

Análisis de la asistencia técnica y su relación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales en los municipios de sexta categoría de Santander, período 2020-2023

Helga Díaz Rangel

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Facultad de Pregrado

Programa de Administración Pública Territorial

Bucaramanga

2024

Análisis de la asistencia técnica y su relación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales en los municipios de sexta categoría de Santander, período 2020-2023

Monografía para optar el título de Administradora Pública

Helga Díaz Rangel

Tutor disciplinar:
Manuel Bayona Sarmiento

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP
Facultad de Pregrado
Programa de Administración Pública Territorial
Bucaramanga
2024

Dedicatoria

*A los motores de mi existencia:
Mi preciosa hija y mis amados padres.*

Agradecimientos

En primer lugar, le doy gracias a Dios, por haberme otorgado la fuerza y el valor de culminar mi sueño, a mis docentes durante cada uno de los semestres que cursé, gracias por todo aquello que me enseñaron y por su buena disposición para compartir su conocimiento, especialmente, a mi tutor por todas sus enseñanzas por sus valiosos aportes encaminando mi trabajo de grado y a mi profesora María Lucía Sierra, por su guía, constante apoyo y calidad humana, gracias.

 Escuela Superior de Administración Pública		FORMATO VALORACIÓN FINAL MONOGRAFÍA								
		DOCUMENTOS DE REFERENCIA: DC-M-DC-47								
<p>Culminado el periodo para el desarrollo de la opción de grado, de acuerdo con el cronograma de actividades concertado y aprobado en el Proyecto, se consolida su evaluación con base en los siguientes aspectos:</p>										
Nombre del estudiante:	Helga Díaz Rangel									
Nombre del asesor académico	Manuel Bayona Sarmiento									
Nombre del trabajo de grado:	Análisis de la asistencia técnica y su relación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios de sexta categoría de Santander periodo 2020-2023									
Mayo 31 del 2024										
ASPECTOS PARA EVALUACIÓN	EVALUACIÓN POR RANGOS*									
	1	2	3	4	5					
Oportunidad del estudiante para presentar Proyecto, informes de avance e informe final				x						
Logro de objetivos específicos concertados en el Proyecto					x					
Uso adecuado y pertinente de fuentes bibliograficas					x					
Aporte de conocimientos, competencias y habilidades del estudiante para el desarrollo del trabajo					x					
Actividad investigativa del estudiante para desarrollar el tema del trabajo de grado					x					
Receptividad del estudiante a las observaciones y aportes del asesor académico					x					
Nivel de compromiso y responsabilidad del estudiante con el trabajo de grado					x					
Buen uso de normas APA y verificación de normas de prevención de plagio					x					
*Equivalencia:		1.	2.	3.	4.	5.				
		Muy Mal	Mal	Regular	Bien	Muy Bien				
<p>CONCEPTO FINAL TRABAJO DE GRADO:</p>										
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;">APROBATORIO</td> <td style="text-align: center;">NO APROBATORIO</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">x</td> <td></td> </tr> </table>		APROBATORIO	NO APROBATORIO	x						
APROBATORIO	NO APROBATORIO									
x										
<p>NOTA: 4,8</p>										
<p>*El resultado de la evaluación por rangos se hará equivalente a una evaluación numérica en la cual la nota de 3.0 en adelante, dará al trabajo de grado el concepto APROBATORIO.</p>										

Tabla de contenido

1. Resumen	6
2. Introducción	7
3. Estado del Arte	10
3.1 Antecedentes Internacionales	10
3.2 Antecedentes nacionales	18
3.3 Marco teórico	25
4. Análisis de información	31
4.1. Compromiso frente a la asistencia técnica	32
4.2. Efectividad frente a la asistencia técnica	34
4.3. Liderazgo frente a la asistencia técnica	36
4.4. Participación ciudadana frente a la asistencia técnica	37
5. Conclusión	41
6. Bibliografía	43

Resumen

La monografía pretende revelar los avances obtenidos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales; como resultado, de la contribución que la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP implementó, sobre la formación y asistencia técnica para los funcionarios en los Municipios de Sexta Categoría del territorio Santandereano durante el período 2020 a 2023. Dentro de la campaña de apoyo y provisión estructurada para el Territorio Santandereano se analiza el impacto que dicho trabajo ha obtenido al ser efectuado por la Escuela, como especialista del campo administrativo y cuál ha sido su representatividad en la formación y consolidación de conocimientos de los actores regionales, así como, el beneficio o contribución para las instituciones y para el impulso, desarrollo y fortalecimiento regional.

Con este fin se llevó a cabo un proceso inicial heurístico que recolectó de diversas fuentes de información y bases de datos especializadas, artículos, trabajos de investigación e informes, desarrollados bajo diferentes métodos que permitirán fundamentar teóricamente compilar, resumir y sacar conclusiones, sobre el potencial humano y socioeconómico logrado para las regiones.

Se concluye, que el método de asistencia técnica implementado por la ESAP demuestra una positiva mejora en la capacidad y desempeño de los servidores públicos y una optimización y efectividad en los procesos en las instituciones que fueron participes del programa. Así mismo se ratifica, reflexionar sobre aquello que se ha alcanzado con la asistencia técnica, la trascendencia en los procesos lograda; así como abordar y resolver los vacíos detectados dentro de las diferentes áreas o respecto a trabajos específicos y de esta forma aplicar una continuidad en los procesos de mejora de las capacidades estatales.

Introducción

Durante los últimos años al igual que los numerosos estudios desarrollados en torno a los diferentes aspectos que influyen en la gobernanza, también existen aquellos concentrados en torno a reconocer y examinar los diferentes aspectos que se tornan importantes frente a la capacidad del Estado. Dichos aspectos relevantes al fortalecimiento de las capacidades inherentes al Estado se estudiarán en la presente monografía, la cual se realiza como complemento del proyecto general de investigación que Analiza el fortalecimiento de capacidades institucionales implementado por la ESAP para el Departamento de Santander del 2020 al 2023; solo que, para este efecto, el escrito se enfoca en los Municipios de Sexta Categoría, que forman parte del territorio Santandereano.

Para empezar, al nombrar capacidades institucionales se debe tener una imagen clara de lo que se trata; por ejemplo, para Oszlak (2014), significa:

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. (p.1)

Esto firmemente tiene sentido, sino aisla las capacidades institucionales de aquello para lo que se requiere o se necesita, que no es otra cosa que fortalecimiento de la función para el cumplimiento efectivo de los intereses de la ejecución pública, de otra forma serían subutilizadas.

En este entendido, González (2023) expone que en cuanto a fortalecimiento de capacidades se busca es el mejoramiento de las habilidades de desempeño humano, se trata de obtener resultados de calidad, que se puedan evidenciar en su ejercicio profesional; para ello los servidores públicos demuestran su talento, innovación en sus prácticas y la eficacia y eficiencia de su gestión, con el objetivo de conseguir un ejercicio de gestión de políticas sociales orientado a resultados.

En este caso se convierte en una premisa, conseguir mejorar la capacidad de respuesta y comportamiento ante las diferentes situaciones, así como los esfuerzos en desarrollo del potencial para ejecución de actividades, la búsqueda de la eficacia y eficiencia de los procesos y por consiguiente la resultante en la maximización del valor de la gestión organizacional ante las situaciones de gobernabilidad y gobernanza de cada territorio, esto es de vital importancia para la perspectiva funcional de las instituciones.

Por eso el objetivo de este trabajo es establecer las influencias de la capacidad institucional desde la evolución del pensamiento analítico y la eficacia en la respuesta de sus funcionarios para atender las problemáticas frente a las situaciones de gobernabilidad y gobernanza del territorio, tomando como base los estudios sobre fundamentación teórica con énfasis en gobernanza, gobernabilidad, fortalecimiento de capacidades, fortalecimiento institucional, asistencia técnica, asesoría, mejora del talento humano, atención al ciudadano, el nuevo rol del Estado y la sociedad, entre otros.

Para desarrollar este objetivo general, se definieron tres objetivos específicos. El primero está relacionado con el análisis de las relaciones entre los programas de asistencia técnica PIFAT y SINFONÍA y el fortalecimiento de capacidades de los municipios de Santander durante el periodo 2020 – 2023. El segundo se orientó a sintetizar resultados obtenidos a partir de estudios de profesionales y expertos territoriales, obtenidos mediante documentos prospectivos, diagnósticos, documentos teóricos, normas jurídicas, informes de gestión, políticas públicas, pronunciamientos públicos por medios convencionales y redes sociales, y en tercer lugar, establecer categorías para análisis de información a partir de bibliografía recopilada, textos de libros, bases de datos especializadas y cuestionarios efectuados a actores relevantes de los procesos.

Por consiguiente, el proceso de investigación y análisis, se construye a partir de los resultados obtenidos en el proyecto original, mediante el uso de la metodología SADCI desarrollada e implementada por Oszlak & Orellana, (2001) y diseñada por Alain Tobelem, para identificar el grado de capacidad de la institución y así evaluar obstáculos, debilidades, eliminar o establecer acciones y planificación de procesos necesarios para el éxito del proyecto de asistencia técnica. Para lograr complementar los datos, se accedió a la recopilación de las entrevistas efectuadas a: directivos, estudiantes, representantes de los municipios y profesionales del programa, practicadas a través de cuestionarios. Inicialmente, se realizó una revisión de artículos e investigaciones fundamentados en la gobernanza y gobernabilidad y orientados hacia el fortalecimiento de capacidades institucionales y la asistencia técnica; todo ello, con la intención de identificar aquellos factores que se hacen notoriamente determinantes en el proceso de optimización de la capacidades humanas o como lo expuso Skinner 1971 (como lo citó Plazas (2006)), se debe aprender del entorno del individuo para conocer el mundo privado y así poder condicionar al sujeto, (p. 374).

Según todo lo anterior, el documento sigue tres etapas; en la primera se exponen antecedentes preexistentes sobre el tema a nivel internacional y luego en el entorno nacional finalizando con un enfoque regional, enmarcando su evolución y los resultados observados; en

la segunda se presenta la información más representativa sobre las capacidades institucionales y su evolución, el fortalecimiento de estas y los aportes logrados con asistencia técnica y en la tercera se utiliza un tipo de investigación correlacional o causal según identifica y establece las relaciones entre variables en un rango específico. En consecuencia y bajo dichos términos, se expondrán los resultados del análisis del trabajo implementado por las ESAP en las diferentes instituciones.

De igual manera, se establece el área de trabajo en el área de finanzas públicas y sus cuatro variables de medición: compromiso, efectividad, liderazgo y participación ciudadana para confrontar la información y desarrollar del análisis relacional de variables por medio de NVivo 10 o Atlas-ti, así como, la aplicación de los ejercicios de triangulación adecuados para la recopilación de datos. Por consiguiente, la monografía responderá a la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué forma la prestación de servicios de asistencia técnica en administración pública liderados por la ESAP, ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de las entidades municipales de categoría sexta en el departamento de Santander, durante el periodo 2020-2023?

3. Estado del Arte

3.1. Antecedentes Internacionales

El papel que cumple el Estado varía enormemente de su capacidad, determinada por factores de historia preexistente, variabilidad o beneficios geográficos, factores de tipo político que están íntimamente enlazados con su aspecto histórico y por ende demuestran el subsiguiente factor económico. Es a partir de estas condiciones que se desarrollan los Estados y de acuerdo con Stigler y Samuelson 1968; Stiglitz 1989 (como se citó en Savoia & Kunal (2012)), el tipo de desarrollo que se escoja y los mecanismos que se usen para su afectación, pueden enmarcar diferentes ámbitos. Algunos hacen énfasis en protección de derechos de propiedad, otros a la medida de participación para superar los fallos de coordinación, otros apuntan a proteger derechos económicos específicos o apoyar la innovación ya sea tecnológica o no, otros se inclinan hacia la proliferación de infraestructura y otros se enfocan en el mejoramiento del capital humano, etc.

Es de esta manera que Savoia & Kunal (2012), en su estudio elaborado para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DIFD), publicado por la Universidad de Manchester: determinan que, debido a los diferentes ámbitos en que el Estado debe intervenir, así mismo se debe ajustar su capacidad, la cual debe contar con un aporte asistencial técnico acorde con la función o enfoque que se pretende desarrollar, puesto que de esto, depende la calidad que sea impresa en la gobernanza de cualquier Estado. Su investigación empírica, se enfocó en dos perspectivas relacionadas con la competencia organizativa de cada órgano del estado y el alcance territorial de los mismos, (p.7).

