

**ANÁLISIS DEL NIVEL DE INCORPORACIÓN DEL PROGRAMA PLAN VIVE  
DIGITAL EN JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA (2015-2019)**

**Tesis de grado para aspirar al título de  
Politólogo**

**Estudiante  
Gabriel Becerra Restrepo**

**Profesor acompañante  
Juan José Fernández Dusso**

**Programa de Ciencia Política con énfasis en Relaciones Internacionales  
Facultad de derecho y Ciencias Sociales  
Universidad Icesi**

**Cali, diciembre de 2019**

## **ANÁLISIS DEL NIVEL DE INCORPORACIÓN DEL PROGRAMA PLAN VIVE DIGITAL EN JAMUNDÍ-VALLE DEL CAUCA (2015-2019)**

### **Resumen**

Este trabajo aborda los factores que incidieron en la implementación de la política pública Plan Vive Digital en Jamundí (municipio del Valle del Cauca), entre los años 2015 y 2019. Dicho periodo corresponde tanto a la etapa de implementación como a “la delegación de las responsabilidades administrativas por parte del Gobierno nacional hacia los Gobiernos locales” (Urbano, G. Comunicación personal, julio 26 del 2019). El presente trabajo con enfoque cualitativo, tiene como variable dependiente el nivel de incorporación de la política pública Plan Vive Digital en Jamundí. Y como variables independientes el sistema político; la capacidad burocrática; los recursos fiscales y materiales; y el interés por parte de los burócratas, políticos y la ciudadanía hacia los temas de la política pública.

La hipótesis que conduce este ejercicio es la siguiente: en Jamundí ha habido una baja implementación de la política pública Plan Vive Digital entre los años 2015 y 2019, que se explica por la baja capacidad burocrática del municipio para responder a los compromisos demandados por la política nacional. Sin embargo, las conclusiones a las que este trabajo llega, mediante las puestas a prueba de las distintas variables independientes analizadas, ofrecen una respuesta distinta a la esperada. Los hallazgos permiten afirmar que el bajo nivel de implementación de la política pública para el período de estudio se explica por el sistema político y los bajos recursos (fiscales y materiales) del municipio.

**Palabras Claves:** Políticas Públicas, Capacidad Estatal, Sistema Político, Burocracias, TIC's, Plan Vive Digital.

## Índice

1. Introducción .....	4
2. Revisión de la literatura pertinente y justificación de las variables .....	7
2.1. Causas frecuentes de éxito, debilidad o fracaso en la gestión de lo público .....	7
2.2. El ciclo de las políticas públicas.....	9
2.3. El sistema político y políticas públicas .....	11
2.4. Capacidad e interés burocrático en las políticas públicas .....	14
2.5. Recursos fiscales y materiales en las políticas públicas .....	15
2.5.1. Recursos fiscales .....	15
2.5.2. Recursos materiales.....	16
2.6. Interés de los políticos y la ciudadanía por los temas de la política pública .....	17
3. Jamundí .....	18
3.1. Capacidad estatal y las distintas concepciones del Estado en Colombia y Jamundí.....	18
3.2. Puntos Vive Digital en Jamundí.....	22
3.3. El sistema político jamundeño .....	23
3.4. Los recursos fiscales y materiales en Jamundí.....	25
3.4.1. Recursos fiscales .....	25
3.4.2. Recursos materiales.....	26
3.5. Capacidad e interés burocrático de la alcaldía de Jamundí .....	27
3.6. Interés de los políticos y la ciudadanía jamundeña por los temas de la política pública...	30
4. Conclusiones .....	31
5. Recomendaciones para el alcalde.....	34
6. Bibliografía.....	37

## 1. Introducción

Según Katz, R. (2009), las tecnologías de la información y de las comunicaciones se han convertido en una herramienta esencial para el progreso en los países en vías de desarrollo, ya que han traído consigo importantes beneficios sociales y económicos, entre ellos la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Pero también se ha convertido en un canal para fomentar una interacción más participativa entre los ciudadanos, los gobernantes y las organizaciones de la sociedad civil.

Siguiendo a Zarate, L. (2018), muchos países han diseñado e implementado planes de masificación de internet en los últimos años con el objetivo de generar dichos beneficios. Entre los más exitosos a nivel mundial encontramos países como Corea del Sur, Japón, Hong Kong y los países nórdicos, donde los niveles de penetración y participación son “mucho mayores que el promedio mundial” (MinTIC, 2011).

En el ámbito latinoamericano, según Rojas, Poveda, y Grimblatt (2016), para el año 2010 solo el 25% de los países latinoamericanos habían implementado planes de masificación de internet, por lo que en términos de asequibilidad se requería destinar cerca del 18% de los ingresos promedios mensuales para contratar un servicio de banda ancha fija de 1 Mbps. Además, en los países donde ya se estaba generando un proceso de penetración y participación, la cantidad de páginas de internet gubernamentales era todavía muy baja.<sup>1</sup>

En el caso colombiano se evidenció que para el año 2010, según Rojas, E., Poveda, L. y Grimblatt, N. (2016), el número de hogares con acceso a internet era del 19%, y según Katz, R. (2012) el número de personas con acceso a internet desde celulares era de un 46,7%. Lo que quiere decir que, en temas de penetración del internet de banda ancha fija y móvil,

---

<sup>1</sup> En su gran mayoría eran simples páginas de información de primera generación con datos acerca de la institución, horarios de atención, estructura interna, misiones y funciones, una gran cantidad de ellas no estaban actualizadas regularmente, muy pocas prestaban servicios que podían ser finalizados en línea y su estructura era poco amigable. Lo que dio paso a una “precaria participación y poca transparencia” (Piana, R. 2007).

Colombia, según MinTIC (2011), hacía parte de los países más rezagados de la región y esta brecha fue más notoria cuando se le comparó con países desarrollados.

Con el objetivo de mejorar lo anterior se formuló el Plan Vive Digital en el año 2012, cuya finalidad estuvo enmarcada en la integración dentro de la visión del país que tiene el Gobierno y la industria privada: “la promoción al despliegue de infraestructura, ya sea de fibra óptica o inalámbrica, como uno de los componentes esenciales para llegar al país deseado en unos años” (MinTIC,2017).

Aunque el acceso al servicio de internet ha ido mejorando con el Plan Vive Digital en muchos municipios de Colombia desde el año 2012 hasta el año 2019, el presupuesto destinado a este tipo de políticas públicas sigue siendo bajo. Ejemplo de ello es el caso de Bogotá, municipio que ha destinado cerca del 0.5% de su presupuesto a los temas relacionados con las TIC (Alcaldía de Bogotá, 2019). También Santiago de Cali, destinando cerca del 0.6%. (Armitage, M.,2019). En el municipio de Jamundí esta situación es más crítica, destinándole el 0.1% del presupuesto municipal a los temas relacionados con las tecnologías de la información y comunicación, tal como lo expresa el “Acuerdo Municipal No. 021” del Concejo Municipal de Jamundí (2017).

Este trabajo tendrá como objetivo analizar los principales factores, más allá del presupuestal, que explican el bajo nivel de implementación de la política pública Plan Vive Digital en Jamundí entre los años 2015 y 2019. Dicho periodo corresponde tanto a la etapa de implementación como a la “delegación de las responsabilidades administrativas por parte del Gobierno nacional hacia los Gobiernos locales” (Urbano, G. Comunicación personal, julio 26 del 2019).

El presente trabajo de investigación constituye un ejercicio cualitativo que tiene como variable dependiente el nivel de incorporación de la política pública Plan Vive Digital en Jamundí y como variables independientes el sistema político, la capacidad y el interés burocrático, los recursos fiscales y materiales, y el interés por parte de los políticos y la

ciudadanía hacia los temas de la política pública. La hipótesis que conduce este ejercicio es la siguiente: en Jamundí ha habido una baja implementación de la política pública Plan Vive Digital entre los años 2015 y 2019 a causa de la baja capacidad burocrática del municipio para responder a los compromisos demandados por la política nacional.

La metodología que condujo este estudio de investigación está configurada por una revisión bibliográfica, la inspección de los lineamientos base de la política pública Plan Vive Digital y la realización de entrevistas semiestructuradas. La revisión bibliográfica se utilizó con la finalidad de definir y configurar las variables independientes que se pusieron en evaluación a lo largo de este estudio. Por su parte, la revisión de la política pública Plan Vive Digital permitió identificar los objetivos y las condiciones del programa, así como sus posibles aportes al caso práctico de Jamundí. Además, el uso del recurso de las entrevistas semiestructuradas permitió constatar las teorías y conceptos elaborados en este estudio de investigación con la experiencia empírica del municipio.

Por último, a raíz del análisis y la ponderación de todas las variables independientes, en este documento se destacan tres grandes resultados: primero, la baja capacidad burocrática del municipio para responder a las demandas de la política nacional es el resultado de un efecto cadena generado por el sistema político y los recursos fiscales.

