

Análisis de factores de capacidad institucional para la implementación de la política pública de generación de empleo: el caso del municipio de Puerto Boyacá (2019-2023)

Stiven Mahecha Villa

Escuela Superior de Administración Pública

Territorial Caldas

CETAP La Dorada

Administración Pública Territorial

mayo de 2023

Análisis de factores de capacidad institucional para la implementación de la política pública de generación de empleo: el caso del municipio de Puerto Boyacá (2019-2023)

Stiven Mahecha Villa

Monografía presentada como requisito para optar al título de
Administrador Público

Asesor

Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria

Ingeniero Ambiental

PhD.

Planeación Urbana y Regional

Escuela Superior de Administración Pública

Territorial Caldas

CETAP La Dorada

Administración Pública Territorial

mayo de 2023

Dedicatoria

Dedico esta monografía a mis padres, hermanos y profesores, quienes me han guiado bajo el ímpetu de la responsabilidad, humildad y justicia. Gracias a ellos, y a ellas hoy, estos valores se han convertido en la base para luchar y vivir plenamente.

Agradecimientos

Quiero agradecer de antemano a Dios y a la vida por ser el mayor legado de mi existencia. Asimismo, quiero agradecer a Dioselina Morales Hincapié y a Francisco Javier Ossa Hoyos, quienes se convirtieron en mis ángeles y me guiaron por el camino del bien y la disciplina.

Finalmente quiero agradecer a mis amigos: Deyser Enrique Pérez, Maira Alejandra Pareja, Jefferson Alejandro Ávila, Mario Daniel Pérez, Juan Camilo Vásquez, Xiomara Diaz entre otros, cuya amistad y apoyo incondicional me han permitido realizar mis sueños.

Tabla de Contenido

1.	Capítulo I: Introducción.....	8
	1.1. Problema	10
	1.1.1. Planteamiento del problema	10
	1.2. Pregunta de investigación.....	19
	1.3. Justificación	19
	1.4. Objetivos	20
	1.4.1. Objetivo general	20
	1.4.2. Objetivos específicos	20
	1.5. Antecedentes	20
2.	Capitulo II: Marco referencial.....	22
	2.1. Marco conceptual y teórico	22
	2.2. Marco contextual.....	28
	2.3. Marco normativo.....	28
3.	Capitulo III: Diseño metodológico.....	33
4.	Capítulo IV: El desarrollo del concepto de capacidad institucional y sus estudios en la administración pública	34
	4.1. Orígenes de capacidad institucional	34
	4.2. Definiciones de capacidad institucional	36

4.3. Estudios sobre capacidad institucional de las administraciones públicas a nivel local.....	40
5. Capítulo V: La capacidad institucional en la implementación de políticas públicas y sus factores de análisis	43
5.1. Una mirada de la capacidad institucional en la implementación de políticas públicas	43
5.2. Factores de análisis de la capacidad institucional.....	44
6. Capítulo VI: Una breve descripción del proceso de la implementación de la política pública de generación empleo del municipio de Puerto Boyacá, durante periodo 2019-2023	48
6.1. El proceso de la construcción de la agenda, formulación e implementación de la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá.....	48
7. Conclusiones y recomendaciones	53
8. Referencias bibliográficas.....	55
8. Anexos	69

Lista de Tablas

Tabla 1. Instantes de la formulación de políticas públicas	26
Tabla 2. Referentes del concepto de capacidad institucional.....	39
Tabla 3. Ruta metodológica para analizar la capacidad institucional.....	45
Tabla 4. Factores y atributos del nivel meso	46
Tabla 5. Líneas estratégicas de la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá	50
Tabla 6. Matriz de seguimiento a la implementación de la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá	51

Lista de Anexos

Anexo 1. Cronograma de la implementación de la política pública de generación de empleo en el municipio de Puerto Boyacá 2019-2029.	69
Anexo 2. Matriz de seguimiento a la implementación de la política pública de empleo (Acuerdo 025 de 2018) de municipio de Puerto Boyacá, Boyacá.....	70
Anexo 3. Matriz de los avances por dependencias a la implementación de la política pública de empleo (Acuerdo 025 de 2018) de municipio de Puerto Boyacá, Boyacá.	71

1. Capítulo I: Introducción

La generación de empleo se ha convertido en uno de los compromisos sociopolíticos más importantes que asumen los gobiernos en todos los niveles de la administración pública, ya que son ellos los únicos legítimos poseedores de la capacidad institucional para formular e implementar políticas públicas que promuevan e impulsen el desarrollo socioeconómico de sus comunidades. Es así como toda política pública de generación empleo se vuelve hoy en un imperativo social, y, a su vez, en un derrotero de los entes territoriales frente a la crisis económica y los problemas laborales que le ha dejado al mundo la pandemia del COVID-19.

(...) las políticas públicas deben enfocarse en proteger a los trabajadores de este fuerte impacto a largo plazo mediante el uso de seguros de desempleo, redes de seguridad social y programas de reconversión, además de facilitar la creación de empleo y ayudar a los trabajadores a estar donde están los empleos. Todo esto puede favorecerse a través de una mayor competencia, más flexibilidad para gestionar los recursos humanos y una reducción de los subsidios. A través de políticas comerciales y de adquisiciones públicas, los gobiernos pueden mejorar el entorno para que las empresas competitivas prosperen. Asimismo, la inversión pública focalizada en el transporte puede acercar los trabajadores a los puestos de trabajo, mientras que las viviendas asequibles pueden ayudarlos a residir allí donde los empleos se encuentran. (Banco Mundial, 2021)

En este sentido, las políticas públicas en general se convierten en herramientas importantes para el logro de las metas nacionales, en la medida en que son utilizadas por los gobiernos y administraciones públicas para crear condiciones de bienestar para los ciudadanos. Al mismo tiempo, “la más habitual, es la implementación de políticas públicas que tienen un carácter repetitivo y permanente, como los servicios de educación, seguridad o salud, los registros públicos o la regulación de diversos mercados” (Oszlak, 2014, pág. 6). Por lo tanto, su buena implementación representa la creación de valor público y el progreso del país.

Pero, el éxito de la implementación de las políticas públicas depende de la expresión y acciones de la capacidad institucional que poseen las entidades territoriales, por lo que “la capacidad institucional tiene que ver en un primer momento con la capacidad del modelo actual

de gobierno municipal, tanto en atribuciones, como en recursos disponibles frente a la dimensión del Estado: población, territorio, gobierno y espacio” (Valdéz Rodríguez , 2016, pág. 1). Por esta razón, la incidencia de la capacidad institucional en las administraciones públicas corresponde a “mejorar funciones y resolver problemas públicos, movilizar o adaptar sus instituciones para resolver problemas públicos y formular, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública” (Rosas Huerta, 2008, pág. 121).

Así, en definitiva, se puede entender que la “capacidad institucional que utiliza el ente territorial para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, a través de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones” (Gobernación de Risaralda, 2010, pág. 18).

De manera que, el objetivo general de esta investigación es analizar la capacidad institucional del ente territorial de Puerto Boyacá para la implementación de la política pública de generación de empleo durante el periodo 2019-2023.

Para lograr este objetivo, se usó una revisión bibliográfica como método de recopilación de información de una variedad de fuentes. Asimismo, el enfoque utilizado fue el cualitativo hermenéutico y para obtener información institucional se empleó un derecho de petición; también se realizaron dos entrevistas públicas a funcionarios responsables de la implementación de la política pública para extraer de ellos datos importantes. Posteriormente, siguiendo la ruta metodológica de Rosas Huerta (2019), se analizan los factores de la capacidad institucional de la entidad territorial para implementar la política pública.

En cuanto a la monografía se divide en seis capítulos; el primer capítulo es la introducción (problema, justificación, antecedentes, objetivos). El segundo capítulo es un marco de referencia que trata sobre teorías, conceptos, autores y leyes relevantes para la investigación. El tercer capítulo es el diseño metodológico; el cuarto capítulo se indaga en el origen, definición y estudios de la capacidad institucional en la administración pública. El quinto capítulo, se identifica las dimensiones, niveles y factores de análisis de capacidad institucional para implementar políticas públicas; el sexto capítulo, se describe la implementación de la política pública de generación de empleo en el Puerto de Boyacá durante el periodo 2019-2023, conjugando la teoría con la realidad. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones basadas en los hallazgos.

1.1.Problema

1.1.1. Planteamiento del problema

En la actualidad, el desempleo es un gran problema que pone jaque los sistemas democráticos a escala mundial. De igual manera, el desempleo se analizado desde dos ángulos de la economía y la sociedad. Uno es la operatividad de las cadenas productivas, es decir, el funcionamiento del capitalismo mercantil-empresarial, en términos sociales se refiere al movimiento de la mano de obra y su inserción laboral en la economía.

Así pues, el desempleo se considera como “la situación del grupo de personas en edad de trabajar que en la actualidad no tienen empleo aun cuando se encuentran disponibles para trabajar (no tienen limitaciones físicas o mentales para ello) y han buscado trabajo durante un periodo determinado” (Banco de la República, 2023). Por lo tanto, según la Corporación Universitaria Remington (2016), establece que el desempleo se puede clasificar de acuerdo con los factores que conducen al desempleo, pudiendo ser de diferentes tipos, tales como:

- “El desempleo estacional: Depende de las actividades económicas en las cuales se encuentre. Ejemplo de ello son labores como la agricultura o el turismo, pues durante las épocas de cosechas o las temporadas de vacaciones aumenta la cantidad de personas contratadas. A la vez, hay otros periodos del año en los que no se contratan tantos trabajadores”.
- “El desempleo tecnológico: Ocurre cuando existen cambios en las tecnologías que se introducen en las empresas, lo que hace que los trabajadores actuales no estén capacitados para cumplir con las labores y ser útiles por no poder acomodarse a la nueva tecnología, de suerte que han de ser despedidos. También se llama desempleo tecnológico a aquella situación coyuntural en la que no existen personas desempleadas que cumplan con las condiciones que requiere la utilización de tales tecnologías”.
- “El desempleo legal o institucional: Se presenta cuando las instituciones y autoridades de un país toman decisiones que no estimulan la contratación de empleados, la búsqueda de trabajo, o que limitan esta contratación. Ejemplos de esto son las limitaciones por edad, nacionalidad, etc. De igual manera, si se crease un seguro de desempleo cuyo monto fuese

muy alto, no existiría un incentivo real para que los individuos pretendiesen abandonar su condición de desempleados”.

- “El desempleo friccional o de búsqueda: Se presenta cuando no existe información adecuada, amplia y generalizada sobre las ofertas de trabajo existentes. Sin embargo, con los avances en los medios de comunicación, este tipo de desempleo es cada vez más raro”.
- “El desempleo por las deficiencias en la demanda agregada: Se presenta cuando las personas prefieren no invertir o consumir, por lo tanto, no demandan bienes y servicios de la economía, de modo que no hay estímulo para que las empresas produzcan más y, por lo tanto, necesiten más trabajadores”.

Por otro lado, Delgado Martínez (2011) añade que los desempleados, “son todas aquellas que no tienen empleo u ocupación, deben enfrentarse a situaciones difíciles por no tener ingresos con los cuales sostenerse a sí mismas y a sus familias. Cuando el número de personas desempleadas crece por encima de niveles que se podrían considerar como "normales", una gran preocupación aparece en toda la sociedad” (pág. 171).

La pandemia del COVID-19 y otras disfunciones en los mercados internacionales han llevado a niveles récord de desempleo en todo el mundo. En particular, América Latina y el Caribe, “la tasa de desocupación regional se ubicó en 10,7% al cierre de 2020, lo que representa un incremento de 2,6 puntos porcentuales respecto del valor registrado en 2019 (8,1%)” (CEPAL, 2021). En consecuencia, la disminución general del empleo y la salida de la fuerza laboral afectó de manera desproporcionada a los grupos vulnerables en toda región.

Por otra parte, según el último estudio realizado por la Organización Internacional de Trabajo - OIT “prevé que en el año 2022 el número de personas desempleadas en el mundo será de 205 millones, muy por encima de los 187 millones de 2019. Esta cifra equivalía a una tasa de desocupación del 5,7 %, pero con el agravante que la informalidad y precariedad laboral superaban el 66 % de los ocupados del planeta ” (Escuela Nacional Sindical , 2021, pág. 8).

Se entiende que “la tasa de desempleo se refiere a las personas en edad laboral que no tienen empleo, que están dispuestas a trabajar, y que han realizado acciones específicas para

encontrar empleo” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2023). Agregado lo anterior, en Colombia la tasa desempleo se define como “la relación porcentual entre el número de personas que están buscando trabajo (DS), y el número de personas que integran la fuerza laboral (PEA)” (Departamento Administrativo Nacional Estadística, 2023)

Según el Departamento Nacional de Planeación (2021) “la tasa de empleo disminuyó 6.8 puntos porcentuales en 2020 comparado con 2019 (49.8% vs 56.6%). Esto implica que, en total, 2.4 millones de colombianos perdieron su empleo durante 2020. De la misma forma, la tasa de desempleo aumentó 5.6 en 2020 comparado con 2019 (16.1% vs 10.5%), un aumento de 1.4 millones de desempleados” (pág. 1). Así pues, se presentó un aumento en la tasa de desempleo en el país, especialmente por culpa de los estragos originados por la pandemia del COVID -19.

