entregado al capital privado nacional y extranjero a cambio de una insignificante regalías (con respecto a la utilidad general del bien). Por ejemplo, el déficit fiscal en lo que va corrido del año (2015) es del [2,8 por ciento del PIB](#), producto del pago del abultado [servicio de la deuda a 2014](#) (US\$ 9.000 millones), el incremento del gasto público y la caída del petróleo. (Diario Portafolio.com, 2014 y 2015)

⁷ “El endeudamiento del Gobierno y de las empresas al exterior continúa aumentando, [al punto que ya superó los 100.000 millones de dólares](#). (...) Visto de otra manera, este monto equivale ya al 25,3 por ciento del PIB colombiano, nivel que no se veía en 10 años.” (Diario Portafolio.com, 2015)

⁸ Para finales de los años noventa, durante cuatro años seguidos, cerraron cerca de 20 mil empresas en Colombia. (El Tiempo.com, 1998)

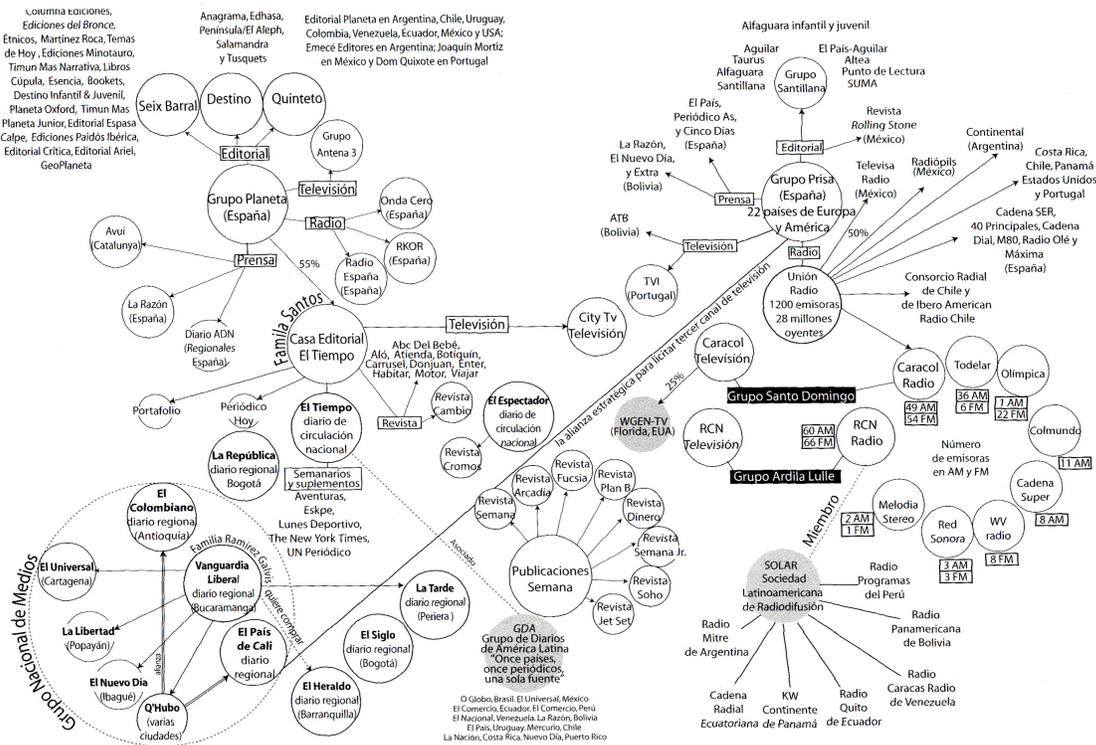
⁹ Grave déficit comercial para Colombia, el más grande de su historia. "Los mayores desfases en el intercambio comercial se registraron con China (5.398 millones de dólares), México (4.177 millones) y Estados Unidos (3.304 millones)." (El Tiempo.com, 2015) “Este jueves el DANE dio a conocer el desequilibrio en la balanza comercial colombiana más grande de la historia, que llegó a los US\$ 6.293 millones en 2014. El dato más alto registrado había sido el de 1998, con 2.900 millones de dólares.” (Dinero.com, 2015)

¹⁰ “Inadvertido, si se quiere, han pasado los números sobre importaciones y exportaciones de 2014, emitidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Mientras las importaciones el año pasado aumentaron 7,8% con respecto a 2013, las exportaciones cayeron de US\$58.824 millones a US\$54.795 millones (cifra provisional).” (Elespectador.com, 2015)

económico igualmente afecto al actual gobierno nacional y de raigambre económica en el sector bancario (financiero), bursátil y especulativo colombiano. (Ver Gráfica No. 1)

Gráfica No. 1 – Diagrama de los medios de comunicación en Colombia

Diagrama de los medios de comunicación en Colombia



Fuente y diseño: Fernández, O. (2010) *La fábrica del consentimiento Uribista*, p. 16

El diario La república.com, el miércoles 4 de Abril del 2012 (Ver Gráfica No.2), reseñaba así a los Conglomerados dueños de medios de comunicación en Colombia con relación a la Región:



Fuente y diseño: Diario La República.com, 2012

Finalmente, la CEPAL define así el nuevo rol del Estado y el sector público en materia de comunicaciones:

El nuevo rol protagónico del sector público en la industria TIC, a través del diseño e implementación de una política pública integral de masificación de la banda ancha, no significa la vuelta al pasado. En la actualidad, el poder de las fuerzas del mercado en el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones es indudable. Así, el rol del Estado se asume como un complemento que busca identificar las imperfecciones o fallas del mercado y propender por soluciones parciales a las mismas que favorezcan entornos competitivos, con adecuada redistribución de los efectos positivos del desarrollo tecnológico entre todos los agentes. (Guerra y Oviedo, 2011, p. 58)

2. Importancia económica, política y social de la comunicación para las naciones

Suelo señalar en escritos, cursos y conferencias que la importancia económica de la comunicación radica hoy no solo en que sea un negocio rentable (empresas mediáticas), sino que podría ser (como concepto social) un factor, que entre otros –soberanía, democracia, producción y trabajo–, puede aportar al desarrollo de un país, tal como lo enunciara en los años ochenta el pionero Informe Mc Bride.