Segundo, si bien no se pudo identificar el número de actores que incidieron en alguna decisión importante en el municipio durante los años 2015 y 2019, se pudo afirmar que los diversos nombramientos de alcaldes en este periodo debilitaron el vínculo entre la ciudadanía y los movimientos políticos, lo que explica el aumento del índice de volatilidad electoral y la baja institucionalización de partidos.

Tercero y último, el presupuesto configurado por los impuestos y los gastos públicos no fue suficiente para darle continuidad de manera normal a la política pública Plan Vive Digital, por lo que la administración pública municipal se vio obligada a optar por alternativas que

contribuyeran al mejoramiento de la infraestructura de la alcaldía y a la sostenibilidad del programa.

La estructura de este documento está articulada a partir de tres secciones. En la primera sección se hará una revisión de la literatura pertinente y se justificará la selección de las variables independientes. Para ello se definirán: las causas frecuentes de éxito, debilidad o fracaso en la gestión de lo público, el ciclo de las políticas públicas, partidos políticos, capacidad e interés burocrático, recursos fiscales, interés de políticos y la ciudadanía por los temas de la política pública Plan Vive Digital, capacidad estatal y las distintas concepciones del Estado en Colombia. En la segunda sección, se expondrá el caso de Jamundí, su contexto y su respectivo diagnóstico en relación con las variables definidas en la sección anterior. Y, por último, desde los hallazgos arrojados por la investigación se especificarán las variables independientes más apropiadas para explicar la baja implementación de la política pública Plan Vive Digital entre los años 2015 y 2019. Después de esto se expondrán las conclusiones junto con algunas recomendaciones para el alcalde.

## **2. Revisión de la literatura pertinente y justificación de las variables**

### **2.1. Causas frecuentes de éxito, debilidad o fracaso en la gestión de lo público**

El desempeño burocrático cumple un papel muy importante en la implementación, análisis y formulación de políticas públicas, debido a que son los responsables de materializarlas de manera eficaz y eficiente. No obstante, para que se dé un alto desempeño burocrático es necesario, en primera instancia, que haya un alto interés en la política pública a implementar. Este alto interés, según Oszlak, O. (1977), puede ser influenciado por conveniencia burocrática o por situaciones de crisis, que no necesariamente responden a un interés general de la sociedad civil. Por tanto, para que se dé un buen desempeño burocrático en una política pública determinada, es necesario que coincidan los intereses de cada una de las

corporaciones que conforman la burocracia a favor de esta política o, en casos extremos, que se presente una situación crítica que necesite solución inmediata.

No obstante, para que existan casos de éxito en la gestión de lo público, es necesario implementar una serie de indicadores de desempeño en cada una de las etapas de la política pública, para que de esta manera se pueda evaluar, realizar seguimiento y conocer el verdadero rumbo del proyecto de gestión pública. En caso contrario, pueden ocurrir situaciones similares a las experimentadas por la India en el año 2001, con su programa para el mejoramiento de la calidad educativa en el nivel de básica primaria en las zonas rurales, donde a pesar de haberse realizado importantes inversiones en infraestructura, reclutamiento y capacitación de maestros, además de otras mejoras pedagógicas, “su cambio en el rendimiento educativo fue de cero” (García, E. 2015).

En el caso de la India, uno de los factores que explicó el fracaso del programa fue su escasa capacidad burocrática para llevar a cabo los procesos pertinentes. En otras palabras, faltó realizar los estudios necesarios para identificar los posibles obstáculos, en este caso el ausentismo en los docentes, para poder plantear sus respectivas soluciones. Lo anterior sugiere que, siguiendo a García, E. (2015), para poder identificar qué proyectos de política pública son los más exitosos no basta con la identificación de las acciones y programas de promoción para el crecimiento y la inclusión, sino que también debe realizarse una verificación de las capacidades de las agencias e instituciones para diseñar e implementar esas políticas.

La capacidad estatal es definida como la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, “superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (Completa, E., 2016). Para alcanzar los objetivos descritos anteriormente, es necesario implementar indicadores que evalúen la burocracia administrativa, legal, de infraestructura y fiscal con el fin de fortalecer el aparato burocrático



para el diseño, la implementación de política pública, el cumplimiento de contratos, los derechos de propiedad, el control sobre el territorio y la recaudación de impuestos. Dichos indicadores pueden estar contenidos en los aportes brindados por la International Country Risk Guide, la University of Gothenburg, Teorell, la Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial, Evan y Rauch, la fundación Bertelsmann y el Instituto Fraser.

En últimas, si bien existen situaciones donde los funcionarios trabajen con un alto desempeño en sus labores sin necesidad de ser medidos, también se puede evidenciar muchos casos en los que no pasa esto. Por tal motivo, y para garantizar el buen rendimiento de los funcionarios, es de suma importancia tener algún método de medición que diagnostique el nivel de desempeño de los funcionarios en cada una de las etapas de la política pública, para que de esta manera se pueda identificar la capacidad del Estado de llevarlo a cabo y además de que se pueda evaluar, seguir y conocer el verdadero rumbo del proyecto de gestión pública. Por tal razón se expondrá el ciclo de la política pública, el cual garantizará la rigurosidad en todo el proceso de su formulación, implementación y buenas prácticas en su creación.

## **2.2. El ciclo de las políticas públicas.**

La política pública recorre un ciclo de tres etapas: primero, formulación y diseño; segundo, implementación; y tercero, evaluación. Cada una de estas fases necesitan la presencia de capacidades de las organizaciones, una adecuada interacción entre estas y los usuarios de los bienes y servicios, para que se ejerza una efectiva materialización de políticas públicas (o provisión de “outputs”).

Primero, la etapa de diseño se caracteriza por ser intensiva en el uso de información y las capacidades técnicas a través de la articulación con las áreas de planeamiento de las agencias públicas y las instancias superiores de los diversos ministerios, para la identificación de

diferentes variables como la población objetivo, recursos presupuestarios, de personal, procesos, etc.

En esta etapa, se espera “producir un patrón particular de comportamiento humano o de actividad organizacional y una cadena de consecuencias” (Bobrow, D.,2006). Por tanto, según García, E. (2015), especificar claramente las metas y los objetivos a alcanzar se hace muy importante, así como la definición de los objetivos y metas intermedias que ayuden a producir tal patrón particular de manera efectiva, a través de la implementación de diagnósticos actualizados y muestreos veraces sobre todas las características de la población a intervenir, de acuerdo al marco lógico de la intervención, las principales características y los componentes de la política pública.

Segundo, según Delgado, L. (2009), la etapa de implementación comienza cuando estas características ya identificadas en el diseño son transmitidas a los funcionarios que directamente tratarán con los beneficiarios de los servicios, por lo que se hace necesario elaborar estrategias que permitan seguir la ejecución de los programas, tales como los elaborados para temas de insumos, procesos, servicios efectivamente entregados, costos y presupuesto ejecutado, los cuales se encuentren formulados y creados bajo las líneas estándares de las directrices internacionales.

Y tercero, según Di Virgilio, M. (2012), en la etapa de monitoreo y evaluación se hacen visibles los elementos propios del diseño y la implementación. En la medida en que permite identificar los factores que no pertenecen a las variables objetivo. No obstante, los resultados arrojados por los monitoreos y las evaluaciones son imprescindibles para la generación de experiencias de aprendizaje y estrategias para el perfeccionamiento, fortalecimiento y la toma de decisiones en las políticas públicas.

Según Mondragón, A. (2002), en todo este ciclo, los indicadores se encuentran de manera transversal debido a que cumplen un papel muy importante en la clarificación y definición de los objetivos e impactos a través de medidas verificables de cambio o resultado que evalúen, estimen o demuestren el progreso de las metas establecidas, como lo puede ser la

incorporación de indicadores de seguimiento o implementación a través de las estrategias “de presupuesto por resultado” (PXR), el cual es entendido por Acuña, R. (2015) como la estrategia de gestión pública que permite la asignación y vinculación de recursos presupuestales de bienes y servicios, y los resultados a favor de la población impactada con la característica de permitir que estos puedan ser medibles.

Una experiencia modelo es la propuesta por Colombia con el programa “Familias en acción” que, según el Departamento Nacional de Planeación (2008), fue una iniciativa de transferencias condicionadas del Gobierno colombiano que consistió en brindar apoyo monetario a las familias de nivel social más bajo, a través de un sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales a cambio del cumplimiento de ciertos compromisos. El objetivo de dicha evaluación de impacto fue el de detallar si el programa ayudaba o no a mejorar las condiciones de la población beneficiada en temáticas como la asistencia escolar, consumo familiar y prácticas de salud. Los resultados tuvieron impactos positivos en la frecuencia de consumo de alimentos en los niños más pequeños y en las prácticas protectoras de la lactancia materna.

No obstante, además de estas consideraciones técnicas, la revisión de literatura nos recuerda otras apreciaciones clave a abordar para la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas: el sistema político; la capacidad e interés burocrático; los recursos fiscales y materiales; y el interés por parte de los políticos y la ciudadanía.