La tasa de desempleo nacional en octubre de 2021 fue del 11,8%, la más baja tras el impacto de la pandemia. En términos absolutos, en los últimos 12 meses hasta octubre de 2021 se recuperaron 854.000 puestos de trabajo. Las ramas de actividad que contribuyeron a este resultado fueron las actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos, la industria manufacturera y el sector de alojamiento y servicios, con 212.000, 137.000 y 113.000 empleos recuperados. (CEPAL, 2021, págs. 3-4)

En cuanto “la tasa de desempleo en el departamento de Boyacá sufrió un significativo aumento de 3,6 puntos porcentuales, ubicándose en 12,2 en el 2020, lo cual representa un total de 12.565 Boyacenses más sin empleo en el 2020 respecto a los desempleados del 2019” (Gobernación de Boyacá, 2021). Al año después, el departamento comienza a presentar una rápida recuperación económica, como se muestra en la siguiente cita:

Ahora bien, la tasa de desempleo para el 2021 se ubicó en 10,6%, es decir 1,4 puntos porcentuales menos que la presentada en 2020 (12%). Esta tasa se ubica en el quinto lugar entre las menores, siendo solo mayor a las de los departamentos de Bolívar, Atlántico, Huila y Nariño. (CREPIB , 2022)

Con respecto al municipio de Puerto Boyacá “es un puerto colombiano del departamento de Boyacá, capital de la Zona de Manejo Especial y antiguamente denominada «Territorio Vásquez». El municipio de Puerto Boyacá se encuentra en la región Centro Oriente de Colombia, hace parte del Magdalena Medio Boyacense y se localiza sobre la margen derecha del Río Magdalena” (Gutiérrez Molina y otros, 2018, pág. 44).

El municipio “limita al norte con el municipio de Cimitarra Santander; al sur con los municipios de Puerto Salgar, Yacopí del departamento de Cundinamarca; al oriente con los municipios de Bolívar del departamento de Santander, Otanche de Boyacá; al occidente con los municipios de Puerto Nare, Puerto Triunfo, Puerto Berrio, Sonsón del departamento de Antioquia” (Gómez González, 2021). Puerto Boyacá goza de condiciones geográficas excepcionales:

(...) extensión del área urbana del municipio es de 318 Hectáreas, el área rural de 150.359,61 Hectáreas, para una extensión total de 150.359,61 Hectáreas, lo que significa que el 99.7% de la extensión territorial del municipio es rural y el 0.3% corresponde al área urbana. (Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá, 2020, pág. 20)

Puerto Boyacá se construyó a partir de una concentración multicultural de inmigrantes internos de diferentes partes del país. De este modo, se concibe que esta comarca boyacense es el resultado de una colonización por parte de migraciones provenientes de varias regiones del territorio colombiano, entre estas regiones se encuentra las colonias cundi-boyacenses, caldenses, tolimenses, antioqueñas, santandereanas, costeñas, chocoanas y entre otras (Angulo Mira, 2004). Asimismo, según Medina Gallego (1990) “el proceso de colonización de esta región se intensifica y dinamiza a partir de 1950, como resultado de los fenómenos políticos, sociales y económicos que ocurrieron a nivel nacional (...)” (pág. 27).

Por otro lado, el apogeo del asentamiento en la zona comenzó en 1929 con la creación del enclave de la Texas Petroleum Company. “La llegada de la multinacional norteamericana se convirtió en un polo de atracción para pobladores que se enganchan como trabajadores en la empresa y colonos que se apropian de terrenos que hasta este momento eran de propiedad de la Texas” (Alonso Espinal, 1997, pág. 28). Al mismo tiempo, el trabajo realizado por multinacional norteamericana en la exploración y extracción de hidrocarburos abrió la puerta a la

modernización y desarrollo de la región, dicho de otra manera, la Texas fue pionera en la formación y fundación de esta región boyacense. Así pues, “la Petroleum Company construyó los primeros edificios de carácter social y abrió las primeras rutas de tráfico, incluso contó con un aeropuerto privado para la comunicación con las ciudades del país” (Peña Salinas & Ochoa Lancheros, 2008).

Desde un punto de vista geográfico, el municipio posee unas características ventajosas, tales como la calidad de sus suelos y riqueza hidrológica, el territorio presenta una variada topografía entre valles y cerros, un terreno quebrado que corresponde de la cuchilla de la serranía de las Quinchas, posee terrenos aluviales y cuaternarios que se encuentran sobre el río Magdalena, una extensa red hidrográfico que comprende entre ríos, quebradas y su destacada ciénaga del Patagua; de manera que, es un zona estratégica para actividades económicas como la agrícola, ganadera, piscicultura y entre otras (Suárez Segura, 1994).

Históricamente, “su vocación económica, se reconoce que el sector de explotación de minas y canteras es el de mayor participación municipal alcanzando el 73,31% de acuerdo a los datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para 2017, seguido de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con un 5,47% en los que existe una importante participación de la actividad pesquera y la extracción de arenas y gravillas para la construcción, además, de una pequeña participación de la microempresa manufacturera y de procesamiento de productos derivados de la leche y en menor proporción el turismo” (pág. 45). Asimismo, “desde 2011 a 2013, más del 80,0% del PIB municipal fue aportado por este sector, principalmente por la actividad petrolera” (pág. 1), es decir, “superó los 2.000 millones de pesos, alcanzando en 2012 el valor de 2.842 millones, la más alta en el periodo analizado” (Triana y otros, 2018, pág. 37). De ahí que la economía de Puerto Boyacá se encuentra supeditada por la industria de los hidrocarburos.

Por otra parte, durante año 2016 el municipio de Puerto Boyacá se ubicó “la tasa de desempleo es del 21,2%, un nivel bastante alto en comparación del nivel promedio de desempleo nacional el cual gira alrededor del 9,0%” (Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá, 2020, pág. 190).

Cabe señalar que la formulación de la política pública de generación de empleo del municipio de Puerto Boyacá fue un producto del “*Plan Desarrollo 2016-2019: Productiva, Competitiva y Solitario*” de la administración del alcalde Óscar Botero Álzate (pág. 277). Y a través de una alianza estratégica se adquirió los servicios del Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio - CER (2017) para el diseño y elaboración del documento titulado: “*Política Pública de Generación de Empleo de Puerto Boyacá*”.

Dicho documento manifiesta que existen (5) cinco factores de la problemática en materia empleo y generación de ingresos en el territorio, el primero factor, “la dependencia al sector hidrocarburos, se ve materializada desde un origen histórico. Desde 1940, el Puerto Boyacá ha basado su economía en la industria petrolera, y por ende flujos migraciones, lo cual ha generado proliferación de conflictos laborales asociados a la protección de la mano de obra local, la presencia de grupos armados, aparición de intermediación laboral ilegal y cese de actividades en los territorios intervenidos (...) Como segundo factor, surge el aporte asimétrico del sector minero al PIB del Municipio, con relación a los sectores agropecuario, industria, servicios públicos, comercio, construcción y servicios. Desde 2011 a 2013, más del 80,0% del PIB municipal fue aportado por este sector, principalmente por la actividad petrolera (...) En tercera instancia, lo anterior ha construido un imaginario social y colectivo generador de ingreso alrededor del sector, lo cual se traduce en el desplazamiento de otros sectores de la economía local con base en las ventajas comparativas y competitivas del territorio. A pesar de que Puerto Boyacá tiene una gran extensión de tierra y es reconocido también por ser un municipio con gran vocación agrícola y ganadera, el sector agropecuario llegó a aportar en su momento más fuerte el 4,7% del total de los ingresos locales en el mismo periodo. Lo curioso de esto, es que el desarrollo obtenido en estas actividades no va de acuerdo con las características geográficas y potencialidades del municipio, debido a que el 97,0% de su extensión de área es zona rural” (pág. 1).

“Un cuarto factor que en cierta medida incide en la dependencia del sector hidrocarburo y el desplazamiento de otros sectores económicos, gira entorno a la concentración de la tierra y las dificultades de acceso a la misma, por diversas razones entre las que se destacan: la ganadería extensiva de ganado bovino lo cual no se traduce en generación de plazas de empleo, las dificultades para, acceder a las grandes extensiones de tierra en áreas intervenidas por el Estado

bajo la figura de extinción de dominio y el distanciamiento entre los propietarios de tierra, el campesinado y las autoridades locales, para construir mecanismos tripartitos que permitan el aprovechamiento de la tierra mediante procesos de producción agroindustrial (...) En quinto lugar, a raíz de la caída coyuntural de los precios internacionales del barril de crudo a finales de 2015 y gran parte de 2016, se generó una contracción operativa de la industria petrolera en el mundo, impactando los territorios petroleros, profundizando las variables de desempleo y descontento de las comunidades asentadas en las áreas de influencia directa de las acciones de exploración y explotación de la industria” (pág. 2).

Desde la posición del Concejo Municipal (2018), observando las penurias de la población con relación a la dificultad para acceder a un empleo que permitiera mejorar la calidad de vida, resuelve aprobar y ratificar el proyecto de Acuerdo Número 025 de 2018, que “Por medio del cual se establece la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá”, “(...) Artículo 2: Objetivo. La Política Pública de Generación Empleo del Municipio de Puerto Boyacá, tiene como objetivo implementar un marco de acción territorial mediante el impulso del diálogo social, que ponga en marcha propuestas transformativas para organizar y generar oportunidades de empleo y emprendimiento, en condiciones de dignidad, trabajo decente y respeto por los derechos humanos, propendiendo por el mejoramiento de la calidad de vida de todos los actores del desarrollo territorial del municipio de Puerto Boyacá” (pág. 3).

Ante la situación anterior, Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá (2020), propone estrategias y acciones para contrarrestar la problemática de empleo en el municipio, cuyo propósito es reducir la brecha de la oferta y mercado laboral mediante la construcción de una economía diversificada que pueda “lograr cierto grado de centralización política basados en una oferta laboral más segura, con una economía de mercado inclusiva, que a su vez, permita mayor cerramiento de brechas” (pág. 193) . Asimismo, acatando a las necesidades y demandas de dicha política pública, la entidad territorial encabezada por el alcalde Jicly Mutis Isaza, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, mediante la Resolución No 079 de 2020, que “Por medio de la cual se reconoce el comité verificador de la política pública de generación de empleo del municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones” (...) “Artículo 1 – Reconocimiento - Reconózcase el comité verificador de la política pública de generación de empleo del municipio

de Puerto Boyacá, Boyacá con el fin de darle operatividad gestión y seguimiento a la política pública generación de empleo del municipio aprobada mediante el acuerdo número 025 del 29 de agosto 2018” (pág. 2).

Citando a (Triana y otros, 2018), sostienen que la formulación de la política de generación de empleo en el municipio de Puerto Boyacá se desarrolló a través de un proceso de diálogo y construcción social en torno a temas de interés mutuo entre los políticos locales, las comunidades y el sector privado, identificaron problemas y propusieron un conjunto de alternativas de solución. Nuevamente, estas sesiones participativas se realizaron desde la perspectiva del “desarrollo económico local territorial, diferencial y trabajo decente” (pág. 33). Así pues:

La política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá se construyó de manera participativa, con el fin de contribuir a solucionar las problemáticas que obstaculizan el desarrollo local, que permitan crear empleo, y, por ende, mayores oportunidades para la población del municipio. Esto se realizó con base en la triangulación de información cualitativa y cuantitativa. (pág. 33)

Así pues, la implementación de la política pública de generación de empleo es, por tanto, una estrategia del “*Plan de Desarrollo Municipal: Puerto Boyacá Primero 2020 -2023*” que tiene como fin de apalancar las pymes para conseguir “diversificación económica, en sectores tales como turismo, la agricultura, la ganadería, el desarrollo artesanal, la pesca entre otros” (pág. 194); permitiendo que las comunidades no dependan totalmente de los ingresos generados por la industria de los hidrocarburos (Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá, 2020).

A la hora de la implementación de la política pública de generación de empleo en Puerto Boyacá se “requiere una vinculación directa con los modos de hacer del Estado. Es decir, las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos. Un Estado, en términos analíticos, puede ser entonces adjetivado como “capaz” frente a sus modos de intervenir ante determinados contextos” (Lattuada & Nogueira, 2011, pág. 32). Asimismo, el Estado no es sólo

algo abstracto, sino una estructura institucional cosificada como entidades públicas de orden nacional y territorial que despliegan sus acciones a través de sus capacidades institucionales.

Y desde hace varios años se ha dicho que “la capacidad institucional se ha relacionado tradicionalmente con el éxito de la implementación de políticas públicas” (González Medina & Navarro, 2022). De acuerdo con Completa (2017) “la capacidad institucional está relacionada con la combinación del valor externo y del valor organizacional o interno necesario para cumplir con la misión y los objetivos principales y específicos de la organización de la manera más eficiente posible, enfrentando los desafíos del desarrollo de un modo sustentable” (págs. 123- 124).

Paralelamente, según (Torres-Melo & Santander, 2013), “el éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes” (pág. 126), es decir, depende en gran medida de la capacidad de las organizaciones públicas de poder promover una acción colectiva adecuada y dinámica para un proceso de realización exitoso. Nuevamente, todo está enfocado a “lograr la coordinación y la cooperación entre los distintos actores que van a intervenir en la realización de la política pública; igual que la gestión de los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de política que se requieran para el cumplimiento de las metas, de acuerdo con lo establecido en la estrategia de acción” (pág. 126).

(...) análisis de capacidad institucional es siempre situacional. Disponer de esta capacidad depende de una compleja combinación de dimensiones y variables de carácter contextual, normativo, estructural y comportamental, así como de la calidad del liderazgo. Lo importante en una evaluación es agotar el check-list de las variables que podrían ser fuente de posibles déficits de capacidad institucional. (Oszlak, 2014, pág. 5)

Esta es la razón por la que, en su mayor parte, los estudios actuales sobre administración pública han llegado a considerar la categoría de capacidad institucional como determinante clave del éxito de las políticas públicas. En los repositorios académicos de la Universidad existen una serie de estudios monográficos y trabajos que analizan la capacidad institucional para implementar políticas públicas, como infancia y adolescencia, turismo, enfoques de igualdad de género para las mujeres, etc. A pesar de la evidencia en la literatura hasta la fecha, ningún estudio

ha analizado la capacidad institucional para la implementación de la política pública de generación de empleo en Puerto Boyacá. Para ello surge la siguiente pregunta:

1.2. Pregunta de investigación

¿Qué factores caracterizan la capacidad institucional del ente territorial de Puerto Boyacá para la implementación de la política pública de generación de empleo durante el periodo 2019-2023?

1.3. Justificación

Hoy, el desempleo es la razón por la que millones de personas en todo el mundo viven en la pobreza y la desigualdad. Para ello, los gobiernos y las administraciones públicas han adoptado diferentes medidas y actuaciones para mitigar su impacto a través de políticas públicas encaminadas a la creación de empleo u trabajo digno.