Para comprender la importancia económica de la comunicación para las naciones debemos remitirnos inevitablemente, desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación (EPC), a las premisas básicas que sustentan su utilidad (en términos del valor económico en el capitalismo), ya sea comprendida ésta como información, tecnología, conocimiento y/o cultura. En otras palabras, *“Partiendo de la premisa de que la economía es a la política lo que las matemáticas son a la física (la economía es un fundamento clave en la comprensión de la política y las políticas públicas de comunicación), es importante definir el horizonte de comprensión económico y el modelo en el cual se circunscribe el sistema de mediación comunicativo contemporáneo [en el marco del] capitalismo (neoliberal) en su fase monopolística financiera imperial.”* (Espinel, 2013, pp. 1195)

Desde el paradigma que se le mire¹¹ son tres las premisas básicas que hacen de la comunicación un aspecto importante para la economía y el desarrollo, a saber: 1) la comunicación como un medio para generación de valor a través de la gestión, producción y comercialización de conocimientos e información, entretenimiento, tecnologías e instrumentos mecánicos y electrónicos; 2) como un factor que puede cualificar el capital humano y la fuerza del trabajo físico o intelectual a través de la educación y/o 3) como una plataforma para la producción y reproducción del capital, las finanzas y negocios bursátiles. En otras palabras, la producción y consumo de bienes tangibles o intangibles en el capitalismo requieren, y siempre lo han requerido, de la comunicación en todas sus formas. En términos de crecimiento y generación de riqueza (la importante para el desarrollo en términos de distribución de la misma), las dos primeras formas son esenciales; la tercera, en una etapa monopolística financiera, al ser especulativa y parasitaria no suele aportar mucho al conjunto de la sociedad. En particular en

¹¹ Economía Informacional (Castells, 1999); Capitalismo Cognitivo (Sierra, 2005) y/o Comunicación para el desarrollo (Mc Bride, 1980 : FAO, 2010)

América Latina donde se deben desarrollar de manera soberana y autónoma las fuerzas productivas para generar riqueza y una producción transformada con valor agregado.

La centralidad actual que cobra la comunicación en las economías nacionales radica en que ésta dinamiza procesos de producción de tangibles (manufactura e industria tecnológica) e intangibles (cultura, información y/o entretenimiento) de alto valor económico y social en el marco de la globalización de mercados y la extensión de las Tecnologías de la Información y Comunicación modernas -TIC- en los que convergen y se potencializan. Por ejemplo:

... la humanidad viene gastando en comunicaciones y telecomunicaciones, hardware y software incluidos, hasta el 13% anual de la riqueza que produce, del PIB del mundo, el cual fue en 2009 de 69.808 millardos de dólares según el FMI, o de 72.302 millardos según el Banco Mundial. El 13% de 70 mil millardos (en cifras redondas) son 9.100 millardos de dólares, unas veinte veces el presupuesto anual de Francia: esta dimensión adquiere hoy el universo de las comunicaciones que nos rodea por todos lados, y la casi totalidad de esa descomunal riqueza capaz de generar más riquezas que ninguna otra fue trasferida al sector privado en poco más de una década. (Fuentes, 2012, p. 11)

En términos de crecimiento económico, datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones – UIT- indican que “...los ingresos mundiales generados por los servicios de telecomunicaciones llegaron a los 1,5 billones de USD en 2010, lo que corresponde al 2,4% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Ese mismo año las inversiones (medidas en gastos de capital) en telecomunicaciones ascendieron a más de 241.000 millones de USD, o a un 2% estimado de la formación bruta de capital fijo total en el mundo.” (2012) Aunque marginal frente a sectores tradicionales de la economía como la industria de bienes y servicios, la agricultura y la industria armamentística, puede llegar a ser representativo en términos de su participación (implicación) en todos los sectores como un factor de producción.

Ahora bien, aún está por precisarse bien el aporte directo del crecimiento económico en materia de economía comunicacional a la distribución de la riqueza (Coeficiente de Gine), entre otras, porque la mayoría de los estudios técnicos se centran en el impacto de las TIC estrictamente sobre el crecimiento económico (Hardy, 1980 : Roeller y Waverman, 2001 : Waverman, Meschi y Fuss, 2005) y no en su impacto en la desigualdad económica. Estos estudios se enfocan principalmente en materia de inversión en infraestructura de telecomunicaciones (Redes, cableado y banda ancha, torres, servicios satelitales, etc.) y en la producción y el consumo de TIC (teléfonos móviles, computadores, tabletas digitales, etc.).

No obstante, la producción y uso de bienes y servicios relacionados con las TIC proveen al conjunto de la economía (PIB) y, por ende, a las finanzas públicas de los Estados los recursos complementarios para el diseño y ejecución de políticas públicas de comunicación, educación y cultura. Por ejemplo, según el más reciente *Reporte de industria TIC* emitido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en Colombia “...el aporte de los servicios de correo y telecomunicaciones al crecimiento del PIB desde el primer trimestre del año 2013 hasta el primer trimestre del año 2014 ha sido de 0,1%, -0,8%, 2%, 1,4% y 2,3% para el año completo”. (CRC, 2014, p. 6)

Desde una mirada sociológica y politológica (Espinel 2011), en el pasado VIII Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura – ULLEPIC precisé las siguientes premisas generales en relación la importancia política y social de la comunicación para las naciones:

1. Todo acto social es comunicativo, por ende, todo acto comunicativo es en esencia un acto político.
2. La comunicación de todo tipo (interpersonal o mediática, *Mass media*) siempre ha vehiculizado, y potenciado las relaciones de poder económico y político e incidido en las contradicciones sociales de todo tipo, a saber: lucha de clases, reivindicaciones de género, igualdad de raza, anti colonialismo y anti neocolonialismo, etc.
3. La articulación entre comunicación y política (poder), se produce en dos escenarios (Thompson, 1998). En el ámbito político del Estado y en el ámbito de social de los medios de información y comunicación. “*La comunicación es siempre, sin duda, una cierta manera de actuar (influir) sobre el otro o lo otros*” (Espinel, citando a Foucault, 2011, 53)
4. La comunicación se ubica en el campo de interacción del poder simbólico, el cual posibilita la “(...) *capacidad de intervenir en el transcurso de los acontecimientos, para influir en las acciones de los otros ‘sujetos’ y crear acontecimientos reales a través de los medios de producción y transmisión de las formas simbólicas ‘información’*” (Thompson, 1998, p. 34).
5. Las relaciones de poder político y económico son desequilibradas por una desigual distribución de recursos materiales, de saberes e información.
6. La persuasión política pasa hoy por un tecnificado conjunto de lenguajes mediáticos y tecnologías de la información, que nos dicen en qué y cómo pensar.
7. No hay democracia política sin democracia económica y comunicativa. (Políticas públicas que garanticen el acceso a comunicación de masas)

Estas premisas son las que, además de determinar la importancia política y social de la comunicación, obliga al Estado a asumir la responsabilidad directa de garantizar servicios y cobertura universal en materia de radio, televisión y redes de información, evitando la intermediación empresarial y financiera en este sector (Hernández y Reina, 2010). Responsabilidad que en materia de políticas públicas exige superar (abolir) prácticas neoliberales e institucionalistas, donde prima una “ficción participativa” (Foucault, 2005; Espinel, 2011).

3. Convergencia Digital, Ley TIC y el Plan VIVE Digital

La Convergencia Tecnológica Digital, como lo señala Marcos Dantas es “... *el proceso económico, político y cultural que está configurando un nuevo régimen de información y comunicación, bajo un modelo de negocio, reglas legales y prácticas sociales, en un conjunto de cadenas productivas de una industria cultural soportada en medios de comunicación electrónicos (digitales)*” (2010, p. 44).