### **2.3. El sistema político y políticas públicas**

Para poder entender la relación existente entre los partidos políticos y la gestión pública es necesario tener en cuenta la siguiente hipótesis: una menor cantidad de actores con capacidad de incidir en una decisión facilita la capacidad resolutoria del Estado. Ya que, es más probable que se pongan de acuerdo cada uno de los actores políticos si se genera algún debate o contienda para la creación de “outputs”

Según Tsebelis. G. (1995), el incremento de los actores de veto, la falta de coherencia y la ausencia de cohesión pueden influir de manera negativa en la posibilidad de modificación de políticas. En otras palabras, el incremento de aquellos actores individuales o colectivos cuyo consentimiento es requerido para modificar el estatus quo, las diferencias entre los actores y cada actor de veto inciden de manera importante en la posibilidad de modificar las políticas públicas.

Cox, G, y McCubbins, M (2001) afirman que existe una especie de costo de oportunidad, definido por Miller, R., y Meiners, R. (1988) como el sacrificio necesario que se debe realizar para conseguir un beneficio esperado: en este caso específico, el sacrificio se daría entre la capacidad de modificar políticas y el compromiso de sostenerlas. En otras palabras, entre el actuar sobre el estatus quo y una vez modificado el rumbo, sostener el estatus nuevo.

Se podría afirmar entonces, que pocos actores de veto pueden incrementar la capacidad de tomar decisiones y modificar el estatus quo. Pero esto daría como consecuencia una disminución de la predictibilidad y sostenimiento del rumbo de estas decisiones políticas a largo plazo.<sup>2</sup> Por otra parte, al aumentar la cantidad de actores de veto también lo hace la estabilidad de las políticas, pero disminuiría la capacidad en la toma de decisiones.

En este punto es necesario ahondar en la siguiente pregunta: ¿Cómo propone la literatura la vinculación entre el sistema de partidos con el proceso de creación de políticas públicas? Jones, M. y Mainwaring, S. (2003) subrayan cuatro características del sistema de partidos que pueden efectuarse afectando la estructura del sistema político: *el grado de institucionalización del sistema partidario; el grado de nacionalización del sistema partidario; la polarización y; el grado de fragmentación partidaria.*

---

<sup>2</sup> Si en el escenario político se reconocen actores no incluidos en la decisión, que eventualmente puedan revertir resultados.

El grado de polarización evidencia si la competencia partidaria para la materialización de “outputs” es moderada y menos extremista o, por el contrario, poco moderada y muy extremista. Por su parte, el grado de institucionalización y nacionalización reflejan el nivel de representatividad de los ciudadanos en los partidos políticos, tomando en cuenta cada uno de los niveles territoriales del país. Y por último, el nivel de fragmentación “evidencia la cantidad de partidos políticos que se necesitan para organizar las grandes tendencias políticas que animan a toda la sociedad humana” (Sandler, H., 2015). La unión de todas estas características configura en gran medida, el diagnóstico tanto del sistema partidario como de su incidencia en la ejecución de políticas públicas.

No obstante, Duverger, M. (1955) señala que, además de los elementos expuestos anteriormente en este apartado, el sistema político comprende otras relaciones entre el régimen político y los elementos del sistema social para la elaboración de políticas públicas, entre ellos, el contexto político. Según Chistensen, T. y Laegreid, P. (2013), el contexto puede ser definido como aquel “antecedente, circunstancia o configuración que restringe, especifica o clarifica el significado de un evento” (p.132). Mientras que Lonsdale, J. (2013) lo define como “aquella(s) circunstancia(s), antecedente(s) o entorno en donde se llevan a cabo las actividades” (p.336).

Esto en relación con las políticas públicas toma gran relevancia debido a que, todo el ciclo de políticas públicas se lleva a cabo en un contexto particular. Por lo tanto, para que se produzcan los resultados esperados en la línea base del programa, es necesario que el diseño de la política pública este finamente articulado con el contexto de la intervención. De esta forma, es más probable que se dé un alto desempeño tanto en el diseño, como en la implementación y en la evaluación del programa.

En términos generales, existen distintos elementos que conforman el sistema político de una organización social. Estos factores son el producto de una serie de relaciones entre el sistema partidario, el sistema social, el régimen político y las instituciones políticas que, a su vez, inciden en gran medida en la creación, formulación e implementación de políticas públicas. Con la finalidad de entender los efectos del sistema partidario sobre la implementación del

plan en estudio en Jamundí, se espera identificar los elementos del sistema político jamundino que incidieron en mayor medida a la hora de tomar alguna decisión importante en la implementación, organización y mantenimiento de la política pública Plan Vive Digital.

#### **2.4. Capacidad e interés burocrático en las políticas públicas**

Si bien, la burocracia, según Martínez, A. (2014), es un conjunto de funcionarios que conforman la administración pública. Estos poseen una gran relevancia para el proceso de creación e implementación de “outputs”, en la medida en que son ellos los que administran, no solo la puesta en marcha de políticas públicas sino, la información importante y valiosa para el Gobierno.

Según Echebarría, K. (2005), si bien la burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable, sino una parte del ejecutivo sujeta a las tareas dadas por el Gobierno, en la realidad se evidencia que los empleados públicos tienen también sus propios intereses que se ven reflejados en el tiempo y la calidad de la implementación de políticas públicas.

Por otro lado, la capacidad burocrática puede definirse como la habilidad de la administración pública para generar valor público. Ya que “identifica el éxito del sector público con la realización de actividades estatales que agreguen valor para el público, tanto en el corto como en el largo plazo” (Moore, M., 1998). Por tanto, todo lo demás constante, la generación de valor público será más alta si es mayor el grado de alineamiento y congruencia entre la función de los objetivos deseables y la función de producción técnicamente requerida.

En otras palabras, para medir el valor público se debe tener en cuenta el grado de materialización de las políticas públicas (eficacia) y el nivel de consumo de los insumos para lograr llevar a cabo dicha materialización (eficiencia). De tal manera que, si se desea un alto

valor público, la administración pública debe realizar “outputs” de calidad con el menor grado de consumo de insumos posible.

Esta eficacia y eficiencia están estrechamente vinculadas con la gestión realizada por los funcionarios públicos. Una labor que depende, tanto de los conocimientos, capacitaciones y la experticia que tengan para sacar a flote las políticas públicas en el territorio, como de su interés por hacerlo. Por tanto, en el marco de este trabajo de investigación se espera que la variable capacidad burocrática mida el grado de las competencias, habilidades, conocimientos y experticia sobre TICs que tienen los funcionarios y administradores del programa para generar valor público con la implementación del Plan Vive Digital en Jamundí. Pero se tendrá también en cuenta, su interés y voluntad para hacerlo.

## **2.5. Recursos fiscales y materiales en las políticas públicas**

### **2.5.1. Recursos fiscales**

Con el fin de asegurar y mantener la estabilidad económica, según Reina, M., Zuluaga, S. y Rozo, M. (2005), la política fiscal configura el presupuesto del Estado mediante la manipulación del gasto público y los impuestos. Según Baxter, M. y King, R. (1993), el gasto público está relacionado con la forma en la que se asigna el presupuesto. Por tanto, el análisis del gasto público está referenciado a los impactos resultantes de la asignación del presupuesto a los programas de mejoramiento educacional, salud o de infraestructura “que promuevan el desarrollo y crecimiento económico a largo plazo” (Mota, L., 2010).

Por su parte, los impuestos son considerados como una parte sustancial de los ingresos públicos ya que “proporciona los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales” (Vitti de Marco, A., 1934). Estos son definidos como un aporte coercitivo que los ciudadanos realizan al sector público, sin tener un conocimiento exacto de la manera

como el Estado lo va invertir, ya que estos recursos pueden ser empleados en muchos fines, tales como en los programas de desarrollo social o en la construcción de vías.

Según la OCDE (2008), las políticas fiscales implican cualquier acción con la que el Gobierno de un país intenta cuidar los ingresos y egresos de la nación. Esto a través de la recaudación de los impuestos pagados por los contribuyentes y el gasto para proporcionar servicios a los ciudadanos, a través de tres mecanismos: las subidas o bajadas de impuestos, los aumentos o disminuciones del gasto público y, por último, haciendo ambas.

Esto en relación con la implementación de políticas públicas se hace indispensable, debido a que es la única herramienta que tienen los entes territoriales para obtener el músculo económico que le permite llevar a buen término las políticas públicas. En el caso del Plan Vive Digital, el Gobierno nacional proporcionó el presupuesto para los levantamientos de la línea base, sus indicadores y sus respectivas evaluaciones año por año. No obstante, se hace necesario en este trabajo de investigación, poner en consideración que, para el año 2018 esta responsabilidad fue delegada a cada municipio. En otras palabras, son estos últimos los que, desde entonces, deben gestionar las políticas fiscales, contrataciones y demás acciones que permitan seguir con la ejecución del plan en cada territorio.

### **2.5.2. Recursos materiales**

Rubio, E. (2002) define los recursos materiales como aquellos bienes tangibles y concretos que dispone una organización con la finalidad de cumplir sus objetivos. Estos bienes pueden ser las instalaciones, materia prima, equipos, herramientas, entre otros. En el caso del Plan Vive Digital, estos serán los computadores, teléfonos, la impresora multifuncional, el espacio donde está ubicado el punto, la oficina donde se opera y administra la política pública, etc.