Sin embargo, “en medio de toda la ola de incertidumbre social y económica que vivimos actualmente, resulta primordial (...) fortalecer la capacidad institucional para lograr un gobierno eficiente, capaz de impulsar la transparencia como estrategia para recuperar la confianza y restablecer el crecimiento económico” (Monsalve López, 2020, pág. 62). Por lo tanto, la capacidad institucional es garante para el éxito en la implementación de las políticas públicas en el orden nacional y territorial.

Por otro lado, la Escuela Superior de Administración Pública como institución de educación superior y formadora de administradores públicos, tiene la responsabilidad de iniciar un debate democrático en torno a las nuevas tendencias de la gestión pública y aportar conocimientos para el desarrollo eficiente, eficaz y sostenible en las distintas instancias del Estado. Además, los vestigios y desafíos de una gran universidad son la docencia, la investigación y la extensión, especialmente la investigación, por ser el dinamismo de la reflexión y crítica de los fenómenos sociales y de verdadera transformación de las naciones.

En cuanto a futuras investigaciones, debe abordar la comprensión y el análisis de categorías de la administración pública, como la capacidad institucional de las entidades territoriales, al tiempo que posibilita el estudio de la pertenencia territorial y las perspectivas regionales. Este último es de mayor relevancia porque “los estudios regionales permiten una cualificación doble: los estudiantes adquieren, por una parte, una destacada competencia regional y, por la otra, una competencia especializada por su formación en la respectiva disciplina” (Freie Universität Berlin, 2023).

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

- Analizar la capacidad institucional del ente territorial de Puerto Boyacá para la implementación de la política pública de generación de empleo durante el periodo 2019-2023.

1.4.2. Objetivos específicos

- Indagar sobre los abordajes conceptuales aplicados en estudios sobre capacidad institucional de las administraciones públicas en el nivel local.
- Identificar los factores que, desde el punto de vista teórico, podrían contribuir a mejorar el proceso de implementación de políticas de generación de empleo en los municipios colombianos.
- Describir el proceso de la implementación de la política pública de generación de empleo del municipio de Puerto Boyacá, durante periodo 2019-2023.

1.5. Antecedentes

La autora Puentes Ocampo (2018) presentó la investigación “*Análisis de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas con enfoque de equidad de género para las mujeres. el caso del municipio de Armenia (Quindío) 2016-2019*” tuvo como objetivo

principal “analizar las capacidades institucionales de la Alcaldía de Armenia (Quindío) para la implementación de políticas, programas o proyectos con enfoque de género para las mujeres en periodo de gobierno 2016-2019” (pág. 9). La metodología fue de tipo cualitativo, se empleó el rastreo documental de fuentes institucionales y oficiales, se usó las técnicas de entrevista y encuesta a funcionarios de la entidad territorial y sociedad civil. Posteriormente, aplicó el “Sistema de Análisis de Capacidad Institucional o metodología (SADCI)” para identificar los déficits de la capacidad institucional a partir del análisis de los objetivos y los medios empleados. Como resultado, logró evidenciar que “el proceso es muy incipiente e inestable la ciudad de Armenia, incipiente porque a pesar de ser un tema transversal en el plan de desarrollo municipal, no cuenta con mecanismos de género ni con políticas públicas con enfoque de equidad de género para las mujeres. E inestable porque es un tema que ha dependido en gran medida de la voluntad política de los gobiernos de turno” (pág. 121). También, encontró un déficit en los recursos físicos, financieros y normativos, inapropiada infraestructura y logística, poca empatía social, es decir, factor relacional insuficiente, y un reducido margen de acción en los canales institucionales para promover los derechos de equidad de género para las mujeres.

Por otro lado, Romero Zubiria (2021) abordó su investigación denominada “*Análisis de la capacidad institucional del Distrito de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística*” describe como objetivo principal “generar una mirada integral sobre la fenomenología alrededor de la conversión de un municipio a la figura de Distrito especial; además de una mirada en profundidad de la gestión pública al interior de su administración” (pág. 7). La metodología que desarrolló es de enfoque híbrido, recolectando información a través de técnicas como la observación no participante, encuestas y entrevistas empleada a la administración territorial, empresarios dedicados al turístico y comunidad general del distrito de Riohacha. Posteriormente, creó “una matriz de análisis documental con base a los datos tomados de la Medición de Desempeño Municipal de los años 2015 al 2019, expuestos por el Departamento Nacional de Planeación” (pág. 2). Adicionalmente, usó las herramientas cualitativas de la metodología del “Sistema de Análisis de Capacidad Institucional o metodología (SADCI)”. Como resultado, evidenció que la política pública en materia de turismo en el distrito de Riohacha no cumplió con estándares de calidad durante su formulación, es decir, sin diálogo social en su construcción y sin entrelazarse con otras dinámicas y políticas del territorio. Además, la entidad

distrital presenta bajos niveles eficiencia. En cuanto su implementación encontró “gran déficit en la capacidad política y de gestión de recursos con el gobierno central, a través de la respuesta dada por el 90% de los expertos y dirigentes del sector turismo” (pág. 106), su capacidad de organizacional es ineficaz, no está calificada en términos de los conocimientos de la administración pública.

Por último, el autor Garzón Hernández (2022) presentó el documento “*Análisis de factores de capacidad estatal para la implementación de la política pública de Infancia y adolescencia en el municipio de Girardot, departamento de Cundinamarca, periodo 2016-2019*” propone como objetivo principal “analizar si la capacidad institucional del municipio de Girardot, departamento de Cundinamarca, incidió en la implementación de la política pública de infancia y adolescencia, y analizar qué factores institucionales están afectando al ente territorial en la territorialización de la política pública” (pág. 1). El documento se fundamentó en una metodología de revisión documental, empleando fuentes secundarias para la construcción del marco teórico sobre capacidad estatal e información correspondiente de las fichas de estadística básica de inversión, documentos técnicos de soporte, informes de gestión, actas intactas y documentos jurídicos de la entidad territorial. Al mismo tiempo, sistematizó la información obtenida mediante instrumentos como matrices y cuadros. Después, realizó un análisis mediante el uso de tres variables de capacidad estatal (trayectoria institucional, agenda programática y marco jurídico). Como resultado, demostró “las capacidades estatales de la Alcaldía de Girardot para la implementación de la política pública de infancia y adolescencia están limitadas por el funcionamiento inadecuado de la instancia de coordinación interinstitucional, por la falta de vínculo entre los recursos invertidos y la cadena de valor, bajas capacidades para la estructuración de proyectos con criterios claros de focalización, déficit en la gestión del conocimiento, entre otros” (pág. 1).

2. Capítulo II: Marco referencial

2.1. Marco conceptual y teórico

A continuación, se hará referencia a un conjunto de aportes cognitivos y conceptuales al objeto de estudio. Para ello, se formulan las siguientes preguntas: Desde la perspectiva del

gobierno y la administración pública, ¿Qué es la política pública? ¿Qué es una política pública de generación de empleo? ¿Cuál es el campo de análisis de las políticas públicas? ¿Cuáles son los ciclos de las políticas públicas? Finalmente, ¿Cuáles son los enfoques de análisis de la implementación de políticas públicas?

Desarrollo conceptual de las políticas públicas

Hablar de una conceptualización de política pública en las sociedades modernas no es una tarea sencilla, existen una multiplicidad de definiciones y una extensa bibliografía, debido a su complejidad, existen múltiples disciplinas que se han encargado de estudiar esta temática, como son principalmente las siguientes: sociología, economía, filosofía, historia, administración pública, relaciones internacionales, ciencia política y entre otras.

- Roth (2002), añade que política pública es un “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. (pág. 27)
- Vargas Velásquez (2009), señala que la política pública es “el conjunto de sucesivas iniciativas y decisiones y actuaciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de estas o llevarlas a niveles manejables”. (pág. 57)
- Muller (2002), considera la política pública “un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”. (pág. 48)
- Ordóñez-Matamoros (2013), define la política pública como el “conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la

voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de los objetivos sociales”. (pág. 31)

Por otra parte, según Sartori (2011, citado en Nohlen, 2013) “estiramiento conceptual (conceptual stretching): la sobre extensión del concepto por medio de la ampliación de sus dimensiones características, a través de una excesiva diferencia interna” (pág. 62). Para ello se hace referencia a (Anduiza Perea y otros, 2009), quien afirma:

Cuando en vez de adoptar un concepto más general se decide estirar un concepto, aplicándolo a objetos que no se ajustan a los rasgos/atributos asociados a dicho concepto, se produce una confusión respecto al significado originario del término y se le vacía de contenido. Esto sucede, por ejemplo, si se aplica el término “democracia” a sistemas que no cumplen los requisitos contenidos en su definición. (pág. 41)

Así, se puede determinar que la política pública es un conjunto de instrumentos jurídicos, administrativos y políticos creados en un sentido racional a través del acuerdo entre la sociedad civil y el Estado, ya que su finalidad es resolver, mitigar o transformar un problema percibido en la sociedad.

Luego del bagaje conceptual de políticas públicas, surge la pregunta: ¿Qué es una política pública generación de empleo? Según (International Human Rights Internship Program, 2000, p. 20 citado por Merlano Marin, 2016) plantea que:

(...) es la construcción colectiva de acuerdos y compromisos políticos y ciudadanos para la garantía del derecho al trabajo como un eje potenciador del desarrollo integral de los seres humanos, esto permite que las personas tengan opciones de participar en las actividades de producción y prestación de servicios de la sociedad y en los beneficios obtenidos mediante estas actividades conjuntas en una medida que garantice un nivel de vida adecuado. (pág. 24)

Campo de análisis de las políticas públicas

Retomando a Roth (2002), el objeto de análisis de las políticas públicas es un determinado conjunto de dispositivos, los cuales son los siguientes:

a) Los objetivos colectivos que el Estado considera como deseables o necesarios, incluyendo proceso definición y de formulación. b) Los medios y acciones procesadas, total o parcialmente, por una institución u organización gubernamental. c) Los resultados de estas acciones incluyendo tanto las consecuencias deseadas como las imprevistas. (pág. 27)

En rigor “el análisis de las políticas públicas consiste en examinar el conjunto de fines, medios y acciones que adopta un Estado para cambiar una parte o la totalidad de la sociedad, así como sus resultados y efectos. Por lo tanto, es necesario aclarar que no tiene sentido hablar de política nacional en sí” (Rodríguez, 2018, pág. 66). Esto permite hablar de políticas económicas, sociales y otras políticas públicas. A través de esta operación se reconoce claramente la realidad y la distribución de diferentes campos, sectores y territorios (Roth, 2002)

Ciclos de las políticas públicas

Según Díaz (2017), el ciclo de la política pública se divide en (4) cuatro fases principales, que son: 1) construcción de la agenda, 2) formulación de la política, 3) implementación de los planes establecidos, 4) evaluación y eventual finalización o cancelación de la política (pág. 9). Para esta monografía se escudriñará la agenda, formulación e implementación de la política pública.

La fase de la construcción de agenda es “aquel a través del cual ciertos problemas o cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 75). La agenda es el momento en que un tema se convierte en prioridad y apremio de las autoridades públicas.

Para (Sánchez & Liendo, 2020) la fase de formulación de políticas públicas puede entenderse como la capacidad de traducir necesidades, problemas y propuestas en programas de gobierno a partir de la definición de metas y líneas de acción. La formulación es así un encuentro de visiones teóricas y prácticas. La teoría detrás de esto es: el pluralismo de políticas públicas, entendido clásicamente como un proceso continuo de conflicto e intercambio entre diferentes grupos y gobiernos. Por tanto, la definición de política se da desde la lógica de que todas las partes se coordinan y ajustan principalmente a través de la consulta, y la correcta toma de decisiones se entiende como el resultado del compromiso y el acuerdo.

La formulación de políticas públicas es la conclusión de un análisis de las necesidades y “las opciones de política disponibles y aceptables (conforme una jerarquía de valores y preferencias) para atenderlo. Es un saber qué hacer respecto a la decisión de consecuencias deseadas (fines), el cual se traduce en un plan de manejo y en la selección de un tratamiento preferido (medios)” (págs. 93-94). A continuación, se enumera los instantes clave en la fase de desarrollo (ver tabla 1):

Tabla 1. Instantes de la formulación de políticas públicas

FASE	DESCRIPCIÓN
ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA	“Definir el orden causal que da origen al problema socialmente relevante. Identificar los nudos críticos del orden causal”.
CONSTRUCCIÓN DE UNA OPCIÓN DE POLÍTICA	“Elaboración de la estrategia de acción que permita el cumplimiento de los fines de la política pública. Identificar los agentes implementadores e instrumentos de política pública que se requieren para llevar a cabo la estrategia”.
ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD	“Establecer si se cuenta con la capacidad de gobierno suficiente para llevar a cabo la opción de política pública. Identificar si la opción de política pública se puede implementar en el arreglo institucional y con la capacidad organizacional existente”.

Fuente: Basado en elaboración propia de (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 94)

Existen múltiples definiciones sobre la implementación de la política pública, pero se escogió la siguiente:

(...) es el proceso de interacción entre la configuración de objetivos y las acciones para alcanzarlos, Por consiguiente, la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental. (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 2)

Pero, según (Torres-Melo & Santander, citado en Aguilar, 1993) el éxito final de una “política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las agencias locales. Así, el autor asocia la “implantación programada” y la “implantación adaptativa” con el análisis “Top-Down” y “Bottom-Up” respectivamente” (pág. 118).

Enfoques de análisis para la implementación de políticas públicas

El enfoque Top Down “corresponde a una concepción tradicional de trabajo administrativo, caracterizada porque se desarrolla desde arriba hacia abajo, con un esquema profundamente jerarquizado donde priman los criterios de eficiencia” (Roth, 2004, pág. 109). En cuanto al enfoque Botton Up “parte de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente de abajo hacia arriba” (Roth, 2004, pág. 110).