Como fenómeno económico la convergencia aprovecha la integración tecnológica (voz, imagen, sonido, internet y otros servicios) y con ella maximiza la tasa de ganancia del capital a través de la generación de una cadena productiva compuesta por una industria de equipamientos (dispositivos tecnológicos o terminales) y sistemas (contenidos o software) que produce,

programa, empaqueta (calidades y cantidades del producto según intereses y necesidades del mercado, el consumidor y las plataformas tecnológicas), transporta (operadores de servicio y distribución) y recibe o entrega al usuario final. Es decir, los cambios tecnológicos que permiten integrar voz, imagen, sonido, internet y otros servicios facilitan el mercado de bienes, servicios y capitales de comunicación, en tanto genera dinámicas de innovación y actualización permanente que obliga al usuario a la renovación permanente de equipos (obsolescencia programada) y al consumo de paquetes de datos para el aprovechamiento de los terminales, propiciando espirales crecientes de consumo que maximizan la inversión, la producción y por ende las ganancias de los operadores e industrias tecnológicas. Hoy día la convergencia tecnológica (digital) se ha caracterizado por una concentración mediática monopólica a partir de formas de integración (horizontal o vertical) que garantizan el dominio y expansión de los mercados (Dantas, 2010).

Como fenómeno político y cultural, la convergencia ha facilitado la interacción social mediática y la comunicación entre personas y grupos humanos de distintas zonas geográficas, articulando procesos culturales, de socialización e, incluso, dinámicas políticas hegemónicas y contra hegemónicas en tiempo real y con características particulares que conllevan, en algunos casos, a nuevas formas de relacionamiento y acción. Sin querer reemplazar el único, indudable y efectivo poder social y político de la co-presencialidad (cara a cara) y la movilización pacífica en las calles¹², la comunicación mediada por las TIC han significado un campo nuevo de estudio para politólogos, comunicólogos, sicólogos, antropólogos y sociólogos, en la medida en que ha impactado en la conducta de las personas y potenciado (complementado) procesos políticos.

En ese orden de ideas y teniendo como telón de fondo el fenómeno antes descrito, surge en Colombia la Ley TIC (Ley 1341 de 2009) como respuesta, principalmente, al cambio del entorno económico alrededor de la comunicación y como base rectora para la definición y construcción de políticas públicas para la convergencia digital (Artículo 1.- Ley 1341/09). Entorno económico determinado, como lo mencionábamos al inicio y como lo consagra los referentes internacionales de política pública, por un modelo neoliberal y de libre mercado.

Tal como lo señala la CEPAL en la Serie Estudios y perspectivas - Colombia - N° 22 titulada “De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09)”, para el 2007 existían tres enfoques de política y regulación sectorial que predominaban en los tres mercados de telecomunicaciones más grandes del mundo. Estos son: “... *en primera instancia, el enfoque de desregulación en los Estados Unidos. Por otro lado, identifican el enfoque intervencionista, motivado por una fuerte política industrial, típica de los mercados asiáticos, en donde sobresalen Japón y Corea del Sur. Así mismo, definen un enfoque intermedio, prevaleciente en la Unión Europea, con fundamento en la intervención regulatoria justificada por el análisis económico y de competencia de los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones.*” (Huigen y Cave, 2008, citado por Guerra y Oviedo, 2011, p. 13)

Estos tres enfoques, entonces, se integrarán (fundirán) en los planteamiento de dos escenarios internacionales esenciales y de los cuales, posteriormente, se expedirán la directrices y

¹² Entiéndase esta afirmación como una respuesta a las tendencias “ciberoptimistas” que sobredimensionan el poder de las TIC en los procesos políticos de resistencia civil (por ejemplo, la primavera árabe y/o la MANE en Colombia) y que los interpretan como procesos generados exclusivamente en y desde las redes sociales, otorgándole mayor valor del que éstos tienen y desconociendo (en algunos casos despreciando) los procesos clásicos de organización, educación y movilización que tienen las sociedades.

lineamientos que deberán acatar en especial los países del tercer mundo. En el caso colombiano éstas se materializarán en la Ley TIC (Ley 1341 de 2009) aprobada por la gran bancada Uribista en el Congreso y que se pondrá en marcha con el mismo rigor en el gobierno de Juan Manuel Santos a través del Plan Vive Digital.

Esta instancias internacionales serían: la Organización Mundial del Comercio –OMC– especialmente en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios – AGCS (GATS por sus iniciales en inglés) y en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), órgano de las Naciones Unidas para la coordinación internacional de gobiernos y sector privado en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones. La primera aportará el conjunto de principios fundamentales que dan soporte al sistema multilateral de comercio de servicios y la segunda los postulados de la “Sociedad de la información” en materia de políticas públicas consagrados en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, realizada en Ginebra en 2003 y en Túnez en 2005.

A partir de los compromisos internacionales derivados del Anexo de Telecomunicaciones del GATS, “...ratificado en Colombia por la Ley 170 de 1994, así como del Documento de Referencia, avalado por la Ley 671 de 2001...” (Guerra y Oviedo, 2011, p. 18) y posteriormente compendiados en la Ley 1341 se le exigió al país propiciar un entorno favorable para los inversionistas extranjeros en el sector.

La Ley de TIC de Colombia (L1341/09), representa el sumario de lo exigido internacionalmente en materia de comunicaciones, incluso constituye también en una de las primeras adecuaciones normativas e institucionales, exigidas por el Tratado de Libre Comercio de Colombia con Estados Unidos, en particular lo establecido en el capítulo catorce (que definía: i) acceso y uso de servicios públicos de telecomunicaciones; ii) obligaciones de los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones; iii) redes y servicios públicos de telecomunicaciones; y iv) servicios de información.) Esta ley entonces enfatiza los siguientes principios de política:

1. Prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
2. Libre competencia.
3. Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos.
4. Protección de los derechos de los usuarios.
5. Promoción de la Inversión.
6. Neutralidad Tecnológica (Artículo 2 Ley 1341/09)
7. El derecho a la comunicación, información y educación y los servicios básicos de las TIC.
8. Masificación del gobierno en línea.

Los principios de la Ley TIC, articulados a sus distintas normas reglamentarias y operacionalizadas en los fundamentos del Plan Vive Digital, inscriben a Colombia en el enfoque que Guerra y Oviedo (2011) denominan el modelo europeo es decir, un modelo de “*intervención regulatoria justificada por el análisis económico y de competencia de los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones*” (p. 13) Es decir, la acción o intervención del Estado (políticas públicas) de manera intermitente en función del sector privado. La única diferencia sustancial es que el caso colombiano, a diferencia de Europa, es que carece de un sector privado nacional y de autodeterminación de las decisiones.

Al compas de estos eventos la proyección de política pública de largo plazo, denominada Visión 2019 (DNP, 2005) del gobierno Uribe Vélez planteó los principios orientadores, en relación con el rol del Estado antes mencionado:

Primero, se consideró indispensable definir el nuevo rol del Estado, de un Estado empresario y proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, mediante la extinta Telecom (proveedor histórico de servicios de telecomunicaciones en Colombia, propiedad del Gobierno colombiano hasta 2006, fecha en la que se produjo una capitalización (Compra) por parte de Telefónica Internacional y actualmente se desempeña en el mercado como una empresa mixta de mayoría accionaria privada), hacia un Estado caracterizado por la definición de una agenda de política y regulación sectorial independiente de los intereses remanentes del Estado en algunas empresas...