En este trabajo de investigación, los recursos materiales estarán enmarcados como una variable explicativa para el nivel de implementación de la política pública en el municipio.



En otras palabras, será considerado como un instrumento para explicar el objetivo principal del programa: una efectiva ampliación del uso de internet, tanto en términos de comunicación como en pedagogía.

## **2.6. Interés de los políticos y la ciudadanía por los temas de la política pública**

El interés de los políticos y la ciudadanía por los temas de la política pública se considera una variable independiente en la determinación del éxito o fracaso de la política pública analizada en Jamundí, debido a que representan las necesidades de cada uno de los actores mencionados y su respectiva contienda para convertir los “inputs” (demandas de políticas públicas) en “outputs” (materialización de políticas públicas), marcando de esta manera el rumbo de los programas de Gobierno.

Según Agudelo L. (2005), en estas pujas se llevan a cabo diferentes maniobras: por un lado, la sociedad civil puede establecer diversas estrategias de cooptación, cooperación y presión sobre los mecanismos y agentes del estado, que se traducirá en un abanico de necesidades y demandas para la administración local o, en general, para el Estado colombiano. Y por el otro, los políticos podrán impulsar luchas de poder para definir cuales políticas implementar y cuáles no. Cabe destacar que, además de las anteriores posibilidades, la probabilidad de que se presenten situaciones de apatía esta también contemplada en este trabajo de investigación.

Para el caso de Jamundí se espera, por un lado, identificar la manera cómo la ciudadanía expresa su interés por la política pública Plan Vive Digital. Es decir, si el interés es expresado por el uso de los Puntos Vive Digital, o a través de movilizaciones y demandas políticas de expansión o mejoramiento del servicio. Y por otro lado, determinar las dinámicas que se efectúan en las luchas de poder por parte de los políticos para la materialización de “outputs”.

### **3. Jamundí**

#### **3.1. Capacidad estatal y las distintas concepciones del Estado en Colombia y Jamundí**

Los conceptos de capacidad estatal y presencia diferenciada del Estado en Colombia influyen de manera significativa en la implementación de políticas públicas. Ya que dan a conocer las diferentes concepciones de Estado en Colombia y en Jamundí. Y, da indicios sobre cómo se debe implementar en un territorio las políticas públicas para que sean exitosas y cumplan con las expectativas planteadas en su etapa de formulación.

En Colombia existe una problemática teórica entre los conceptos de colapso parcial y presencia diferenciada del Estado, así como su incidencia en la capacidad de materializar “outputs”, debido a que en este país existen grandes desafíos para su Gobierno en la búsqueda de obtener legitimidad de las instituciones representativas y lograr un avance en su democratización. Tales retos están referenciados al alto nivel de abstención en el voto, el alto grado de clientelismo y las pocas movilizaciones ciudadanas. Además de que, grupos armados de diferente signo ideológico, pretenden acaparar el monopolio de la fuerza y la justicia. Todo esto ha puesto en evidencia una imagen de fracaso ante los demás países de la región y del mundo.

Pero esta visión de la realidad que vive Colombia contrasta con una notable estabilidad política y macroeconómica, junto con la fortaleza de algunas instituciones que hacen a Colombia una democracia electoral bastante consolidada. Ya que cuenta con una larga historia de elecciones, un sufragio cada vez menos restringido y pocas dictaduras a lo largo de su historia.

Según Oquist, P. (1978), el término de colapso parcial del Estado se debe a la situación de violencia en los años 50's, donde se evidencian altas tasas de homicidio, ineficiencia y corrupción de la policía, la consiguiente expansión de la seguridad privada, la expansión

difusa de las actividades de guerrilleros y paramilitares, la erosión del sistema de justicia con altos índices de impunidad, el aumento de armas en manos civiles y la falta de presencia de las instituciones estatales en algunas regiones del país.

González, F. (2003) por su parte sugiere que, antes de entender la experiencia colombiana como una de Estado colapsado, conviene asimilarla como una de Estado con presencia desigual a lo largo del territorio. Según el número, la organización y el poder de los actores en cada contexto, la integración de algunas regiones y sus poblaciones con la vida nacional puede llevarse a cabo a través de los partidos tradicionales, federaciones de redes de poder local y regional y, subculturas políticas. Por tal razón, según González, F. (2003), es necesario indagar el tipo de dominación en cada uno de los territorios de la nación. Es decir, si tal dominación conforma el dominio directo del Estado, o están estructuradas mediante negociaciones y articulaciones con las estructuras de poder locales.

Es esta violencia entonces, la que es producida en territorios donde no se han logrado consolidar los mecanismos tradicionales de regulación social o donde estos mecanismos están haciendo crisis. Los funcionarios de carrera y de elección popular, en esta situación, son considerados como otros actores que se entremezclan de manera difusa con los poderes de hecho que se están construyendo en los territorios.

Por lo tanto, para una efectividad en la implementación de políticas públicas en ciertos espacios del territorio nacional donde la capacidad estatal directa no llega, es necesario reconocer, estudiar y tener en cuenta los actores de hecho que interactúan en esos terrenos y así mismo, crear políticas públicas especiales que generen la factibilidad en su implementación.

Considerando los anteriores lineamientos, Jamundí puede hacer parte de aquellos territorios donde el Estado se presenta de forma parcial, como puede evidenciarse, entre otras, por haber sido uno de los territorios donde han existido múltiples disputas entre diferentes actores armados, la mayoría con el propósito de hacerse con el territorio y reclamar el control de los corredores de tráfico de drogas.

Hasta el año 2008, tres grupos armados organizados en frentes, columnas y bloques han tenido presencia en la zona: según el informe de Indepaz (2007), las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia FARC-EP, quienes operaron en la región del Sur del Valle del Cauca hasta el año 2007 por medio de los llamados Sexto Frente, Trigésimo Frente y la Columna Móvil Jacobo Arenas (Indepaz, 2007). Por otro lado, según Duque, H. (2019) se ha mantenido en el territorio la presencia de grupos paramilitares, principalmente disidentes del Bloque Conjunto Calima BCC de las AUC e integrantes de la banda emergente: “Los Rastrojos” (2005) posteriormente conocidos como “Las Águilas Negras” (2006).

Núñez, Ó. (2011) da pistas acerca de la manera como se han creado los poderes sociales y económicos en el territorio tomando como ejemplo los grupos de autodefensa. Ya que “fueron ejércitos privados durante la década de los noventa creados por las élites del Valle y propietarios de tierras tanto legales como narcotraficantes en Jamundí, Tuluá y Pradera” (Tobón, 2008).

Según Núñez (2011) el Ejército de Liberación Nacional ELN ha permanecido también en la zona del Valle, aunque con menor presencia. De igual forma, se resalta la existencia de bandas delincuenciales y de sicarios, al servicio de las organizaciones de narcotráfico, guerrilla o paramilitares, las cuales se configuran como otro actor y fuente de violencia en la zona.

En el año 2017, según el Observatorio de Realidades Sociales ORS (2017), en Jamundí se han destacado los problemas de abandono estatal, la falta de oportunidades laborales e inversión social en salud, educación y servicios públicos. Esta dinámica ha generado una tensión entre los campesinos que proponen proyectos que desarrollen el potencial agrícola de la zona y las constructoras que ven a Jamundí como un lugar estratégico para la consolidación de proyectos de propiedad horizontal. Ya que las tierras se vuelven tan costosas, que la gente que por mucho tiempo ha vivido allí, se ve obligada a irse debido a que no pueden pagar los elevados precios que ha traído consigo la valorización de sus predios.

Por otra parte, los efectos del Acuerdo de Paz entre las Farc y el Gobierno no se han visto reflejados en los habitantes de la zona montañosa de Jamundí, debido a la aparición de las llamadas disidencias de las Farc y la llegada del EPL. Estos grupos han desencadenado una serie de enfrentamientos por el control territorial relacionado con los cultivos de coca. Lo que refleja el bajo impacto de las operaciones realizadas en el año 2017 por el Ejército, como la “Operación Atalanta” (Armada Nacional, 2017), para la erradicación de cultivos ilícitos mediante el uso del glifosato. Por el contrario, han perjudicado aún más la calidad de vida de los campesinos.

Lo anterior debido a que, por un lado, el uso de herbicidas a base de glifosato atenta contra la salud humana, según Greenpeace (2012), este veneno origina varios efectos crónicos, entre ellos, los defectos de nacimiento, cáncer, además de otros efectos agudos provocados por el uso directo del producto o por la exposición de los habitantes. Y por el otro, “Los herbicidas a base de glifosato no son selectivos, y por tanto, eliminan toda la vegetación y contaminan los cultivos” (Greenpeace, 2012).