Para acabar el enfoque Hibrido o Mixto es la articulación e integración de los elementos más significativos de los enfoques Top-Down y Bottom-Up, una relación exclusivamente horizontal y

ecléctico que tiene como propósito de que el proceso de implementación sea más asertivo frente a las realidades existentes (Roth, 2002) (Parsons, 2007).

2.2. Marco contextual

Espacio: La investigación se realizará en Puerto Boyacá-Boyacá.

Tiempo: La investigación se realizará en el periodo comprendido del 2019-2023.

Alcance: La presente investigación tiene como alcance analizar la capacidad institucional del ente territorial de Puerto Boyacá para la implementación de la política pública de generación de empleo durante el periodo 2019-2023.

2.3. Marco normativo

Acuerdos internacionales

Organización Internacional Del Trabajo OIT, 87^a reunión. Ginebra (Suiza), 1999.

“Se establece que el trabajo decente abarca cuatro grandes dimensiones: El empleo (existencia empleos suficientes) los derechos fundamentales de los trabajadores (que incluye entre los otros la libertad de sindicatos y erradicación de la discriminación laboral del trabajo forzoso y el trabajo infantil); y la protección social y de diálogo social”. A continuación, convenios de la OIT ratificados por Colombia:

- **Convenio 029 de 1930:** “Trabajo forzoso”.
- **Convenios 087 de 1948:** “Libertad sindical y protecciones de derecho de sindicación”.
- **Convenio 098 de 1949:** “Derecho de sindicación y negociación colectiva”.
- **Convenio 100 de 1951:** “Igualdad de remuneración”.
- **Convenio 105 de 1957:** “Abolición del trabajo forzoso”.
- **Convenio 111 de 1958:** “Discriminación - empleo y ocupación”.
- **Convenio 138 de 1973:** “Edad mínima y protecciones de derecho de sindicación”.

- **Convenio 182 de 1999:** “Peores formas de trabajo infantil”.

Agenda 2032 del Desarrollo Sostenible adoptado por la ONU

- **Objetivo 8:** “Trabajo decente y crecimiento económico promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo y sostenible empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”.

Constitución Política de Colombia de 1991

- **Artículo 26.** “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionaran y vigilaran el ejercicio de las profesiones Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”
- **Artículo 39.** “Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución”.
- **Artículo 43.** “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”.
- **Artículo 48.** “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.
- **Artículo 53.** “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad

sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”.

- **Artículo 54.** “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”.
- **Artículo 55.** “Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley”.
- **Artículo 56.** “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios esenciales definidos por el legislador”.
- **Artículo 57.** “La ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas”.
- **Artículo 64.** “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”.
- **Artículo 333:** “La empresa como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial”.

Leyes y decretos nacionales

- **Decreto 3743 de 1950:** “Por el cual se modifica el Decreto número 2663 de 1950, sobre Código Sustantivo del Trabajo”.
- **Ley 54 de 1962:** “En la que se aprueban varios Convenios Internacionales del Trabajo adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en las reuniones 20^a, 32^a, 34^a y 40^a”.
- **Ley 22 de 1967:** “En la que se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, adoptado por la Cuadragésima Segunda Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo”.

- **Ley 23 de 1967:** “En la que se aprueban varios Convenios Internacionales del Trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en las Reuniones 14ª (1930), 23ª (1937), 30ª (1947), 40ª (1957) y 45ª (1961)”.
- **Ley 47 de 1975:** “En la que se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la inspección del trabajo de la agricultura, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 1969)”.
- **Ley 26 de 1976:** “En la que se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación adoptado por la Trigésima primera Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1948)”.
- **Ley 27 de 1976:** “En la que se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la aplicación de los principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra 1949)”.
- **Ley 100 de 1993 y Decreto Ley 1295 de 1994:** “Normas Fundamentales del Sistema de Seguridad Social Integral”.
- **Ley 410 de 1997:** “En la que se aprueba el "Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo", adoptado en la 61ª reunión de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976”.
- **Ley 704 de 2001:** “En la que se aprueba el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)”.
- **Ley 909 de 2004:** “La regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública”.
- **Ley 1429 de 2010:** “La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse”.

- **Ley 1562 de 2012:** “En el que se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional. La presente ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública”.
- **Ley 1563 de 2012:** “En el que se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1565 de 2012:** “En el que se dictan disposiciones y se fijan incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero”.
- **Ley 1595 de 2012:** “En la que se aprueba el "Convenio sobre el Trabajo Decente para los Trabajadores Domésticos, 2011 (número 189)", adoptado en Ginebra, Confederación Suiza, en la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo”.
- **Ley 1610 de 2013:** “En la que se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral”.
- **Ley 1636 de 2013:** “En la que se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia”.
- **Decreto 1072 de 2015:** “Decreto Único Reglamentario Trabajo”.
- **Decreto 1833 de 2016:** “Decreto Único Sistema General de Pensiones”.
- **Ley 1780 de 2016** “En la que se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1788 de 2016:** “En la que se garantiza el acceso en condiciones de universalidad al derecho prestacional de pago de prima de servicios para los trabajadores domésticos”.
- **Ley 1837 de 2017, artículo 36:** “En la que se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017”.
- **Ley 1846 de 2017:** “En la que se modifican los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1857 de 2017:** “En la que se modifica la Ley 1361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección de la familia y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1917 de 2018, artículo 8:** “En la que se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1929 de 2018:** “En la que se modifica temporal y parcialmente la destinación de un porcentaje de los recursos del fondo de solidaridad de fomento al empleo y protección al

cesante, definida en el artículo 6° de la ley 1636 de 2013; y se faculta a las cajas de compensación familiar a destinar recursos para el saneamiento de pasivos en salud y/o el cumplimiento de condiciones financieras aplicables a las EPS”.

Normatividad departamental

- **Ordenanza No 026 de 2017:** “Política Pública de Trabajo Decente para Boyacá 2017-2032”.

Normatividad municipal

- **Acuerdo No 025 de 2018:** “Por medio del cual se establece la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá”.
- **Resolución No 079 de 2020:** “Por medio de la cual se reconoce el comité verificador de la política pública de generación de empleo del municipio de Puerto Boyacá y se dictan otras disposiciones”

3. Capítulo III: Diseño metodológico

El presente análisis de factores de capacidad institucional para la implementación de la política pública de generación de empleo: caso del municipio de Puerto Boyacá (2019-2023), será desarrollado de acuerdo con el método de revisión documental, puesto que permite identificar, categorizar y distinguir la información requerida para el análisis de la capacidad institucional, utilizando fuentes tanto primarias y secundarias.

La revisión documental permite identificar las investigaciones elaboradas con anterioridad, las autorías y sus discusiones; delinear el objeto de estudio; construir premisas de partida; consolidar autores para elaborar una base teórica; hacer relaciones entre trabajos; rastrear preguntas y objetivos de investigación; observar las estéticas de los procedimientos (metodologías de abordaje); establecer semejanzas y diferencias entre los trabajos y las ideas del investigador; categorizar experiencias; distinguir los elementos más abordados

con sus esquemas observacionales; y precisar ámbitos no explorados. (Valencia López, 2015, págs. 2-3)

La revisión documental, se efectuará mediante la selección de las fuentes de información. Por la naturaleza del objeto de investigación, se identificaron las siguientes fuentes:

- Libros, artículos, revistas, periódicos.
- Datos de las páginas institucionales en la web.
- Fichas estadísticas y documentos jurídicos.
- Información disponible en internet.
- Matrices de Excel con relación a metas, indicadores y ejecución.

Asimismo, la monografía se desarrollará bajo un enfoque cualitativo hermenéutico, ya que intenta interpretar textos a partir del marco teórico e información brindada por la entidad territorial en la implementación de la política pública.

Cabe señalar que la información de carácter institucional se obtendrá a través de un derecho de petición ante la entidad territorial y se realizará dos entrevistas abiertas a funcionarios responsables de la política pública para obtener información adicional a la mano. Por último, se utilizará la ruta metodológica de Rosas Huerta (2019), cuyas propuestas servirán de base teórica para el análisis de los factores de capacidad institucional para la implementación de la política pública de generación de empleo en Puerto Boyacá (2019-2023).

4. Capítulo IV: El desarrollo del concepto de capacidad institucional y sus estudios en la administración pública

4.1. Orígenes de capacidad institucional

En las últimas décadas, el concepto de capacidad institucional se ha vuelto cada vez más popular en la administración pública. Actualmente, existe un gran cuerpo de literatura sobre el

tema de la capacidad institucional, que varía según sus teorías, enfoques y métodos. Es así como su conceptualización se asocia con otros términos como “capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa” (Rosas Huerta, 2008, pág. 121). En última instancia, estas diversas indagaciones han permitido fortalecer y cultivar la noción de capacidad institucional como una categoría emergente dentro del Estado.

En cuanto al término de capacidad institucional ha tenido múltiples abordajes teóricos, aunque sigue siendo conceptualmente complejo, especialmente “cuando tratamos de usarlo para hacer observaciones empíricas bien sea para investigar o para diseñar una intervención” (Ospina, 2002, pág. 2). Además, se argumenta que:

(...) es un concepto flexible e instrumental que ha sido resignificado de acuerdo con los contextos histórico-temporales o a los paradigmas en los que se encuentra inserto, determinando bajo estos factores los fines y metas que orientan el accionar del Estado o de sus agencias gubernamentales. (Torres Flórez, pág. 2)

En este sentido, el concepto de capacidad institucional se encuentra inmerso a distintas interpretaciones y se utiliza para diferentes propósitos. Al respecto Chudnovsky (2015), señala que, en los últimos años, existe un consenso de “concebir la capacidad institucional como una noción compuesta de múltiples dimensiones que, entre otras, muestra concepciones vinculadas con la capacidad extractiva, la de implementar políticas públicas, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa” (pág. 15).

Por otra parte, el surgimiento y materialización del término de capacidad institucional comenzó a intensificarse en las décadas de 1980 y 1990 como reacción a la “crisis del modelo de industrialización y la deuda externa de los países latinoamericanos” (Talavera & Armijo, 2007). Ante esta crisis, algunos países de la región optaron por una serie de reformas, denominadas reformas de primera y segunda generación, si bien, la segunda generación es donde toma trascendencia la capacidad institucional (Repetto, 2003).

Citando a Rosas Huerta (2008) las reformas de primera generación consistieron en mejorar las habilidades de las organizaciones públicas con el “*fortalecimiento institucional*” mediante la denominada reingeniería organizacional, mejorando así el sistema interno, las instituciones y las estrategias organizativas. Pero, según García Chourio (2003), sostiene que la primera generación

de reformas se caracterizó por su atributo económico y fiscal, es decir, apuntaron al mejoramiento y ajuste macroeconómico del Estado-nación previo a la lógica del mercado.

Desde la posición de Oszlak (1999) considera que el objetivo principal de las reformas de primera generación era reducir el estado, no necesariamente mejorarlo, en otras palabras, extraer áreas de competencia estatal y deshacerse de áreas funcionales.

Volviendo a Rosas Huerta (2019), menciona que la segunda generación de reformas se caracterizaron por sus condiciones institucionales, dado que cumplió un papel significativo en la “*construcción de capacidad institucional*”, su objetivo principal fue “(...) cambiar la visión de “menos Estado” a “mejor Estado”, logrando con ello poner de nuevo al Estado en un primer plano mediante el fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad de gestión de sus organismos y entidades” (Duque Cante, 2012, pág. 13).

Ni los mercados ni las democracias podrían funcionar bien a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. (Ospina, 2002, pág. 3)

Durante la primera década del 2000, la noción de capacidad institucional comenzó a reconfigurarse en el ámbito de la “*gobernanza*”, entendida como la capacidad del gobierno para vincular y articular a diversos sectores de la sociedad para atender problemas de interés público (Monsalve López, 2020). Así, Rosas Huerta (2019) afirma que “este nuevo término plantea una concepción que va más allá del aparato administrativo estatal, ahora alude a la buena gestión de los asuntos públicos a partir de la participación de los actores sociales” (pág. 86).

4.2. Definiciones de capacidad institucional

Para comenzar a indagar algunas definiciones de capacidad institucional, es indispensable descomponer el termino de lo que se refiere por “*capacidad*” y lo que se entiende por “*institucional*” para comprender su forma léxico-conceptual. Con base en González Bazaldua (2021), define el concepto de “*capacidad*” como “(...) la habilidad para plantear objetivos,

ejecutar funciones para lograrlos y resolver problemas de forma sostenible” (pág. 12). Asimismo, según Real Academia Española (2023), el término “*institucional*” es “pertenciente o relativo a una institución o a instituciones políticas, religiosas, sociales, etc.”, por lo que se entiende por “*capacidad institucional*” como “la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos.” (Rosas Huerta, 2019, pág. 88).

A su vez, Mazzuca (2012) enfatiza que “*autonomía*” y “*capacidad*” son características propias del Estado, entendiendo que “autonomía es el poder del estado de definir sin interferencias su propia agenda de preferencias y capacidad es el poder de llevar esa agenda a cabo, de ejecutar sus preferencias” (pág. 547). Asimismo, distingue entre lo que es régimen, gobierno y administración pública. Un régimen es un conjunto de normas que regulan el poder estatal, no un actor, por lo que no tienen capacidad. Pero pueden ser considerada como una institución. En cuanto a los gobiernos y administraciones públicas, son actores y por tanto poseen capacidades técnico-administrativas y políticas. Por lo tanto, la capacidad institucional es entonces una condición exclusiva para los actores y organizaciones públicas.

En este panorama, Skocpol (2007) plantea que “las capacidades de los estados como actores que buscan lograr objetivos en términos de políticas específicas” (pág. 174), y según Oszlak (2014) la enfatiza como “poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución” (pág. 1).

Parafraseando a Freigedo y otros (2015), considera que la capacidad institucional es “la habilidad del Estado para lograr propósitos, esto es, concretar objetivos políticos en acciones gubernamentales o políticas públicas” (pág. 74). También significa poder formar redes interactivas de diálogo y coordinación entre el Estado y las organizaciones no estatales.