Y es por esto por lo cual, como parte integral de su investigación, dedicaron especial atención a los estudios de medición de percepción de la capacidad estatal desarrollados a nivel técnico por “The International Country Risk Guide (ICRG)” cuyo boletín, es el encargado de pronosticar y diagnosticar la percepción de riesgo Geopolítico de 141 países desarrollados, fronterizos y emergentes; así mismo, incluyeron los estudios de “The Fraser Institute” como productores e investigadores de acciones gubernamentales. Dichos estudios permiten comparar la calidad de la capacidad burocrática y administrativa y de tal manera determinar la calidad de la misma gobernanza; Como resultado de la inclusión de estos análisis en su investigación concluyeron y recomendaron que para toda acción de fortalecimiento, se deben crear acciones que permitan tomar medidas de evaluación econométricas sistemáticas de los determinantes de

capacidad estatal, como un valioso sistema que se enfoque en el papel de las élites, en la democracia, en los resultados de desarrollo, salud y por último en educación.

Estas valoraciones de expertos permiten abrir el panorama hacia el tema de interés, ya que como parte fundamental de la capacidad estatal, se encuentra el ámbito de desempeño del factor humano y no cabe duda que al iniciar cualquier tipo de trabajo para el desarrollo de los ecosistemas de una nación o territorio, se hace necesario analizar desde los más básicos recursos disponibles, en este caso, el factor humano, con el fin de concretar la estructura interrelacionar qué puede funcionar para la consecución de objetivos, así como determinar qué innovaciones se deben crear, qué mecanismos acelerantes se pueden implementar, que conduzcan al desarrollo económico regional de las comunidades; es decir, aquello que se necesita para sembrar cambios y apalancar transformación o en su defecto qué instituciones o especialidades se deben anexar que conduzcan al objetivo de desarrollo propuesto.

Por lo anterior, se puede determinar qué relaciones o interrelaciones se necesitan establecer entre cada componente de desarrollo estratégico para conseguir los objetivos del enfoque propuesto; para conseguir una estructura afianzada de trabajo se pueden usar instituciones que analicen cada sistema y determinen que se necesita incluir o no implementar. Un ejemplo de esto, pueden ser las universidades, que pueden actuar como satélites para intervenir y estructurar las actividades de investigación y proyectos, para así ubicar los especialistas competentes dentro de la estructura administrativa, que desarrollen las tareas o tengan el talento necesario, para sentar una base sólida hacia la innovación y desempeño que se requiere con el fin de acelerar el crecimiento económico de las regiones y que además, posean el liderazgo para tomar las decisiones en los casos o sobre las estrategias o actividades que las impulsen.

Sobre este tipo de modelo de intervención Kropelnytska (2018), especialista ucraniano del Departamento de Finanzas de la Universidad de los Cárpatos, condujo su investigación alrededor del rol que cumplía la Universidad Nacional Precarpática Vasyl Stefanyk, como núcleo de apoyo en educación superior, al servicio del aumento del nivel de formación y elevación de la capacidad institucional desde el factor de habilidad humana, para el desarrollo de las comunidades regionales; basándose inicialmente, en el enfoque dado por las universidades americanas y europeas, donde toman en un principio los ecosistemas regionales, vinculados a una plataforma de investigación que se encarga de desarrollar los clústeres de innovación y desarrollo de acuerdo a las bondades regionales (p. 98); y de esta manera, aprovechar sus ventajas y afianzar la optimización de la capacidad institucional, asegurando la eficacia y funcionalidad de las instituciones.

El estudio identificó que la Universidad toma un enfoque asistencial integral al convertirse en una plataforma de apalancamiento regional de desarrollo socioeconómico usando fondos internacionales de asistencia técnica y creando programas con cargo al presupuesto del Estado, siendo el centro de una estrategia que mediante concursos de proyectos de desarrollo y la creación de centros educativos concentrados como agentes de cambio, consiguió el desarrollo de comunidades y gobiernos locales. Al experimentar este tipo de mejoras, se movilizan avances en torno a optimización de la capacidad legal, administrativa y burocrática de las instituciones y de los agentes de cambio integrantes de ellas, lo cual se constituye como pilar fundamental de reducción de las brechas a nivel socio económico entre países con dinámicas más avanzadas que otros.

Este es uno de los planteamientos presentados en la Estrategia de la OIT, como resultado de la Resolución relativa a la cooperación de la misma para el desarrollo de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) en Ginebra- Suiza, para ello el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo- OIT, (2019); desglosa una estrategia de mejora, centrada en fomentar el desarrollo de las capacidades de los mandantes con la finalidad de potenciar su valor y lograr de este modo su rendimiento en la participación de la promoción de políticas orientadas a resultados. Para ello integra una estrategia enfocada en puntos de mejora, dentro de los que se exponen métodos a seguir en fomento de la capacidad, priorizar las necesidades de los beneficiarios y determinar su perfil organizacional y de sus entornos, para clasificarlos según la importancia de su atención.

En este sentido la OIT fomenta la coordinación de actividades en tres niveles, la cual nace como resultado del análisis de la necesidades ya determinadas y adicionalmente el pleno conocimiento de las herramientas con las que se cuenta; es así como se desarrolla la planificación, se efectúa la ejecución y se hace el seguimiento de los procesos. Esto va de la mano con la claridad en el manejo de los métodos de evaluación y valoración, poniendo especial interés en aquellos enfoques que incluyan técnicas innovadoras que permitan fácil adopción e implementación de estrategias, de tal manera, que se cumplan las expectativas tanto de los mandantes como de los actores regionales. (p. 6.)

Lo anteriormente expuesto, garantiza un orden que deja en evidencia las falencias en algunos Estados a nivel de capacidad institucional; esto es analizado por Gonzalez & Navarro (2022) para el ejemplo de España. Al estudiar la ineficacia de las contribuciones de la capacidad de las administraciones municipales en torno a la contratación pública, expuestas por testimonios de los gestores de los contratos, los cuales han dejado en evidencia una falla en el nuevo sistema de la Ley de Contratos del sector público (Ley 9/2017 del 8 de noviembre). Dicho sistema al

momento de su puesta en marcha no ha tenido una adecuada formalidad en sus capacitaciones a los funcionarios; quienes, para poder operar, han tenido que recurrir a canales informales para desempeñar sus labores.

Esto quedó en evidencia, al analizar los datos a través de las 16 entrevistas realizadas a técnicos, jefes de servicio y gestores del sector privado y se obtuvo como resultado que, en un ambiente de alta demanda de información, los servidores prefieren agilizar los métodos de trabajo utilizando la interacción informal de la capacitación, un tipo más personalizado, pero exento de las técnicas adecuadas y de formalización educativa; es decir, usar técnicas de voz a voz entre servidores o entre quienes manejan los procesos por la práctica continua o mediante amistades o ayudas. Se hizo también notoria la escasa disposición de recursos destinados para el reforzamiento de la capacidad institucional por la administración española, aunque el Real Decreto-ley 36/2020 si las contempla, no tienen peso y son de carácter temporal, aun cuando la capacidad institucional es un requisito de la dimensión administrativa y por consiguiente para el desarrollo de los territorios, no están previstas a nivel local. (p. 99).

Un trabajo similar, pero a una escala mayor, fue el efectuado por Bozzi (2002), en años anteriores y presentado en VII Congreso Internacional del CLAD, por la New York University: Dicha investigación abarcaba un estudio comparativo de 4 países orientado a la creación de sistemas evaluadores de la labor pública apoyados en el énfasis de resultados. Se pretendía aspirar a que, según los resultados de la gestión obtenidos en las evaluaciones, fueran incentivos y crearan un condicionante de aspiración de optimización del desempeño, que orientaran a los funcionarios a producir resultados. (p.7)

Utilizaron una metodología sistémica de ciclos de aprendizaje, evaluación, corrección y mejoramiento. Los resultados recolectados redundan en la toma de decisiones de los niveles superiores, de esta manera se garantiza el cumplimiento de objetivo organizacional y la optimización de los procesos. De acuerdo con esto, en Costa Rica, se creó el plan SINE, que enfoca su atención en la acción estratégica, se implementa a través de un sistema gradual de pilotajes y se ha ido ampliando hacia el cubrimiento de todas las organizaciones a nivel nacional; el SINE aún se encuentra en ejecución.

Por otra parte, este estudio indica que en Colombia, como respuesta a los preceptos de la Constitución Política de 1991 se implementó SINERGIA, que busca generar mecanismos para rendimiento de cuentas por objetivos sobre los programas de gobierno, planes de desarrollo planes indicativos organizacionales y sectoriales y de seguimiento sobre los avances y la implementación de las políticas públicas del gobierno nacional, que se adhiere a un cronograma

de trabajo anual y que a su vez se implementó del mismo modo que el plan del Estado vecino Costa Rica.

En este mismo orden de ideas, Chile que no desarrolló una iniciativa evaluadora, sino que implementó planes estratégicos conjuntos y sistemas de control que generan información hacia los procesos de presupuestación, existen programas que dan información directa al congreso de los resultados de su gestión anual, uno de ellos es el PMG (Programa de mejoramiento de la gestión), que recopila los indicadores de desempeño, otro de ellos es el SEGPRES de control directo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y otro es el DIPRES, de responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

Y por último Uruguay implanta el Sistema de Evaluación de la Gestión SEV, instaurándolo en forma simultánea sin preparación previa ni pruebas piloto, dicho programa realiza controles cruzados directamente informados a una oficina anexa a la del presidente, independiente del resto de la administración, que garantiza el control directo sobre el desempeño de sus unidades ejecutoras. En los cuatro países se evidencia una profunda preocupación por la optimización en las relaciones intergubernamental y de cara a la innovación y las demandas de los sectores para evaluar los resultados obtenidos en sus gestiones.

En ese mismo sentido Vázquez (2018), en su publicación para la Universidad ORT de Uruguay, determina que toda evaluación del potencial de desempeño y su correspondiente evaluación de resultados, se debe concentrar en tres diferentes aspectos, aplicados según el tipo de institución que requiere evaluar sus capacidades institucionales. En un primer aspecto evaluar la capacidad de autoevaluación; es decir, contar con la capacidad de tomar acciones de auto revisión, hacerse simples cuestionamientos, ¿En qué situación nos encontramos?, ¿cuál es nuestro objetivo?, ¿Por dónde empezamos?; al tener claridad sobre su desempeño y enfrentar la realidad, es un paso más en camino del mejoramiento y de la generación de estrategias para conseguirlo. Un segundo aspecto es evaluar la Capacidad de gobernabilidad, lo cual tiene que ver con la capacidad de la institución, su orden en sus ejecuciones, la creación de equipos de trabajo orientados a resultados, que se coordinen con los diferentes estamentos internos e intergubernamentales y por último evaluar la Capacidad de regulación interna; es decir, la efectividad en consolidar a través de sistemas de retroalimentación los cambios o los procesos requeridos de mejora para potencializar la transformación. Esto es la capacidad de respuesta a nivel operativo de fijar y trabajar en nuevas actividades, diseñar estrategias y definir instrumentos de seguimiento para el cumplimiento de las metas y la capacidad de comunicación interna con todos los involucrados. (p.3)

A este respecto Huertas, (2008), en su análisis sobre política y cultura expuesto en la ciudad de México, encamina el análisis de la capacidad institucional, bajo cinco (5) dimensiones que están asociadas entre sí, bajo un contexto socio histórico específico dentro del entorno cerrado del sistema económico, social y político que lidera el poder. Dichas dimensiones trascienden desde el Contexto socio histórico, y van de la mano con los otros niveles de gobierno existentes, de igual forma, reconoce los factores de la capacidad institucional de los gobiernos locales e involucra los poderes del estado y los relaciona con el contexto internacional dejando claro que la capacidad institucional opera dentro de un entorno dinámico, cambiante y con preceptos ancestrales construidos, cuyo accionar está sujeto a múltiples factores del entorno, es decir el tipo de problema que se pretende solucionar, los actores intervinientes en el caso y los recursos disponibles, etc. (p.128)

En este orden de ideas, el Dr. Completa (2016) en su investigación, publicada por FLACSO (Sede Argentina), reflexiona sobre el déficit que la capacidad institucional presenta y sugiere estrategias de posible solución. Pero sigue el enfoque dado por Huertas en cuanto a que la capacidad institucional está íntimamente ligada al entorno, es decir, al tipo de relaciones que le intervienen, como son el resto de los actores sociales, económicos, políticos y todos aquellos que accionan el aparato burocrático hacia la consecución de políticas públicas. Su análisis separa los conceptos de capacidad estatal y desempeño, e infiere que este se refiere a lo relacionado con el comportamiento dentro de la organización y, por otro lado, la capacidad institucional se trata del futuro, del comportamiento potencial e implica que debe ampliarse continuamente con herramientas de gestión como la planeación estratégica. Sin embargo, aclara que el éxito de las políticas públicas no depende de la capacidad de las instituciones, porque el responsable de la toma de decisiones puede cambiar de parecer o esperar para concretar el avance de un proyecto y esto es un factor aislado a la capacidad de la entidad. De esta forma se reafirma que los factores externos tienen un vínculo directo con el ejercicio de la capacidad institucional. (p. 66)

De igual manera, el déficit de la capacidad institucional se caracteriza por tener dos aspectos el interinstitucional y el intrainstitucional. El interinstitucional se da cuando el proceso de ejecución se ve afectado por conflictos ya sea de poder, de falta de compromiso, de voluntad de ejecución, demoras externas, procesos de colaboración detenidos, etc. Y en el plano intrainstitucional se pueden contar aquellos relacionados con fallas en el orden de la estructura de la organización, no distribución acertada de funciones, etc. También se puede presentar déficit de capacidad financiera, detección por falta de insumos, falta del elemento humano, falta de

infraestructura o de elementos tecnológicos, inconformidad por falta de incentivos, carencia de aptitudes o inhabilidades por parte del personal, etc.

