



Informe de acción de incidencia regional Colombia: Fondo de Comunicaciones¹

Marco Pérez²

¹ Este informe fue elaborado por Colnodo, miembro en Colombia de la Red andina de TIC para el desarrollo (AndinaTIC). Forma parte de una serie de cuatro informes nacionales que buscan hacer aportes para incidir en políticas públicas en el ámbito regional y fue financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC por su sigla en inglés).

² Marco Pérez Useche, director e investigador del Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información de la Universidad Externado de Colombia. www.observatics.edu.co

Contenido

- Contenido2
- 1. Introducción 3
- 2. Administración del Fondo de Comunicaciones..... 4
- 3. Funciones del Fondo de Comunicaciones 5
 - 3.1. Programa Gobierno en Línea6
 - 3.2. Programa Compartel7
 - 3.3. Programa Computadores para Educar7
- 4. Recursos del Fondo de Comunicaciones..... 8
 - 4.1. Control Administrativo y Fiscal del Fondo de Comunicaciones9
- 5. Control Político y de la Sociedad Civil al Fondo de Comunicaciones..... 9
- 6. Futuro del Fondo de Comunicaciones 11
- Bibliografía 11

1. Introducción

Este estudio se realiza en el marco de la Red Andina de Políticas Públicas de TIC, AndinaTIC, con el fin de revisar la situación actual de ejecución de los Fondos de Acceso Universal en cada uno de los países de la región andina. Para el caso colombiano se caracterizan los ámbitos de inversión, población beneficiada, zonas geográficas intervenidas y actores implicados en el proceso. Se revisa también el marco normativo del Fondo y el cumplimiento de su mandato en acciones como la promoción de las TIC en Colombia.

En Colombia, de conformidad con la legislación vigente, las telecomunicaciones son un servicio público a cargo del Estado³. Por tanto le corresponde al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, ejercer las funciones de planeación, regulación y control de las comunicaciones⁴, promover su cobertura nacional y su modernización y propender porque los grupos de la población de menores ingresos económicos, los residentes en áreas urbanas y rurales marginales o de frontera, las etnias culturales y en general los sectores más débiles o minoritarios de la sociedad accedan al uso de esta clase de servicios, con el fin de propiciar su desarrollo socioeconómico, la expresión de su cultura y su integración a la vida nacional⁵.

En este contexto, en 1976⁶ se creó el Fondo de Comunicaciones⁷, como una cuenta especial para el manejo de los recursos del Ministerio de Comunicaciones, cuya destinación inicial fue atender la compra de elementos y equipos necesarios, viáticos y gastos de viaje para realizar visitas técnicas o administrativas a las estaciones que presten servicios de telecomunicaciones, la asistencia a conferencias o reuniones internacionales del sector de telecomunicaciones y asuntos postales, el pago de cuotas y contribuciones a los organismos internacionales de telecomunicaciones y postales derivadas de la membresía, gastos por concepto de asesorías o asistencia técnica que requiera contratar el Ministerio para la formulación y desarrollo de programas especiales del sector y, finalmente, el pago de los honorarios y demás gastos que ocasione el funcionamiento de los Consejos y Juntas Asesoras del Ministerio.

³ Ley 72 de 1989. Artículo 5. "Las Telecomunicaciones son un servicio público que el Estado prestará directamente o a través de concesiones que podrá otorgar en forma exclusiva, a personas naturales o jurídicas colombianas, reservándose, en todo caso, la facultad de control y vigilancia." En concordancia con lo establecido en el Artículo 4 del Decreto 1900 de 1990, "Las telecomunicaciones son un servicio público a cargo del Estado, que lo prestará por conducto de entidades públicas de los órdenes nacional y territorial en forma directa, o de manera indirecta mediante concesión, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto."

⁴ Decreto 1900 de 1990. Artículo 5.

⁵ Decreto 1900 de 1990. Artículo 6.

⁶ Decreto Ley 129 de 1976.

⁷ La información que sirvió de insumo para elaborar este artículo, se consultó en documentos elaborados por el Ministerio de Comunicaciones de la República de Colombia y en entrevistas realizadas con Juan David Olarte, coordinador del Fondo de Comunicaciones, e Isabel Abello, directora administrativa del Programa Gobierno en Línea.