(...) la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de

interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales. (Rosas Huerta, 2008, pág. 123)

Para fines de esta monografía, se utilizará esta última definición. Mientras, Completa (2016), señala que la capacidad institucional es “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” (pág. 72). Además, agrega que la capacidad institucional es una herramienta de la gestión pública sino también de la planificación estratégica en la medida en que aborda problemas en el transcurrir del tiempo.

Ahora bien, según (Grindle, 1997, citado por Alonso, 2007), afirma que “la capacidad institucional del estado puede ser definida como la habilidad que tienen las organizaciones públicas para desempeñar las tareas encomendadas en forma eficiente, eficaz y sostenida” (pág. 205). Adicionalmente Alonso (2007), argumenta que la capacidad institucional tiene dos componentes analíticas, a saber, la dimensión técnico-administrativa y relacional. La primera, es de orientación interna (endógena) y se concreta con la existencia de una gestión organizacional, esquemas normativos y financiamiento. La segunda, se encuentra orientada hacia el exterior (exógeno), corresponde a las relaciones, interacciones y atención a las demandas de los grupos de interés.

En esta misma ruta, Repetto (2003) indica que la capacidad institucional tiene una doble naturaleza: administrativo y político, dado que, “el estado no sólo es un aparato burocrático, sino que también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal” (pág. 10).

Por esto (Grin y otros, 2019), añade “la capacidad política y la capacidad administrativa, no obstante, definen las posibilidades del “poder infraestructural” para que el Estado implemente sus acciones junto a la sociedad. Por esa razón, es importante identificar los aspectos esenciales de la efectividad burocrática, responsable de generar cohesión administrativa (coherencia interna) y las formas como el Estado actúa junto a sociedad (la conexión externa)” (pág. 6). Para Evans (2007), esta conexión de red se denomina “*autonomía enraizada*”, como “una serie de lazos

sociales concretos que ligán al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (pág. 35).

Retomando, Rosas Huerta (2008) describe un análisis en el que refuerza conceptos previamente divulgados y destaca cuatro categorías en las que diferentes autores han tratado el concepto, tales como “capacidad indicada”, “capacidad efectiva”, “capacidad como producto o resultado de un proceso” y “capacidad como proceso” (ver tabla 2):

Tabla 2. Referentes del concepto de capacidad institucional

Categorías de capacidad institucional			
Capacidad indicada	Capacidad efectiva	Capacidad como producto o resultado de un proceso	Capacidad como proceso
Rosas Huerta (2008) “La capacidad asumida como potencial para cumplir tareas”	Repetto (2003) “La aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”	Savitch (1998) “La habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas”	Weiss (1998) “Capacidad transformativa del Estado, se entiende como la habilidad para adaptarse a los choques y las presiones externas”
Sikkink (1993) “La eficacia administrativa del aparato estatal para Instrumentar sus objetivos oficiales”		Hilderbrand y Grindle (1995), Land (2000), Burns (2005) y Ospina (2002) “La habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”	Willems (2002) “La habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos”

Fuente: Basado en elaboración propia de Rosas Huerta (2008), (2011) y (2019).

En resumen, el término de capacidad institucional ha ido cambiando y adaptándose a diferentes estudios y debates en las ciencias sociales. Como tal, su conceptualización se encuentra

en un estado de construcción y deconstrucción; continúa siendo utilizada para comprender y dar sentido a diferentes fenómenos en la sociedad actual.

4.3. Estudios sobre capacidad institucional de las administraciones públicas a nivel local

La declaración de la Constitución Política de (1991) trajo consigo una nueva estructura y funciones del poder estatal, configurado hacia un “(...) Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

En tal sentido, (Sanabria Pulido, & Rubaii, 2022) destacan que en “(...) términos del funcionamiento del Estado y de la importancia de construir una mayor capacidad institucional y administrativa para comprender y abordar los problemas sociales, la constitución colombiana logró consagrar y priorizar la configuración de una administración pública meritocrática e igualitaria”, dejando un modelo inadecuado y anacrónico en dirección a un “(...) nuevo marco para la administración pública en el país, buscando mejorar la presencia y capacidad del Estado, y la calidad de las políticas públicas” (pág. 12).

Teniendo en cuenta al Departamento Nacional de Planeación (1995) desde la década de 1990, las reformas del Estado y de la administración pública han avanzado bajo la influencia de la “*Nueva Gestión Pública*”, especialmente bajo la influencia del enfoque de la “gestión pública orientada a resultados se basa en el fortalecimiento de dos aspectos fundamentales de la administración estatal: la gestión integral con participación ciudadana y la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales” (pág. 2). Asimismo, argumenta que:

Una entidad con una adecuada capacidad institucional es aquella que cuenta con recursos suficientes y procesos de gestión adecuados para el logro de los resultados que orientan sus acciones. Es una entidad que tiene claridad acerca de la misión que debe cumplir dentro del conjunto del Estado y que es capaz de asumir las responsabilidades que le corresponden de una manera eficiente y eficaz. (pág. 3)

En cuanto a la administración pública “es la entidad encargada de ejecutar las políticas públicas del Estado (...) su finalidad está orientada al interés general y bien común; además, es un espacio donde interactúan los distintos intereses políticos, sociales y económicos; y también como un actor institucional complejo que incide en el sistema político” (Sánchez Trigueros, 2015, págs. 72-73). Es así como las entidades territoriales cumplen con “mejorar las funciones y resolver problemas públicos, movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas y formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública. Para plasmar estas intenciones en acciones, la administración pública tiene que enfrentar varios desafíos, uno de ellos directamente relacionado con la capacidad institucional” (Rosas Huerta, 2008, pág. 121).

Según Velásquez Carrillo (2009), “la capacidad institucional de las entidades territoriales, desde su dimensión administrativa, a través de un marco legal, la ley 715 de 2001, se establecieron normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre el nivel central y las administraciones locales, asignando a los municipios y departamentos colombianos competencias en los campos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, así como en servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano, restaurantes escolares y empleo” (pág. 188).

Sin embargo, el Departamento Administrativo de la Función Pública (2018) señala que “la ley le falta a la racionalidad administrativa y al sentido de realidad de lo que es el Estado en el territorio al aplicar un criterio de repartición homogénea de las competencias porque no todas las administraciones cuentan con igual capacidad administrativa y financiera, y no todas deben atender a las mismas necesidades o prioridades” (pág. 10). En consecuencia, la capacidad institucional se ve así restringida por las diferentes directrices legales y dinámicas territoriales de cada administración local.

Por su parte, según el análisis de Edgar González (2001), en el documento: “*Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, componente de capacidad institucional*”, existen tres variables de verificación frecuentes para establecer la capacidad institucional en la administración

local: “1. El cumplimiento de funciones y servicios en forma eficaz y eficiente, cumpliendo además con principios distributivos y de equidad. 2. Cumplimiento de prerequisites organizacionales y reglas de gestión especializadas por tipos de funciones y servicios, y 3. Generar capacidades propias, introducir tecnologías administrativas, fortalecer la función pública y mejorar la calidad de los procesos básicos de información, planeación, proyectos, ejecución y control” (págs. 12-13).

El concepto de capacidades institucionales del gobierno municipal está asociada a los recursos con los que cuenta la administración pública de este orden de gobierno para gestionar su territorio. Los recursos señalados deben contar con características específicas que los hagan eficientes y eficaces en su desempeño: recursos humanos capacitados; recursos financieros correctamente aplicados y obtenidos; recursos normativos que den certeza a la actuación tanto del servidor público como a los ciudadanos a los que son destinados los bienes y servicios públicos; así mismo, es necesario funcionarios públicos que tengan cualidades de liderazgo efectivo para velar por el bien social. (Romero Zubiria, 2021, pág. 48)

Por otro lado, según el estudio de Carolina Isaza (2014) titulado: “*Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública*”, hace una contribución en el análisis metodológico de la capacidad en las organizaciones públicas y una revisión de los estándares de medición del desempeño institucional, en vista de que su investigación identifica “las formas existentes de medir la capacidad de la administración pública, tanto en la literatura internacional como en la práctica de la gestión pública colombiana” (pág. 1)

Así mismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública (2018) brinda una ruta metodológica denominada: “*Guía de rediseño institucional para entidades públicas en el orden territorial*”, que tiene como objetivo promover el cambio institucional a través de acciones correctivas, preventivas y de mejoramiento para robustecer la capacidad institucional en las entidades del orden territorial. Asimismo, como herramienta busca “apoyar la efectiva implementación del modelo integrado de planeación y gestión –MIPG y se enmarca en los lineamientos de una de las dimensiones del modelo: “Gestión con valores para resultados” y se enfoca en lo que corresponde a los aspectos relevantes para una adecuada operación de la organización” (pág. 7).

5. Capítulo V: La capacidad institucional en la implementación de políticas públicas y sus factores de análisis

5.1. Una mirada de la capacidad institucional en la implementación de políticas públicas

La capacidad institucional es una categoría emergente para el análisis de los fenómenos sociales, políticos y económicos, especialmente los administrativos porque “constituye en un componente esencial del marco de acción de los gobiernos, ya que no solo busca mejorar las habilidades para el logro de las funciones, sino también fortalecer el andamiaje institucional, mejorar las estructuras de gobierno, las capacidades administrativas o financieras, la cooperación y coordinación entre diversos actores” (Mesa Betancur, 2019, pág. 47).

En este sentido, “la capacidad institucional es el centro que demanda mejores herramientas de gobierno y, por tanto, las administraciones públicas deben considerarse en esta tarea compleja. La administración de la vida pública tiene que fortalecerse con mejores prácticas de gestión relacionadas con el diseño y aplicación de políticas públicas. Para ello, es fundamental que la administración pública sea valorada en la visión del modo de gobernar, no tanto en su mundo operativo e instrumental relacionado únicamente en el binomio medio-fin.” (Uvalle Berrones, 2011, pág. 20).

Ahora bien, las entidades públicas utilizan la capacidad institucional para “desempeñar sus funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos” (pág. 88). También se utiliza para abordar la interpretación de las dimensiones administrativas y políticas de la administración pública, área de análisis que incluye a autores como Grindle (2006) y Rosas Huerta (2019). Como se señaló en el capítulo anterior, la capacidad institucional tiene un rol fundamental en la implementación de la política pública.

La capacidad institucional (...) es el conjunto de conocimientos, actitudes y prácticas, que, en la fase de implementación de políticas públicas, impulsan las decisiones, acciones y

soluciones, de los agentes responsables de la implementación, hacia el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública. (Bejarano Moreno, 2016, pág. 96)

Según Rosas Huerta (2019), la capacidad institucional es una categoría dinámica y cambiante en todos los contextos históricos, “está sujeta a las características de cada uno de los factores institucionales que la determinan (...) debe ser comprobada e interpretada en cada área de políticas públicas específica, en un tiempo determinado y en casos nacionales o locales particulares. Una manera de comprobar e interpretar dicha capacidad es a través de los componentes y factores institucionales que la determinan” (pág. 181).

5.2. Factores de análisis de la capacidad institucional

En este anunciado se procederá en identificar qué factores son determinantes para mejorar el proceso de implementación de políticas públicas en los municipios colombianos. Por ello, se eligió como ruta metodológica los planteamientos teóricos de Rosas Huerta (2019), que desarrolla “el análisis en la relación que existe entre los cuadros técnico-burocráticos, las organizaciones estatales, los grupos de interés, su entorno y sociedad, a través de dos componentes: capacidad administrativa y capacidad política; tres niveles: el micro (el individuo), el meso (la organización) y el macro (el contexto institucional), que hacen parte de los componentes y un conjunto de factores institucionales que son caracterizados por atributos observables empíricamente y que son agrupados en los niveles” (pág. 96). Pero, la autora indica que es necesario lo siguiente:

“(...) la construcción y/o desarrollo de dicha capacidad depende o está determinada única, o siquiera principalmente, por un factor institucional, por un nivel o componente, sino que se acepta que la capacidad institucional depende de la articulación y complejidad de todos los factores que se ubican en sus dos componentes y tres niveles”. (pág. 182).

Considerando lo anterior, es necesario que esta monografía parta de la ruta metodológica antes mencionada, la cual concibe los componentes, niveles y factores que en sí mismos inciden y afectan la implementación de la política pública de generación de empleo en Puerto Boyacá, y, a través de sus interrelaciones, se manifiesta esa capacidad institucional (ver tabla 3).

Tabla 3. Ruta metodológica para analizar la capacidad institucional

Componente	Nivel	Factor
	Micro (recursos humanos)	Recursos humanos
Capacidad administrativa	Meso (organización)	Reconocimiento público y prioritario Autoridad Cooperación Coordinación Recursos económicos
Capacidad política	Macro (contexto internacional)	Participación política

Fuente: Basado en elaboración propia de Rosas Huerta (2019).

Es importante resaltar que, para analizar la capacidad institucional en las entidades de orden nacional y territorial, es necesario e indispensable utilizar sus componentes, niveles y factores institucionales. Asimismo, de acuerdo con la (tabla 1), se observa que Rosas Huerta (2019) tiene un consenso teórico con Alonso (2007), Repetto (2003), Grin y otros (2019) en la definición de dos componentes de análisis: 1) capacidad administrativa y 2) capacidad política.

En cuanto el componente de capacidad administrativa es “entendida como las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para alcanzar sus objetivos” (Rosas Huerta, 2011, pág. 180). Y en este componente se encuentra el nivel micro (recursos humanos) y meso (organización). De ahí que “el nivel micro, tiene como objeto de evaluación la unidad más pequeña, esto es el factor de los recursos humanos o bien los individuos con los que cuenta la organización gubernamental para cumplir con un fin específico. Este nivel asume que las habilidades y aptitudes de los individuos dentro de cada organización determinan la actuación de éstos en sus funciones; por ello los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política. En este sentido es que considera que los atributos propios del factor recursos humanos son: número de personas dedicadas a la gestión y coordinación de las acciones orientadas a atender

el problema, tipo de personal contratado (directivo u operativo), tiempo de dedicación, tipo de contratación e idoneidad del perfil (formación vs actividades laborales desempeñadas)” (pág. 96).