La Defensoría del Pueblo, el alcalde y los habitantes de la zona, según el ORS (2017), coincidieron en que la reacción del Gobierno para el año 2017 seguía siendo limitada, en el sentido en que tomaron como solución la militarización del municipio, mientras que lo exigido por las comunidades era el acompañamiento y la presencia institucional para darle una mejoría al campo y a las familias campesinas. Esta situación se empeoró con la inestabilidad institucional del municipio, causado por la destitución y captura por corrupción en 2017 del alcalde Manuel Santos Carrillo, quien obligó a que se convocaran nuevas elecciones.

Lo anterior en relación con la hipótesis planteada permite identificar, por un lado, las posibles problemáticas que pueden estar marcadas como primordiales en la agenda del municipio, ya que es más probable que se les destine más presupuesto a ellas que a la política pública Plan Vive Digital, lo que dificultaría su correcta implementación y continuidad a lo largo del tiempo. Y por el otro, dan a conocer las diferentes concepciones de Estado en Colombia y en Jamundí, dando indicios de los posibles factores a mejorar para que la política pública Plan

Vive Digital sea exitosa e incida efectivamente en la resolución de las problemáticas del municipio.

### **3.2. Puntos Vive Digital en Jamundí**

El proyecto de los Puntos Vive Digital surgió con el objetivo de instalar y operar centros de acceso comunitario a Internet en zonas vulnerables de las cabeceras municipales del país, permitiendo a más de 1'800.000 colombianos acceder a Internet, entretenerse, hacer trámites, utilizar servicios en línea y capacitarse en contenidos como alfabetización digital básica, ofimática, redes sociales para el emprendimiento, educación virtual y desarrollo de contenidos digitales.

A partir del primero de agosto de 2018, la operación de los 893 Puntos Digitales que hacen parte de la tercera fase del proyecto, se encuentra a cargo de las entidades territoriales y públicas beneficiadas, “tal como fue establecido en los convenios interadministrativos derivados suscritos inicialmente” (Urbano, G. Comunicación personal, julio 26 del 2019).

Es preciso informar que estos centros de acceso comunitario a las TIC fueron instalados en los municipios que manifestaron su interés en acceder al mismo, y que contaban con redes de fibra óptica que garantizaran la prestación del servicio de Internet por tecnología terrestre con las velocidades exigidas por el proyecto. Para el desarrollo de este, se llevaron a cabo convocatorias en el segundo semestre del año 2012 y el segundo semestre del año 2013 dirigidas a los entes territoriales, a través de las cuales las entidades territoriales interesadas postularon distintos espacios para la instalación de los Puntos Digitales. En el año 2014 se empezaron a construir y adaptar los espacios destinados para la prestación del servicio de los Puntos Vive Digital. Y en el segundo semestre del año 2015 se abrieron las puertas de los puntos al público.

El municipio de Jamundí fue beneficiado con un total de dos Puntos Digitales, los cuales operaron con financiamiento del Fondo TIC hasta el pasado 31 de julio de 2018, fecha a partir de la cual ha correspondido a las entidades territoriales a cargo asumir los costos para la continuidad de la operación de estos espacios.

Según Plazas, C. (2013), a cada Punto Vive Digital del municipio se le proporcionó cinco computadores, un teléfono para llamadas nacionales e internacionales y una impresora multifuncional con el fin de que alrededor de 2.000 personas pudieran complementar sus actividades académicas, fortalecer su proceso de capacitación y facilitar los procesos de comunicación, emprendimiento y la interacción con entidades del Estado/privadas para las personas mayores de edad.

En la actualidad, según Arias, R. (Comunicación personal, julio 17 del 2019), la cantidad de Puntos Vive Digital que se encuentran en funcionamiento no satisface la demanda del servicio, por lo que se recurrió a la creación de un cronograma para organizar las actividades y así cubrir con la cantidad de personas que necesitan del espacio. Esto se corrobora si se cruzan los datos arrojados por el ministerio TIC (2018) y el Sistema de Documentación e Información Municipal (CDIM, 2019), en los que se evidencia un déficit de Puntos Vive Digital en el municipio de Jamundí ya que su población urbana es de alrededor de 47,400 personas y solo cuenta con dos Puntos Vive Digital que apenas logran cubrir al 8,44% de la población.

### **3.3. El sistema político jamundéño**

Duverger, M. (1955) señala al contexto político como uno de los elementos a tener en cuenta en el análisis, tanto del sistema político como su conexión con la elaboración e implementación de políticas públicas. Ya que, por un lado, permite identificar los “antecedentes que explica el significado de un evento” (Chistensen, T. y Laegreid, P., 2013), en este caso, la baja implementación de la política pública Plan Vive Digital en Jamundí. Y

por el otro, da indicios de cómo se debe interactuar con las instituciones políticas, el sistema social, el sistema de partidos y el régimen político para que la implementación de la política pública se dé de manera exitosa y sostenida en el tiempo.

Según el periódico El Tiempo (2018), Jamundí ha experimentado unas elecciones atípicas resultantes del caso de corrupción del exalcalde Manuel Santos Carrillo, quien realizó cuatro contratos ilegales tomando como pretexto la situación de calamidad pública en Jamundí llamada “el Fenómeno del Niño”, el 18 de mayo del 2016. Esto condujo a la suspensión de su cargo el 05 de diciembre del mismo año por solicitud de la Contraloría del Valle, lo que obligó a designar a Noralba García como encargada de la alcaldía durante los siguientes 6 meses y posteriormente a Lina María Vega en el año 2017.

No obstante, en el año 2019 se convocaron elecciones atípicas para el 04 de febrero gracias a los plantones, marchas y a una tutela favorable de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, obviando la sugerencia de la Registraduría de posponer la fecha de elecciones para el 15 de abril del 2019 (con el argumento de que el personal logístico estaba saturado con las elecciones al Congreso del 11 de marzo del mismo año). Lo que provocó una selección de alcalde sin logística y vulnerable a posibles actos de corrupción.

En términos del Plan Vive Digital, la interrupción definitiva del aporte de recursos por parte del Gobierno Nacional a causa de la terminación del contrato con los operadores en el año 2018 generó, aunque de manera indirecta, una laguna en las decisiones de la alcaldía, el bajo nivel de operación -y en algunos meses, inoperancia- de los dos Puntos Vive Digital, la desintegración de las metas trazadas, un ambiente de estancamiento y, en algunos casos, de retroceso en el municipio. Para el año 2018, “el alcalde empezó labores con un presupuesto ya comprometido. Apenas le dieron recursos en enero del año 2019 y en estos momentos está en el proceso de contratación. Se espera que para el próximo año ya se pueda operar de una manera más eficiente” (Alvarado, J. Comunicación personal, agosto 26 del 2019).

Esta situación extraordinaria experimentada por el municipio entre los años 2015 y 2019, impidió establecer el número de actores que tuvieron capacidad de incidencia en alguna



decisión importante, a la luz del concepto de fragmentación del sistema de partidos. Sin embargo, los diversos nombramientos de alcalde en este periodo debilitaron los vínculos de sus movimientos políticos con la ciudadanía, lo que provocó un alto nivel de volatilidad electoral y por ende, un bajo nivel en la institucionalización del sistema de partidos. Todas estas consideraciones, hiladas con los siguientes apartados, permitirán entender las dificultades para la implementación del Plan Vive Digital en Jamundí.

### **3.4. Los recursos fiscales y materiales en Jamundí**

#### **3.4.1. Recursos fiscales**

Según Reina, M., Zuluaga, S. y Rozo, M. (2005), la política fiscal configura el presupuesto del Estado, mediante la manipulación del gasto público y los impuestos, con el fin de asegurar y mantener el desarrollo y la estabilidad económica. Dicho desarrollo y estabilidad, según Mota, L. (2010), se ven evidenciadas en los impactos resultantes de la asignación del presupuesto a políticas públicas dirigidas al mejoramiento educacional, salud o de infraestructura que incentiven el progreso a largo plazo de la sociedad.

Siguiendo a la OCDE (2008), esto refleja la gran incidencia que tiene esta variable independiente en el nivel de implementación de políticas públicas como el Plan Vive Digital ya que son la herramienta que les brinda el músculo económico necesario para la implementación completa de “outputs”, a la vez que contribuye a otros objetivos de desarrollo económico y social: como combatir la pobreza, evitar la exclusión social y generar una mayor igualdad de oportunidades

En el caso de Jamundí, según Rodríguez, C. (Comunicación personal, agosto 26 del 2019), un limitante para el sostenimiento de los Puntos Vive Digital ya existentes y el aumento de estos espacios es la falta de contratación del personal adecuado para la administración e implementación de los Puntos Vive Digital. Así como la agilidad en los trámites de

contratación para el sostenimiento de los puntos ya existentes.

Dando como resultado, una baja calidad del servicio y, en algunos casos, el cierre temporal de los puntos en algunos meses del año.

Esta situación es ocasionada debido a que la administración jamundeha ha sido atípica. Por tanto, deben lidiar con los recursos comprometidos de la administración pasada (entre los años 2016 y 2019). Esto quiere decir que, según Garcés J. (2014), se han vinculado funcionarios a la administración pública de una manera excepcional mediante contrataciones diferentes a las convencionales. Hasta el año 2019, existen 3 contratistas y solo un funcionario nombrado. Ya que, según Rodríguez, C. (Comunicación personal, agosto 26 del 2019) la administración se ha tenido que adecuar a los recursos restantes de los comprometidos por la administración anterior.