Segundo, la estructura institucional debía garantizar una gestión eficiente, especializada y libre de incentivos políticos del recurso escaso por excelencia del sector de telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico. (Guerra y Oviedo, 2011, p. 19)

Bajo estos dos principios y el nuevo marco regulatorio se crea el nuevo Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación –MINTIC. Aun cuando en el período 2002-2006 se venía ejecutando la política denominada Compartel, el plan de Agenda de Conectividad y el programa de Computadores para Educar, era necesario, en función de este enfoque de política infocomunicacional, profundizar el modelo económico neoliberal a través de una institucionalidad acorde al fenómeno de la convergencia digital y los mercados en TIC.

En palabras de Guerra y Oviedo (2011), “... resultaba urgente pasar a un esquema donde el Ministerio dejara de ser el encargado del impulso de la oferta de servicios (Estado empresario), y se convirtiera en facilitador de la apropiación de las TIC, con una fuerte participación del sector privado colombiano.” (p. 20) Esquema institucional que enfocara los esfuerzos y recursos económicos del Estado en pro “...del desarrollo de la demanda de TIC; fortalecer la capacidad de política y regulación del Estado en materia de TIC, para garantizar la competencia con base en un esquema de redes y mercados; y establecer una política de espectro radioeléctrico que garantizara la seguridad jurídica y fuera concomitante con el mercado énfasis en el desarrollo de redes y servicios inalámbricos que ha tenido el desarrollo tecnológico sectorial.” (Guerra y Oviedo, 2001, p. 20)

La urgencia obedecía a que el marco normativo pre-existente (Artículo 75 CPC, la Ley 72 de 1989, el Decreto Ley 1900 de 1990 y Ley 80 de 1993, entre otros.) impedía la consolidación del modelo de convergencia tecnológica neoliberal y se avecinaba la entrada en vigencia de acuerdos comerciales como el TCL con Estados Unidos y Europa. Es por eso que desde esta lógica neoliberal la normatividad y las instituciones fueron objeto de exhaustivas revisiones y recomendaciones de política producto de tres consultorías realizadas desde finales de 2005. La primera, en el marco de las negociaciones y aprobación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, a cargo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés: United States Agency for International Development - USAID); la segunda, en 2007 a cargo de la Telecommunications Management Group –TMG- y en el 2007 repite nuevamente USAID.

Estas consultorías centraron su atención en el régimen de asignación del espectro y las políticas relacionadas con éste; el fortalecimiento institucional y regulatorio de las telecomunicaciones; una revisión integral de la gestión del espectro y la actualización de la atribución de espectro radioeléctrico y de la política de administración de frecuencia. Lo que significa que el interés extranjero expresado a través de estas organizaciones estaba centrado en el acceso privado del espectro y la frecuencia para favorecer la inversión privada (privatización de un bien público) y generación de regalías por su utilización. El carácter transnacional de las TIC erosionan el modelo nacional de gestión ya que la globalización de las radiocomunicaciones no reconoce fronteras geográficas. Esto exige una mayor intervención estatal en el sector.

Esta afirmación se ratifica en lo dispuesto en los artículos 10 y 15 de la Ley 1341 de 2009 donde se garantiza “...*minimizar los trámites para acceder a la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, eliminando los procedimientos establecidos en el régimen anterior, para, en su lugar, establecer una habilitación general. Siendo esto así, y bajo el postulado de que el Estado conserva la titularidad de dicha actividad, todos aquellos interesados en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones deberán pagar la respectiva contraprestación periódica a favor del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de la que habla el artículo 36 de la ley en comento.*” (p. 43)

Es claro que el modelo privilegia la privatización del sector y la acción gubernamental de “intervención regulatoria justificada”. ¿pero quién y cómo regula y recauda regalías?. El factor de regulación quedó a cargo de la Agencia Nacional del Espectro (Art. 25, Ley 1341/2009) y el de recaudar y asignar los recursos propios de la regalías sería el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Art. 36, Ley 1341/2009) Así pues, a partir de esta institucionalidad se configura el modelo de “intervención regulatoria justificada”.

Dos años después de proclamada la Ley TIC, en mayo del 2011, el Ministro de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Diego Molano Vega, presentó la versión final del Plan Vive Digital 2010-2014. Este plan fue presentado como “...*una de las principales estrategias del gobierno en su plan de desarrollo “Hacia la prosperidad democrática: visión 2010-2014”; basado en el crecimiento económico, la productividad y la competitividad en el marco de las cinco “locomotoras para el desarrollo” (vivienda, infraestructura, gran minería, agronegocios e innovación tecnológica). Ejes propuestos por Santos desde la campaña electoral y que buscaban evidentemente profundizar las políticas implantadas por su antecesor, el ex presidente Álvaro Uribe Vélez, denominadas por este último –también de manera metafórica– como los tres “huevitos” (seguridad democrática, confianza inversionista y política social asistencialista).*” (Espinel, 2013, pp. 1190)

Vive Digital (Información + comunicación + tecnología = mayor empleo + reducción de la pobreza). (Espinel, 2013, pp. 1193) es el plan de tecnología ejecutado durante los primeros cuatro años del Gobierno Santos y con el que el presidente aspiraba “... *que el país de un gran salto tecnológico mediante la masificación de internet y el desarrollo del ecosistema digital nacional.*” (MINTIC, 2012). Por otro lado, según el ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) en el documento Vivo del Plan Versión 1.0, el propósito principal del Plan Vive Digital es “... *impulsar la masificación del uso de internet para dar un salto hacia la prosperidad democrática. Creemos que a través de la masificación del uso de internet, de la apropiación de tecnología y de la creación de empleos tic directos e indirectos, lograremos*

reducir el desempleo, reducir la pobreza, aumentar la competitividad del país y dar un salto hacia la prosperidad democrática” (MINTIC, 2011, p. 20). El plan promovía cinco principios básicos:

1. “El mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario” (Santos, 1999).
2. Incentivar de forma integral la oferta y la demanda de servicios digitales para alcanzar una masa crítica.
3. Reducir barreras normativas e impositivas para facilitar el despliegue de infraestructura y oferta de servicios de telecomunicaciones.
4. Priorizar los recursos del Estado en inversiones de capital.
5. El Gobierno va a dar ejemplo en materia de gobierno en línea.

Principios con los que se quiso cumplir los siguientes objetivos:

1. Cuadruplicar el número de conexiones a internet.
2. Triplicar el número de municipios conectados a la autopista de la información a través de redes de fibra óptica.
3. Alcanzar 50% de hogares y MIPYMES conectados a Internet..

A continuación algunos indicadores que dan cuenta de los avances relativos del plan, sobre todo en infraestructura. (Ver Tabla No. 1) El impacto del plan en la erradicación de la pobreza aún no se ha logrado evidenciar. En especial porque las cifras de desempleo, pobreza y miseria continúan siendo críticas.