Por otro lado, “el nivel meso alude a la organización, aquí se analiza el funcionamiento general de las entidades ejecutoras y se evalúa la eficacia y eficiencia de estas. Los factores que se proponen para analizar este nivel son: el reconocimiento público, la autoridad, la cooperación y la coordinación y los recursos económicos con los que cuenta” (pág. 96). Los atributos (ver tabla 4):

Tabla 4. Factores y atributos del nivel meso

<i>Factor Institucional</i>	<i>Atributos</i>
<i>Reconocimiento público y prioritario del problema o cuestión pública</i>	<p>“Marco legal específico que establezca responsabilidades, niveles de coordinación, cooperación y autoridad en determinada cuestión”.</p> <p>“Existencia de organizaciones gubernamentales encargadas del problema, con la autoridad para tomar decisiones”.</p> <p>“Asignación suficiente de recursos económicos para el cumplimiento de las decisiones (por ejemplo: el diseño y la implementación de acciones, la capacitación del personal)”.</p> <p>“Asignación suficiente de recursos humanos para el cumplimiento de las decisiones (capacitados)”.</p> <p>“Existencia de programas gubernamentales enfocados específicamente a determinada cuestión”.</p>
<i>Recursos económicos</i>	<p>“Presupuesto público destinado para sueldos y salarios”.</p> <p>“Presupuesto público para la coordinación de acciones enfocadas a determinado asunto”.</p> <p>“Existencia de un programa operativo para implementar las decisiones”.</p>
<i>Cooperación y coordinación</i>	<p>“Cooperación y coordinación intergubernamental”.</p> <p>“Cooperación y coordinación intersectorial”.</p> <p>“Cooperación y coordinación sustentada en objetivos comunes”.</p> <p>“Cooperación y coordinación sustentada en una visión común e integral”.</p>
<i>Autoridad pública</i>	<p>“Existencia de marco legal que establezca responsabilidades”.</p> <p>“Existencia de actores gubernamentales responsables”.</p> <p>“Otorgamiento de poder a los responsables”.</p> <p>“Capacidad de Influir en otras organizaciones”.</p>

Fuente: Elaboración propia con base Rosas Huerta (2019).

Con respecto a “la capacidad política hace referencia a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. El análisis se centra en dos planos, el primero se sitúa en la interacción que establecen los propios actores del Estado ubicados en los poderes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) y niveles de gobierno” (pág. 97), por ejemplo, para el caso de Colombia se orientaría a nivel nacional, departamental y municipal; en Ecuador por provincias, cantones y parroquias. El segundo “nivel de análisis se refiere a las relaciones del Estado con diversos individuos y grupos de la sociedad civil que luchan por involucrarse activamente en los procesos de políticas públicas” (págs. 97-98).

Por lo tanto, “la capacidad política se manifiesta en la participación política, es decir, los actores participantes y las formas en que participan; así como en las formas de negociación y en la lucha de poder, esto es, en la aceptación por parte de los actores de la distribución existente del poder” (pág. 133). Igualmente, desde otra perspectiva teórica se puede entender la participación política mediante los grupos de interés (stakeholders).

Cada factor institucional posee por sí mismo un grado específico de injerencia en la capacidad institucional, pero que ubicados en la actividad gubernamental se relacionan y se determinan mutuamente, dando origen a cierta capacidad institucional. Las relaciones que se establecen entre los factores institucionales ubicados en «el adentro» (nivel micro y meso) y «el afuera» (nivel macro) pueden dar lugar a interacciones virtuosas que se reflejan en la presencia misma de la capacidad institucional, así como en su propio desarrollo o fortalecimiento, pero también pueden generar déficit de las capacidades institucionales. (Rosas Huerta, 2019, pág. 98).

Por último, la autora reconoce “que siempre nos enfrentamos con limitaciones de recursos (económicos, humanos y de información) y de tiempo, se recomienda seleccionar de la capacidad administrativa (en la cual se incluyen los niveles micro y meso) y de la capacidad política (en donde se contempla el nivel macro) aquellas formas que pudieran ser relevantes o clave para el desarrollo de aquella capacidad institucional que requiere un gobierno para que una política pública sea exitosa” (Rosas Huerta, 2008, págs. 133-134).

6. Capítulo VI: Una breve descripción del proceso de la implementación de la política pública de generación empleo del municipio de Puerto Boyacá, durante periodo 2019-2023

6.1. El proceso de la construcción de la agenda, formulación e implementación de la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá.

La política pública de generación empleo de Puerto Boyacá es el resultado de un esfuerzo social e institucional para enfrentar el desempleo y diversificar la economía en el municipio. Paralelamente, esta política pública estuvo en la agenda de gobierno durante la administración del alcalde Oscar Botero Álzate y se conservó como compromiso en el “Plan Desarrollo 2016-2019: Productiva, Competitiva y Solitario”.

(...) “Programa No. 1. Empleo y desarrollo empresarial para la productividad y competitividad de Puerto Boyacá (...) Producto: Una Política Pública de empleo formulada (Con Inclusión de enfoque diferencial)”. (Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá, 2016, pág. 277).

Así pues, la construcción de la política pública de generación de empleo “(...) se trató de un proceso que buscó que el gobierno local conformara alianzas con otros actores estratégicos, con el fin de incentivar el crecimiento económico, a través de la construcción de un entorno competitivo que permitiera el fortalecimiento de las empresas, condiciones de trabajo digno y creación de nuevos empleos, que le apuntaran a la disminución de condiciones de pobreza. Dicho proceso implicó la conexión de políticas de desarrollo local, departamental y nacional en un marco integrador, que en este caso sería la política pública de empleo” (Triana y otros, 2018, pág. 32).

Entre estas alianzas estratégicas se encuentran empresas comprometidas con la industria petrolera y organismos gubernamentales. Asimismo, la Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá, con la ayuda de estos socios estratégicos, logró llegar a un acuerdo con el Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio - CER (2017) para adelantar las siguientes responsabilidades:

(...) 1) Diagnóstico Económico y socio político de Puerto Boyacá, II) Realización de dos (2) jornadas con el fin de priorizar las actividades económicas viables y de mayor impacto para el municipio III) La realización del Foro “Construyendo la Política Pública de Empleo” que fue un espacio reflexivo de las problemáticas alrededor del empleo IV) Talleres de identificación de problemáticas alrededor del empleo, los cuales se llevaron a cabo en la cabecera municipal y en el Corregimiento Puerto Serviez y en la Veredas Palagua y Muelle Velásquez. V) Elaboración participativa de la ruta de la transformación, con el objetivo de identificar las líneas estratégicas de la presente política pública y la VI) Elaboración y socialización de la Política Pública para la Generación de Empleo. (pág. 3)

En este sentido, el Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio - CER, (2017) presentó a la Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá un documento titulado: “*Política Pública de Generación de Empleo de Puerto Boyacá*”, el cual contiene, “fundamentos jurídicos y normativos para la formulación de la PPGE, el diagnóstico económico y sociopolítico de Puerto Boyacá y su proyección departamental y nacional, así mismo describe las diferentes acciones en marcha para la superación de las conflictividades alrededor del empleo. Por último, los componentes de la Política Pública materializados en objetivo general, objetivos específicos, líneas, programas, proyectos, entidades líderes y posibles fuentes de financiación” (pág. 4).

Por su parte, el Concejo Municipal de Puerto Boyacá (2018) en sus competencias y funciones realizó la “Adopción. En atención a las disposiciones legales y las necesidades con relación a la generación de empleo en el Municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), se formula y adopta la Política Pública de Generación Empleo (PPGE)” (pág. 4). En sentido, esta corporación pública recoge en los estudios realizados por el Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio - CER, (2017), y los agrega en el proyecto de Acuerdo Número 025 de 2018, que “Por medio del cual se establece la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá”, que es la base legal para su implementación en todo el territorio.

(...) ARTÍCULO 7: Órgano Rector. La Alcaldía Municipal será el organismo encargado de la coordinación en la implementación de la presente política pública, y como órgano rector de la Política Pública de Generación Empleo del municipio de Puerto Boyacá (Boyacá), es

su deber impartir a las entidades y organismos municipales, las orientaciones, recomendaciones e instrucciones para la aplicación e implementación de las disposiciones comprendidas en la misma, así como expedir los instrumentos, procedimientos, directrices, etc., encaminadas a su aplicación y ejecución. (pág. 8)

Para el cumplimiento de la política pública de generación de empleo y responder a las problemáticas identificadas en los diferentes lugares del territorio se presentaron 5 líneas estratégicas (ver tabla):

Tabla 5. Líneas estratégicas de la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá

LÍNEAS ESTRATEGICAS	PROGRAMAS
Línea 1. Puerto Boyacá Emprendedora e Innovadora.	1: “Promoción de Nuevos Emprendimientos”. 2: “Fomento de una cultura emprendedora”. 3: “Implementación de emprendimientos”. 4: “Articulación interinstitucional por el emprendimiento”. 5: “Gestión para la financiación de programas de emprendimiento”.
Línea 2. Hacia la transformación de un territorio con empleo digno y decente.	1: “Inclusión y fortalecimiento de la Mano de Obra Local”.
Línea 3. Construcción de bases para un municipio productivo y competitivo.	1: “Fortalecimiento de los sectores productivos”. 2: “Impulso e Incentivo de encadenamientos productivos”. 3: “Ruta para la atracción de inversión económica”. 4: “Fortalecimiento del sector Turismo”. 5: “Fortalecimiento del sector agrícola y agroindustrial”. 6: “Fortalecimiento del sector logístico”.
Línea 4. En la búsqueda de actores locales formados y productivos.	1: “Fortalecimiento de los Planes Educativos Institucionales”. 2: “Acceso a la educación superior”. 3: “Formación para el empleo”. 4: “Mejoramiento de capacidades para la asociatividad productiva”.
Línea 5. Puerto Boyacá participativa, transparente y empoderada de la PPGE.	1: “Mejoramiento continuo intersectorial del proceso de gestión e implementación de la Política Pública”.

Fuente: Elaboración propia con base Concejo Municipal de Puerto Boyacá (2018).

Por otro lado, la administración del alcalde Jicly Mutis Isaza y su “Plan de Desarrollo Municipal: Puerto Boyacá Primero 2020-2023” le correspondió darle continuidad a la implementación de la política pública de generación de empleo, establecidas en el proyecto de Acuerdo Número 025 de 2018. Asimismo, la nueva administración comenzó a desplegar todas sus capacidades institucionales para trazar el rumbo estratégico y crear las condiciones adecuadas para su cumplimiento.

Es así como la Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá estableció un cronograma de implementación de la política pública de generación de empleo, comprendido un periodo de ejecución de 2019 - 2029 (ver anexo 1). Y estos son los avances en la implementación de la política pública en el territorio, luego de tres años de gobierno y ante las dificultades que presenta la pandemia del COVID-19. (ver tabla 6):

Tabla 6. Matriz de seguimiento a la implementación de la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá

Línea Estrategia	Objetivo	Avance de implementación	Responsable directo
Línea 1. Puerto Boyacá emprendedora e innovadora.	“Implementar nuevos modelos de emprendimiento local, que permita la articulación de la cadena de valor y la Gestión del Financiamiento en el territorio”.	147%	Secretaria de Desarrollo Social (Emprendimiento); Secretaria de Gobierno (Desarrollo Económico); Secretaria de Planeación; Secretaria de Hacienda y UMATA
Línea 2. Hacia la transformación de un territorio con empleo digno y decente.	“Implementar una estrategia transformativa que articule, dinamice y proteja la demanda y oferta de empleo local, generando el mejoramiento de las oportunidades de empleo”.	77%	Enlace Comunal, Secretaria de Desarrollo Social; Desarrollo económico (Secretaria de Gobierno); Inspección de Trabajo; CER; ORMET y CONFABOY
Línea 3. Construcción de bases para un municipio productivo y competitivo.	“Fortalecer los sectores productivos, que permita facilitar los encadenamientos productivos y generar las condiciones favorables para atraer inversión económica, que redunde en la implementación de nuevos emprendimientos y dinamice el empleo local”.	65%	Secretaria de Desarrollo Social (Turismo), Secretaria de Gobierno (Desarrollo Económico); Secretaria de Planeación; Secretaria de Hacienda; Secretaria de Obras, UMATA y CORPOBOYACÁ

Línea 4. En la búsqueda de actores locales formados y productivos.	“Brindar las herramientas educativas y formativas para la cualificación de mano de obra que respondan a las necesidades del sector empresarial, institucional y comunitario, generando una capacidad instalada y una nueva dinámica económica y productiva en Puerto Boyacá”.	83%	Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Gobierno (Inspección); Área de personal y SENA.
	“Creación de una ruta municipal para el fortalecimiento de las iniciativas de emprendimientos existentes en organizaciones de base comunitaria”.	68%	
Línea 5. Puerto Boyacá participativa, transparente y empoderada de la PPGE.	“Impulsar procesos de gestión y articulación intersectorial que permita la implementación, el seguimiento y monitoreo de los componentes de la PPGE bajo los principios de participación constante, transparencia y armonía con el medio ambiente”.	94%	Secretaría de Gobierno (Desarrollo Económico, UGAM y CER.
TOTAL		92%	

Fuente: Elaboración propia con base Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá (ver anexo 2) (ver anexo3)

De acuerdo con lo anterior, la matriz de seguimiento a la implementación de generación de empleo en Puerto Boyacá, muestra un avance total de 92%, es decir, el éxito de la capacidad institucional por parte de la entidad territorial. Pero, este resultado es inconsistente, dado que la “Línea 1. Puerto Boyacá emprendedora e innovadora” presenta un avance de implementación de 147%, ¿Como es posible? Según las entrevistas realizadas a los funcionarios a cargo de la política pública, algunas líneas estratégicas han excedido sus metas planteadas, es decir, las acciones y actividades en estas líneas se han duplicado o triplicado. Por esta razón, el progreso de la implementación debe analizarse cuidadosamente por segmentos.