La Ley 142 de 1994⁸, con el objeto de fomentar la prestación de los servicios públicos a la población de menores ingresos, amplió el ámbito de destinación de los recursos, asignándole al Fondo de Comunicaciones la función de realizar inversiones para el fomento de programas de telefonía social, dirigidos a las zonas rurales y urbanas caracterizadas por la existencia de usuarios con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

El Decreto 1130 de 1999⁹, en su artículo 23, precisó que el objetivo básico del Fondo de Comunicaciones es el financiamiento de los planes, programas y proyectos para facilitar el acceso de todos los habitantes del territorio nacional a los servicios de telecomunicaciones y postales sociales así como apoyar las actividades del Ministerio y el mejoramiento de su capacidad administrativa, técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.

Para el fomento de los Programas de Telefonía Social el Fondo de Comunicaciones debe presentar para aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹⁰, programas plurianuales de telefonía social enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo. Dichos programas deben garantizar la provisión de servicios de telecomunicaciones comunitarias a todas aquellas localidades que no cuentan con acceso a ellos, mejorar la cobertura en aquellos centros poblados en los que la prestación de los servicios es insuficiente y propender a la satisfacción de las necesidades de telecomunicaciones de los colombianos, en particular de aquellos que habitan en zonas rurales, a través del desarrollo del servicio universal¹¹.

2. Administración del Fondo de Comunicaciones

Como se mencionó en el acápite anterior, el Fondo de Comunicaciones inicialmente se concibió como una cuenta especial cuya administración estaba a cargo del Ministro de Comunicaciones de la República de Colombia.

⁸ Ley 142 de 1994 por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

⁹ Decreto 1130 de 1999 por el cual se reestructuran el Ministerio de Comunicaciones y algunos organismos del sector administrativo de comunicaciones y se trasladan funciones a otras entidades públicas.

¹⁰ Decreto 899 de 1999. Artículo 6.

¹¹ Decreto 899 de 1999. Artículo 3. Servicio Universal. "Para efectos del presente decreto se entiende por Servicio Universal como aquel que pretende llevar el acceso generalizado a los hogares de los servicios básicos de telecomunicaciones, iniciando con el servicio de telefonía y posteriormente integrando otros servicios a medida que los avances tecnológicos y la disponibilidad de recursos lo permitan."

En 1990¹² se estableció que dicho Fondo tendría personería jurídica y patrimonio autónomo; por tanto, el Ministro de Comunicaciones tenía facultades para designar el personal e integrar los organismos que estimara convenientes para su correcto funcionamiento.

En 1999¹³, en desarrollo de este mandato, el Fondo se instituyó como una entidad Administrativa Especial del orden nacional. Aunque su dirección se mantuvo bajo la órbita del Ministro de Comunicaciones¹⁴, éste reconoció expresamente independencia.

Actualmente, el Viceministro de Comunicaciones es quien representa, administra y dirige el Fondo de Comunicaciones, en virtud de la Delegación de Funciones realizada por el Ministro.

3. Funciones del Fondo de Comunicaciones

En la actualidad el Fondo de Comunicaciones, en virtud del Decreto 2324 de 2000¹⁵, realiza entre otras las siguientes funciones¹⁶:

Financiar planes y programas de inversión destinados a la instalación, operación y mantenimiento de proyectos de telecomunicaciones sociales, en especial el desarrollo de programas de telefonía social.

Financiar y ejecutar planes y programas para la expansión y ejecución de las TIC.

Financiar planes y programas de inversión destinados a la instalación, operación y mantenimiento de servicios de correo social.

Distribuir los subsidios y aportes que reciba de la Nación y de las entidades territoriales y descentralizadas, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

Proveer el apoyo económico, financiero y logístico requerido por el Ministerio de Comunicaciones para el ejercicio de sus funciones.

¹² Decreto 1901 de 1990. Artículos 26 y 27.

¹³ Decreto 1130 de 1999. Artículo 22.

¹⁴ Decreto 1130 de 1999. Artículo 26.

¹⁵ Decreto 2324 de 2000 por el cual se modifica el Decreto 1130 de 1999 y se establecen los organismos y entidades que estarán a cargo de la implantación y desarrollo de los Programas de la Agenda de Conectividad, en especial, del Programa Computadores para Educar y se establecen otras disposiciones para los mismos efectos.

¹⁶ Decreto 2324 de 2000. Artículo 1.

Liquidar los derechos, cánones, tasas, tarifas, compensaciones o participaciones que una persona natural o jurídica, pública o privada, debe pagar por concepto de las concesiones, autorizaciones, permisos y registros autorizados por el Ministerio y mantener al día el estado de cuenta de cada uno de ellos.