Existen por lo tanto dos alternativas para contrarrestar estos déficits de capacidad institucional, se requiere en una primera instancia, clasificarlos según el grado de importancia y tomar las decisiones adecuadas para contrarrestar el desfase operacional y en segundo lugar, mantener niveles de disponibilidad de recursos, económicos, físicos, humanos y estructurales adecuados para garantizar la ejecución sin problemas.

No obstante, las implicaciones teóricas y la validez de estos argumentos existen investigadores que han operacionalizado la capacidad del Estado, a partir de subsecciones, que se enfrentan a desafíos inherentes a la conservación del control y seguridad de las instituciones. Un ejemplo de esto fue desarrollado por Hendrix, (2015), quien realizó su análisis centrándose en tres subsecciones de la capacidad institucional, las cuales son: militares, burocráticas o administrativas y las de calidad y coherencia de las instituciones políticas, midiendo su respuesta frente al conflicto civil.

La capacidad militar puede básicamente definirse como la habilidad de respuesta que posee el Estado para impedir o contrarrestar cualquier desafío a su autoridad; en cuanto a la capacidad burocrática y administrativa, es el monopolio que maneja el Estado en una estructura racional y legal organizada, caracterizada por su profesionalización y que hace uso de su habilidad para acceder a los recursos de la sociedad y por último la calidad y coherencia de las instituciones políticas tiene que ver con el sistema político que entremezcla las funciones democráticas y no democráticas.

Esta clasificación está relacionada con la forma de gobierno y la operacionalización de su capacidad institucional y queda deja claro, que la preocupación por fortalecer las capacidades institucionales está claramente ligada a todos los ámbitos de que intervienen en los organismos de poder del Estado, pues las dimensiones de su incidencia pueden alcanzar niveles de importancia de cambios en el sistema de poder, si exhibe un descuidado manejo.

Por otro lado, vemos que el fortalecimiento de las capacidades institucionales no permite alcanzar cambios para beneficio del sistema de gobierno, como por ejemplo la adopción de un gobierno abierto, tal y como lo expone Valenzuela (2012), en su Estudio con respecto a estudiar la relación que existe entre las capacidades institucionales utilizándolas como medio de implementación de un Gobierno abierto; este tipo de iniciativa, fue adoptada a través de la Alianza por un Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en Inglés), por un total de 8 países, entre ellos: Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido y organismos de la sociedad civil.

El análisis, parte del supuesto de que sin fortalecer las capacidades institucionales no existiría un cambio a Gobierno Abierto. El autor expone que durante la década de los 80, las capacidades institucionales, se entendían como mejorar habilidades para cumplir con las funciones del Estado, sin embargo, con el paso de los años esta definición se ha ampliado e incluye la aptitud que se requiere para diseñar políticas públicas eficientes y eficaces.

Se establece que el término buen gobierno alude a crear capacidad en el sector público y lo clasifica en tres etapas, la primera de las cuales tiene que ver con los sistemas y procesos de personal; es decir, desarrollo del recurso humano, mejoramiento de las capacidades de los servidores, su especialización y profesionalización, la segunda tiene que ver con fortalecer los sistemas de gestión, bajo órdenes y estructuras claras concisas y cíclicas, y, por último, fortalecer la estructura sistémica de la institución, con una perspectiva más integradora entre los individuos y la estructura del Estado.

Para efectos del Gobierno abierto, dado que el concepto se refiere al hecho de un acceso transparente de la información del ejercicio público, que ha tomado mayor legitimidad ya que va de la mano con el cambio tecnológico que ha tecnificado los procesos de los gobiernos. Así es necesario potenciar la capacidad humana y organizacional para que vayan con la modernización, ya que la capacidad del personal se asocia a la gestión de la información pública. De igual manera el autor concluyó que el éxito de la sinergia entre gobierno abierto y capacidad van de la mano con la colaboración de la ciudadanía y la detección temprana de las fallas y las acertadas soluciones.

En este sentido existen herramientas que permiten hacer una medición del Estado de salud de la administración pública, este tema es discernido por Valdez & Vergara, (2017) en su artículo para la revista OPERA, en el que a partir del análisis de tres casos, evalúa a través de rankings, que se presenta como una herramienta de proceso de mejora continua, practicada en la entidades del estado por agentes o empresas externas, que permiten ver el estado del desempeño y de la capacidad de la institución de una manera verás y eficiente y permite clasificar su posición en cuanto a estos mismos parámetros en comparación con otras organizaciones.

En consecuencia, los avances para la administración pública son positivos, se han evidenciado mejoras en las competencias y en los procesos, aunque es necesario implementar estrategias de mejoramiento de los resultados para aprovechar los diagnósticos de tal manera que tendrán avances en la calidad institucional, desarrollo económico y social de las naciones.

3.2. Antecedentes nacionales

Al mirar al territorio colombiano, hay pocos estudios al analizar las capacidades institucionales; por eso se describen los resultados de 10 investigaciones enfocadas en el fortalecimiento de las capacidades institucionales o el análisis de la ausencia de estas.

En este contexto Villegas & Bautista, (2021) identifican en el análisis elaborado para la Universidad Nacional de Colombia y publicado en la Revista Estructura, las principales razones de la incapacidad del Estado Colombiano, entre ellas: Escasa capacidad institucional, problemas en su modelo de gestión pública y en general, fallas en el diseño estatal que sugieren que no solo se trata de fortalecer las capacidades, sino de rescatar lo público; que se deben realizar acciones entre la ciudadanía, centrada en ella y entre los actores políticos para viabilizar la capacidad estatal y legitimarla ante la población.

De igual forma, enumera formas de analizar lo que se requiere para solucionarlas y cambiar algunos de los problemas. Una de esas formas es el rediseño constitucional y legal del Estado para recatar el sentido de lo público; otra forma sería, el redireccionamiento del orden de la gestión pública y por último la generación de capacidades institucionales, partiendo del capital humano. Dicha construcción de capacidades implica por un primer paso, optimizar las funciones y la capacidad de resolución de problemas públicos, requiere adaptar las instituciones para responder a las problemáticas y resolverlas y por último seguir los pasos acertados de la Gestión pública: formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendición de cuentas.

Concluye que, en los últimos años, se ha visto una ampliación del aparato estatal; sin embargo, se hace muy notoria su incapacidad para resolver problemáticas sociales. Es decir, el Estado se ha convertido en una máquina consumidora de recursos, pero que no produce nada, solo gastos. Se vislumbra un estado capturado por mafia, por poderes financieros, corporaciones y terratenientes, lo que en realidad perjudica a los ciudadanos, que ve escasas políticas sociales, que necesita urgentemente un rediseño, reestructurar sus capacidades y sus respuestas institucionales.

De igual forma Sanabria (2019), en su investigación para la Revista Actualidad Brechas y Perspectivas, tomó la tarea de analizar la evolución discrepante relacionada con la capacidad institucional de los municipios en Colombia durante un período de tiempo de treinta años y se concentró en lo concerniente al talento de los individuos, la gestión de las finanzas y el grado de presencia del Estado en los territorios municipales para ello recopiló datos en torno a capacidades de gestión, manejo financiero y administrativo dentro del marco administrativo y funcional de los municipios.

Obtuvo como conclusiones, que el municipio se ha convertido en el centro del sistema político-administrativo del Estado, que a pesar de que los datos reflejaron un importante avance en materia de capacidades y experiencias en los municipios, más de 990 de ellos se hayan en la categorización más baja y presentan una desigualdad enorme como impedimento, para enfrentar sus carencias, con respecto a los municipios más grandes; así mismo, se debe prestar especial atención en crear medios que permitan atacar la corrupción, que se ha instaurado como un flagelo de las administraciones.

A este respecto Gómez & Bolaños, (2019) estudian el tema para la Universidad de la Salle, analizando la carencias, potencialidades e inconvenientes que a nivel institucional los gobiernos locales han presentado durante el período del 2014 al 2018. Con esto pretenden obtener los datos que les permitan determinar si las entidades municipales han cumplido con sus propósitos, con las funciones y con las soluciones que las comunidades requieren. Para ello emplearon una metodología mixta cuantitativa y cualitativa, mediante análisis de indicadores, panel de datos y la revisión documental correspondiente, y entrevistaron a expertos en descentralización y asesores temáticos de las entidades municipales y jefes de control interno.

Y concluyeron que, aunque las entidades territoriales tienen una posición predominante en cuanto a atender las necesidades inmediatas de las comunidades, es decir proveer bienes y servicios, atender sus problemáticas sociales, ambientales y de seguridad. Dichas funciones tienen pocos avances en sus gestiones, según lo demuestran los indicadores y aunque el proceso de descentralización ha representado un desafío para la gestión, continúa sin la capacidad necesaria para la implementación de los programas de fortalecimiento en la entidades territoriales.

Diversos factores han influido en ello: Corrupción incontrolable, conflicto armado, falta de profesionalización o preparación de los funcionarios, difícil acceso geográfico. Además, la centralización no permite que se diferencie entre municipios más pequeños y grandes, no hay distinción de rentas entre categorías o tamaño de población que, aunque está estipulado en la Constitución Política en el Art. 320, hasta ahora no existe reglamentación al respecto.

Por estas razones se propone para lograrlo, una selección de buenas prácticas, de parte de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, por González & Benavides, (2023); es decir, el desarrollo de un plan de fortalecimiento del gobierno abierto, como parte del programa Juntos por la transparencia; ya que dicha iniciativa (como se explicó dentro de los antecedentes internacionales), se ha implementado eficazmente en ocho (8) países. A raíz de la apertura del escenario gracias al posconflicto y de la gran preocupación existente por la escasez de confianza en las instituciones; se dio la oportunidad para el país, de implementar medidas que permiten la

operacionalización del gobierno abierto, tomando como parte objetivo, la lucha contra la corrupción y el fomento por la transparencia.

Uno de los principales objetivos es la vinculación de las entidades locales al Gobierno abierto como parte de las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades institucionales. Como metodología se diseñaron y ejecutaron cuatro pasos, que permitieron inicialmente, realizar un diagnóstico de cumplimiento de preceptos de gobierno abierto en los municipios, de acuerdo a los resultados de dicho diagnóstico se diseñaron los planes de trabajo para lograr la vinculación de forma exitosa y en consecuencia, se implementaron dichos planes de trabajo, así como las iniciativas necesarias y los métodos para su implementación en cada uno de los municipios, para finalizar se llevó a cabo un análisis Axial, partiendo de los resultados de entrevistas practicadas a ciudadanos y funcionarios.