En cuanto al cumplimiento de la “Línea 2. Hacia la transformación de un territorio con empleo digno y decente”, “Línea 3. Construcción de bases para un municipio productivo y competitivo” y “Línea 4. En la búsqueda de actores locales formados y productivos” ha sido estable y equilibrado; sin embargo, aún hay retrasos en el logro de metas como implementar sistemas de información para mejorar continuamente la política pública, integrar a las mujeres rurales al mundo laboral, fortalecer las empresas locales y crear paquetes turísticos, etc.

Por último, se observó que la “Línea 5. Puerto Boyacá participativa, transparente y empoderada de la PPGE” presenta un importante avance con un cumplimiento del 94%, gracias a la creación del comité de verificación de la política pública, integrado por la representación colectiva tripartita (Alcaldía Municipal, tejido productivo y empresarial y la comunidad), con el fin de darle operatividad, gestión y seguimiento a la política pública de generación de empleo.

7. Conclusiones y recomendaciones

Tras el desarrollo de esta monografía, se ha enfatizado y reconocido que el empleo es un aspecto fundamental del ámbito socioeconómico y del avance de los pueblos, ya que esta acción genera riqueza individual y colectiva, que, a su vez, ayudan a satisfacer necesidades básicas como alimentación, vivienda, seguridad y entre otros; el empleo contribuye a una mejor calidad de vida de las personas.

De igual forma, la investigación ha demostrado que las políticas públicas de generación de empleo, tanto nacional como territorial, son herramientas políticas, administrativas y jurídicas que tienen como fin erradicar la pobreza y la desigualdad, promover la creación de nuevos empleos y emprendimientos, revitalizar sectores competitivos y fomentar las condiciones de inversión público-privada y asociatividad territorial. Aquí es donde aparece la capacidad institucional como una categoría emergente para el éxito de la implementación de políticas públicas.

Así pues, el análisis de los factores de la capacidad institucional para implementar la política pública es crucial ya que nos brinda una guía de dirección para comprender y analizar los niveles, componentes, factores y atributos determinantes para el éxito de la política. Asimismo, la autora

Rosas Huerta ofrece teóricamente una ruta metodológica que, si se utiliza en consecuencia y acatando los elementos constitutivos del análisis, puede ser una herramienta pragmática en el desempeño institucional y la gestión por resultados.

Algunas recomendaciones que hay tener en cuenta para la implementación de la política pública de generación de empleo:

La Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá, debería considerar realizar un nuevo estudio socioeconómico del territorio, ya que el último estudio está desactualizado y no aborda las dinámicas y circunstancias creadas por la pandemia de COVID-19. Asimismo, el sistema capitalista y la lógica de la globalización han transformado los mercados laborales, que a su vez han transformado la problemática del desempleo, por lo que la investigación en torno a este tema permitirá vislumbrar caminos y alternativas de solución.

Por otro lado, se recomienda contratar personal calificado en la administración pública y campos afines a partir de ahora para que la implementación de la política pública sea exitosa. Dado que la entidad territorial no cuenta con el personal adecuado y competente en temas de políticas públicas. Paralelamente, es pertinente que la implementación de la política sea realizada de manera coordinada y cooperativa con las demás dependencias de la entidad territorial, se comprobó a través de las entrevistas que la dependencia responsable de dicha política era la secretaria de gobierno y convivencia ciudadana, dicha gestión se ha realizado de forma independiente.

Por otra parte, existe la necesidad de contar con la presencia de un representante o delegado de los jóvenes, visto que no son incluidos en el comité de verificación y seguimiento a la política pública de generación de empleo del municipio de Puerto Boyacá. Además, se deben continuar los esfuerzos para generar alianzas estratégicas con diferentes autores locales, sectoriales, nacionales e internacionales en gestión de recursos y crear redes de conocimiento para compartir buenas prácticas de gestión pública e implementarlas en la administración local.

Finalmente, es necesario que la Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá le asigne un rubro presupuestal para la implementación de la política pública, ya que esto le permitirá fortalecer su capacidad administrativa y desplegar acciones encaminadas a cumplir con lo señalado en las líneas estratégicas.

8. Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *El estudio de políticas públicas*.

<https://idoc.pub/documents/aguiar-villanueva-la-implementacion-de-las-politicas-q6ngpyd0xjnv>

Peña Salinas, V. H., & Ochoa Lancheros, J. A. (2008). Puerto Boyacá en los orígenes del paramilitarismo. *Derecho y Realidad*, 6(12), 247-280.

https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/5039

Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá. (2016). Plan Desarrollo Municipal de Puerto Boyacá 2016-2019: Puerto Boyacá Productiva, Competitiva Y Solidaria. Retrieved 3 de enero de 2023.

Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá. (2020). *Plan Desarrollo Municipal de Puerto Boyacá 2020-2023: Puerto Boyacá Primero*. Retrieved 4 de enero de 2023, from https://concejopuertoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/concejopuertoboyaca/content/files/000101/5043_pdm-puerto-boyaca-primero-20202023-aprobado.pdf

Alcaldía Municipal de Puerto Boyacá. (18 de mayo de 2020). Resolución N° 079. *Por medio de la cual se reconoce el comité verificador de la política pública de generación de empleo del municipio de Puerto Boyacá*.

Alonso Espinal, M. A. (1997). *Conflicto armado y configuración regional: el caso del Magdalena Medio*. Editorial Universidad de Antioquia.

Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros Editorial.

https://books.google.com.co/books/about/Conflicto_armado_y_configuraci%C3%B3n_region.html?id=Vps6AQAAIAAJ&redir_esc=y

Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I., & Méndez Lago, M. (2009). *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Centros de Investigaciones Sociológicas.

Angulo Mira, G. (2004). *Puerto Boyacá cincuenta años después: Tierra Promisoria de paz y progreso* (Tercera ed.). Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Ltda.

Banco de la República. (2023). *Desempleo*.

<https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Desempleo>

Banco Mundial. (17 de junio de 2021). *La crisis económica empuja a muchos trabajadores al mercado laboral informal en América Latina y el Caribe*. La crisis económica empuja a muchos trabajadores al mercado laboral informal en América Latina y el Caribe

Bejarano Moreno, J. C. (2016). TESIS DOCTORAL: Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública: casuística en Bogotá. Madrid:

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.

<https://eprints.ucm.es/id/eprint/37876/1/T37267.pdf>

Burns, J. P. (2005). *Government capacity and the Hong Kong civil service*. Oxford.

Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio - CER. (2017). *Política Pública de*

Generación de Empleo de Puerto Boyacá. <https://www.cer.org.co/wp->

content/uploads/2020/07/Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-de-Empleo-Puerto-Boyac%C3%A1-201.pdf

CEPAL. (2021). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*.

Colombia:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47669/9/BP2021_Colombia_es.pdf

CEPAL. (2021). *CEPAL: Pandemia provoca aumento sin precedentes de la pobreza*.

https://www.vozdeamerica.com/a/america-latina_pandemia-provoca-aumento-sin-precedentes-de-la-pobreza/6072116.html

Chudnovsky, M. (2015). “Introducción. Por qué <<capacidades estatales>> y esta selección para comprenderlas”. En CAF, *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (págs. 15-23). Banco de Desarrollo de América Latina.

Completa, E. R. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis político*(87), 60-76.

Completa, E. R. (2017). capacidad estatal ¿Que tipo de capacidades y para que tipo de Estado? *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.

https://doi.org/http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052016000200003

Concejo Municipal de Puerto Boyacá. (2018). *Acuerdo 025: POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA POLÍTICA PÚBLICA DE GENERACIÓN DE EMPLEO DE PUERTO BOYACÁ*. Concejo Municipal de Puerto Boyacá: <https://www.cer.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Acuerdo-025-Puerto-Boyac%C3%A1-2018.pdf>

Constitución Política . (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. TITULO I:
DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corporación Universitaria Remington. (2016). *MACROECONOMIA*.

[http://imagenes.uniremington.edu.co/moodle/M%C3%B3dulos%20de%20aprendizaje/macroeconomia/Macroeconomia%202016%20\(empresas\).pdf](http://imagenes.uniremington.edu.co/moodle/M%C3%B3dulos%20de%20aprendizaje/macroeconomia/Macroeconomia%202016%20(empresas).pdf)

CREPIB . (2022). *Resultados Mercado Laboral Boyacá 2022*.

<https://www.crepib.org.co/2022/05/3963/>

Delgado Martínez, I. (2011). El desempleo en México 2008-2030, Ernesto Peralta. *Revista Problemas del Desarrollo*, 42(165), 171-172.

<https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/24980/23416>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Competencias diferenciadas, delegación y asociatividad entre entidades*.

https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/34385419

Departamento Administrativo de la Función Pública. (Junio de 2018). *Guía de rediseño para entidades del orden territorial*. Versión 2 Dirección de desarrollo organizacional:

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/Gu%C3%ADa+de+redise%C3%B1o+para+entidades+del+orden+territorial%2C+versi%C3%B3n+2.pdf/34effe49-bacc-14a7-874a-14cf9daa5383?version=1.1>

Departamento Administrativo Nacional Estadística. (2023). *Preguntas frecuentes*.

https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_ech.pdf

Departamento Nacional de Planeación . (2021). *Mercado laboral en la crisis del COVID-19:*

Resumen de políticas según la iniciativa Respuestas Efectivas contra el COVID-19 (RECOVR).

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas_politica_publica_EMPLEO_09_04_21_v4.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (1995). *Gestión Pública orientada a resultados.*

Documento CONPES 2790.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2790.pdf>

Descentralización, Actores Armados y Gestión Pública. Cuestiones de Enfoque. (2009). En F. E.

Velásquez Carrillo, & F. E. Velásquez Carrillo (Ed.), *Las otras caras del poder : Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos* (págs. 181-202).

Fundación Foro Nacional por Colombia - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

Díaz, C. (2017). *“El ciclo de las políticas públicas: Notas para su abordaje y reconstrucción”.*

<https://blogs.ead.unlp.edu.ar/introdsocio3/files/2017/10/Cristina-Diaz-El-ciclo-de-las-politicas-publicas-locales.pdf>

Duque Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños

de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. *Cuadernos de Administración*, 28(47), 11-24. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225025086002>

Escuela Nacional Sindical . (2021). *Informe Nacional de Trabajo Decente 2021.* Ediciones

Escuela Nacional Sindical. [https://www.ens.org.co/wp-](https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-TRABAJO-DECENTE-2021-.pdf)

[content/uploads/2021/10/INFORME-DE-TRABAJO-DECENTE-2021-.pdf](https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-TRABAJO-DECENTE-2021-.pdf)

- Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 17-54). Proyecto de Modernización del Estado.
- Freie Universität Berlin. (2023). *Instituto de Estudios Regionales* . https://www.lai.fu-berlin.de/es/institut/Area_studies/index.html
- Freigedo, M., Fuentes, G., & Milanesi, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(63), 65-98.
- García Chourio, J. G. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. *Cuadernos de Economía*, 22(38), 95-125. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000100005
- Garzón Hernández, R. D. (2022). Análisis de factores de capacidad estatal para la implementación de la política pública de Infancia y Adolescencia en el municipio de Girardot, departamento de Cundinamarca, periodo 2016-2019. *Universidad Externado de Colombia* , 1-33. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/9d26c642-c77a-4b34-8ff8-d48841394f63/content>
- Gobernación de Boyacá. (2021). *Boyacá es el sexto departamento con menor tasa de desempleo según estadísticas publicadas por Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. <https://www.boyaca.gov.co/secretariadesarrolloempresarial/boyaca-es-el-sexto-departamento-con-menor-tasa-de-desempleo-segun-estadisticas-publicadas-por-departamento-administrativo-nacional-de-estadistica/>

- Gobernación de Risaralda. (2010). *Visión Risaralda 2023: Modelo de ocupación del territorio*.
<https://www.risaralda.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=32365>
- Gómez González, A. M. (2021). *Análisis de inundación y cambios en la dinámica fluvial del Río Magdalena en la zona urbana del municipio de Puerto Boyacá - Boyacá*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/38979/GomezGonzalezAngelicaMarcela2021.pdf?sequence=1>
- González Medina, M., & Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*(29), 88-102.
<https://doi.org/https://doi.org/10.24965/gapp.11065>
- Gonzalez Salas, E. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Componente de capacidad institucional*. Departamento Nacional de Planeación - DNP.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/169.pd>
- González, H. A. (2021). Capacidades: (otra vez) un análisis conceptual y metodológico. *Intersticios Sociales*(21), 9-43.
- Grin, E. J., Completa, E. R., Carrera-hermandéz, A. P., & Luiz Abrucio, F. (2019). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Editora FGV. https://www.researchgate.net/publication/330424868_Capitulo_1-Introduccion_Capacidades_estatales_en_municipios_iberamericanos_un_enfoque_teorico-metodologico_para_los_nuevos_desafios

- Grindle, M. (2006). *Modernising town hall: Capacity building with a political twist*. Public Administration and Development. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pad.394>
- Gutiérrez Molina, O., Sánchez Rueda, N., & Velasquez , D. M. (2018). *Puerto Boyacá: apostándole al cuidado ambiental con soluciones innovadoras en proyectos sociales, turísticos e industriales*. <https://repositorio.uptc.edu.co/bitstream/handle/001/4611/3489.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hilderbrand, M., & Grindle, M. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? *Public Administration and Development*, 15, 441–463.
- Isaza, C. (2014). *Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública*.
- Land , A. (2000). Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues. *ECDPM Discussion Paper 14*.
- Lattuada, M., & Nogueira, M. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Centro de estudios de la argentina rural-UNQ*, 1(1), 30-54. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4046050>
- Mazzuca, S. L. (2012). Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 545-560. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32425402002>

- Medina Gallego, C. (1990). *Autodefensas, paramilitarismo y narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Editorial Documentos Periodísticos.
- Merlano Marin, L. M. (2016). *Análisis: defensa de la mano de obra local en la política pública de empleo de Barrancabermeja, una visión para el desarrollo local*. Universidad Santo Tomás.
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2501/2016linamerlano.pdf?isAllowed=y&sequence=1>
- Mesa Betancur, X. (2019). Capacidades institucionales para la implementación local del Acuerdo de Paz con las FARC: el punto sobre participación política en el Municipio de Ituango, Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 3, 42-62. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol3/iss4/3>
- Monsalve López, M. E. (2020). Gobernanza y capacidad institucional en tiempos de crisis. *Revista Electrónica de Trabajo Social*(21), 60-68.
- Muller , P. (2002). *Las políticas públicas*. (J.-F. Jolly, & C. Salazar Vargas, Trads.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nohlen, D. (2013). *¿Cómo estudiar Ciencia Política?: Una introducción en trece lecciones*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/174327/C%C3%B3mo%20estudiar%20ciencia%20pol%C3%ADtica%20una%20introducci%C3%B3n%20en%20trece%20lecciones.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de analisis y diseño de politicas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *Tasa de desempleo*. <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/tasa-desempleo.htm>

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, 1-21.

https://www.academia.edu/29355273/Construyendo_capacidad_institucional_en_Am%C3%A9rica_Latina_el_papel_de_la_evaluaci%C3%B3n_como_herramienta_modernizadora

Oszlak , O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*(160), 1-18. <https://unpabimodal.unpa.edu.ar/bibliografia/00-A0182/00-A0182.pdf>

Oszlak, O. (2014). *Políticas Públicas y Capacidades Estatales*.

https://www.academia.edu/9525655/POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_Y_CAPACIDADES_ESTATALES

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Puentes Ocampo, G. (2018). *Análisis de capacidades institucionales para la implementación de políticas públicas con enfoque de equidad de género para las mujeres. el caso del municipio de Armenia (Quindío) 2016-2019*. Universidad de Antioquia.

https://bibliotecadigital.udea.edu.co/dspace/bitstream/10495/27623/1/OcampoGeraldine_2018_AnalisisCapacidadesInstitucionales.pdf

Real Academia Española. (2023). *Diccionario de la lengua española*.