Tabla No.1 Indicadores de interés en términos de Convergencia Tecnológica [Digital] en Colombia

Variable	Descripción
Banda ancha y PIB	<ul style="list-style-type: none"> • “...la tasa de penetración de banda ancha promedio en Colombia es inferior al promedio de América Latina.” (ONU, CEPAL, CIDOB, UE, 2012, p. 8)
Brecha en acceso a Banda ancha 2010	<ul style="list-style-type: none"> • “... el porcentaje de los hogares que podrían adquirir el servicio de banda ancha fija y no lo hacen es significativo. Si se excluyen los países con cobertura baja de telefonía fija (Bolivia y Perú), la brecha de demanda oscila entre 88% para el Ecuador y 38% para Chile. De manera similar, si se exceptúan los países con baja cobertura en telefonía móvil (Bolivia y México), la brecha continúa siendo significativa, entre el 92% en Costa Rica y 46,7% en Colombia.” (ONU, CEPAL, CIDOB, ECLAC, UE, 2012, p. 22)
Número aproximado de computadores	<ul style="list-style-type: none"> • “En el sector público, el productivo (industria manufacturera, comercio, servicios y microestablecimientos), el educativo (educación formal regular y educación superior) y en el residencial, el total de computadoras es alrededor de 1.766.000, de las cuales 1.649.000 están en uso y el 44,7% de ellas están conectadas a Internet.” (Heshusius, 2009, p. 145)
Teletrabajo	<ul style="list-style-type: none"> • En Colombia “...más del 10% de la población ocupada realiza sus actividades laborales en su vivienda. Gracias a la información adicional derivada de la GEIH, se puede ver un comportamiento muy interesante sobre el trabajo a domicilio, el índice general de trabajo a domicilio es de 10.6%” (ONU, CEPAL, @LIS2, ECLAC, UE, 2012, p. 24) • “Cabe anotar que aunque Colombia mantiene una definición de informalidad basada en el tamaño de la empresa, múltiples estudios han logrado demostrar la

sintonía de los indicadores de informalidad oficiales con aquellos que miden la informalidad con base en el acceso de los trabajadores a la seguridad social, sus ingresos y el nivel de productividad de las firmas. En este sentido, Colombia ha avanzado en la caracterización a nivel de informalidad del trabajo desde la vivienda, confirmando lo que la literatura ha identificado como una de las características del trabajo a domicilio, esto es, su relación con procesos de baja productividad, de bajos ingresos y de falta de garantías para sus trabajadores.” (ONU, CEPAL, @LIS2, ECLAC, UE, 2012, p. 25)

Diseño y fuente: Espinel, 2013, pp. 1193

Independientemente de los avances o estancamiento en materia de infraestructura y erradicación de la pobreza a partir de la promoción de las TIC, la inversión estatal en el sector ha aumentado (Ver Gráfica 3). Por ejemplo, durante el periodo 2010-2014 se destinaron recursos por \$7,7 billones al tema de comunicaciones y en 2014 la asignación total fue de \$1,9 billones de los cuales \$1,4 billones se destinaron especialmente al apoyo de la infraestructura de la TIC, siendo la inversión la destinación privilegiada con 1.048 miles de millones de pesos en el periodo 2011-2014. (PGN-MIN. HACIENDA, 2015).

Inversión que el modelo destina a infraestructura que posteriormente sería usufrutuado por otro, principalmente extranjero, a cambio de un retorno de insignificantes regalías (con respecto a las utilidades generadas por el negocio TIC) y algunas tabletas electrónicas con que los operadores intentas contribuir al cierre de la brecha tecnológica en sectores populares y de bajos recursos. Valiosas pero insignificantes. (Ver Gráfica No. 4)

Gráfica No. 3 - Evolución del gasto promedio en periodos de gobierno



Fuente y diseño: MinHacienda, 2014

Gráfica No. 4 – Resultados de primera subasta de 4G

Resultados subasta de 4G					
Empresa	Bloque adjudicado	Valor TOTAL COP \$ 770.530.882.800	Obligación de tabletas 556.374	Cobertura en Cabeceras Municipales	Migración
	Banda 2.500 MHz Bloque abierto de 30MHz	COP \$ 119.995.866.000	309.630	660	Armada Nacional
	Banda 2.500 MHz Bloque abierto de 30MHz y reservado de 40MHz	COP \$ 71.856.366.000 COP \$ 77.565.288.000	30.000	57	
	Banda AWS Bloque Reservado	COP \$ 107.464.140.000	30.000	57	
	Banda AWS Bloque abierto	COP \$ 195.749.940.000	67.426	144	Policía Nacional
	Banda AWS Bloque abierto	COP \$ 197.899.222.800	119.317	255	
	Sin asignación				

La migración de la red del Comando General de las Fuerzas Militares la realizan entre todos los asignatarios

Fuente y diseño: MINTIC, 2013

4. Entre el optimismo y la incertidumbre: Comunicación comunitaria y medios alternativos

Para el año 2007 y 2008 respectivamente, después de un largo proceso de construcción de política de 4 años (con la participación y liderazgo de algunos sectores de la ciudadanía, la academia y la administración distrital), el Concejo de Bogotá aprobó tanto los lineamientos (Acuerdo Distrital no. 292 de 2007), como la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria -PPDCC- (Decreto 149 de 2008 y Decreto 150 de 2008). A continuación se abordarán algunos de los elementos constitutivos y esenciales de la PPDCC para el periodo del 2003 al 2009, que se relacionan con la reflexión de la articulación comunicación y desarrollo de la que es propósito esta ponencia.

Este apartado retoma lo descrito, analizado y concluido en la investigación realizada en el año 2011 titulada *Entre el optimismo y la incertidumbre. Estudio sobre la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria PPDCC (2003-2009)*, en particular lo consignado en sus capítulos 2 y 4. Libro producto del trabajo investigativo y de campo, en el marco de la tesis de la maestría de Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.¹³

En el marco de la discusión y reflexión sobre la relación entre la comunicación y el desarrollo, en el marco del campo disciplinar de la Ciencia Política y las políticas públicas, la Comunicación

¹³ “Esta investigación centró esfuerzos en superar la dimensión descriptiva, desplegando factores de análisis que expliquen ¿por qué se percibe un estancamiento en el desarrollo de la PPDCC (2003-2009)?, sobre todo cuando dicha política pública fue construida de forma relativamente democrática y hoy cuenta con una institucionalidad, unos principios rectores, recursos y un conjunto de líneas de acción en plena implementación.” (Espinel, 2011, p. 135)

comunitaria¹⁴ cobra un papel fundamental a la hora de hablar de Democracia. Entre otras, porque representa el escenario social donde se pone a prueba el derecho a informar e informarse de manera diversa y plural. Máxime cuando *“Colombia está sumergida hoy en un contexto global, nacional y local muy delicado. Por un lado, presenciamos el ascenso y consolidación de los monopolios informativos (comunicativos) nacionales y extranjeros, y por otro, somos testigos de la tozuda, creativa y emprendedora insistencia de muchos sectores sociales por hacerse escuchar desde los rincones más recónditos de sus barrios y veredas.”* (Espinel, 2011, p. 28)

Esto significa que en nuestro país se hacen evidentes dos situaciones. Por un lado, la penetración de grandes capitales (nacionales y extranjeros) en la esfera pública mediática y por otro, el deseo e interés que tiene la población de acceder al mundo de lo comunicacional y lo mediático para hacer circular mensajes distintos a los que hoy se presentan y se configuran en los grandes medios y las empresas periodísticas. En términos de opinión pública, lo que está en juego es el delicado equilibrio de poderes, de la siempre frágil y desigual democracia colombiana. La opinión pública está en juego y el campo de contienda política es la comunicación. (Espinel, 2011, p. 28)

En relación con dicho contexto se hacen evidentes dos situaciones. *“Por un lado, la penetración de grandes capitales (nacionales y extranjeros) en la esfera pública mediática y por otro, el deseo e interés que tiene la población de acceder al mundo de lo comunicacional y lo mediático para hacer circular mensajes distintos a los que hoy se presentan y se configuran en los grandes medios y las empresas periodísticas.”* (Espinel, 2011, p. 28) Situación que convierte a la opinión pública en un campo de contienda y resistencia.