En conclusión, los autores manifiestan que en los municipios se debe ser flexible dados los casos de baja capacidad de los funcionarios, que obedece a diversas razones, como la falta de interés y conflictividad social, así como los problemas de orden público y desconfianza en la efectividad de los procesos por parte de los actores. De otra parte, algunas expectativas del gobierno nacional entran en conflicto con el trabajo que se pretende hacer en los municipios y se tuvieron que generar cambios en los programas y acondicionarlos al Plan de Gobierno Nacional de tal manera que se pudiera cumplir con los objetivos de estos. Por último, la falta de confianza en los procesos y a nivel burocrático, genera lentitud en los mismos, lo que conlleva a que sea trascendental hacer hincapié en promover acciones de mejora y de implementación del gobierno abierto bajo un enfoque flexible, transparente y de colaboración.

Este criterio de desconfianza en el aparato estatal se acentuó a raíz de la percepción recibida por los ciudadanos, sobre la capacidad o incapacidad del estado, en tiempo de crisis, como la del Covid-19. A ese respecto Sierra (2021), en su investigación en el Departamento del Tolima, trabajo sobre dicha percepción de la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales en su desempeño para enfrentarse a la problemática social y económica que generó el aislamiento forzoso.

La evaluación de la capacidad institucional se amplía, no solo desde el ámbito interno sino también al entorno externo, llevando la mirada con especial interés hacia la eficacia de las políticas públicas, es en ese momento cuando la percepción de los beneficiarios denota mucho valor y genera mayores ganancias para la entidad. Ahora bien, en el caso de la crisis del Covid-19, para reconocer el nivel de resiliencia de los estamentos, habría que tener presente los condicionantes que la gobernanza multinivel genera por las cargas de responsabilidades, lo cual afecta en gran medida la valoración de capacidad institucional.

Por otro lado, Vargas, Mejía, & Vargas, (2023) En su estudio de caso para la Universidad de los Andes, valoran la gestión del Estado, desde otro punto de inflexión para el país que es la crisis migratoria. En este caso, se aplicaron dos técnicas metodológicas; la primera, practicando entrevistas semiestructuradas, guiadas a través del tema de interés y se procedió al análisis cualitativo; en segunda instancia, se desarrolló otra prueba técnica de recopilación y análisis de fuentes, además de un análisis de exposición de posturas de los gobiernos que guardaban relación con la migración.

Este último permitió identificar que decisiones efectuaron obligatoriamente cambios en las instituciones, con esto se afirmaron las consecuencias en materia de decisiones que la crisis migratoria ha generado en cada gobierno. Se concluyó que no existe una política clara de atención y las capacidades instaladas se perdieron por la desaparición de la Gerencia de Fronteras, en este caso se presenta un flujo incontrolable de migrantes y un Estado incapaz de atender esta situación. Pero esto no siempre fue así, la Gerencia de Fronteras cumplía con su trabajo durante y después de su creación desde el 2018, prevaleciendo durante los gobiernos de Juan Manuel Santos e Iván Duque; sin embargo, con la llegada a la presidencia de Gustavo Petro, la institución fue eliminada a pesar de los logros que tuvo y del reconocimiento de su labor a nivel internacional. Debido a esto se dio por perdida la capacidad institucional adquirida, sin atender su necesidad y que la crisis persiste y no tiene mecanismo de atención actualmente.

Siguiendo esta misma línea Bayona (2016), en su investigación sobre diagnóstico de gobernabilidad, para la IEP – UNAB, empleó el método de recopilación de información a partir de entrevistas estructuradas, aplicadas a cada uno de los titulares de las distintas dependencias de administración de los municipios y procedió al análisis de documentos planes, proyectos y programas, para elaborar los instrumentos de diagnóstico de gobernabilidad de los municipios analizados en los departamentos de Nariño y Tolima.

Las municipalidades estudiadas, presentan falencias estructurales que detienen su desarrollo social y económico, presentan falta de actualización en técnicas y procesos administrativos y fiscales. Se evidencia ausencia de funcionarios con la preparación adecuada y casi toda la capacidad la ejecutan foráneos con más de una labor en distintas entidades. Esta falta de institucionalidad afecta también a la población que en su mayoría no tienen manera de generar recursos económicos, porque no existen facilidades de generación de empleo en especial para las víctimas y los desmovilizados.

Aunado todo esto, es fundamental buscar el fortalecimiento institucional, iniciando por los municipios, el sector rural, ya que unas bases fuertes permiten una construcción resistente, lo que se debe buscar para fortalecer el país. Para alcanzar la gobernabilidad que requiere la

construcción de la paz, se requiere desarrollar capacidades desde la institucionalidad, que se define como las normas que marcan el comportamiento de cada uno de los actores y de las organizaciones en sí, que regulan su calidad y sus modelos de organización.

Las afirmaciones anteriores, sugieren el tipo de resultado que obtuvieron Ruano & Castillo (2022), en su artículo sobre la capacidad de la agencia efectiva de proyectos en excombatientes, efectuó una investigación de tipo cualitativo, con la finalidad de desarrollar un protocolo de fortalecimiento hacia la agencia, se posicionó dentro del enfoque de capacidades, bajo la teoría del constructivismo, tocando la educación en derechos humanos para formarlos como nuevos ciudadanos.

El proceso de investigación sugiere la práctica de una metodología no homogenizante, es decir, no uniforme sino orientada al logro, a partir de la orientación y generación de elementos claves, que estimule la construcción de una visión compartida para el desarrollo de los nuevos ciudadanos, puesto que en los entornos en los que están ubicados son escasas las oportunidades de desarrollo y es en este caso que se necesitan la capacidad del estado en acción.

Por otra parte, Vélez, Ortiz, Pineda, & Acevedo (2022), en su artículo para la Universidad Autónoma de Latinoamérica y la Universidad de Medellín, la investigación se basa en la información estadística oficial disponible DNP y DANE y los indicadores de TERRIDATA, efectuando la comparación de dos municipios considerados como similares o iguales. Se analiza sus niveles de desarrollo, la medición de capacidad institucional y capital humano y aunque los dos municipios muestran un similar comportamiento, con respecto a los resultados de las variables no es ventajoso su resultado.

Se encontraron las siguientes conclusiones: En términos de desarrollo los municipios son relativamente similares y en la parte del capital humano el municipio de Marinilla presenta un resultado más positivo, mientras que en cuanto a la capacidad institucional, La Ceja obtuvo un mejor resultado. Luego los dos municipios siguen siendo muy similares y aunque cumplieron con el objetivo del proyecto y se pudo realizar la medición, queda pendiente el trabajo de mejoramiento que pueden iniciar a partir del resultado del diagnóstico.

De manera similar, Duque (2012), en su proyecto de investigación para la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, estructura su artículo iniciando con la revisión de la bibliografía disponible del concepto de capacidad institucional e identifica hasta dónde llega el nivel de la medición del desempeño en los organismos colombianos. Se describen las particularidades de la medición de desempeño en el Estado y la clasificación recibida por los municipios objeto de análisis, a partir de cada uno de los factores considerados en la

metodología, capacidad instalada y perfil y desarrollo de percepciones frente al cargo desempeñado. De acuerdo con estos aspectos, se describen las debilidades estructurales detectadas para los municipios, en relación con la forma: dotación de recursos y las funciones que le corresponden e impactan en la estructura administrativa.

Se llegó a la conclusión que, en términos generales, los cargos están ocupados en los municipios por personal cuya formación no está ligada a los temas de administración pública, por lo que adquieren conocimientos sobre la marcha. Además, la escasez de recursos causa acumulación de funciones por unidad de administración y se evidencia la inexistencia de programas de fortalecimiento de capacidades para los funcionarios. También se requiere aclarar el papel de las comunidades dentro de los procesos de gestión pública, para que se coordinen esfuerzos de inclusión en asuntos públicos y que permitan que se involucre a la sociedad en asuntos del estado.

Tras describir y analizar los diferentes aportes de estos autores, se puede concluir que, internacional y nacional, se ha creado una conciencia colectiva sobre la importancia que ha cobrado el fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado. Se ha expuesto como un objetivo del desarrollo de los territorios y que, aunque depende de diversos factores entrelazados como son: las variables históricas, de los aspectos políticos y económicos de los estados; así como los factores más actuales, aquellos orientados hacia las innovaciones por tecnología y globalización, así como los cambios sobre políticas de gobierno abierto. Se hace evidente la preocupación por implementar buenas prácticas y desarrollar sistemas orientados a mejorar los niveles de las instituciones y de los individuos que las conforman, todo esto, enfocado en garantizar el óptimo funcionamiento del aparato estatal.

Sin embargo, se detectan amplios obstáculos tanto del estado y de la sociedad, como de los propios servidores. En este aspecto se deben superar, impedimentos a nivel administrativo y burocrático, ya que algunos gobiernos no destinan suficientes recursos para el fortalecimiento de las instituciones. También nace el aspecto de orden público, que aborda temas de corrupción y de intervención de poderes que obstaculizan la integración de personal o actores con las capacidades requeridas y necesarias para los cargos del Estado, de igual manera una falta de formación de las habilidades sociales y técnicas en el capital humano que garantice la calidad de los procesos. Es decir, cargos ocupados por individuos con el nivel de formación requerida, que garantice la generación de programas y que los procesos sean llevados a cabo de forma eficiente y eficaz en las instituciones del estado.

Por lo tanto, las dificultades propias de la capacitación y formación de los individuos se deben constituir como el factor central por mejorar; ya que, en un mundo que cada vez se centra

más de la sostenibilidad y en la generación de prácticas administrativas responsables, poco a poco no habrá cabida a errores. Más aún con la implementación del Gobierno abierto, nada es un secreto y los intervinientes del estado a todos los niveles, hacen oír su voz en busca de conseguir más oportunidades de conseguir los objetivos de gobierno priorizando la sostenibilidad ambiental, la responsabilidad de los actores sociales y una gobernanza ética.

3.3. Marco teórico

El arte de la gestión administrativa requiere comprensión, organización, disciplina, capacidad de adaptación, voluntad y concentración en conseguir los objetivos propuestos a nivel financiero y social. Para sentar las bases sólidas de dicha gestión, se parte de la habilidad para implementar planes de fortalecimiento de capacidades institucionales, desde la perspectiva inicial del manejo de los recursos humanos, destacando el hecho de que la fortaleza institucional es fundamental para la consecución de los objetivos de los planes de desarrollo; por tal razón, partimos de la definición de los conceptos.

Al pensar en fortalecer las capacidades institucionales, se inicia por determinar qué es capacidad. Según la United Nations Development Programme (2010) se define como “la capacidad de los individuos, las instituciones y las sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos de manera sostenible” (p.2). En este contexto un desarrollo exitoso de capacidades conlleva a que las instituciones logren aportar al desarrollo humano y a los objetivos de desarrollo. Para esto se debe analizar cómo aumentar la capacidad, determinando desde dónde se debe empezar, para en seguida descubrir qué obstáculos o impedimentos existen y las posibles soluciones, implementando las mejoras necesarias y teniendo presente que se debe medir el cambio experimentado para determinar si se necesita mejorar algún aspecto.

Siguiendo el ámbito de las organizaciones públicas, según Serna (2021), las capacidades institucionales, se interrelacionan con la capacidad administrativa, que no es otra cosa que el conjunto de habilidades y competencias que las organizaciones del estado emplean a la hora de abordar los problemas de gobernanza. En la práctica, el Estado es proveedor de los derechos sociales, bienes y servicios públicos para garantizar el trabajo digno, la vivienda digna, el descanso, educación y cultura, junto a los derechos civiles de primera generación: vida, libertad, propiedad, honor, intimidad, etc., y para ello, a partir de la Constitución del 91, el Estado Colombiano tuvo que rediseñar sus instituciones, para incrementar sus funciones y establecer las creadas a partir de la propia Constitución.

Desde entonces se han generado todo tipo de transformaciones, de acuerdo con Duque (2012), en virtud del mejoramiento de las entidades para el desempeño de sus funciones, pasando por la idea de modernización del Estado y la Administración, implementando procesos de reforma estatal continua: cinco (5) reformas en términos administrativos y ocho (8) reformas en torno a aspectos políticos y otras tantas a nivel sectorial e institucional. Con esto se ha propiciado el desmonte de algunas entidades, la privatización de otras y se ha generado un

cambio en las plantas de personal, ya que la deserción de personal especializado ha aumentado debido a la detención de la profesionalización pública burocrática, naciente a partir de esquemas de austeridad, abriendo de esta manera el camino a contratistas y funcionarios vinculados por actividades, lo que priva al Estado, de fortalecer su capacidad institucional, ya que no existe continuidad, ni actores especializados, ni con la experiencia requerida, mantenidos dentro del sistema.