<https://dle.rae.es/institucional>

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en

América Latina. 1-29. <https://www.academia.edu/18338147>

Rodríguez, C. M. (2018). *Tesis Doctoral: Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)*. Universidad Complutense de Madrid.

<https://eprints.ucm.es/id/eprint/47407/1/T39877.pdf>

Romero Zubiria, E. L. (2021). *Análisis de la capacidad institucional del Distrito de Riohacha para la implementación de políticas públicas en materia turística*. Universidad del Norte.

<https://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/10999/Paraarchivodelatesisformatopdf.c.c.1140864018.pdf?isAllowed=y&sequence=1>

Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*(30), 119-134. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>

Rosas Huerta, A. (2011). La capacidad administrativa del gobierno del Distrito Federal y el cambio climático. *Política y Cultura*(36), 177-203.

Rosas Huerta, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*(32), 81-107.

Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Roth, A.-N. (2004). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. . Bogota:: Aurora. <https://1library.co/article/aproximaciones-a-la-1%C3%B3gica-top-down-implementaci%C3%B3n-pol%C3%ADticas.qo582m5y>
- Sanabria Pulido,, P., & Rubaii, N. (2022). *El análisis de las política públicas en Colombia*. Universidad de los Andes.
- Sánchez , F., & Liendo, N. (2020). *MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1405/Manual%20de%20Ciencias%20pol%C3%adicas%20y%20relaciones%20internacionales.pdf?isAllowed=y&sequence=1>
- Sánchez Trigueros, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 8(23), 67-84. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96043202005>
- Savitch, H. V. (1998). Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*, 30(3).
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(138), 1-46.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. En C. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/\\$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf)

Suárez Segura, C. A. (1994). *Monografía de Puerto Boyacá*. Santafé de Bogotá:: Tercer Mundo Editores.

Talavera, P., & Armijo, M. (2007). Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina. *Revista Apuntes del CENES*, 27(44), 89-112.

Torres Flórez, M. P. (s.f.). Una breve revisión al concepto de Capacidad Institucional. *Centro de Pensamiento en Evaluación y Meritocracia*, 1-12.

http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/meritocracia/docs/BREVE_REVISION_AL_CONCEPTO_DE_CAPACIDAD_INSTITUCIONAL.pdf

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Estado y Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.

Triana, R. W., Barrios Rodríguez, M., & Rodríguez Vergara, C. A. (2018). Construcción participativa de la formulación de la política pública de generación de empleo de Puerto Boyacá. *Revista Opera*(22), 29-51.

<https://doi.org/https://doi.org/10.18601/16578651.n22.03>.

Uvalle Berrones, R. (2011). Complejidad democrática y administración pública. *Revista Venezolana de Gestión Pública*, 17-51.

http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RVGP/2/RVGP_2011_2_17-58.pdf

Valdéz Rodríguez, M. (2016). *¿Como Fortalecer las Capacidades Institucionales de los Ayuntamientos?*

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/168597/PRESENTACION_IAPEM_Mtro_Mauricio_Valdes_Rodriguez.pdf

Valencia López, V. E. (2015). *Revisión Documental en el proceso de Investigación*. Universidad Tecnológica de Pereira.

<https://univirtual.utp.edu.co/pandora/recursos/1000/1771/1771.pdf>

Vargas Velásquez, A. (2009). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state*. New York: Cornell University Press.

Willems, S. (2002). Institutional Capacity and Climate Actions. *Environment Directorate International Energy Agency*(6).

8. Anexos

Anexo 1. Cronograma de la implementación de la política pública de generación de empleo en el municipio de Puerto Boyacá 2019-2029.

Cronograma de Ejecución 2019-2029				
	Ejecución Estimada	Ejecución Año	Ejecución Acumulada	Diferencia
2019	9%	9%	9%	0
2020	9%	9%	18%	0
2021	9%	121%	139%	112%
2022	9%	9%	148%	
2023	9%	9%	157%	
2025	9%	9%	#¡REF!	
2026	9%	9%	#¡REF!	
2027	9%	9%	#¡REF!	

Anexo 3. Matriz de los avances por dependencias a la implementación de la política pública de empleo (Acuerdo 025 de 2018) de municipio de Puerto Boyacá, Boyacá.

DEPENDENCIA-A-T-A-1-C118	NUMERO DE METAS	INDICADOR	PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO
PERSONAL	1	Generar mecanismos que impulsen la empleabilidad posterior a los procesos formativos	100%
CER	6	Identificar personas que apoyen el número de personas trabajando en la informalidad	100%
		Actualizar a los actores del desarrollo local en el cumplimiento de la normatividad laboral vigente.	
		Facilitar el acceso a la información en masa, sobre la implementación de la PPEC, los cambios normativos y las oportunidades de mejora.	
COMFABOY	1	Impulsar el uso de plataformas masivas para la difusión de información en lo que respecta al desempeño de la política pública de empleo (Redes sociales) o tramos de socialización en plataformas locales de radio y televisión.	100%
		Asercar a las comunidades y empresas con la evolución en la implementación de la PPEC	
CORPOBOYACÁ	1	Realizar Actividades de rendición de cuentas durante una vigencia fiscal	100%
DESARROLLO ECONOMICO-GOBIERNO	35	Plataforma del Servicio Público de Empleo en funcionamiento	100%
		Implementación de los planes de ordenamiento territorial	25%
		Procesos de formación desarrollados	85%
		Emprendimientos asociados	
		APPs desarrollados	
		Diagnósticos desarrollados	
		Fondos de riesgo desarrollados	
		Proyectos para el fortalecimiento de capacidades	
		Estrategias de observatorios económicos	
		Procesos de fortalecimiento de la cadena de innovación	
		Planes sectoriales económicos desarrollados	
		Redes corporativas desarrolladas	
		Asistencia técnica desarrollada	
		Eventos de formación de recursos humanos	
		Proyectos para fortalecer la capacidad instalada institucional para el comercio electrónico desarrollados	
		Fortalecimiento de la cadena de innovación desarrollados	
		Ferias de promoción económica desarrolladas	
		Intercambios económicos realizados	
		Proyectos de responsabilidad social desarrollados	
		Proyectos financiados con recursos nacionales y/o departamentales	
		Fondo rotativo para el desarrollo de emprendimiento local	
		Reglamento interno modificado e implementado del comité de vigilancia y seguimiento de la PPEC	
		Comisiones de trabajo del Comité de Verificación y Seguimiento de la PPEC en operación	
		Diagnóstico ambiental realizado	
		Fondo rotativo estructurado para la selección de empresas del municipio de Puerto Boyacá	
		Modelo para el fortalecimiento de la cadena de bienes y servicios locales	
		Fortalecimiento a Asociaciones y cooperativas del municipio de Puerto Boyacá	
		Fuerza de respuesta y concertación regional	
		Campañas de acceso a créditos financieros estructuradas	
		Intercambios culturales para el desarrollo del sector	
		Identificación de emprendimientos productivos del sector	
		Proyectos de responsabilidad social presentados con	
		anuncios publicitarios	
		Fondo rotativo para el fortalecimiento de la asociatividad	
		Comité de seguimiento y verificación de la Política Pública	
Planes de mejoramiento de la PPEC			
Asociaciones o emprendimientos agrícolas beneficiados con proyectos productivos	100%		
DESARROLLO ECONOMICO-INSPECCIÓN DE TRABAJO	1	Construir un plan de trabajo conjunto para velar por el cumplimiento de la normatividad laboral vigente en la	25%
DESARROLLO SOCIAL	5	PEI ajustados y modificados acorde a la vocación productiva	62%
		Fondo rotativo para el fortalecimiento en	
		Redes sectoriales de producción valoradas en	
		Alianzas estratégicas para acceso al entorno agrícola	
		Certificación de Cooperativas	
DESARROLLO SOCIAL-TURISMO	11	Construir en un 100% la visión del desarrollo productivo a 20 años, mediante el relevo del diseño social con los actores del desarrollo territorial	26%
		Elaborar el Plan de comercialización y posicionamiento de los productos y servicios que Puerto Boyacá podría ofrecer a otros mercados	
		Incrementar la periodicidad en la realización de eventos que evidencien los procesos productivos locales y regionales	
		Fortalecer la capacidad turística, mediante la asistencia e implementación del plan sectorial de turismo que permita la promoción y el posicionamiento de Puerto Boyacá como un atractivo turístico en el orden nacional	
		Fortalecer la capacidad turística, gastronómica, transporte, para consolidar un cluster del turismo en Puerto Boyacá	
		Construir paquetes turísticos con base en la capacidad instalada presente	
		Generar procesos de capacitación al Cluster del Turismo en Puerto Boyacá, que permita el mejoramiento de la capacidad instalada	
		Construir agendas turísticas creativas, para estudiantes e incluir a turistas de bienestar, viajes a personas que operan al rol de guías turísticos en el Municipio de Puerto Boyacá	
		Aumentar las capacidades del Cluster del Turismo para lograr el posicionamiento de los paquetes turísticos del Municipio de Puerto Boyacá	
		Posicionar al Municipio de Puerto Boyacá como una marca	
		Construir de una estrategia que permita diálogos directos entre autoridades locales y empresas turísticas y Navieras que deseen realizar apertura de oficinas en el municipio	
EMPRENDIMIENTO-DESARROLLO SOCIAL	5	Programas de fomento de emprendedores realizados	356%
		Emprendimientos fortalecidos	
		Procesos productivos mejorados	
ENLACE COMUNAL GOBIERNO	1	Micronegocios creados e instalados en el territorio	75%
		Microempresas mejoradas	
GOBIERNO	9	Diálogos sociales desarrollados	46%
		Proceso expedición cartillas territoriales automatizado en el sistema	
		Dotación entregada a los miembros del comité de PPEC	
		Capacitaciones de lenguaje incluyente para el entorno laboral realizadas	
		Procesos de fortalecimiento a la mujer realizados	
		Caracterización de las asociaciones o grupos de mujeres representativas realizadas	
		Política Pública de Empleo a la mujer implementada	
		Eventos para la promoción de la mujer realizados	
		Implementación de la ley del tercer sector	
Comentarios de fuerza sin distinción de género			
GOBIERNO INSPECCION	3	Implementación de la ley del primer empleo realizada	50%
		Planos Empresariales Desarrollados	
		Asistencia técnica institucional desarrollada	
HDA	1	Asistencia realizada para la creación de empleo	133%
		Asistencia técnica institucional desarrollada	
INSPECCION	3	Elaboración de planes de formación laboral	49%
		Plan de formalización laboral implementado	
Obras	3	Campañas de formalización laboral	67%
		Centros de apoyo realizados	
ORMET	1	Metros lineales de vías realizadas por medio de	67%
		Administración	
PLANEACION	9	Centros de apoyo estructurados	6%
		Plan de mejoramiento para la selección e implementación de trámites para la inscripción	
SENA	1	Construcción de planes de desarrollo	122%
		Reestructuración organizativa	
		Actualización del plan básico de ordenamiento territorial	
UGAM	1	una identificación de las zonas estratégicas en materia de transporte y movilidad	100%
		Estrategias para el desarrollo de transporte multimodal	
		Alianzas desarrolladas con ANI para el plan multimodal	
UMATA	16	Procesos de formación para el fomento de emprendimiento	75%
		Implementación de programas de doble titulación	
		Procesos de formación, medio ambientales desarrollados	
PROMEDIO		Iniciativas identificadas	85%
		Procesos de asistencia técnica desarrollados	
		Microempresas creadas para asociaciones, cooperativas	
		Procesos de capacitación desde la formación y la tecnología para los productores agropecuarios	
		Eventos de asistencia técnica al sector agrícola	
		Incentivos creados agroempresarios productivos locales	
		Fortalecimiento de cadenas productivas	
		Eventos de gestión agropecuarios	
		Comercio exterior realizado	
		Campañas de acceso a créditos de banca de primer y tercer piso	
		Mercedes comerciales realizadas	
		Alianzas con empresas de transporte pino realizadas	
		Estrategias para la potencialización de sectores agrícolas e intermedios	
		Procesos formativos para productores	
		Servicios de apoyo mediante el suministro de fertilizantes	
Proyectos productivos formulados en el banco de			
Redes de riesgo agrícolas y agroindustriales realizadas			