Por otro lado, según Alvarado, J. (Comunicación personal, agosto 26 del 2019), los recursos para el área de TIC siempre han sido muy escasos y en algunos casos nulo, debido a que la Oficina TIC ha dependido por mucho tiempo del presupuesto de la Secretaría General, pues se le considera parte de ella. “Apenas se está iniciando esta Oficina TIC como una oficina independiente de la Secretaría General, aunque sin recursos propios por el momento. Ya para el próximo año se podría pensar en temas monetarios y demás” (Alvarado, J., Comunicación personal, agosto 26 del 2019).

### **3.4.2. Recursos materiales**

Según Rubio, E. (2002), “los recursos materiales son un conjunto de instrumentos tangibles que median entre la organización y el objeto de trabajo para conseguir un producto”. Por tanto, esta variable será considerada como un instrumento para explicar el objetivo principal del programa: una efectiva ampliación del uso de internet, tanto en términos de comunicación como en pedagogía.

Ahora bien, entre los recursos materiales se encuentran, las computadoras, teléfonos, impresoras, etc. Según Plazas, C. (2013), a cada Punto Vive Digital del municipio se le asignó cinco computadores, un teléfono para llamadas nacionales e internacionales y una impresora multifuncional con el fin de suplir tres grandes procesos y/o productos: capacitaciones, atención a usuarios, actividades de promoción y sensibilización que fortalezcan en el corto plazo las competencias y habilidades mediante el uso del internet y la apropiación de las TIC.

Sin embargo, en el caso de Jamundí se evidencia que en cada Punto Vive Digital los recursos tangibles son cada vez más obsoletos y deben ser actualizados: “Ahora, por lo menos, se necesitan muchas reparaciones, por lo que se hacen necesarias buenas intervenciones, en el sentido de que pueda abarcar tanto el mantenimiento de los equipos como el arreglo del techo, la pintura de las paredes y hacer más visible el anuncio del Punto Vive Digital” (Viafara, A. Comunicación personal, julio 30 del 2019).

### **3.5. Capacidad e interés burocrático de la alcaldía de Jamundí**

El funcionamiento de cada uno de los Puntos Vive Digital fue evaluado año tras año por el ministerio TIC mediante una “evaluación de impacto”. Esta evaluación medía las tres iniciativas (Puntos Vive Digital, Hogares Digitales y Kioscos Vive Digital) de manera independiente tomando cuatro criterios de evaluación, según Moreno, D. (2018): el uso (1), desarrollo de habilidades y competencias (2), apropiación (3), y fortalecimiento del tejido social (4).

Con el objetivo de constatar su servicio como medio para el entretenimiento y el uso del tiempo libre para el fortalecimiento del tejido social, una mejor comunicación, ahorro de tiempo en trámites, mejor información que permita un capital institucional y el empoderamiento de la comunidad, el acceso a la educación y capacitación para la obtención

de oportunidades de generación de ingresos, mejoras en la empleabilidad, el acceso al empleo y un mejor rendimiento escolar.

Alvarado, J. (Comunicación personal, agosto 26 del 2019), afirma que, en efecto el Gobierno Nacional ha medido al municipio de Jamundí con estos criterios pero los resultados han sido muy bajos, debido a que no existe una secretaría destinada solamente a los temas de TIC sino, una oficina de comunicaciones que pertenece a la secretaría general del municipio. Esto evidencia la falta de capacidad, conocimiento y experticia de los funcionarios para identificar las fallas en el diseño del organigrama del municipio. Ya que, dentro de la Oficina de TICs debería estar la Oficina de Comunicaciones debido a que esta última está comprendida en el concepto de TICs, situación contraria a la de Jamundí donde “dentro de la Oficina de Comunicaciones se encuentra la Oficina TIC” (Alvarado, J. Comunicación personal, agosto 26 del 2019).

Lo anterior, junto a la nula capacitación o refuerzo en temas de TIC por parte de la administración pública hacia los administradores de los Puntos Vive Digital, dificultó el proceso de adquisición de saberes y técnicas apropiadas para el buen manejo de los computadores y demás dispositivos que se brindan en los Puntos Vive Digital. Esto se vió reflejado en lo dicho por Viafara, A. (Comunicación personal, julio 30 del 2019): “no he recibido ninguna capacitación por parte de la alcaldía de Jamundí ni de la gobernación en temas de TIC’s”.

Esta situación no sólo se ve evidenciada en los administradores de los Puntos Vive Digital sino también, en los contratistas encargados de los temas relacionados con TIC’s. Ya que, en el momento de realizarles las entrevistas correspondientes, manifestaron no conocer a profundidad el tema. Dos de ellos señalaron que “a los contratistas se les dieron instrucciones de solo atender a los temas de adecuación interna de la alcaldía” (Arias, R. Comunicación personal, julio 17 del 2019). “Dejando los demás asuntos bajo la administración de Edured, institución con la cual se hizo convenio” (Rodríguez, C. Comunicación personal, agosto 26 del 2019).

No obstante, el esfuerzo en el año 2019 por independizar la oficina TIC de la secretaría general del municipio, y el nombramiento del primer funcionario público especializado en TICs reflejan cierto interés de los funcionarios públicos. Pero también, una administración muy joven que depende en gran medida de la secretaría general y de entidades externas para mantener en funcionamiento la política pública Plan Vive Digital.

Por último, a pesar de que el municipio ha experimentado unos antecedentes políticos críticos, recursos fiscales y materiales realmente escasos, la administración pública entre los años 2018 y 2019, ha logrado salir a flote gracias al modo con que los funcionarios públicos han sorteado estas dificultades. Ya que han reflejado cierto interés y profesionalismo con sus tareas, esto se ve evidenciado en las decisiones tomadas para el caso del Plan Vive Digital como a continuación se demuestra.

Entre el año 2018 y 2019, con el propósito de generar un ambiente de adaptabilidad y estabilidad de la política pública se realizó un convenio con Edured, dando espacio de maniobra para que los contratistas y funcionarios se enfocaran en la adecuación de la infraestructura interna del municipio ya que “la alcaldía no contó con la infraestructura interna para mantenerla en funcionamiento y se hizo necesario delegar esta responsabilidad a una institución externa” (Londoño, A. Comunicación personal, septiembre 10 del 2019).

Esta decisión se debe a que la administración municipal es nueva, inexperta y poco capacitada para asumir este tipo de política pública. Por lo tanto, el acto de delegar temporalmente la responsabilidad del Plan Vive Digital a una organización externa especializada, es una decisión viable si se quiere dar continuidad al programa, al menos hasta que se adapten los funcionarios a sus cargos y se mejoren sus condiciones de trabajo. Y, en un mediano plazo, se facilite el proceso de asumir la administración total de la política pública Plan Vive Digital.

Para concluir esta sección, se puede afirmar que, aunque el aparato burocrático no obstaculizó la implementación del Plan Vive Digital, ni lo utilizó como un recurso privado para obtener beneficios propios, Jamundí cuenta con una limitada capacidad burocrática a causa de la falta

de conocimiento, capacitación y experticia, tanto de los funcionarios públicos como de los administradores de los Puntos Vive Digital, lo que les impidió generar un servicio de calidad y en últimas, un alto valor público.

### **3.6. Interés de los políticos y la ciudadanía jamundéna por los temas de la política pública**

Según Gaviria, S. (2015), mediante la evaluación de impacto que se realizó en el año 2015 en todos los municipios del país, se evidenció que en los Puntos Vive Digital para ese año existía un gran desconocimiento hacia el servicio de internet por parte de las comunidades a causa de la falta de tiempo e interés. Jamundí no fue la excepción, sin embargo, entre los años 2015 al 2018 se encontró que, según Ángel, J. (2018), de las personas que han utilizado el servicio hubo una mejoría en los hábitos de uso, competencias en TIC y han apropiado conocimientos en Internet, que les ha permitido usarlo con una mayor intensidad en comparación con los que no usan esta iniciativa.

Según Rodríguez, C. (Comunicación personal, agosto 26 del 2019), entre este mismo periodo de tiempo en el municipio, las actividades cotidianas más realizadas en los Puntos Vive Digital San Pedro y Ciro Velasco estuvieron relacionadas a la educación, el entretenimiento, consultas, trámites con el Estado, transacciones comerciales, comunicación con familiares, emprendimientos, búsqueda y consecución de empleo producto de la posibilidad del acceso a Internet. Ya que, la cercanía de los usuarios con estos puntos de acceso permitió que el uso de la web fuera más frecuente. Aumentando la demanda, pero limitando tanto la capacidad de cobertura de los equipos en cada Punto Vive Digital como la cantidad de estos en el municipio (dos Puntos Vive Digital en total).

Según datos brindados por el DANE (2017), entre los años 2012 al 2017 se ha evidenciado un aumento en la apreciación de las TIC como un elemento esencial para el fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos. De tal manera que para el año 2017, del total de

ciudadanos colombianos que residen en el país, el 96,4% consideraron como “muy importante” los servicios brindados por las tecnologías de información y comunicación.