En este escenario, la afectación que recibe el esquema de coordinación del estado se hace evidente bajo casos de crisis como, por ejemplo, la enfrentada en el 2020 por el brote Pandémico del Covid-19. Claramente la capacidad de respuesta del estado presentó un desalentador método, insuficiente en la viabilidad de soluciones y ausencia en los recursos vitales de cobertura de las instancias del gobierno para elaborar políticas públicas que cultivaran el valor social necesario para enfrentarla. Como lo enmarcan Bayona & Parra (2023), el lento proceso de reforzar las capacidades institucionales durante períodos de tiempo normal y en calma, se hace más complejo y difícil en tiempos de crisis, donde se clasificaron respuestas del gobierno a partir de la creatividad, copiando acciones de otros estados o modificando los estilos de gobierno dando como resultado transformaciones en sus sistemas de gobernanza.

De acuerdo con esta experiencia se hace notorio, según Gómez & Bautista (2021), que se requiere aplicar un estilo prospectivo para el rediseño del Estado, el cual debe rescatar el sentido de lo público, a partir de los fines misionales y generar fortalecimiento de las capacidades institucionales de forma constante y así, redireccionar la gestión pública. Trabajar bajo estos tres ámbitos, asegurarían la efectividad del estado en materia de la satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos a través de sus políticas públicas. Esto indica que para fortalecer las capacidades institucionales hay que construirlas a partir del enfoque legal, político y organizacional; implicando, que no sean coaccionadas por estructuras de poder o por intereses creados de grupos o ciudadanos con intereses especiales, sino que, garanticen en el ámbito legal el manejo de la normatividad adecuada al interés y beneficio general, que en el aspecto político se convierte en garante de inclusión y participación democrática y en la parte organizacional en el desarrollador de procesos para garantía de los derechos.

Por otra parte, Duque (2012), plantea en un sentido más amplio la importancia de la capacidad institucional, enfatizando su valor en los niveles locales de gobierno, hecho facilitado por el proceso de descentralización que transformó las estructuras estatales, permitiendo redistribuir funciones, responsabilidades y poderes a nivel local. Desde este punto de vista la configuración de capacidad institucional está íntimamente relacionada con los niveles locales de gobierno y con el desarrollo estructural de la institución, lo cual les permite asumir

responsabilidades de forma coordinada y organizada de acuerdo con los tiempos destinados para cada proceso.

Por otra parte, Gilio (2016), presenta una definición más concreta: “La capacidad estatal es la habilidad de los organismos estatales para alcanzar los fines que les fueron asignados” (p.231), con esto podemos afirmar que las diferentes definiciones nacen del alcance y la dimensión que se le quiera dar al término y todas guardan similitud entre ellas. De igual manera se destaca la importancia de ampliar un poco más el concepto, desde el área no solo administrativa, sino aproximándola a los factores políticos, de tal manera que, al vincular las capacidades administrativas con las capacidades políticas, abrimos el concepto hacia capacidad estatal, que actúa teniendo en cuenta no solo el aparato burocrático sino también vincula las dinámicas sociopolíticas.

Sin embargo, actualmente la capacidad institucional está vinculada a la gobernanza e íntimamente relacionada con la eficiencia y eficacia de la capacidad operativa de las organizaciones. Dicha capacidad va desde la responsabilidad sobre los procesos hasta la rendición de cuentas y se construye interrelacionando las instituciones y organizaciones del sistema, de tal manera que exista pluralidad, autonomía e interdependencia entre ellas. Al cumplir con todos estos elementos estamos hablando de fortalecimiento institucional, que es un elemento central para alcanzar los objetivos de desarrollo de los estados.

Es en este sentido que García (2011), enfatiza la importancia del fortalecimiento de las capacidades Institucionales, ya que deben servir de apoyo para cumplimiento del objetivo misional y están estrictamente orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es evidente que en términos de crecimiento socioeconómico y de tácticas y movimientos Geopolíticos es más atrayente y mejor un estado estructuralmente fuerte que uno débil. Si el estado es débil, genera desigualdades, limita y obstaculiza la capacidad del gobierno para mantenerse al avance de nuevos negocios, que beneficien económica y socialmente a sus ciudadanos. Así mismo si el gobierno demuestra ineficacia, se verá afectado el sector privado, bajo un impacto negativo, sin incentivos para su funcionamiento y esto afecta directamente el crecimiento económico. Para contrarrestar este resultado se debe asegurar el fortalecimiento de las instituciones y la gobernabilidad del estado, y dentro de la metodología de apoyo a este ámbito, se deben implementar estrategias con asistencia técnica a las instituciones y a sus operativos.

El concepto de asistencia técnica fue mencionado por primera vez por el Presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman en su discurso en 1945, planteando a través de su implementación, un mejoramiento en el nivel de vida, progreso económico y social para los

países subdesarrollados como un objetivo de cooperación internacional, según Castro, Cruz & Castiblanco (2023) este concepto de Asistencia Técnica fue inicialmente abordado como el mejoramiento de conocimientos y habilidades técnicas alrededor de la actividad económica predominante, que era la agricultura. Se observa que de acuerdo con el Art. 2 de la Ley 607/2000, dicho apoyo en Colombia, solo se estuvo brindando al sector rural y estaba a cargo del Ministerio de agricultura y desarrollo rural.

Según Vargas & Sánchez (2020), Existe desde 1960 y hasta 1985 registros de conformación de entidades del sector público orientadas como apoyo al fomento agrario cooperativo, a reformas agrarias y a asistir en las técnicas para los principios de la revolución verde. La formación de entidades se dio, gracias al apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; en 1968 se iniciaron las Unidades Municipales de Asistencia Técnica – UMATA, para dar el servicio pertinente de apoyo al sector rural, hasta 1975. Durante los años siguientes se crearon otras instituciones como son el INCORA, IDEMA, etc. que funcionaban con apoyo de fondos del BID, para crear procesos de apoyo cooperativo.

En seguida de 1985 a 2001, siguió una fase en la que se destacó como más importante, la creación de empresas asociativas y cooperativas no gubernamentales para trabajo asociado, que soportaron la crisis financiera en el país, que impactó por la quiebra de numerosas cooperativas e instituciones del estado. En un período más reciente se hace evidente que han funcionado mejor las asociaciones de economía solidaria como apoyo al sector rural, ya que son más eficientes a la hora de brindar la asistencia técnica requerida para enfrentar los cambios en los sistemas agroalimentarios, tal y como exponen Fernández, Fernández, & Soloaga, (2019). Dichos cambios obedecen al cubrimiento en calidad y cantidad de alimentación a la población, partiendo del aumento en productividad y apoyando procesos de comercio y distribución, así como de los nacientes emprendimientos, como medios de integración a las cadenas de valor de los mercados.

Por lo tanto, al identificar la importancia de la asistencia técnica dentro del proceso de formación para desempeño de labores profesionales, de acuerdo a lo señalado por Castillo & Robles (2021), se clarifican sus efectos sobre el fortalecimiento de habilidades, las cuales no solo abarcan calificación a nivel profesional, sino un conjunto de habilidades que permiten al individuo actuar e intervenir ante cualquier situación, decidir en caso de ser requerido, modificando el planteamiento de que no solo es calificación académica lo que se necesita, sino la orientación de competencias hacia el logro de objetivos del desempeño profesional. Al concluir su estudio se demostró que el proceso de formación continua combinado con la asistencia técnica, logró mayor efectividad en el desempeño profesional de los trabajadores.

Aunado a esto, Zapata & González (2001) señalan que el proceso de descentralización en Colombia ha generado en las entidades territoriales, una necesidad de adquirir mayor autonomía en sus procesos, requiriendo para su adaptabilidad de asistencia técnica a nivel de: Planificación, administración financiera, manejo de la participación ciudadana en la gestión local, centrándose en la organización administrativa y en la gestión de proyectos. El proceso se cubrió por varios años con consultorías y lo financió el Banco Mundial con el gobierno central. A partir de la Ley 199 de 1995 se definió al Ministerio del Interior como el gestor, líder y responsable del proceso de descentralización lo que convirtió el fortalecimiento municipal en un programa de política pública permanente centrando sus esfuerzos de cubrimiento en Asistencia técnica en múltiples áreas a nivel municipal.

En este orden de ideas, al hacer seguimiento a la efectividad conseguida por brindar asistencia técnica a los municipios, se puede establecer que dada la capacidad de respuesta frente a los compromisos otorgados por: La Ley de transparencia y acceso a la información pública, la gestión de riesgos de corrupción, estrategia de rendición de cuentas y participación ciudadana y control social de la gestión pública; se puede evidenciar según el informe publicado por UT Prisma (2018), enfocado en los departamentos de Quindío, Risaralda y Chocó que, han cumplido con gestionar asistencia técnica a sus diferentes municipios, se han preocupado por la continuidad de las actividades alrededor de dicha premisa: revisando indicadores, identificando acciones de mejora, ajustando los instrumentos de gestión, haciendo diagnósticos de la situación de sus municipios, promoviendo construcción de políticas públicas útiles y promoviendo escenarios de formación integral, frente a cada uno de los compromisos.

De acuerdo con esto, se identificaron tres momentos dentro de las lecciones aprendidas sobre la implementación de asistencia técnica en dichos territorios: Un primer momento, obedece a la aproximación y producción del diagnóstico; el segundo momento, atiende el análisis del resultado del diagnóstico, el diseño y la propuesta del plan de acción; y el tercer momento, se trata del avance obtenido y el seguimiento del plan de acción. Una vez iniciado el proceso, se hizo notorio que un aspecto destacó, por su positivo recibimiento entre los participantes y fue durante las sesiones de claridad conceptual ya que facilitaron la comprensión de la estrategia y de las áreas temáticas a tratar durante la asistencia técnica, lo que creaba conciencia sobre la utilidad de los temas a tratar.

En resumen, si se acatan las recomendaciones de mejora de los procesos para dar continuidad y sostenibilidad a los programas, entendiéndose que la evaluación de los criterios del desarrollo de la asistencia, debe hacerse durante todo el tiempo que lleve el proceso, ya que esto permite tomar decisiones correctivas, de mejora o detención del mismo en caso de falla o

falta de interés en el tema; Este tipo de herramienta, tomada con el respectivo interés y seriedad de acuerdo con el nivel del proceso de formación en que se esté efectuando, se puede convertir en factor determinante para la toma de decisiones tanto políticas como técnicas durante la ejecución de algún programa o política de acción social.

Análisis de la información

Aún con lo expuesto en capítulos anteriores, se debe aclarar que la base primordial de cualquier tipo de acción, método o estrategia implementada en las instituciones del estado es el desarrollo y beneficio de la sociedad, que depende del compromiso de los entes territoriales y de cada actor y colaboradores. Para ello y respecto al fortalecimiento de capacidades, como temática del presente documento se han identificado cuatro categorías o variables, que se adoptarán como herramientas de interpretación sobre los testimonios recopilados y serán nuestra base de comparación y deducción para determinar el éxito o fracaso del programa de asistencia técnica, implementado dentro del área de finanzas públicas en las instituciones o municipios en los que hizo presencia la ESAP.

Al definir estas variables como perfil evaluador se reafirma el principio de Asistencia técnica sobre el Fortalecimiento de las instituciones estatales; permiten medir la compenetración del programa hacia su objetivo de apoyo técnico a los servidores públicos y a las organizaciones del estado; esas categorías son: compromiso, efectividad, liderazgo y participación ciudadana. Es importante establecer, desde el punto de vista de la asistencia técnica, cuál es la relación o sentido que se establece desde cada variable hacia ella y fundar el concepto básico de cada una, para ofrecer claridad sobre el sentido tomado para el relacionado.

De igual manera, para analizar la información recolectada a través de las entrevistas, se usa la metodología SADCI, para evaluar las instituciones centrándose en los esfuerzos de fortalecimiento, detectando los déficits y ubicando los cuellos de botella que impiden el aprovechamiento del apoyo brindado a los municipios por parte de la ESAP. Dicha información concerniente al área de finanzas públicas se recolectó a través de entrevistas efectuadas a servidores públicos en ocho (8) municipios que tomaron la asistencia técnica, los cuales fueron: Charta, El Playón, La Belleza, Landázuri, Matanza, Rionegro, San Miguel y Suratá. En dichos lugares, como preparación y apertura del programa se requirió hacer unas labores previas con la finalidad de clarificar la cobertura del trabajo propuesto y la identificación o priorización de los municipios de acuerdo con sus necesidades.