En síntesis, un escenario tan desigual *“...afecta los derechos, necesidades e intereses democráticos de los ciudadanos en el flujo y difusión de información diversificada y plural, limitando con ello la acción política y reduciendo el acceso real a espacios alternativos de comunicación y participación.”* (Espinel, 2011, p. 29)

En virtud de lo anterior, y como se mencionó al inicio del apartado, aun cuando las políticas públicas de comunicación (comunitaria), y pese a múltiples esfuerzos, no hayan sido incorporadas o implementadas de manera generalizada en las agendas públicas de nuestro país, desde el 2003 se vienen explorando e implementando las mismas en Bogotá, con la participación y liderazgo de algunos sectores de la ciudadanía, la academia y la administración distrital. La participación y las discusiones se suscitaron a tal punto, que para el año 2007 y después de un largo proceso de construcción de política, el Concejo aprobó:

- Acuerdo Distrital no. 292 de 2007 “Por medio del cual se establecen lineamientos de política pública en materia de comunicación comunitaria en Bogotá, se ordena implementar acciones de fortalecimiento de la misma y se dictan otras disposiciones”

¹⁴ ¿Por qué comunicación comunitaria? ¿por qué hablar de comunicación comunitaria y no alternativa, popular, local, medios no masivos, ciudadana o de barrio, en la política pública? Son dos las razones identificadas, una de carácter histórico y otra de índole sociopolítica.

Y posteriormente, la alcaldía emitió:

- Decreto 149 de 2008 “Por el cual se establece la conformación de la Mesa de Trabajo de la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria”
- Decreto 150 de 2008 “Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria”.

Las políticas públicas de comunicación comunitaria presuponen, en este contexto e incluso dentro del accionar de las últimas administraciones distritales, unos principios, valores y objetivos que, al menos en teoría, prometen fortalecer la democracia desde el ámbito de la equidad comunicativa, la participación ciudadana y el desarrollo social (Informe Mc Bride, UNESCO, 1980).

Dicho en otras palabras, las políticas de comunicación comprenden “...*la integración de objetivos para la organización de medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención distintos, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general del desarrollo de los estados y la gestión social de las comunidades. Es decir, las políticas públicas en comunicación conciernen al mundo de lo estatal y del ciudadano, a los espacios de participación y conflicto social, y las relaciones de poder materializadas en una desigual distribución de los recursos materiales, de saberes e información*”. (Sierra, citado por Espinel, 2011, p. 47)

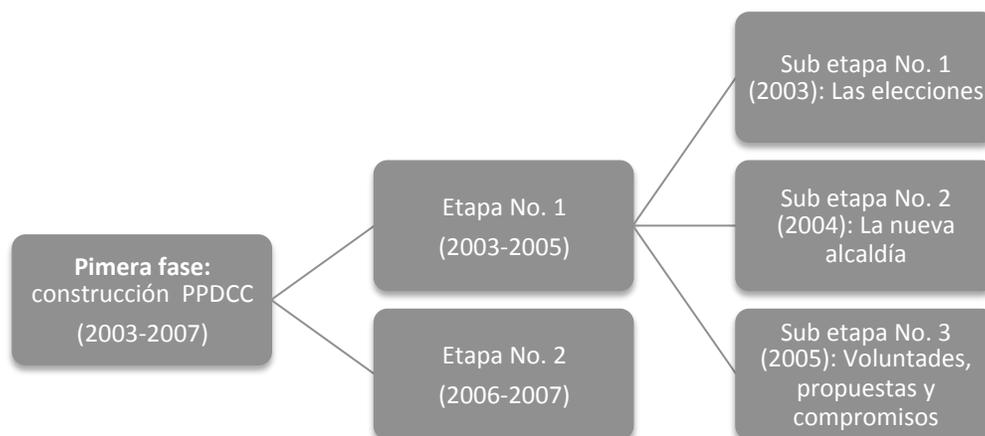
En síntesis, este concepto se relaciona estrechamente, entre otras cosas, con las posibilidades que el Estado otorga o no a la ciudadanía para el acceso a la información y a un flujo de información diversificada y plural. En este caso, la PPDCC surge de un escenario social e histórico que se canaliza a través de procesos de agendamiento electoral (acuerdos) que son consagrados posteriormente en los Planes de Desarrollo Distrital del alcalde Luis Eduardo Garzón y Samuel Moreno Rojas.

En cuanto a los actores de la PPDCC, en relación a los planes de desarrollo y la política, hay que señalar que los públicos no fueron definidos de manera clara. Tres censos (diagnostico) esbozan el sector de medios comunitarios en Bogotá (2005, 2007, 2008). En definitiva, se encuentran diferentes cálculos. No hay una cifra exacta y única del número total de medios comunitarios. Algunos consideran que en Bogotá existen entre ciento trece (113) (EnREdate, 2005) y setenta y un (71) medios (APS Estrategia & Investigación Ltda., 2007), mientras otros identifican 178 (SDCRD, 2008) procesos de comunicación comunitarios en total.

Es difícil aún cuantificar y ubicar con exactitud a todos los medios comunitarios. Según expertos, esto se debe a la fragilidad y falta de continuidad que se ve en estos ejercicios comunicativos ciudadanos. Además, porque muchos de estos sectores sociales no desean ser cuantificados e identificados principalmente por criterios de tipo político.

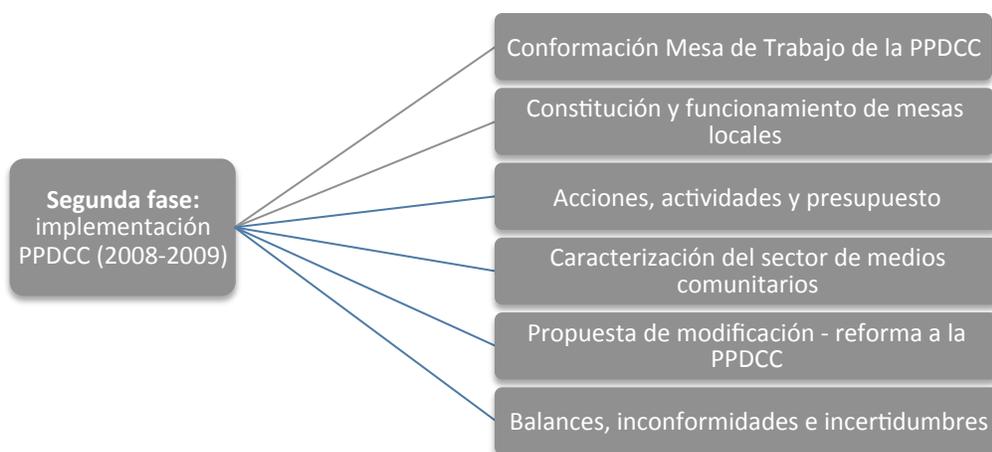
La PPDCC vista como proceso comprende dos fases, una de Construcción PPDCC (2003-2007) (Gráfico 1) y otra Implementación PPDCC (2008-2009) (Gráfico 2)