En el caso de Jamundí esta cifra sigue siendo alta, llegando a un 58,6% en la zona urbana y se espera que esta cifra se incremente en 3,8 puntos porcentuales para el año 2020. Esto quiere decir que, de las 47.400 personas, 27.776 creen que las TICs son necesarias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Los resultados que arrojó esta sección indicaron que, el interés ciudadano se manifestó en el buen uso de los Puntos Vive Digital, dejando a un lado las movilizaciones y demandas políticas de expansión o mejoramiento del servicio. Esto, aunado con el legado de inestabilidad política y los amarres fiscales, explicaron la poca disposición de los políticos por expandir y mejorar el servicio.

#### **4. Conclusiones**

Si bien, en un primer momento se dijo que la principal causa de la baja implementación de la política pública Plan Vive Digital en Jamundí durante los años 2015 y 2019 fue la baja capacidad burocrática, a medida en que se avanzó en la investigación y se analizaron los resultados se llegó a la conclusión de que esta variable era el resultado de un efecto cadena originado por el sistema político Jamundeño y los bajos recursos fiscales.

El sistema político jamundeño resultó ser la variable más importante para la baja implementación de la política pública Plan Vive Digital en el municipio durante los años 2015 y 2019. Ya que permitió identificar el nivel de institucionalización de partidos, el grado de volatilidad electoral y el contexto político jamundeño.

Retomando el concepto de contexto proporcionado por Chistensen, T. y Laegreid, P. (2013) referido a los antecedentes, circunstancias o configuraciones que restringen, especifican o clarifican el significado de un evento. En el caso de Jamundí se evidenció que, la destitución del exalcalde Manuel Santos Carrillo el 18 de mayo del 2016, el frecuente nombramiento de alcaldesas entre los años 2016 al 2018 y las elecciones atípicas el 04 de febrero del año 2019, influyeron en la baja implementación de la política pública Plan Vive Digital.

Ya que fueron diferentes mandatarios con intereses diversos disputándose el poder en un periodo de tiempo muy corto. Esta situación extraordinaria, impidió establecer el número de actores que tuvieron capacidad de incidencia en alguna decisión importante, a la luz del concepto de fragmentación del sistema de partidos proporcionado por Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). Sin embargo, los diversos nombramientos de alcalde en este periodo debilitaron los vínculos de sus movimientos políticos con la ciudadanía, lo que provocó un alto nivel de volatilidad electoral y por ende, un bajo nivel en la institucionalización de partidos.

En términos de recursos fiscales, siguiendo a Reina, M., Zuluaga, S. y Rozo, M. (2005), el presupuesto que tuvo la alcaldía de Jamundí en este periodo, configurado por el gasto público y los impuestos, fue demasiado escaso como para darle continuidad en condiciones normales a la política Plan Vive Digital. Por lo que se hizo necesario considerar alternativas que le proporcionara tanto un espacio de maniobra a la administración pública municipal, como la continuidad al programa.

A pesar de que esta situación ha sido ocasionada por el sistema político jamundino, la alcaldía municipal debe lidiar con los recursos fiscales comprometidos que han dejado estos hechos extraordinarios. En el caso de las TIC la situación se complica más ya que, según Alvarado, J. (Comunicación personal, agosto 26 del 2019), los recursos para el área de TIC siempre han sido muy escasos y en algunos casos nulo, debido a que este sector ha estado a cargo de la Secretaría General y por tal razón, se le destina solo el 0.1% del presupuesto del municipio. “Apenas se está iniciando esta Oficina TIC como una oficina independiente de la



Secretaría General, aunque sin recursos propios por el momento. Ya para el próximo año se podría pensar en temas monetarios y demás” (Alvarado, J., Comunicación personal, agosto 26 del 2019).

Si bien el “sistema político jamundino” y los “recursos fiscales” son las variables clave que explican la baja implementación de la política pública Plan Vive Digital en Jamundí, estas producen una reacción en cadena, influyendo directamente en la capacidad burocrática del municipio. Es decir, según Moore, M., (1998), en la habilidad del Gobierno para generar “outputs” de calidad con el menor grado de consumo de insumos posible.

A pesar de que el cuerpo burocrático de Jamundí ha evidenciado un gran esfuerzo e interés por mejorar esta situación, a través del convenio hecho con la institución Edured y los avances en temas de infraestructura como la fibra óptica, los pagos PSE de facturas del impuesto predial y la página web, en los últimos cinco años, según Viafara, A. (Comunicación personal, julio 30 del 2019), no se ha realizado ninguna capacitación por parte de la alcaldía o la gobernación hacia los administradores de los Puntos Vive Digital.

La falta de capacitaciones por parte de las entidades públicas hacia los administradores de los Puntos Vive Digital afectó negativamente la calidad de los “outputs”, en la medida en que perjudicó el desempeño de los cursos y las capacitaciones dictadas en los puntos, ya que “de cada 100 personas que se matriculan, asisten solo 20” (Viafara, A. Comunicación personal, julio 30 del 2019).

Lo anterior, sumado al intento de la administración pública municipal por manejar la alta demanda del servicio en los Puntos Vive Digital mediante la fragmentación de horarios por actividades, causó que las personas no pudieran hacer un uso óptimo de los servicios si necesitaban realizar seguimiento de manera frecuente a emprendimientos, vacantes de empleo o tareas/actividades escolares y mucho menos, direccionar su tiempo libre para el entretenimiento y el ocio saludable, lo que repercutió tanto en el valor público dado por los ciudadanos a estos espacios como en la apropiación de las tecnologías TIC en el municipio.

Si bien la infraestructura interna de la alcaldía de Jamundí necesita una gran cantidad de adecuaciones, los Puntos Vive Digital están experimentando una peor situación. En términos de recursos materiales, según Viafara, A. (Comunicación personal, julio 30 del 2019), el techo de los dos Puntos Vive Digital están en unas condiciones deplorables, así como las paredes y el letrero del establecimiento. Además de que los computadores, teléfonos e impresoras se encuentran obsoletos.

En términos de la variable independiente “el interés de los políticos y la ciudadanía jamundeha hacia el Plan Vive Digital”: por un lado, entre los años 2015 y 2019, el interés ciudadano se manifestó en el buen uso de los Puntos Vive Digital, dejando de lado las movilizaciones y demandas políticas de expansión o mejoramiento del servicio. Lo anterior, aunado con el legado de inestabilidad política y los amarres fiscales, explicaron la poca disposición de los políticos por expandir y mejorar el servicio.

## **5. Recomendaciones para el alcalde**

Dado que desde el año 2016 el municipio de Jamundí ha tenido varios alcaldes a causa del caso de corrupción del exalcalde Manuel Santos Carrillo, los recursos fiscales se han disminuido notoriamente. Y por tanto, la capacidad burocrática del municipio ha sido limitada. Se le recomienda al nuevo alcalde, suponiendo que cumpliera con satisfacción el periodo establecido para su Gobierno, las siguientes acciones:

Primero, continuar con el mejoramiento de la infraestructura interna de la alcaldía ya que tanto la página web institucional, la fibra óptica, los pagos PSE y los espacios de trabajo de los funcionarios y contratistas están en malas condiciones. La adecuación de lo anterior aumentará la calidad de atención a los ciudadanos y las condiciones de trabajo de los funcionarios de la institución.

Segundo, continuar con el convenio hecho con la institución Edured, ya que brindaría a corto y mediano plazo, un espacio de maniobra para que la administración actual mejore su infraestructura interna. No obstante, es necesario que este convenio se realice de forma bilateral con el fin de que la administración pública municipal esté al tanto de los avances de esta política. Y tenga conocimiento de cómo asumir su administración en caso de que este convenio termine.

Tercero, continuar con el proceso de desligar la oficina TIC de la secretaría general. Ya que le permite tener autonomía en la toma de decisiones en los temas relacionados con las TICs y la política pública Plan Vive Digital. No obstante, la secretaría general tendrá un mejor desempeño en las tareas que le competen.

Cuarto, después de haber desligado la oficina TIC de la secretaría general, iniciar un proceso de modificación de la oficina TIC a una secretaría. Ya que con esto, se aumentarán los recursos presupuestales que permitirán actualizar los equipos de cómputo, teléfonos y la impresora de cada uno de los Puntos Vive Digital, así como el mantenimiento del techo, las paredes y el letrero de los mismos.

Quinto, aumentar la cantidad de capacitaciones en temas de TICs a los administradores de los Puntos Vive Digital, ya que son ellos los que están en constante contacto con los usuarios de los puntos. No obstante, el fortalecimiento de los administradores y funcionarios públicos para la identificación de las necesidades de la población en estos temas permitirá que la administración pública municipal esté al tanto de las dinámicas poblacionales que se presenten, y de esta forma pueda anticipar los posibles obstáculos que el Plan Vive Digital pudiera tener a lo largo del tiempo.