En este sentido se cumplieron los pasos de integración para el desarrollo del modelo de asistencia técnica denominado inicialmente SINFONÍA, así: se implementó una fase inicial de preparación, compuesta por el equipo de profesionales dispuestos para el desarrollo del programa y las actas de entendimiento con los municipios. En segunda instancia, se cumplió con la fase de alistamiento, compuesta por la socialización de los planes de acción, las caracterizaciones y el diagnóstico del estado de cada municipio; en tercera lugar, se puso en

marcha la fase de implementación y cobertura descrita por las acciones de aprobación de los líderes nacionales de los municipios con cobertura asistencial y en cuarto y último lugar, se implementó la fase de realización de las encuestas de satisfacción, para evaluar el éxito alcanzado con el programa. Una vez establecidas las fases de la estrategia asistencial y el inicio del modelo guía, se relacionará el nivel de respuesta de los servidores públicos frente al proceso, mediante el análisis de respuestas a las entrevistas practicadas en la fase cuatro mediante variables adoptadas para su interpretación.

Adicionalmente, se parte, del diagnóstico efectuado en la primera versión del programa PIFAT (Programa integral de fortalecimiento académico y territorial) para consolidar el nuevo modelo de estrategia de intervención para los territorios, en busca de fortalecer la gestión pública de las entidades territoriales y así construir valor público: SINFONÍA. El programa fue lanzado, en Bogotá, el 23 de mayo de 2023 dentro de la estrategia de la escuela “La ESAP en sinfonía con el Cambio”, en el que se planteó consolidar la institución como aliada estratégica en apoyo y guía de procesos de gestión pública en un marco inicial de 341 municipios del país.

De esta manera, se definió el trabajo a realizar, y los resultados que se esperaba obtener del mismo. Al priorizar el desarrollo del programa a nivel de los territorios se fortalecen conocimientos generales normativos y se genera optimización en procesos de gestión en los gobiernos locales y de esta forma cambiar las debilidades por fortalezas y mejorar en calidad la gobernanza.

A continuación, se realizará el análisis de la información, partiendo de las variables previamente definidas: compromiso, efectividad, liderazgo y participación ciudadana.

4.1. Compromiso frente a la asistencia técnica

Se entiende por compromiso, según la RAE (2023) a una obligación contraída, a una palabra dada o a un acuerdo pactado entre distintas partes. Es importante aclarar que el término para la estrategia institucional se aborda hacia la relación entre los individuos y su entorno organizacional según el desarrollo de su medio laboral; para efectos de este análisis, involucra el sentido emocional de los actores y su actitud positiva hacia la organización; de igual manera, se conectan su sentido de responsabilidad y del deber hacia el proceso de asistencia técnica y hacia los objetivos de la institución, de sus miembros y de la ESAP como entidad educativa para fortalecer las capacidades estatales.

Para esto, se evalúa integralmente, el compromiso asumido por el servidor público frente al proceso, incluyendo su participación activa en las reuniones citadas, la postura adoptada frente

el plan de trabajo y durante las sesiones presenciales o virtuales de capacitación, así como su grado de colaboración para la construcción de documentos y el suministro de información requerida; de igual manera sus aportes en la emisión de conceptos sobre el trabajo adelantado por la Escuela y su destreza en la aplicación de medidas o acciones en labores cotidianas de la institución en respuesta a problemáticas construidas o detectadas.

Frente a esto, Anchelia et al. (2021) inducen la definición de la actuación de los servidores públicos hacia un punto de vista más amplio, agrupando el término como compromiso organizacional y adoptando un punto de vista relacionado bajo tres constructos: el afectivo o actitudinal, que denota el alto nivel de compromiso afectivo de los empleados, que permanecen porque “quieren” en sus organizaciones; el calculativo o de continuidad, que trata del nivel de permanencia, es decir porque “necesitan” continuar y, por último, el “normativo”, sienten que deben permanecer porque deberían hacerlo. Todo trata de un estado psicológico de relación entre el capital humano y su compromiso con la organización e involucra la responsabilidad sobre los procesos, para que esto lleve al éxito de la institución y a la consecución de sus objetivos organizacionales.

El primer concepto que se puede extraer de las entrevistas frente al compromiso de asistencia técnica en finanzas públicas en los ocho municipios mencionados es que el área mencionada, en una de las más solicitadas, ya que son diversos y variados los productos en esta rama que se trabajan en cada municipio. Por ejemplo, para el caso del Municipio La Belleza, uno de los encargados de la asistencia técnica desglosa los apoyos o asistencias efectuados en “un total de 36 entregables¹” (DIR-01, 2023), entre los que se contaban, un POAI², un marco fiscal de mediano plazo, presupuestos participativos, reportes al CHIP³ y adicionalmente los resultados y recomendaciones según los informes técnicos de diagnósticos efectuados por cada área.

En definitiva, resalta el trabajo y esfuerzo realizado para llevar a cabo el programa, a pesar de las demoras en la contratación de los profesionales especializados para efectuar la asistencia y en la tramitología de las fichas de caracterización y las de diagnóstico, con las que se determina el ejercicio requerido como estrategia para cada municipio, cuya información se encuentra centralizada en Bogotá. Aún más, con el conocimiento pleno del represamiento que existe en las revisiones en la capital ya que solo había tres correctores de estilo frente a 346 asistencias técnicas documentadas y las revisiones se estaban haciendo por territoriales.

¹ Productos tangibles, servicios, o resultados que son producidos y entregados al cliente o patrocinador al momento de concluir el proyecto.

² Plan Operativo Anual de Inversiones

³ Reporte de información financiera al Contaduría General de la Nación: contabilidad, tesorería y presupuesto

La cobertura señalada en recurso humano para desarrollo del programa, según lo descrito por uno de los profesionales a cargo (PROF-04, 2023), se integró en dos fases, así: 1) Un profesional especializado, un profesional de primer contrato, dos monitores de apoyo y 2) un profesional especializado, dos profesionales de primer contrato y un monitor de apoyo. De igual forma, a la par de este recurso, se contó con el apoyo de la sede central en cuanto a conformación de equipos de líderes por temas, por seguimiento, por medición de impacto logístico. Así se integró el equipo y con los recursos tecnológicos necesarios para adelantar la metodología diseñada. Adicionalmente, se contó con recursos financieros que incluían viáticos por desplazamiento y honorarios de acuerdo con el perfil de cada miembro del equipo y con la infraestructura necesaria como apoyo para la calidad del trabajo.

Con respecto a la evaluación del resultado sobre la primera variable: se puede afirmar que en cuanto al compromiso de los actores vinculados al programa de asistencia técnica, se evidencia, una disposición definitiva de mucha colaboración y deseo de cumplir con la metodología; así la gran mayoría los entrevistados denota pleno conocimiento del programa brindado por la ESAP, del cual eran partícipes y sus repuestas dejaron entrever que disfrutaron de su trabajo y que lo realizaron hasta su finalización, dejando a los receptores de la línea temática con pleno conocimiento de los temas tratados. Una funcionaria en respuesta a la descripción de las acciones adelantadas en el municipio, contestó que “se fortalecieron los procesos presupuestales, formatos, clasificación de conceptos en ingresos y gastos y la nueva codificación presupuestal CCPET” (MUN-05, 2022). Un aspecto relevante del resultado de la implementación del programa es que se dejaron planteadas acciones de mejoramiento para la línea de finanzas públicas en los municipios intervenidos.

4.2. Efectividad frente a la asistencia técnica

La segunda variable de evaluación es la efectividad, la cual tiene por definición básica la capacidad de logro del efecto deseado, RAE (2023), sin embargo el término guarda una complejidad y algunos autores se atreven a calificarlo como confuso, es por ello, que autores como Rojas, Jaimes, & Valencia (2018), logran definirlo involucrándolo sobre el ámbito de las organizaciones, como un sistema de evaluación de los resultados obtenidos dependiendo del perfil de la misma; de tal forma, que los efectos de la efectividad se relacionan directamente con el perfil ocupacional de la organización, de esta manera es claro que su criterio puede variar si a su vez el perfil de la organización cambia. Conviene subrayar que, para este análisis, el enfoque destinado a efectividad es evaluar si dicha asistencia ha contribuido favorablemente en

soluciones para el municipio o si no ha constituido una base o estrategia de mejora en las instituciones del estado apoyadas por la ESAP.

Deducir si la intervención en los municipios ha sido fructífera depende de si se siguieron los protocolos diseñados para la implementación y control de la asistencia técnica en el área de finanzas de los municipios de Charta, El Playón, La Belleza, Landázuri, Matanza, Rionegro, San Miguel y Suratá. Para seguir esta línea se pudo apreciar, que se cumplieron las fases de: preparación, alistamientos, implementación, socialización y encuestas de satisfacción. En la preparación de documentos se siguió la articulación con la sede central de Bogotá, enviando los entregables al enlace del líder nacional de asistencia técnica, quién a su vez los envía a los líderes temáticos nacionales, para su revisión y verificación de requisitos y estilo para su aprobación final a través de una ficha de aprobación.

Según lo explica un responsable del programa (PROF-01, 2023), una vez recibido de vuelta el entregable y al radicarlo en el municipio se cumplen con los requisitos de finalización de la asistencia técnica, entre ellos: 1) Ficha técnica de aprobación de los líderes nacionales 2) El oficio radicado en la alcaldía, con sello. 3) Documento técnico final del producto 4) Ficha de evaluación del municipio. Aparte de los productos entregados a cada municipio, se le hizo una valoración con un ITR o Informe técnico de recomendaciones, que sirven como asistencias técnicas adicionales, describiendo las debilidades y oportunidades de mejora de los procesos evaluados.

Llegado este punto, es asequible hacer el análisis de la efectividad frente a la asistencia técnica, se encuentra una falla relacionada con la interpretación del sistema de apoyo. En el caso de las actualizaciones, como un caso que se presentó descrito por un responsable del proceso: se solicitó asistencia para alimentar la información al CHIP, que se catalogó como asistencia cuando en realidad es una actualización del procedimiento, ya que el capacitador no va a hacer acompañamiento sobre toda la jornada de alimentación del programa, sino que, brinda soporte de actualización sobre la información a los encargados del proceso, despejando dudas o explicando los cambios que tenga el manual de instrucciones que la CGN tiene en su página web, apropiado sobre el manejo del CHIP. (PROF-01, 2023),

Adicionalmente, los entrevistados otorgaron puntos de vista sobre ajustes o cambios que se deberían practicar sobre el programa; entre ellos, un responsable del proceso, (PROF-03, 2023), expresó que se debe mejorar: 1) La vinculación del personal debe hacerse bajo pruebas de conocimiento de los temas a trabajar, 2) Aplicar una figura jurídica para que los monitores puedan trabajar en los municipios y 3) Revisar de los temas propuestos, ya que se detectaron

unos que no era necesario incluir. Pero acotó que la asistencia técnica fue efectiva y hubo un sentimiento general de aprobación y apropiación de los proyectos mediante acuerdos.

Desde otro punto de vista, uno de los responsables del proceso, (PROF-04, 2023), expresa un punto de vista un poco más extenso, alegando que existe desorganización y tramitomanía desde la sede central que impide fluir el programa, ausencia de metodología clara y desconocimiento de los equipos en los territorios, falta de seguimiento y monitoreo permanente y orientación del apoyo técnico en algunos procesos que no eran relevantes, dejando de lado los de mayor importancia. Pero, pese a estos impedimentos, la valoración de la efectividad del proceso fue positiva, ya que se cumplió el objetivo primordial de fortalecer las capacidades institucionales. Además, describió los ajustes que debe hacer el programa, entre los que hay que hacer: 1) Ajustar el diseño a las necesidades del municipio, 2) Participación más activa de alcaldes y secretarios.

Por el contrario, el punto de vista de otro responsable del programa varía y según sus palabras textuales “Las entidades municipales aman la ESAP”, “Los funcionarios públicos ven como un aliado estratégico a la ESAP y sobre todo valoran el conocimiento que tiene el talento humano que envía la ESAP, para apoyar los procesos” (PROF-05, 2022); en términos generales, su valoración es muy positiva y sus recomendaciones se refieren a una presentación adecuada de los integrantes del equipo a los municipios, aunar esfuerzos junto con el alto gobierno para unificar objetivos, retomar aquellos municipios que ya han iniciado el programa fin de evaluar el aprovechamiento del programa a cabalidad y que la contratación se realice a tiempo, para evitar desfases en la programación. Estos puntos de vista son compartidos por el resto de los profesionales responsables del programa, los estudiantes y funcionarios de los municipios.