En desarrollo de estas funciones, los siguientes son algunos programas del Gobierno Nacional, que se financian con recursos del Fondo de Comunicaciones:

- Programa Gobierno en Línea¹⁷
- Programa Compartel¹⁸
- Programa Computadores para Educar¹⁹

Estos programas apoyan el desarrollo de políticas públicas o de líneas de acción con alto impacto en la gestión pública y en comunidades urbanas y rurales.

3.1. Programa Gobierno en Línea

El programa Gobierno en Línea del Ministerio de Comunicaciones²⁰ es el responsable de coordinar en la administración pública el desarrollo de la Estrategia de Gobierno en línea, que tiene por objeto contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo y que preste mejores servicios mediante el aprovechamiento de las TIC. El programa Gobierno en Línea integra acciones dirigidas a los niveles nacional, departamental y local de la administración pública. En 2009, el programa, espera lograr 682.520 visitas mensuales al portal del Estado Colombiano²¹ y 467.350 al Portal Único de Contratación²². En el orden territorial, 1.060 entidades se encuentran publicando información a través de la solución web que les entregó el programa Gobierno en Línea.

¹⁷ www.gobiernoenlinea.gov.co

¹⁸ www.compartel.gov.co

¹⁹ www.computadoresparaeducar.gov.co

²⁰ Decreto 1151 de 2008 por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones. Documento CONPES 3072 de 2000, Agenda de Conectividad – Un salto a Internet.

²¹ www.gobiernoenlinea.gov.co

²² www.contratos.gov.co

En 2008 el programa recibió del Fondo de Comunicaciones 41.157,5 millones de pesos colombianos, y se le asignaron recursos para 2009 del orden de los 44.740 millones.

3.2. Programa Compartel

El programa Compartel del Ministerio de Comunicaciones²³ tiene como objetivo permitir el acceso a las TIC, como la telefonía rural e internet, a las personas de los estratos de menores ingresos de la sociedad y a las que habitan en las zonas apartadas del territorio del país. A través de diversos operadores este programa presta servicios de telefonía e internet mediante los proyectos de telefonía rural comunitaria, servicio de internet de banda ancha para instituciones públicas, internet social, telecentros y el proyecto de ampliación y reposición de líneas telefónicas, que se financian con los recursos del Fondo de Comunicaciones²⁴.

El programa Compartel ha beneficiado a más de 300 municipios de 26 departamentos del país a través del proyecto para la ampliación y reposición de redes para el servicio de telefonía y acceso a internet en banda ancha, que favorece a los usuarios residenciales de los estratos más bajos, de zonas rurales y a los pequeños y medianos empresarios. Para 2009, el programa Compartel inició el proceso de modernización de 1.220 Telecentros Comunitarios²⁵ y está avanzando en la creación de 173 nuevos telecentros²⁶. Además, junto con las empresas operadoras que ganaron la licitación, está avanzando en la instalación de 1.669 telecentros que funcionarán desde instituciones educativas.

En 2008 el programa Compartel recibió del Fondo de Comunicaciones 213.511 millones de pesos colombianos, y se le asignaron recursos para 2009 del orden de los 411.157,5 millones.

3.3. Programa Computadores para Educar

El programa Computadores para Educar del Ministerio de Comunicaciones²⁷ tiene como objetivo la recolección y reacondicionamiento de computadores dados de baja por entidades públicas y empresas del sector privado, para donarlos a instituciones educativas públicas de todo el territorio del país. Para 2009, este programa espera entregar 56.452 equipos en 3.166 sedes educativas. Las instituciones beneficiarias manifiestan que los equipos apoyan eficazmente las actividades

²³ Documento CONPES 3032 de 1999 - Programa Compartel de Telefonía Social 1999-2000.

²⁴ www.compartel.gov.co/programas.asp

²⁵ 550 telecentros a 512Kbps y 670 telecentros más pequeños a 256 Kbps.

²⁶ 93 telecentros a 256 Kbps y 80 telecentros más, con velocidades que van de 256 Kbps a 1.024 Kbps.

²⁷ Documento CONPES 3063 de 1999.

educativas y contribuyen a la disminución de la brecha digital. En 2008 el programa Computadores para Educar recibió del Fondo de Comunicaciones 55.270 millones de pesos colombianos y se le asignaron recursos para 2009 del orden de los 53.000 millones.

El Fondo de Comunicaciones también asigna recursos para otros programas y proyectos de inversión del Ministerio de Comunicaciones, tales como: Correo Social, Pyme Digital, Territorios Digitales, Masificación de Computadores y Formación de Alto Nivel en TIC.