Y por último, implementar una serie de indicadores propios que permitan medir la calidad del servicio de cada uno de los Puntos Vive Digital, para que de esta forma se cumpla con las metas planteadas en la línea base de esta política pública. Esto lleva al aumento de funcionarios públicos nombrados para el área de TICs en el municipio. Ya que este es un trabajo dispendioso pero que aumentará la probabilidad de que los Puntos Vive Digital no se

cierren en algunos momentos del año. Además, de que impactarán fuertemente de manera positiva en la creación y fortalecimiento de emprendimientos, las capacitaciones de jóvenes, el direccionamiento del ocio, la disminución de las tasas de desempleo y el analfabetismo digital.

## 6. Bibliografía

- Acuña, R. (2015). El Presupuesto por Resultados (PpR) Dirigido a Gobiernos locales (pp. 11-75). Lima: Biblioteca Nacional del Perú.
- Agudelo, L. (2005). Políticos y burócratas en Colombia. Supuestos y consecuencias teóricas de sus actuaciones en el diseño y gestión de las políticas públicas. Semestre Económico, 8(15), pp.103- 116.
- Alcaldía de Bogotá (2019). Presupuesto 2019- Bogotá, Distrito Capital. Bogotá D.C: Secretaría Distrital de Hacienda, pp.44-70.
- Alvarado, J. (Comunicación personal, agosto 26 del 2019). Contratista Oficina TIC. Entrevista Plan Vive Digital en Jamundí.
- Ángel, J. (2018). Estrategias de gestión del conocimiento para el uso de TIC en el Punto Vive Digital Chía por parte de personas adultas. Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito.
- Arias, R. (Comunicación personal, julio 17 del 2019). Contratista Oficina TIC. Entrevista Puntos de Apropiación Digital.
- Armada Nacional (2017). Normatividad marítima en el pacífico. Alamar. Bogotá: Armada Nacional República de Colombia.
- Armitage, M. (2019). Proyecto de Acuerdo de Presupuesto e Santiago de Cali 2020. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de hacienda, pp.44-70.
- Baxter, M. y King, R. (1993). “Fiscal Policy in General Equilibrium”, American Economic Review, 83, pp. 315-334
- Bobrow, D. (2006) “Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult” en Peters, Guy B. y Pierre, John (edit) Handbook of public policy. Londres: Sage, 75-96.
- Cámara de Comercio de Cali (2017). Balance Económico 2018 y Perspectivas 2019 Valle del Cauca. Enfoque competitivo. Santiago de Cali: Cámara de comercio de Cali, pp.1-19.
- CDIM (2019). Reporte PBOT Jamundí. Bogotá: CDIM, pp.1-47.

- Christensen, T. y Laegreid, P. (2013) “Context and administrative reforms: a transformative approach” en Pollitt, Christopher (ed.) Context in public policy and management. The missing link. Leuven: Edward Elgar, 131-156
- Concejo Municipal de Jamundí (2017). Presupuesto general de restas y recursos de capital del municipio de Jamundí. Acuerdo municipal NO. 021. Jamundí: Concejo de Jamundí, pp.1-14.
- Completa, E. (2016). Capacidad Estatal, Brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. Análisis Político, 87, 60-76.
- Cox, G, y Mccubbins, M (2001): «The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes», en Stephen Haggard y Matthew Mccubbins, Presidents, Parliaments and Policy, Cambridge, Cambridge University Press.
- DANE (2017). Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación. Gobierno en línea. Bogotá: DANE, pp.1-25.
- Delgado, L. (2009). Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. La mancha, pp.1-15.
- Departamento Nacional de Planeación (2008). Programa Familias en Acción: Impactos en capital humano y Evaluación beneficio costo del Programa. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Di Virgilio, M. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos aires: Unicef, pp.35-60.
- Duque, H. (2019). Masacre y terror en Jamundí. America Latina en Movimiento, pp.1-5.
- Duverger, M. (1955). La participation des femmes à la vie politique. París: UNESCO, pp.13-72.
- Echebarría, K. (2005). Analizando la burocracia: una mirada desde el BID. X congreso Internacional del CLAD.
- Garcés, J. (2014). Contratación atípica en el sector central de la administración pública colombiana. Bogotá: Universidad Colegio mayor de Nuestra Señora del Rosario.

- García, E. (2015). Un Estado más efectivo: Capacidades para el diseño, implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Reporte de Economía y Desarrollo, pp.17-111.
- Gaviria, S. (2015). Evaluación de impacto del Plan Vive Digital. Dirección De Seguimiento Y Evaluación De Políticas públicas.
- González, F. (2003). Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado?. Conflict Prevention and Peace Forum, pp.125-157.
- Greenpeace (2012). Glifosato, veneno en nuestros platos. Reporte Greenpeace. Madrid, pp.1-11.
- Indepaz (2007). Descripción del conflicto armado en el suroccidente. Indepaz, 2.
- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of parties and party systems. Party Politics, [online] 9(2), pp.139-166. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/13540688030092002> [Accessed 14 Apr. 2019].
- Katz, R. (2009). El papel de las tic en el Desarrollo. Propuesta de América Latina a los Retos Económicos actuales. 1st ed. Ariel, pp.5-83.
- Katz, R. (2012). Banda Ancha, Digitalización y Desarrollo. 1st ed. Barcelona: Columbia Institute for tele-information, pp.1-33.
- Londoño, A. (Comunicación personal, septiembre 10 del 2019). Funcionario nombrado de la Oficina TIC de Jamundi. Entrevista Plan Vive digital en Jamundí.
- Lonsdale, J. (2013) “Context and accountability: factors shaping performance audit” en Pollitt, Christopher (ed.) Context in public policy and management. The missing link. Leuven: Edward Elgar, 334-355
- Miller, R., & Meiners, R. (1988). Microeconomía. Bogotá: McGraw Hill.
- Martínez, A. (2014). La relación entre la burocracia y las políticas públicas. Cuadernos de Derecho Actual, 2, pp.85-98.
- MinTIC (2011). Vive Digital: Documento Vivo del Plan. Bogotá: MinTIC.
- MinTIC (2017). Informe de Gestión al Congreso de la República 2017 sector TIC. Bogotá.

- MinTIC (2018). Puntos Vive Digital. [online] Colombiatic.mintic.gov.co. Available at: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-36366.html> [Accessed 7 Mar. 2019].
- Moore, Mark (1998) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Buenos Aires, Paidós
- Mondragón, A. (2002). ¿Qué son los indicadores?. Cultura Estadística y Geográfica, pp.52-58.
- Mota, L. (2010). La composición del gasto público y el crecimiento económico. Análisis Económico, (55), pp.1-27.
- Núñez, Ó. (2011). La Seguridad Nacional en Colombia 2011. Seguridad y Democracia.
- Observatorio de Realidades Sociales (2017). Jamundí: entre el olvido estatal y la violencia armada. Realidades y Presencias. [online] santiago de cali: Arquidiócesis de Cali. Available at: <http://www.observatoriorealidades.arquidiocesiscali.org/realidades-y-presencias/jamundi-entre-el-olvido-estatal-y-la-violencia-armada.html> [Accessed 30 Apr. 2019].
- OCDE (2008). La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina. Síntesis, pp.1-8.
- Oquist, P. (1978). Violencia, política y conflicto en Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. CLACSO, 8.
- Piana, R. S. (2007). ¿Hacia una democracia.com? Democracia y tecnologías. Revista Sequência, 55, 131-150.
- Reina, M., Zuluaga, S. y Rozo, M. (2005). El papel del Gobierno y la política fiscal. Bogotá: Departamento de Comunicación Institucional-Banco de la República, pp.1-63.
- Rodríguez, C. (Comunicación personal, agosto 26 del 2019). Secretario General de Jamundi. Entrevista Plan Vive digital en Jamundí.



- Rubio, E. (2002). Administración de recursos materiales en el sector público. 1st ed. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sandler, H. (2015). La Fragmentación Política en Argentina. pp.1-16.
- Tobón, A. (2008). Jamundí: ¿Máquina de guerra o aparato de Estado??. Pregrado. Pontificia Universidad Javeriana.
- El Tiempo (2018). Mañana, cuatro candidatos en elecciones por alcaldía de Jamundí. [online] El Tiempo. Available at: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/elecciones-atipicas-por-la-alcaldia-de-jamundi-2018-205060> [Accessed 7 Sep. 2019].
- Tsebelis, G. (1995): «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism», British Journal of Political Science, vol. 25, n.º 3, págs. 289-325. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/S0007123400007225>
- Urbano, G. (Comunicación personal, julio 26 del 2019). Director DATIC Cali. Entrevista Plan Vive Digital en Cali
- Viafara, A. (Comunicación personal, julio 30 del 2019). Co-administrador del Punto Vive Digital. Entrevista Plan Vive digital en Jamundí.
- Vitti de Marco, A. (1934). Principios Fundamentales de Economía Financiera. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- Zarate, L. (2018). Masificación de de Internet y Gobierno en línea, para impulsar el empoderamiento y la colaboración de los ciudadanos con el Gobierno. Doctorado. Externado de Colombia.