4.3. Liderazgo frente a la asistencia técnica

En tercer lugar, la variable es el liderazgo, definido como el rol esencial de quién influye o motiva a los miembros de un equipo u organización hacia la consecución voluntaria de un proyecto u objetivo en común. El papel del líder es influir sobre los miembros de su grupo u organización para conseguir dichos objetivos. En este contexto Riquelme, Pedraja, & Vega (2020), apegan la evidencia de su trabajo hacia la sinergia existente entre el liderazgo y la gestión, que para el desarrollo de la asistencia técnica y su relación con el fortalecimiento de capacidades estatales, se perfila como la base de la eficacia (optimización, productividad) y eficiencia (satisfacción, búsqueda del resultado deseado al menor costo y tiempo posible), que

definen claramente la ruta que deben seguir, las acciones y procedimientos dentro de la organización, con la finalidad de solucionar los problemas y encaminar los niveles de respuesta en los grupos para conseguir los objetivos propuestos. Por consiguiente, para interpretación de este análisis, es importante estudiar el papel que jugó el liderazgo frente al involucramiento de las medidas de solución y cómo los tomadores de decisión interrelacionaron las dependencias y las prácticas en búsqueda de la optimización administrativa.

El punto de vista del liderazgo entre los entrevistados es más generalizado en algunos apartados se vislumbra que el programa fue recibido en cada municipio y agendado por sus alcaldes mediante un memorando de entendimiento y en algunos casos fue inmediatamente delegado por ellos mismos a un secretario o a la persona idónea para dicha labor según su criterio. A partir de esto, cada municipio a través de su delegado, organizó un acuerdo de funciones a desarrollar y articular en conjunto con los profesionales de la ESAP, de igual manera ajustó algunas normas como el estatuto orgánico de presupuesto, el manual de rentas y el reglamento de cartera, entre otros. En algunos casos se llegaron a acuerdos de capacitación sobre temas puntuales de interés, como son la comprensión y asimilación de los cambios en los manuales de diligenciamiento del CHIP.

Adicionalmente, cabe mencionar, que a partir del análisis de las entrevistas, se respira un aire de satisfacción y conformidad con el nivel de involucramiento tanto de los miembros del equipo de la ESAP, como del recibimiento en los municipios por los mandatarios de turno y su colaboración y disposición para implementar el programa; en palabras textuales de uno de los profesionales del programa, con respecto a las descripción del liderazgo frente al ejercicio “Excelente equipo de trabajo, con mucho profesionalismo y compromiso en las acciones que allí se lograron” (PROF-05, 2022); es decir, que se evidenció que el enfoque de los líderes tanto del programa como de los municipios estaba orientado en crear un entorno de trabajo en el que cada uno de los actores pudiera realizar labores de calidad.

4.4. Participación ciudadana frente a la asistencia técnica

En cuarto lugar, pero de igual importancia se tomó como herramienta de análisis la variable de participación ciudadana, que se ha convertido en un componente básico en el desarrollo de políticas públicas, legítimas, justas y eficaces. Bajo este concepto Díaz (2017), identifica la participación ciudadana al grado de involucramiento de la ciudadanía en los múltiples estadios de la elaboración e implementación de las políticas públicas, más aún en este tiempo,

en el que las instituciones gubernamentales deben por cuestiones de legitimidad y transparencia, estructurar y construir programas que contengan elementos participativos.

La perspectiva de la participación constituye la cereza del pastel del momento político, ya que de los óptimos resultados de los procesos se generan nuevas corrientes que inyectan vitalidad al ámbito público y político y mejora la confianza en las Instituciones del estado. Es por esto por lo que se incluyó esta variable para evaluación, enfocándola desde el punto de vista de análisis de la actuación de la ciudadanía frente al proceso de asistencia técnica, aunque para el área de finanzas es poco el nivel de participación ciudadana que se puede percibir.

El involucramiento de la comunidad con respecto a la línea de asistencia técnica para el área de finanzas públicas no fue muy notorio, ya que, su participación radica en asistencias a capacitaciones programada hacia la comunidad, en palabras de un funcionario responsable, “En cuanto a la comunidad participaron de las capacitaciones que allí se generaron para este público; adicional, conocieron que era la ESAP, que para muchos era desconocido” (PROF-05, 2022), así mismo, se realizaron capacitaciones a las JAL, las cuales quedaron programadas y los consejos de juventudes, en derechos humanos, resolución de conflictos, presupuesto municipal entre otras, el aporte a la comunidad se hace evidente, ya que mejoraron sus conocimientos de forma técnica y entre otros conocieron el papel de la veeduría ciudadana. Pero el desarrollo del programa no estaba diseñado para la participación ciudadana en esta línea temática.

En resumen, la asistencia técnica al ser interpretada como una herramienta de mejora continúa del factor humano e institucional, que parte de la capacidad de una institución o individuos capacitados o con aptitudes para impartir conocimiento a otros, en este caso se identifica dentro de este rango a la ESAP. Es así, que el proceso de búsqueda de mejorar habilidades y competencias o como en el caso de los estamentos estatales, aprovisionarse de conocimiento sobre un sistema de gestión óptimo con capacidad de decisión sobre problemáticas públicas, sobre procedimientos y manejo de procesos, ha ido evolucionado hasta convertirse en el paladín del fortalecimiento institucional.

Para desarrollar la asistencia técnica, la Escuela hizo el lanzamiento del programa denominado SINFONÍA que, para todos los efectos, funcionaría como la continuación del programa PIFAT. Con diferencias en su diseño y organización, a través de SINFONÍA se centralizó el trabajo de apoyo en las territoriales y se construyeron lineamientos de seguimiento del programa, se optimizó el número de profesionales contratados para tal efecto. El programa y sus cambios fueron bien recibidos, según palabras de un responsable del proceso EST-07 (2021, 2022, 2023), “es ideal mantener el proceso en las territoriales, pero contando con los recursos

para visitar los territorios, ya que esto ahorra tiempo y recursos, porque no deben permanecer los equipos en los municipios, ya que no todo el tiempo se trabajó solo en uno de ellos. Al mismo tiempo, recomienda que se mejore la comunicación con la central de Bogotá, sobre todo para mayor fluidez en la comunicación y en los procesos.

En resumen, el programa se ideó para brindar soporte a las problemáticas de los municipios de sexta categoría y las técnicas están muy bien construidas, pues las estrategias planteadas se hacen en torno a las necesidades diagnosticadas para cada municipio como un caso especial y sobre necesidades reales. Las proformas están pensadas para que se tenga que trabajar en ellas, no solo sobre brochazos para llenar requisitos, porque hay información que recabar expresamente en cada municipio. El resultado obtenido a partir de las respuestas de los entrevistados y la información expuesta nos da una imagen positiva del programa de asistencia técnica en cada municipio, con amplios resultados y oportunidades de mejora, establecidos a partir de variables compromiso, efectividad, liderazgo y participación ciudadana, ampliamente estudiadas antes y utilizadas para analizar la información necesaria para este diagnóstico.

Por todas las razones anteriormente expuestas, se puede dar respuesta a la pregunta de investigación ¿De qué forma la prestación de servicios de asistencia técnica en administración pública liderados por la ESAP, ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de las entidades municipales de categoría sexta en el departamento de Santander, durante el periodo 2020-2023?; afirmando que el modelo implementado por el programa SINFONÍA, está imponiendo una estrategia de mejoramiento en las instituciones a nivel territorial, creando oportunidades de mejora en las mismas y al capital humano, de tal manera, que genera múltiples ventajas en el desempeño, poca rotación de personal que evita la fuga de conocimiento y construye un marco de habilidades, experiencia y capacidad de decisión entre los actores vinculados al proceso. Al mismo tiempo, al mejorar las capacidades estatales, se produce un cambio positivo a nivel de la gobernanza, mayor eficiencia y eficacia en sus actuaciones y la gestión de mejores y más acertadas políticas públicas.

Conclusiones

Las habilidades y competencias en el área de finanzas públicas, de los servidores públicos de los ocho (8) municipios (Charta, El Playón, La Belleza, Landázuri, Matanza, Rionegro, San Miguel y Suratá), optimizadas a partir del programa de asistencia técnica SINFONÍA, desarrollado por la ESAP, deja varias conclusiones a nivel de las variables analizadas:

El compromiso de los actores vinculados al programa evidencia una axiomática disposición hacia el conocimiento, a su crecimiento educativo y fortalecimiento de sus capacidades. El deseo de cumplir con la metodología, de adelantar las acciones administrativas y requeridas para el funcionamiento del municipio demuestra un gran sentido de responsabilidad y compromiso de parte de los servidores públicos y de los actores vinculados al programa; sin embargo, se requieren esfuerzos para disminuir las demoras en contratación que a su vez retrasaban la programación, al igual que las demoras en la revisión y aprobación de las fichas de caracterización por parte de la sede central.

La efectividad se evaluó frente a si los resultados de la intervención realmente contribuían a dar soluciones a los municipios y muestran un balance positivo en este aspecto. Se cumplió con todos los requerimientos en asistencia técnica y entregables de cada proceso, se complementaron y diligenciaron, de modo que la asistencia técnica cumplió con su objetivo de dar soluciones a los municipios. Queda como recomendación que al socializar el programa se deje claro el modo de operar de la asistencia técnica, en el sentido de que los encargados de los procesos no trabajan, sino brindarles el apoyo en capacitaciones y corrección de procesos que no se estén haciendo correctamente o requieran modificación para su fructífero desarrollo.

En cuanto al liderazgo, quedó muy marcado el hecho de que los responsables de las instituciones, si bien respondieron con beneplácito a la implementación del programa en sus municipios, delegaban sus funciones y no se vinculaban activamente al mismo. Sin embargo, si brindaban la colaboración requerida por el equipo para realizar los procesos y las capacitaciones. Queda como recomendación, resaltar muy bien el papel del tomador de decisiones frente a programas que benefician la institucionalidad con su presencia en los encuentros y la claridad en las tareas de sus equipos de apoyo y de igual manera, recalcarles la importancia de aprovechar este tipo de ayudas y capacitaciones, que son para crecimiento tanto personal como institucional.

Por último, el resultado del análisis sobre la variable de participación ciudadana deja un poco de incertidumbre, porque si bien es cierto, que la comunidad participó en las capacitaciones que les fueron brindadas, existe un vacío frente al papel asignado a los líderes locales, dentro del programa, especialmente con respecto a involucrarse un poco más en este tipo de programas

de asistencia técnica porque no se evidencia su vinculación en la socialización de soluciones y en su implementación. Se considera, que el conocimiento hace que los ciudadanos crezcan en todos los niveles y en esta época, que gracias a los medios tecnológicos se implementan modelos de administración estatal como la del gobierno abierto, el conocimiento que pueden adquirir por medio de los programas se convertiría en una ventaja frente a la transparencia y los manejos de las instituciones del estado. Queda como recomendación incentivar la participación activamente de los ciudadanos en este tipo de procesos.