Gráfica No. 5 - Primera fase: construcción PPDCC (2003-2007)



Diseño y fuente: Espinel, 2011, p. 137

Gráfica No. 6 - Segunda fase: Implementación PPDCC (2008- 2009)



Diseño y fuente: Espinel, 2011, p. 137

En cuento los aciertos y desaciertos del proceso la PPDCC es positiva por las siguientes razones:

- a. Reabre y posiciona el debate de la comunicación en función del desarrollo social.
- b. Reconoce que la comunicación y el flujo de información plural y diversificada es importante para la democracia.
- c. Legaliza la función social de la comunicación comunitaria.
- d. Dota de reglas y posibilidades a los comunicadores comunitarios para el desarrollo de actividades.
- e. Provee del conocimiento del entorno sociopolítico y del ejercicio del poder para el acceso a información pública o de interés común.
- f. Monitorea el espectro público: posibilidades de control social y veedurías ciudadanas.
- g. Forma plataformas de diálogo y debates: medios de comunicación alternativos o no masivos (Voces alternativas).
- h. Genera posibilidades de comunicación para los grupos minoritarios.

- i. Gestiona el acceso de los grupos minoritarios a medios de comunicación.
- j. Posibilita alternativas diversas de recepción de medios.
- k. Así sea de manera consultiva, permite acceder a espacios para opinar sobre la toma de decisiones, definición de planes y políticas públicas del sector en la comunicación pública.

No obstante lo anterior, durante el periodo investigado (2003-2009) la PPDCC mostraba indicios de estancamiento (Ver carta Mesa Distrital, 2013). Situación que generaba incertidumbre e inconformidad entre el sector de medios comunitarios participante. La inconformidad entonces se da por el incumplimiento de la administración a las promesas y expectativas generadas en la fase de construcción, y el estancamiento fue producto de:

...la tensión aún irresuelta (divorcio de intereses) entre los factores (intereses) sociopolíticos e institucionales que han caracterizado el proceso y las lógicas neoliberales y neo institucionales presentes en las distintas fases de la política.

Relativo a la primera razón, la coexistencia entre el interés cada vez mayor de la ciudadanía por insertarse en la esfera pública mediática y la necesidad institucional por aprovechar estos medios en función de la gestión pública y la gobernabilidad, hacen de la PPDCC un campo de interacción complejo y problemático. A su vez, desde esta mirada, las lógicas neoliberales y neoinstitucionales son responsables también del mismo estancamiento ya que éstas conciben a la comunicación comunitaria como una práctica social que debe institucionalizarse de forma instrumental, generando así la ralentización de la PPDCC. (Espinel, 2011, p. 182)

En conclusión, la PPDCC es una política sui géneris sin precedentes en Colombia y América Latina. Es un avance político que debe ser evaluado y fortalecido. En un país donde sólo ha existido política de grandes medios, es un gran logro que el Distrito entienda la importancia de la comunicación no solo como un mero negocio sino como herramienta democrática. Pensar que la comunicación se puede entender como un medio para el fortalecimiento de la democracia es un gran aporte de esta política pública.

Frente a los desaciertos surgen algunas recomendaciones tendientes a reorientar y fortalecer el proceso durante el tiempo que restaba de la administración del alcalde Samuel Moreno. Sugerencias tanto para el sector de medios comunitarios como para la administración.

1. Es importante que de manera independiente, los medios y comunicadores comunitarios tengan formas organizativas propias e independientes del gobierno distrital que les permitan aumentar su poder político y simbólico.
2. El sector de medios comunitarios debe ponderar la utilidad real de los acuerdos electorales que buscan incidir en la conformación de una agenda de gobierno y en construcción de política pública.
3. El Distrito al parecer sigue siendo débil en cuanto a planeación se refiere, particularmente en lo concerniente a estudios de caracterización, líneas de base y propuestas presupuestales sólidas y concretas. Sin información no hay buen gobierno.
4. Una política de comunicación sin publicidad es un contrasentido, el proceso y la política requieren promoción y mayor visibilidad.

5. Es necesario adelantar de manera conjunta un trabajo de sistematización integral del proceso, con el fin de corregir desaciertos e insistir en los aciertos.
6. Indudablemente la continuidad de la política ha sido alterada por el cambio de administraciones, particularmente por el cambio de prioridades políticas y presupuestales que se han vivido. Por tal motivo debe ser fortalecida y dotada de mayor injerencia en las decisiones a corto mediano y largo plazo, siempre sobre la base de estudios, información y procesos transparentes de inversión de los recursos públicos.
7. Estimular escenarios de veedurías y control social a la gestión de y desde la mesa de trabajo creada.

Retos que se avecinan para los medios comunitarios (con o sin política pública)

1. Resolución 0433 de 2013 ANTV: que limita señales codificadas, incidentales, limita también los términos de las licencias otorgadas; establece compensaciones onerosas y desproporcionadas; desnaturaliza la función comunitaria y la comercializa; recrudescen seguimientos en materia de derechos de autor, se le aplica regulaciones propias del TLC en número de suscriptores al igual que las multinacionales; licencia o contrato, el dilema de las pólizas; condiciona contenidos; dificultades y grandes exigencia en materia tecnológica de cara al fenómeno de la convergencia digital.
2. Ley Lleras 2.0, TLC y TISA
3. Plan VIVE digital y convergencia (Concesiones para TV y Radios comunitarias, cooptación por parte de empresas)

Sugerencias finales y reconocimientos:

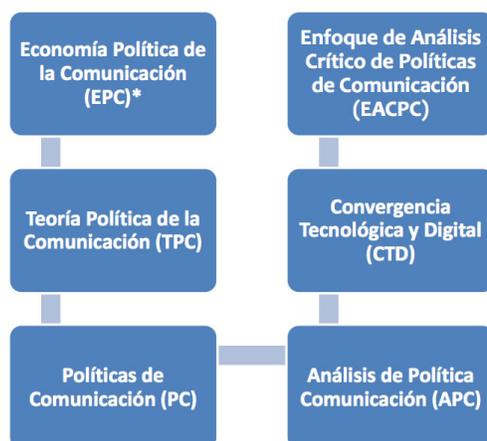
- Fortalecimiento autónomo y autofinanciación. Medios sin ánimo de lucro pero sin ánimo de pérdida. La independencia económica es independencia política.
- Resistir de manera creativa y alternativa al contexto mediático cada vez adverso.
- Las políticas como instrumento, como medio y no como fin.