Las cifras que aporta el Fondo de Comunicaciones, a los programas Gobierno en Línea, Compartel y Computadores para Educar, evidencian su impacto e importancia. La sociedad civil no genera de manera organizada recomendaciones para fortalecer, optimizar o corregir la manera en que se han venido ejecutando los recursos de dicho Fondo. Esto puede tener que ver con el hecho de que el Fondo de Comunicaciones se enfocaba más en infraestructura y acceso y solo en los últimos años ha incluido apoyo a iniciativas de uso y apropiación social de las TIC. Es posible que con los procesos de rendición de cuentas del Fondo la sociedad civil tenga más insumos para participar en su desarrollo.

De acuerdo con cifras oficiales, el apoyo del Fondo de Comunicaciones a los programas citados ha permitido mejorar el avance de Colombia hacia la sociedad de la información en comparación con otros países de la región, de acuerdo con el último reporte del Índice de Desarrollo de las TIC de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)²⁸.

4. Recursos del Fondo de Comunicaciones

El Fondo de Comunicaciones está integrado principalmente con los recursos que el Ministerio de Comunicaciones recibe por concepto de los pagos que los operadores de telecomunicaciones realizan por concesiones, compensaciones, expedición de licencias, otorgamientos de permisos y autorizaciones, derechos de registros, ventas de pliegos de condiciones, utilización del espectro radioeléctrico, multas, y donaciones de personas jurídicas y privadas nacionales y extranjeras²⁹.

De conformidad con el Balance General y Estados de Actividad Económica y Financiera a diciembre de 2008 presentado por el Ministerio de Comunicaciones, los recursos del Fondo de Comunicaciones se estiman en 482,5 billones de pesos anuales³⁰, de los cuales 237,7 billones³¹ son invertidos en planes de desarrollo comunitario y trabajo social. El recaudo del Fondo presentó

²⁸ www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2009/index.html

²⁹ Decreto 1130 de 1999. Artículo 32.

³⁰ Aprox. USD 209.780 millones (tasa de cambio: 2.300 pesos colombianos por un dólar estadounidense).

³¹ Aprox. USD 103.362 millones (tasa de cambio: 2.300 pesos colombianos por un dólar estadounidense).

un crecimiento del 14%, entre 2006 y 2007, adicionando los recursos que se perciben por concepto de rendimientos financieros. La ejecución de los recursos del Fondo de Comunicaciones es cercana al 99%³².

En 2009, para enfrentar la crisis financiera internacional, el Gobierno Nacional aplazó la ejecución parcial del presupuesto de gastos para la vigencia de 2009, afectando la disponibilidad de los recursos del Fondo de Comunicaciones, en 72 millones de pesos³³.

Los recursos del Fondo de Comunicaciones están sometidos a la Ley General de Presupuesto³⁴ y si los programas beneficiarios no los ejecutan, se afecta el presupuesto del programa en la siguiente vigencia presupuestal.

4.1. Control Administrativo y Fiscal del Fondo de Comunicaciones

El control administrativo del Fondo de Comunicaciones corresponde al Secretario General del Ministerio de Comunicaciones, quien vigila la ejecución eficiente de los programas que financie, lidere o desarrolle el Fondo³⁵. De otro lado, el control fiscal del Fondo a cargo de la Contraloría General de la República de Colombia³⁶.

5. Control Político y de la Sociedad Civil al Fondo de Comunicaciones

El Ministerio de Comunicaciones y el Fondo de Comunicaciones han definido cuatro estrategias para que la ciudadanía y sus representantes puedan controlar que los recursos integrados al Fondo sean utilizados de acuerdo con los principios y objetivos que sustentan su creación:

- Todos los procesos de contratación que se financian con recursos del Fondo cuentan con el control de la red de veedurías ciudadanas.

³² Informe de Gestión 2008 al Congreso de la República. Ministerio de Comunicaciones de la República de Colombia, Ministra María del Rosario Guerra.

³³ Decreto 0004 del 2 de enero de 2009. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³⁴ El Decreto 111 de 1996 compila las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

³⁵ Decreto 1130 de 1999. Artículo 34 y 35.

³⁶ www.contraloriagen.gov.co

- Presentación del informe de Rendición de Cuentas de la Ministra de Comunicaciones, que incluye la gestión del Fondo. Este informe se presentará a consideración de la ciudadanía el próximo 1 de junio de 2009.
- Presentación a la ciudadanía del informe de Rendición de Cuentas del Presidente de la República y de los ministros del despacho.
- Presentación del Informe del Ministerio de Comunicaciones al Congreso de la República. Este informe se presentará al Poder Legislativo durante el mes de junio de 2009.

La ejecución de los recursos del Fondo de Comunicaciones depende de la directriz del Ministro de Comunicaciones. El Fondo tiene personería jurídica, pero no autonomía para dar directrices en cuanto a la destinación de los recursos. A pesar de tener autonomía jurídica y administrativa, el Fondo es solo una cuenta que integra los recursos que requiere el Ministerio para soportar los proyectos beneficiarios.

Las organizaciones de la sociedad civil – entre ellas, Colnodo y el Observatorio de Políticas de TIC – han recibido recursos a través del Fondo para el desarrollo de proyectos. Por lo general, no se presentan inconvenientes con la gestión o desembolso de los recursos. Se podría afirmar que el Fondo es el mismo Ministerio de Comunicaciones, en la medida que su rol es solamente financiero. Esto se comprueba, además, en la firma de convenios. Si bien esta acción se da con el Fondo, generalmente la interlocución se da con entidades como la Dirección de Acceso y Desarrollo Social del Ministerio, con cuyos funcionarios se definen las propuestas, planes y presupuestos de los proyectos presentados por organizaciones de la sociedad civil.

Cuando se consulta a actores de la sociedad civil sobre su visión del funcionamiento del Fondo no hay una percepción exacta sobre este, sino en general sobre el Ministerio de Comunicaciones. La situación de esta instancia en Colombia es poco parecida a Perú, por ejemplo, donde Fitel tiene un rol muy reconocido porque es también ejecutor de proyectos. En Colombia, la ejecución está en manos de entes diferentes al Fondo.

En consecuencia, para tener una visión más clara de la real magnitud y alcance de los proyectos que ejecuta el Fondo sería necesario recurrir a un proceso más detallado y profundo con el Ministerio de Comunicaciones. Solo en esta instancia se podrá establecer el grado de cumplimiento de las metas de los proyectos que el Fondo administra.

6. Futuro del Fondo de Comunicaciones

Actualmente cursa en el Congreso el Proyecto de Ley N° 112/07 Cámara mediante el 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 en Colombia, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.

Dicho proyecto de ley³⁷ propone cambiar el nombre y alcance del Fondo de Comunicaciones por el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

El proyecto establece que este Fondo apoyará las actividades de la Agencia Nacional de Espectro, agencia del sector de telecomunicaciones que se crearía en Colombia, con el objetivo de brindar soporte técnico para la gestión, planeación, vigilancia y control del espectro radioeléctrico.

El mencionado proyecto de ley propone que todos los proveedores de redes y servicios de comunicaciones aporten recursos al Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en igualdad de condiciones. El artículo 39 señala que el valor de las contraprestaciones a cargo de los proveedores se fijará como un mismo porcentaje sobre sus ingresos brutos por concepto de la provisión de sus redes y servicios y el uso del espectro radioeléctrico.

Bibliografía

Informe de Gestión 2008 al Congreso de la República. Ministerio de Comunicaciones de la República de Colombia, Ministra María del Rosario Guerra.

Ley 72 de 1989. Artículo 5.

Decreto 1900 de 1990. Artículo 5.

Decreto 1900 de 1990. Artículo 6.

Decreto Ley 129 de 1976.

Ley 142 de 1994.

Decreto 1130 de 1999.

³⁷ Proyecto de Ley sobre promoción al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, título IV.

Decreto 899 de 1999. Artículo 6.

Decreto 899 de 1999. Artículo 3.

Decreto 1901 de 1990. Artículos 26 y 27.

Decreto 1130 de 1999. Artículo 22.

Decreto 1130 de 1999. Artículo 26.

Decreto 2324 de 2000.

Decreto 2324 de 2000. Artículo 1.

Decreto 1151 de 2008.

Documento CONPES 3072 de 2000.

Documento CONPES 3032 de 1999. Programa Compartel de Telefonía Social 1999-2000.

Documento CONPES 3063 de 1999.

Decreto 1130 de 1999. Artículo 32.

Decreto 0004 del 2 de enero de 2009. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 111 de 1996, que compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Decreto 1130 de 1999. Artículos 34 y 35.

Measuring the Information Society - The ICT Development Index NEW 2009, International Telecommunication Union. Ver en: www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2009/index.html

Portales web consultados

www.contraloriagen.gov.co

www.gobiernoenlinea.gov.co

www.compartel.gov.co

www.computadoresparaeducar.gov.co

www.contratos.gov.co

www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2009/index.html

Entrevistas realizadas

Juan David Olarte, coordinador del Fondo de Comunicaciones de Colombia.

Isabel Abello, directora administrativa del Programa Gobierno en Línea.