Bibliografía

- Anchelia, V., Inga, M., Olivares, P., & Escalante, J. (01 de 2021). *La gestión administrativa y compromiso organizacional en instituciones educativas*. (P. y. representaciones, Ed.) doi:<http://dx.doi.org/10.20511/pyr2021.v9nSPE1.899>
- Bayona, M. (Junio de 2016). *Fortalecer la institucionalidad: prerrequisito para construir la paz en el postacuerdo colombiano*. Recuperado el 18 de 03 de 2024, de Reflexión Política: file:///D:/Downloads/Dialnet-FortalecerLaInstitucionalidad-5718957.pdf
- Bayona, M., & Parra, E. (1 de diciembre de 2023). *Capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales en periodos de crisis: el caso del departamento de Santander en Colombia, 2020-2022*. (E. p. javeriana, Ed.) doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo28.cigs>
- Bozzi, S. (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Recuperado el 18 de 03 de 2024, de Wagner School of Public Service. New York University.: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49795919/Sonia_Ospina_-_Construyendo_capacidad_institucional-libre.pdf?1477181141=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DConstruyendo_capacidad_institucional_en.pdf&Expires=1711308875&Signature=Vk7Ps6xfo55
- Castillo, M., & Robles, H. (31 de Diciembre de 2021). *Efecto de la asistencia técnica en el desempeño profesional*. (R. d. psicológica, Ed.) doi:<https://doi.org/10.53287/mkfb8365en84z>
- Castro, P., Cruz, J., & Castiblanco, I. (24 de Marzo de 2023). *Desarrollo de un modelo guía de asistencia técnica para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. (Ingeniería, Ed.) doi:<https://doi.org/10.14483/23448393.17316>
- Completa, E. (mayo-septiembre de 2016). *Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional*. (F. (. Argentina), Ed.) Recuperado el 20 de 03 de 2024, de Revista análisis político: file:///D:/Documents/E.S.A.P/X%20SEMESTRE%20APT/SEMINARIO%20DE%20INVESTIGACION%20OPCION%20DE%20GRADO/CAPACIDD%20ESTATAL,%20BR

ECHAS%20DE%20CAPACIDAD%20Y%20FORTALECIMIENTO%20INSTITUCIONAL.pdf

Completa, E. (septiembre de 2017). *Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y parr qué tipo de estado?* (R. P. político, Ed.) Recuperado el 20 de 03 de 2024, de <https://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>

Consejo de Administración Oficina Internacional del Trabajo- OIT. (14-28 de marzo de 2019). *Estrategia de la OIT para el fomento de la capacidad institucional*. (D. G. (DDG/FOP), Ed.) Recuperado el 18 de 03 de 2024, de Conferencia Internacional del Trabajo, 107.^a reunión, 2018; informe final de la Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673019.pdf

Díaz, A. (2017). *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*, Vol. 26. (R. Scielo, Editor) Recuperado el 27 de 05 de 2024, de Gestión y política pública: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792017000200341&script=sci_abstract&tlng=pt

DIR-01. (23 de 11 de 2023). Entrevista a directivo; rendición de cuentas programa de asistencia técnica.

Duque, N. (June de 2012). *Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca*. (Scielo, Ed.) Recuperado el 20 de 03 de 2024, de Cuadernos de Administración: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-46452012000100002&script=sci_arttext

EST-07. (2021, 2022, 2023). Entrevista efectuada a Jorge Toledo, Estudiante monitor. (M. Jaimes, Entrevistador)

Fernández, J., Fernández, M., & Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. (P. d. Unidas, Ed.) Recuperado el 19 de 05 de 2024, de CEPAL: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8a34171e-fe47-468f-afff-3404b329ad1f/content>

García, G. (2011). *El fortalecimiento institucional como factor estratégico de la cooperación al desarrollo*. (H. F. democracia, Ed.) Recuperado el 15 de 04 de 2024, de Colección H+D para el desarrollo: <https://esapedu->

my.sharepoint.com/personal/lilia_bohorquez_esap_edu_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Flilia%5Fbohorquez%5Fesap%5Fedu%5Fco%2FDocuments%2FDatos%20adjuntos%2FLibro%2DFortalecimiento%20institucional%201%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2F1

- Gilio, A. (Octubre de 2016). *Desarrollo de capacidades institucionales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico*. (R. d. Democracia, Ed.) Recuperado el 15 de 04 de 2024, de Redalyc.org: https://esapedu-my.sharepoint.com/personal/lilia_bohorquez_esap_edu_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Flilia%5Fbohorquez%5Fesap%5Fedu%5Fco%2FDocuments%2FDatos%20adjuntos%2FDesarrollo%20de%20capacidades%20estatales%20para%20gobiernos%20locales%2
- Gómez, J., & Bolaños, R. (2019). *Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el periodo 2014 - 2018*. (U. d. Salle, Ed.) Recuperado el 20 de 03 de 2024, de https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/169
- Gómez, M., & Bautista, J. (09 de 2021). *Diseño, capacidades institucionales y gestión del estado*. (E. U. Colombia, Ed.) Recuperado el 15 de 04 de 2024, de Estructura Estado de derecho: <https://www.researchgate.net/publication/355140562>
- González, C., & Benavides, C. (Junio de 2023). *Fortalecimiento del Gobierno abierto a nivel local en Colombia: Programa Juntos por la Transparencia*. (U. d. Andes, Ed.) Recuperado el 18 de 03 de 2024, de Escuela de Gobierno de Colombia: https://www.researchgate.net/publication/376831330_Fortalecimiento_del_Gobierno_Abierto_a_nivel_local_en_Colombia_Programa_Juntos_por_la_Transparencia
- Gonzalez, K. (12 de 2023). *Innovación y gestión del talento: servidores públicos hacia una política social de calidad*. (U. d. Chile, Ed.) Recuperado el 18 de 03 de 2024, de Análisis de caso: <https://revistatrabajosocial.uc.cl/index.php/RTS/article/view/68373/54705>
- Gonzalez, M., & Navarro, C. (Julio de 2022). *Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local*. (G. y Públicas, Ed.) doi:<https://doi.org/10.24965/gapp.111065>
- Hendrix, C. (2015). *Midiendo la capacidad del estado: las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil*. (D. I. Fomento), Ed.) Recuperado el 20 de 03 de 2024, de Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina:

- https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales._Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Huertas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. (U. X. UAM, Ed.) Recuperado el 18 de 03 de 2024, de Política y Cultura, México city: <https://login.ezproxy.esap.edu.co/login?qurl=https%3A%2F%2Fwww.proquest.com%2Fscholarly-journals%2Funa-ruta-metodol%C3%B3gica-para-evaluar-la-capacidad%2Fdocview%2F207360271%2Fse-2%3Faccountid%3D163357>
- Kropelnyska, S. (08 de 2018). *El rol de la Universidad Nacional de Precarpacia como centro de pensamiento de reforma en el fortalecimiento de la capacidad de desarrollo institucional de las comunidades territoriales de la región*. (A. P. Regionu, Ed.) doi:<https://doi.org/10.15330/apred.2.14.95-101>
- MUN-05. (2022). Entrevista a Isabel Rincón, Funcionaria de presupuesto Sabana de Torres, Santander. (M. Jaimes, Entrevistador)
- Oskar, O. (2014). *Políticas públicas y capacidades estatales*. (N. e. Aires, Ed.) Recuperado el 20 de 03 de 2024, de Forjando: <http://www.oscarozlak.org.ar/gallery/politicas%20publicas%20y%20capacidades%20estatales.pdf>
- Oszlak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Recuperado el 28 de 05 de 2024, de Documento de trabajo: <http://www.oscarozlak.org.ar/gallery/el%20analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional%20-%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20metodolog%C3%ADa%20sadci..pdf>
- Plazas, E. (mayo-agosto de 2006). *B. F. Skinner: la búsqueda de orden en la conducta voluntaria*. (R. c. Javeriana, Ed.) Recuperado el 18 de 03 de 2024, de Universitas Psychologica: <https://www.redalyc.org/pdf/647/64750213.pdf>
- PROF-01. (2023). Entrevista hecha Alejandra Rodríguez, Líder departamental de asistencia técnica. (M. Bayona, & M. Jaimes, Entrevistadores)
- PROF-03. (2023). Entrevista hecha a Cándido Poveda, profesional especializado finanzas públicas. (M. Jaimes, Entrevistador)
- PROF-04. (2022-2023). Entrevista a David Mendoza, profesional primer contrato. (M. Jaimes, Entrevistador)

- PROF-04. (2022-2023). Entrevista efectuada a David Mendoza, Profesional primer contrato. (M. Jaimes , Entrevistador)
- PROF-05. (2022). Entrevista efectuada a Martha Vega, Profesional especializado- Coordinadora nodo Barrancabermeja. (M. Jaimes, Entrevistador)
- RAE; Real academia española. (2023). *Diccionario de la lengua española*, 23,7 en línea. (R. a. española, Editor, & Asociación de academias de la lengua española) Recuperado el 25 de 05 de 2024, de <https://dle.rae.es>
- Riquelme, J., Pedraja, L., & Vega, R. (02 de 2020). *El liderazgo y la gestión en la solución de problemas perversos. Una revisión de la literatura*, Vol. 13. (R. Scielo, Editor) doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062020000100135>
- Rojas, M., Jaimes, L., & Valencia , M. (2018). *Efectividad, eficacia y eficiencia en equipos de trabajo*. Recuperado el 26 de 05 de 2024, de Revista espacios: <https://www.revistaespacios.com/a18v39n06/a18v39n06p11.pdf>
- Rosas, A. (2019). *Capacidad institucional*. (Dialnet, Ed.) Recuperado el 19 de 04 de 2024, de Revisión del concepto y ejes de análisis: [file:///D:/Downloads/Dialnet-CapacidadInstitucional-7618614%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/Dialnet-CapacidadInstitucional-7618614%20(1).pdf)
- Ruano, L., & Castillo, E. (7 de 2022). *Capacidad de agencia para la gestión de proyectos en reincorporados de espacios territoriales de capacitación y reincorporación en el Departamento del Cauca, Colombia*. doi:DOI:<https://doi.org/10.36367/ntqr.14.2022.e656>
- Sanabria, P. (2019). *Las capacidades institucionales de los municipios colombianos*. (E. FGV, Ed.) Recuperado el 20 de 03 de 2024, de Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos: <https://pablosanabria.files.wordpress.com/2020/11/sanabria-2019-e28093-las-capacidades-institucionales-de-los-municipios-colombianos.pdf>
- Savoia, A., & Kunal, S. (10 de Abril de 2012). *Measurement and Evolution of State Capacity: Exploring a Lesser Known Aspect of Governance*. (U. d. Manchester, Ed.) doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2141901>
- Serna, M. (23 de 12 de 2021). *Transformación digital y función pública: capacidades institucionales para afrontar nuevos retos*. doi: <https://doi.org/10.24965/da.i8.1103>
- Sierra, J. (2021). *Evaluación exógena de la capacidad institucional en tiempo de crisis (COVID-19)*. (U. d. Tolima, Ed.) doi:<https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n2.9>

- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. (2010). *Measuring Capacity*. (U. N. PROGRAMME, Ed.) Recuperado el 19 de 04 de 2024, de UNDP: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/undp-paper-on-measuring-capacity.html>
- UT, Prisma. (2018). *Proyecto fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la transparencia y la integridad*. Actúe Colombia, Quindío, Risaralda y Chocó. Bogotá: Proyecto anticorrupción y transparencia de la Unión Europea para Colombia. Recuperado el 18 de 05 de 2024, de <https://actuecolombia.net/images/docs/InformeFinalGobernaciones.pdf>
- Valdez, A., & Vergara, A. (6 de 2017). *La nueva gestión pública basada en Rankings: de la planeación a la evaluación*. (OPERA, Ed.) doi:<https://doi.org/10.18601/16578651.n21.05>
- Valenzuela, R. (2012). *El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un gobierno abierto*. Recuperado el 22 de 03 de 2024, de Fortalecimiento institucional: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14130/14746>
- Vargas, A., & Sánchez, C. (31 de 01 de 2020). *Análisis de evolución de la asistencia técnica y el fomento de cooperativas rurales en Colombia*. doi:<https://doi.org/10.16925/2382-4220.2020.01.03>
- Vargas, M., Mejía, E., & Vargas, V. (11 de 12 de 2023). *Transformación de la capacidad institucional para la atención de la población migrante*. (U. d. Andes, Ed.) Recuperado el 23 de 03 de 2024, de <https://hdl.handle.net/1992/73161>
- Vázquez, M. (2018). *Fortaleciendo capacidades institucionales*. (U. O. Uruguay, Ed.) doi:<https://doi.org/10.18861/cied.1999.1.5.2792>
- Vélez, J., Ortiz, J., Pineda, B., & Acevedo, J. (28 de July de 2022). *Medición del desarrollo económico local de dos municipios de Antioquia: categorías capacidad institucional y capital humano*. (Scielo, Ed.) doi:<https://doi.org/10.15446/ede.v32n60.100659>
- Villegas, M., & Bautista, J. (2021). *Diseño, capacidades institucionales y gestión del Estado*. (E. U. Colombia, Ed.) Recuperado el 18 de 03 de 2024, de Revista Estructura. Cambio de Rumbo: hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable: https://www.researchgate.net/publication/355140562_Disenio_Capacidades_Institucionales_y_Gestion_del_Estado

Zapata, J., & González, A. (Julio de 2001). *La oferta y la demanda de asistencia técnica en municipios en zonas de conflicto en Colombia: Dos enfoques no coincidentes*. Recuperado el 18 de 05 de 2024, de Fedesarrollo: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1493/Repор_Julio_2001_Zapata_y_Gonzalez.pdf?sequence=2&isAllowed=y