5. *¿Cómo analizar las PPC?*

Para terminar un pequeña reflexión disciplinar (que a su vez es interdisciplinar):

1. *“... un análisis de política pública que no contemple el modelo económico y político que rige un país, sería impreciso e infructuoso” (Espinel, 2011; p. 72). En otras palabras, los elementos a tener en cuenta en un análisis de una política de comunicación deben relacionarse con las condiciones políticas y económicas reales de cada país, siempre con una mirada crítica particular y de conjunto.” (Espinel, 2013, p.1202)*
2. El análisis crítico de políticas públicas debe superar el cerco neoinstitucional y partir de la comprensión de la Economía Política de la Comunicación para analizar las estructuras y lógicas de las practicas gubernamentales en materia de comunicación. A continuación una síntesis gráfica del enfoque propuesto desde una perspectiva de Crítica a la Economía Política del Capital:

Grafica No. 7 – Enfoque de Análisis crítico de Políticas de Comunicación (EACPC)



Fuente y diseño: Espinel, 2013.

6. Referencias bibliográficas

- Albornoz, L (edit.), (2013), *Comunicación, políticas e industria: Actas del VIII Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
- Castells, M. (2009) *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (1999), "Globalización, Sociedad y Política en la era de la información", *Revista Análisis Político IEPRI-UNAL*, N° 37, Mayo-Agosto.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2009, 30 de julio), Ley 1341 del 30 de julio del 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la Sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la información y las comunicaciones - TIC-, se crea la agencia nacional de espectro y se dictan otras disposiciones, en *Diario Oficial*, núm. 47.426 de 30 de julio de 2009, Bogotá.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones, (2014), *Reporte de industria TIC*, Bogotá. Recuperado en: https://www.crcom.gov.co/recursos_user/Documentos_CRC_2014/Informes/Reporte_industria_TIC_2014_V40.pdf
- Dantas, M. (2010), "Convergência digital: entre os 'jardins murados' e as praças públicas", en Sel, S. (2010), *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas*, Buenos Aires, CLACSO.
- Espinel, Y. (2009) *Políticas de comunicación y comunicación comunitaria en Bogotá*, en: *Revista INPAHU*. Enero-junio. no. 6.
- Espinel, Y. (2011), *Entre el optimismo y la incertidumbre. Estudio sobre la Política Pública Distrital de Comunicación Comunitaria PPDCC (2003-2009)*, Bogotá, INPAHU.
- Espinel, Y. (2013) *Políticas de Comunicación y Convergencia Tecnológica (digital) en Colombia: prolegómenos para el análisis crítico del Plan Vive Digital*, en *Comunicación, políticas e industria: Actas del VIII Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes.
- Fernández, O. (2010) *La fábrica del consentimiento Uribista*, Bogotá D.C., Ed. Desde Abajo.
- Foucault, M. (2007) *Nacimiento de la biopolítica*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes, R. (2012), "Prefacio a la edición castellana", en *Comunicación y la crítica de la economía política: perspectivas teóricas y epistemológicas*, Bolaño, C. Editor, Quito, CIESPAL.
- Guerra, M. y Oviedo, J. (2011), *De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia (L1341/09)*, en *CEPAL Serie Estudios y perspectivas*, núm. 22.
- Hardy, A. (1980), *The role of the telephone in economic Development*, *Telecommunications Policy*, 4: 278-286

- Martín Barbero, J. (2005) Recuperar lo público para la democracia. En: Encuentro Distrital en Comunicación comunitaria (12 y 13, diciembre: Bogotá). En: http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/comunicacion_comunitaria/
- Mc Bride, S. (1980), Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo, México, UNESCO.
- “Sobre los compromisos y el futuro de la Comunicación Comunitaria y Alternativa “, Mesa Distrital de Comunicación Comunitaria y Alternativa (2013) [en línea] disponible en: <http://www.redcomunicacioncomunitaria.org/comunicados-documentos/172--sobre-los-compromisosincumplidos-y-la-comunicacion-comunitaria-y-alternativa->, recuperado: 16 de julio de 2015
- MINTIC, (2011), Documento Vivo del Plan Versión 1.0
- Orjuela, L. (1998, agosto), *El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia*, en Revista de Estudios sociales, núm. 1, pp. 56-60.
- Parada, M. (2012, 4 de abril), Los 16 grupos económicos que están detrás de los medios de comunicación en la región, en La República [en línea], disponible en: http://www.larepublica.co/empresas/los-16-grupos-econ%C3%B3micos-que-est%C3%A1n-detr%C3%A1s-de-los-medios-de-comunicaci%C3%B3n-en-la-regi%C3%B3n_6493, recuperado: 15 de julio de 2015.
- Redacción Dinero (22, febrero, 2015) TLC’s causarán déficit comercial más grande de las historia. Periódico Dinero.com. Recuperado de <http://www.dinero.com/economia/articulo/tratados-libre-comercio-firmados-colombia/206094>
- Redacción El Espectador (22, febrero, 2015) ¿Colombia, un país importador?. Diario ElEspectador.com. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/economia/colombia-un-pais-importador-articulo-545778>
- Redacción El Tiempo (16, junio, 1998) Cerradas cerca de 20 mil empresas, en cuatro años. Diario ElTiempo.com. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-777358>
- Redacción El Tiempo (19, febrero, 2015) Déficit comercial marcó un récord en el 2014. Diario ElTiempo.com. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/exportaciones-e-importaciones-en-colombia-deficit-comercial-marco-un-record-en-el-2014/15274590>
- Redacción La República (4, abril, 2012) Los 16 grupos económicos que están detrás de los medios de comunicación en la región. Recuperado de http://www.larepublica.co/empresas/los-16-grupos-econ%C3%B3micos-que-est%C3%A1n-detr%C3%A1s-de-los-medios-de-comunicaci%C3%B3n-en-la-regi%C3%B3n_6493
- Redacción PORTAFOLIO (2, febrero, 2015) La deuda externa superó los US\$ 100.000 millones. Diario Portafolio.com. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/deuda-externa-colombia-3>
- Redacción PORTAFOLIO (23, diciembre, 2014) La economía colombiana crecerá 4,2 % en el 2015. Diario Portafolio.com. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/economia-colombiana-creceria-42-el-2015>
- Redacción Revista Semana (17, marzo, 2012) Sarmiento compra El Tiempo. Revista Semana.com. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/sarmiento-compra-el-tiempo/255040-3>
- Roeller, L. H. y Waverman, L. (2001), *Telecommunications infrastructure an economic development: A simultaneous Approach*, American Economic Review, 91: 909-923
- Sala de prensa Unión Internacional de Telecomunicaciones (11, octubre, 2012) La UIT publica las cifras más recientes sobre desarrollo de tecnologías a escala mundial. Unión Internacional de Telecomunicaciones. Recuperado de http://www.itu.int/net/pressoffice/press_releases/2012/70-es.aspx#.Vah6Aip_NHx
- Santos, J. (1999), *La Tercera Vía*, Bogotá.
- Sartori, G. (2006), *La política: Lógica y método de las Ciencias Sociales*, 3a.ed, México, FCE.
- Sierra, F. (2005), *Políticas de Comunicación y Educación, crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*, Barcelona, Gedisa.
- Thompson, J. (1998) *Los media y la modernidad: una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Waverman, L.; M. Meschi y M. Fuss (2005), *The impact of Telecom son Economic Growth in Developing Countries*, Computer an information science. 2: 1-23
- Williamson, J. (1990) *¿Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics.