

Análisis de capacidades institucionales en la provincia de Sumapaz, Cundinamarca-Colombia

Giovanni Castro Leguizamón (*)

Resumen

El análisis de capacidades en los municipios de la provincia del Sumapaz contenido en este artículo busca poner de relevancia un conjunto de desafíos en términos de gestión institucional, evidenciando algunas situaciones que pueden contribuir a una comprensión del desarrollo institucional regional.

La provincia de Sumapaz, ubicada en el departamento de Cundinamarca incluye los municipios de Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania, Venecia y Tibacuy, los cuales varían en tamaño, población, desarrollo económico, infraestructura productiva y capacidad fiscal. De este modo la caracterización de las condiciones en las cuales se desarrollan capacidades en las administraciones locales debe tomar como punto de partida una delimitación conceptual en el marco de la descentralización y la democracia local, de manera que sea posible abordar desde una mirada conceptual y contextual la gestión en cada municipio, en temas particularmente importantes como la formulación y ejecución de políticas públicas. El análisis busca identificar el alcance de la gestión institucional y su relación con el desarrollo sostenible en la región, considerando al fortalecimiento de las capacidades institucionales como un medio para enfrentar con mayor certeza los desafíos provenientes del contexto regional, nacional y global.

Palabras clave: Capacidad institucional; Gestión pública; Descentralización; Municipios; Democracia local.

Analysis of institutional capacities in the province of Sumapaz, Cundinamarca-Colombia

Abstract

The analysis of capacities in the municipalities of the province of Sumapaz contained in this article seeks to highlight a set of challenges in terms of institutional management, evidencing some situations that can contribute to an understanding of regional institutional development.

The province of Sumapaz, located in the department of Cundinamarca, includes the municipalities of Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania,

(*) Docente investigador grupo de investigación CONATUS de la ESAP Cundinamarca (Colombia), Doctorante en Estudios Políticos, Magister en Gobierno y Asuntos Públicos, Especialista en Análisis de políticas públicas, Especialista en Política Social, Administrador Público. giovanni.castro@esap.edu.co. ORCID <https://orcid.org/0009-0009-7870-508X>

Venecia and Tibacuy, which vary in size, population, economic development, productive infrastructure, and fiscal capacity. In this way, the characterization of the conditions under which capacities are developed in local administrations must take as a starting point a conceptual delimitation within the framework of decentralization and local democracy, so that it is possible to address it from a conceptual and contextual perspective. management in each municipality, in particularly important issues such as the formulation and execution of public policies. The analysis seeks to identify the scope of institutional management and its relationship with sustainable development in the region, considering the strengthening of institutional capacities as a means to face with greater certainty the challenges coming from the regional, national and global context.

Key Words: Institutional capacity; Public management; Decentralization; Municipalities; Local democracy.



**Análisis de capacidades institucionales en la provincia de Sumapaz, Cundinamarca-
Colombia**

Introducción

El presente artículo hace parte del proyecto de investigación Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas en la Provincia de Sumapaz, Cundinamarca 2020-2023: Inventario y propuesta de análisis, a cargo del grupo de investigación Conatus de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, sede Cundinamarca, el cual se encuentra conformado tanto por docentes de tiempo completo como por estudiantes del programa Administración Pública Territorial, que hacen parte del semillero de investigación del mismo grupo.

El objetivo primordial del proyecto es generar un análisis en conjunto de la administración local de cada uno de los diez municipios que hacen parte de la provincia del Sumapaz, respecto de la manera en que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de derechos son tomados como referentes para el diseño e implementación de políticas públicas municipales.

Para lo anterior se ha tenido en cuenta la existencia de notables diferencias socioeconómicas, políticas y culturales entre los diez municipios, no obstante que nueve de ellos presentan una población menor a los diez mil habitantes, lo cual genera un reto importante en cuanto a la construcción de un marco de análisis, considerando la diversidad de niveles de desarrollo institucional entre los mismos.

De este modo, en el proceso de caracterización de los municipios de la provincia de Sumapaz el equipo investigador priorizó como uno de los aspectos relevantes del análisis la capacidad institucional de las administraciones públicas locales, al ser esta una condición de base para la gestión de políticas públicas tanto en el enfoque de derechos humanos como en el cumplimiento de los ODS.

En este marco se identificó que el avance o rezago en el propósito de desarrollar capacidad institucional en las administraciones locales ha correspondido al contexto en el cual factores y agentes políticos, económicos y sociales, locales y no locales, intervienen en el fortalecimiento de la acción gubernamental y condicionan su alcance y nivel de cumplimiento frente a los mencionados objetivos.

Considerando dicha relación se plantearon los siguientes interrogantes ¿Cómo se conciben las capacidades institucionales en la gestión de resultados de desarrollo en el marco del modelo de

descentralización? ¿De qué manera las capacidades institucionales contribuyen a materializar los objetivos de desarrollo local?

Bajo este entendido el equipo definió que el estudio de las capacidades institucionales en el ámbito municipal implica no sólo la comprensión de las relaciones inter institucionales en el marco de su estructura burocrática y sus sistemas de gestión, sino que también implica el entendimiento de las relaciones entre las administraciones locales y los ciudadanos, considerando las dimensiones política, administrativa, poblacional, económica y cultural en torno a las cuales el fortalecimiento institucional se identifica como un determinante del desarrollo local.

Adicionalmente se sugiere como necesario un análisis del modelo de descentralización que se ha formalizado en las recientes décadas y que ha ubicado a las administraciones públicas municipales como actores principales y responsables de los propósitos de desarrollo.

De esta manera se plantea que el desarrollo de capacidades en los gobiernos locales solo se puede comprender bajo las condiciones propias que ha tenido el proceso de descentralización, el cual ha conllevado un cambio en la funcionalidad de las entidades territoriales y en la pertinencia de la acción pública local, implicando la necesidad de fortalecimiento de su capacidad de operación de cara a la resolución de las necesidades locales.

La Descentralización desde la perspectiva local

Diversas circunstancias han tenido una influencia profunda en regiones que presentan una condición de periferia geográfica, induciendo dinámicas de bajo crecimiento económico, así como una profundización de brechas de desarrollo y un conjunto de problemáticas regionales derivadas del bajo grado de capacidad de las administraciones locales respecto de la gestión de políticas para la generación de adecuados niveles de bienestar de sus poblaciones (Bejarano, 2016).

En consecuencia, la descentralización en Colombia ha permitido que los gobiernos locales asuman un mayor protagonismo en la construcción de agendas territoriales y en la gestión de los asuntos locales, lo cual ha demandado gradualmente el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades institucionales (Darmohraj, 2007), generando así mismo desafíos para el cumplimiento de objetivos de desarrollo local.

En tal sentido la eficacia del modelo de descentralización en Colombia se ha relacionado de manera cercana tanto con el nivel de capacidades desarrollado por los gobiernos subnacionales para cumplir con las responsabilidades de provisión de servicios públicos, en el marco de propósitos de transparencia, desarrollo democrático, participación ciudadana y

manejo de la corrupción, pero también y de manera relevante con el tipo de relaciones establecidas entre los municipios y la Nación (García Villegas, 2011).

No obstante, el avance o rezago en dichos propósitos ha correspondido a un contexto en el cual diversos factores políticos, económicos y sociales intervienen en el carácter y desarrollo de la capacidad gubernamental, condicionando el alcance y efectividad de la gestión pública local y limitando las posibilidades de una más eficiente focalización de las inversiones sociales (Rosas, 2019).

En ese marco el modelo de descentralización en Colombia ha derivado en un proceso de reestructuración de las relaciones intergubernamentales, y a su vez un cambio en el nivel de exigencia a los gobiernos locales respecto de la eficacia de su desempeño para la provisión de servicios (Revelo & García, 2018).

Conviene considerar que transcurridas tres décadas de implementación del modelo de descentralización, en un contexto caracterizado por la inexistencia de una fase de transición en los procesos de reforma institucional, los logros o rezagos en la autonomía política, fiscal y administrativa han dependido en alto grado del carácter centralista del sistema político, así como también de las reglas que han regulado el proceso de descentralización y de los incentivos para el desarrollo de autonomía (Gutiérrez Sanín, 2010, p. 14).

Es así como, desde su comprensión normativa y operacional, los municipios en Colombia desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y bienestar de las comunidades locales. Para lograrlo de manera eficiente y efectiva, es esencial contar con capacidades de gestión sólidas que les permitan enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que se les presentan (Darmohraj, 2007)

Es de tal forma que el avance en capacidades locales y su sostenibilidad es altamente dependiente de las rentas nacionales, del tipo de relaciones nación – territorio y también de las características del régimen político con relación a las elites regionales, generando alteraciones en la efectividad gubernamental y en la eficacia de las instituciones públicas (García Villegas, 2011), limitando así mismo la posibilidades de establecer relaciones de cooperación y asociatividad con el ámbito regional y con el gobierno nacional (Revelo Et al., 2018).

En consecuencia, los niveles de desarrollo local, derivados del grado de desempeño de los municipios presentan comparativamente profundas disparidades entre regiones y departamentos, generando la necesidad de caracterizar las capacidades y resultados de gestión de acuerdo con las condiciones particulares de cada municipio.

Frente a esta condición en el año 2019 el Departamento Nacional de Planeación formuló el modelo de Medición del Desempeño Municipal (MDM) que tiene como propósito generar mediciones y comparaciones acerca de la capacidad de gestión de los municipios y sus

resultados de desarrollo considerando las capacidades de gestión, de mejora en el gasto público y la orientación de la inversión hacia un enfoque de resultados.

Dicho modelo se considera relevante para los gobiernos subnacionales por su utilidad en el diseño y focalización de políticas públicas, siendo a la vez un instrumento para la mejora de la gestión y la identificación de buenas prácticas en los municipios (DNP, 2019).

En ese sentido el MDM establece la medición de dos componentes principales como son el de gestión y el de resultados, los cuales se desagregan de acuerdo con la Circular DNP 0006-4 de 2019 de la siguiente manera:

1. El componente de gestión contempla la medición de las acciones y decisiones que toma la administración local orientadas a incrementar el bienestar de la población y las condiciones del municipio, y se desagrega en:
 - a) Movilización de recursos propios, que mide la capacidad para obtener recursos provenientes del recaudo de las rentas del municipio y usarla para generar capital social e infraestructura.
 - b) Ejecución de recursos, que mide la habilidad para destinar los recursos obtenidos y llevar a cabalidad las inversiones propuestas en cada vigencia.
 - c) Gobierno abierto y transparencia, que mide la capacidad para gestionar la información de la administración que quede a disposición de los ciudadanos a través de diferentes canales.
 - d) Uso y recaudo por instrumentos de Ordenamiento Territorial (OT), que mide el uso de los instrumentos de recaudo de OT para el aumento de la importancia de los recursos propios de la entidad territorial y la planificación en el uso del suelo.
2. El componente de resultados comprende elementos constitutivos de bienestar, enmarcados en la Constitución 1991. Susceptibles de ser modificables mediante política pública y que a su vez deben ser informativos para su diseño (DNP, 2019), y se desagrega en:
 - a) Educación, mide indicadores de cobertura y calidad de educación con mayor rezago en el país y que evidencian los principales retos de política pública vigentes en las entidades territoriales en el sector.
 - b) Salud, indicadores de cobertura y calidad de salud con mayor rezago en el país y que evidencian los principales retos de política pública vigentes en las entidades territoriales en el sector.
 - c) Servicios públicos domiciliarios, indicadores de cobertura en servicios con rezago en el país y que evidencian los principales retos de política pública vigentes en las entidades territoriales en el sector.

- d) Seguridad y convivencia, indicadores de seguridad que evidencian los principales retos de política pública vigentes en las entidades territoriales en el sector y que requiere intervención.

Con base en la medición del desempeño de los municipios, se establece una clasificación municipal de las capacidades iniciales a partir de los recursos tributarios del gobierno local y las condiciones del municipio para la provisión de bienes y servicio, con el fin de crear grupos comparables según sus medios de gestión y sus resultados (DNP, 2020. p,5).

De este modo se busca clasificar a los municipios en grupos que posean capacidades iniciales similares y, comparar entre ellos aquellas administraciones locales que lograron realizar una buena gestión y que esta, a su vez, se refleje en buenos resultados de desarrollo (DNP, 2020. p,6).

No obstante, el análisis de las causas del éxito o fracaso de la gestión pública local involucra un necesario estudio del desarrollo de capacidades de los municipios y de los factores condicionantes del proceso de autonomía territorial, se hace necesario su abordaje conceptual para fundamentar el examen de cómo las instituciones locales con capacidades limitadas pueden afectar la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Las capacidades institucionales: Delimitación conceptual

Entendiendo que las capacidades institucionales locales se refieren a las habilidades, recursos y competencias que poseen las entidades locales para planificar, implementar y evaluar políticas públicas, así como para gestionar los asuntos locales de manera eficiente y participativa (Darmohraj, 2007), se asume que las mismas desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de la democracia y en la provisión de servicios públicos de calidad a nivel local. Su comprensión requiere un análisis de las características, fortalezas y desafíos de las dinámicas político-administrativas locales y su impacto en la democracia local (Rosas, 2019).

Considerando lo anterior se asume que el estudio de las capacidades institucionales municipales implica un acercamiento conceptual relacionado tanto con las interacciones entre el Estado y los grupos sociales (North, 1990. p, 43), como con los procesos de coordinación de habilidades y recursos de los que disponen las organizaciones públicas para el fortalecimiento de sus actuaciones de cara al agenciamiento del interés general de los ciudadanos (Ayala Espino, 1999. p, 81).

De acuerdo con el estudio de Torres (2016) las características de las capacidades institucionales locales incluyen la existencia de una legislación clara y actualizada que define

las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales, así como la necesidad de contar con un personal capacitado para una adecuada operación de los organismos públicos locales, en donde la formación continua y la profesionalización del personal son aspectos clave para mejorar las capacidades administrativas y financieras municipales (Torres, 2016)

De igual modo el desarrollo de capacidades institucionales en el ámbito local requiere de un alto grado de participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones locales, de modo que el fortalecimiento de la democracia local sea un prerrequisito para el aumento de la efectividad de las administraciones públicas locales (Darmohraj, 2007).

Un asunto relevante del entendimiento del concepto de Estado corresponde a su caracterización y tipología con base en una comprensión estructural y funcional en el marco de la eficacia institucional. Es así como desde una mirada weberiana se asume una institucionalidad pública cuya base de legitimidad se centrará en un sistema legal que delimita el alcance de su eficacia y de su autoridad (O'Donnell, 2008, p. 19).

En esos términos, dicha medida de efectividad pública del Estado sostendrá una relación directa con la dimensión jurídica frente a lo que Guillermo O'Donnell llama el "sistema legal" cuyo alcance se expresará en la actuación de las burocracias sobre una base normativa de derecho, la cual define su funcionalidad, sus propósitos y responsabilidades institucionales en un marco jurídico que delimita la acción estatal pero que también juega como factor determinante de sus resultados (O'Donnell, 2008, p. 34).

Es así como la conjugación de cuerpo burocrático estatal junto al marco jurídico en el cual actúan dichas burocracias constituye el esquema de vigencia de lo que se llamará el bien público, manifiesto este en un determinado orden general que hipotéticamente tendría la capacidad de hacer posible un sentido previsorio y prospectivo del conjunto de relaciones sociales¹, siendo esta una mirada netamente normativa del quehacer estatal, pero que constituye una válida representación del proceso de reproducción y vigencia de las relaciones sociales en el marco de las instituciones. (O'Donnell, 2008, p. 39).

Considerando así los componentes relevantes de este enfoque, bien pueden delimitarse distintas aproximaciones contemporáneas a la comprensión de las capacidades institucionales del Estado, desde las relacionadas con la capacidad como fuerza para cumplir y desarrollar tareas y compromisos, pasando por las definiciones de capacidad institucional como habilidades que hacen parte de un proceso productivo, las que relacionan la capacidad con la acción y desempeño de los gobiernos, hasta las que llegan a asumir la capacidad como un

¹ De acuerdo con O'Donnell la concepción de Nación como unidad territorial y poblacional, se encontraría garantizada a través de la acción burocrática del Estado con base en un marco jurídico.

esfuerzo para mejorar la acción del Estado (Rosas, 2008).

Desde esta perspectiva, a finales de los años noventa, el enfoque de capacidades públicas ubicó su epicentro en el problema del fortalecimiento de la gestión en términos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación (Oszlak, 2004), buscando una mayor efectividad de la acción gubernamental a nivel de los resultados derivados de la gestión.

En este contexto, la definición de las capacidades de los organismos públicos se convierte en determinante de la delimitación de la agenda pública, así como de los objetivos de gobierno, su alcance y su manejo, considerando no obstante que las posibilidades reales de llevar a cabo las decisiones públicas residen de forma directa en el problema de la eficacia institucional (Rosas, 2008).

En efecto el proceso de tránsito conceptual ocurrido durante los años noventa que generó una migración hacia la categoría de construcción de capacidades institucionales, se desarrolló en un contexto en el cual se asume que ni la vigencia de las democracias ni la operación de los mercados tendrían una adecuada funcionalidad al margen del papel de los gobiernos locales y de sus organizaciones, en particular en los procesos de diseño de políticas públicas, y la capacidad de generar respuestas efectivas a las demandas de la ciudadanía (Skocpol, 2007. p, 41).

No obstante esta mirada, que reivindica el papel del sector público, requiere de una configuración conceptual de sus capacidades en el marco de una perspectiva sistémica, en sentido de comprender que los problemas que atienden las organizaciones públicas se hacen más complejos en la medida que están relacionados con una diversidad de actores y con un conjunto amplio de factores que determinan su alcance y la efectividad de sus respuestas, en un contexto ampliado de diversidad democrática (Skocpol, 2007).

En consecuencia, la construcción de un marco explicativo en torno a las capacidades institucionales del Estado en todos sus niveles, deberá considerar que las interacciones del sector público con la sociedad requieren cada vez más del reconocimiento de la complejidad del entorno en el cual opera y de la pluralidad de factores que facilitan o no su integración a dicho entorno (Bejarano, 2016. p, 19), constituyendo esta condición un factor determinante de la capacidad del sector público para dar cuenta de sus compromisos y responsabilidades (Rosas, 2008).

Desde este punto de vista el análisis contemporáneo de las capacidades institucionales se va a relacionar con el dinamismo y la flexibilidad del sector público para vincularse funcionalmente con diversas organizaciones, tanto públicas como privadas (Rosas, 2008. p, 22), y con la habilidad de configurar interacciones operativas a través de la adaptación a redes organizacionales caracterizadas por altos flujos de información y una amplia diversidad de

agentes con capacidad de incidencia en las agendas públicas (Bejarano, 2016).

De este modo, la comprensión de las capacidades del sector público se asociará de manera contemporánea con la pertinencia de la actuación estatal y su eficacia se ubicará en la calidad de los servicios derivados de la oferta institucional, considerando no obstante una perspectiva de innovación organizacional de la gestión (Rosas, 2008).

Dicha perspectiva ha inducido a que los gobiernos, las administraciones públicas y la economía deban afrontar variaciones en temas como la generación de crecimiento económico y productividad, cambios en las ventajas comparativas de unas naciones frente a otras y desafíos regulatorios e impactos sobre el empleo (Ozlak, 2020, p. 15).

En este marco la relación entre capacidades institucionales y eficiencia de la gestión pública ha implicado cambios tanto en la funcionalidad como en la efectividad de las organizaciones públicas, así como en la forma a través de la cual se establecen redes colaborativas dialogantes, por ejemplo, a partir del uso de tecnologías (Ozlak, 2020, p. 38), en donde la incorporación de procesos innovadores es fundamental para la adaptación y permanencia de las instituciones (Isaza, 2020).

De manera complementaria conviene considerar las capacidades institucionales a partir de una concepción de habilidades de toma de decisiones asociada a la intersectorialidad, en el marco de la definición de objetivos sectoriales y de la gestión colaborativa entre diversos agentes involucrados. (Completa, 2016).

Si bien en este modelo de toma de decisiones la institucionalidad pública se presentará dotada de la virtud de aglutinar voluntades políticas y administrativas en torno al alcance de su gestión (Rosas, 2008), también es necesario considerar el conjunto de restricciones económicas, jurídicas y sociales que condicionan la efectividad de sus objetivos y el nivel de sus capacidades (Bejarano, 2016).

Sin embargo y a pesar de las restricciones propias del sector público, Rosas (2008) plantea una concepción de las capacidades institucionales asociada a la actuación eficiente y eficaz en cuanto comprensión, intervención y manejo de los problemas públicos vía políticas públicas considerando que dicha actuación, por ser deliberada y racional, ubicaría al Estado en una condición de adaptación de sus instituciones a las distintas realidades para generar respuestas pertinentes (Rosas, 2008, p. 25).

Desde esta visión se entiende que dichas capacidades necesariamente suponen la incorporación de instrumentos de gestión flexibles y articulados que orienten una cultura de innovación y de eficacia organizacional (Isaza, 2020).

Es así como las administraciones públicas, gracias a los recientes procesos de innovación, potencialmente tendrían a su disposición habilidades de interacción útil con diversos actores

de la sociedad para mejorar su capacidad de generación de valor público, pero también de fortalecer las narrativas de transparencia y gobernanza con base en procesos innovadores, particularmente a través del uso de la tecnología (Isaza, 2020).

Considerando entonces que la definición de la calidad institucional de las administraciones se produce a partir de la operatividad de un sector público inmerso en una dinámica de innovación, los atributos que van a demandarse del sector público se relacionan con el manejo y procesamiento de un gran volumen de datos provenientes de diversas fuentes, pero también con un suficiente desarrollo de redes de cooperación y de gestión en un modelo de gobernanza de la información (Cejudo, Dussauge, y Michel, 2016).

En ese marco una de las discusiones vigentes de las administraciones públicas respecto de sus capacidades funcionales se relaciona con las posibilidades de proyectar a largo plazo un horizonte de sostenibilidad y legitimidad de la acción pública en medio de altas demandas por cualificar la gestión de la información, en aras de su legitimidad, y la optimización de los procesos institucionales en camino de su eficacia (Cejudo, Et al, 2016).

Es así como una de las premisas contemporáneas que sustenta la pretensión de mejora de las capacidades funcionales del Estado según Tamayo (2017) se relaciona con la incorporación de procesos de innovación tecnológica, planteando una tensión referida al fortalecimiento de la flexibilidad y la eficiencia derivada de los postulados de la nueva gestión pública, frente a la conservación de los principios del modelo burocrático tradicional con especial apego a la racionalidad burocrática y la estabilidad jurídica de la estructura del Estado (Tamayo, 2017).

En medio de esta tensión se han ubicado los procesos de modernización del Estado, de reforma de las administraciones públicas y de funcionalidad de la gestión de cara a un contexto altamente volátil, el cual exige una respuesta eficaz por parte del Estado a través de mecanismos de adaptación que permitan la adecuación de sus fines a las necesidades actuales de innovación, interacción estable con el entorno y desarrollo institucional (Ramió, 2019).

Esta cualificación de la funcionalidad del Estado, expresada en una idea de “productividad del sector público” se podría definir desde distintas perspectivas de abordaje a partir de las cuales se delimita el fortalecimiento de la efectividad del servicio público en cuanto a su respuesta a las demandas sociales (Ozlak, 2020).

Desde esa perspectiva la productividad de la acción gubernamental se definirá implícitamente a partir del uso eficiente de recursos de naturaleza pública y la capacidad de generar una oferta institucional hacia los ciudadanos a partir de un conjunto de procesos administrativos (Corvalán, 2018).

En estos términos, el desarrollo de una cultura de capacidades a partir de incentivos al desarrollo de habilidades del sector público para la consolidación de nuevas formas de

trabajo, se presenta como un reto de cara al dinamismo de la información como factor transversal, tanto a los procesos organizacionales como a las relaciones de los gobiernos con el entorno (Cejudo, Et al, 2016).

En ese sentido se asume que el concepto de capacidad institucional con base en la innovación tecnológica implica necesariamente el fortalecimiento de la interoperabilidad de los sistemas de información, es decir, el desarrollo de atributos específicos de interacción confiable de datos al interior de las agencias de gobierno y externamente con el sector privado y la ciudadanía (Isaza, 2020, p. 17).

Así mismo se asume que la incorporación de instrumentos de manejo ágil y seguro de la información implica la existencia de una capacidad institucional para su procesamiento, análisis, interpretación y uso. Esto supone un requisito previo para que se nutran los procesos de toma de decisiones, mucho más cuando dichas decisiones tienden a ser complejas, incorporan conjuntos de actores amplios y además requieren de evidencias fácticas (Tamayo, 2017).

Dicha condición de operatividad debe inducir un escenario de circulación de información entre sectores de gobierno, a través de mecanismos de validación de esta que permitan establecer una trazabilidad para su generación, uso y desarrollo (Isaza, 2020).

Bajo esta mirada la comprensión de la innovación en las organizaciones públicas se vincula de forma directa con el contexto económico, político, social y cultural, no sólo local sino también regional, en una dinámica de intercambio que nutre los procesos de adaptación organizacional en donde el manejo y seguridad de la información se convierte en un activo determinante (Isaza, 2020).

En suma, se hace necesario indagar sobre el grado en que los cambios en los paradigmas organizacionales y administrativos de las recientes décadas han fortalecido la generación de valor público a partir de la funcionalidad, tanto interna como externa de la administración pública con base tecnológica, es decir, su relación con el entorno, pero también su estructura interna de conductas, relaciones, patrones y el alcance del papel de los servidores públicos (Ramió, 2019, p.10).

Las capacidades institucionales y la democracia local

La democracia local es un componente esencial de la gobernanza democrática, ya que permite la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan directamente a las comunidades locales. Sin embargo, para que la democracia local sea efectiva es necesario que sus

instituciones cuenten con las capacidades necesarias para llevar a cabo sus funciones de manera eficiente y transparente (Darmohraj, 2007, p. 20).

En este marco, el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales tiene un impacto directo en la democracia local. De acuerdo con Cunill Grau (2009), el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales permite una mayor participación ciudadana, una toma de decisiones más inclusiva y una mayor rendición de cuentas por parte de sus autoridades. Esto contribuye a fortalecer la democracia local y a mejorar la calidad de vida de la población (Cunill Grau, 2009, p. 32).

No obstante, el problema de la democracia abordado desde del rol del Estado y las instituciones implica la consideración de categorías relacionadas con la funcionalidad de las burocracias en los procesos de transición democrática, frente a los cuales se hace necesaria una comprensión de las capacidades e instituciones locales, desde una descripción de los diferentes elementos que componen su dinámica, tales como los recursos humanos, financieros y tecnológicos (Sanabria Pulido, 2020).

Desde ese punto de vista se tendrá que el entendimiento de las capacidades institucionales implica el análisis de los mecanismos propios de los organismos públicos para la efectividad de su operación (Ayala Espino, 1999), y la comprensión de las restricciones y límites en los cuales tiene lugar la actuación del Estado, siendo relevante el análisis sobre la manera en que las capacidades institucionales influyen en la calidad de la democracia local (Sanabria Pulido, 2020, p.11).

En ese marco, el análisis propuesto por O'Donnell (2008) desde la perspectiva de Estado, en relación directa con los procesos de democratización, va a girar en torno a la discusión acerca de la fragilidad institucional propia de los estados respecto de la consistencia de dichos procesos y la débil consolidación de sociedades democráticas, tomando como base la tipificación del Estado y su rol de efectividad frente a la resolución de los problemas regionales.

La síntesis que realiza O'Donnell en torno a la funcionalidad del Estado permite la elaboración de una idea general acerca de su estructura y propósito, y del mismo de modo permite identificar factores relevantes para el análisis y comprensión del fenómeno estatal en sociedades con bajos niveles de desarrollo institucional como las de los países latinoamericanos (O'Donnell, 2008)

No obstante, lo que se identifica conceptualmente como capacidades institucionales se encuentra vinculado con la interacción sistémica del sector público a partir de un conjunto determinado de valores (Rosas, 2008. p, 11), los cuales sirven de directriz al desempeño institucional y a su proceso de integración con su entorno social, económico y político.

Considerando dicha perspectiva podría afirmarse que las capacidades institucionales del

sector público van a estar definidas en términos de sus atributos de coordinación, articulación y agenciamiento sistémico del interés general en torno de las aspiraciones, preferencias y demandas de la sociedad, y de la manera en que estas se gestionan en un modelo de interdependencia funcional entre el Estado y los grupos de interés (Bejarano, 2016).

En ese sentido se ha observado en los últimos años en Colombia, una tendencia creciente de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a nivel local, que guarda relación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de algunos municipios (Federación Colombiana de Municipios, 2018).

Metodología

Considerando que las capacidades institucionales se refieren a las habilidades, recursos, conocimientos y procesos que posee una institución para cumplir con sus funciones y objetivos de manera eficiente y efectiva (Gómez y Bolaños, 2019), el primer paso de la investigación ha sido el diseño del estudio, el cual implicó la elaboración de encuestas y entrevistas semiestructuradas para recopilar información cualitativa.

Para ello se buscó indagar con actores clave, como alcaldes, concejales y representantes de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo funcionarios encargados de políticas públicas municipales y ciudadanos beneficiarios directos de la oferta institucional. Con estas entrevistas se buscó obtener información más detallada sobre las experiencias, percepciones y desafíos que enfrentan los municipios en términos de capacidades institucionales.

Adicionalmente se llevó a cabo un estudio documental que incluyó la recopilación de información acerca de nueve (9) Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) buscando identificar los procesos de participación ciudadana vinculados a los mismos en los municipios y su eventual incidencia en la materia. De otra parte, se analizaron los documentos de formulación de 52 políticas públicas vigentes del conjunto de municipios.

Considerando dicha caracterización -y según hemos indicado más arriba- este trabajo se ubica frente a los siguientes interrogantes ¿Cómo se conciben las capacidades institucionales en el marco del modelo de descentralización? ¿De qué manera las capacidades institucionales contribuyen a materializar los objetivos de desarrollo local?

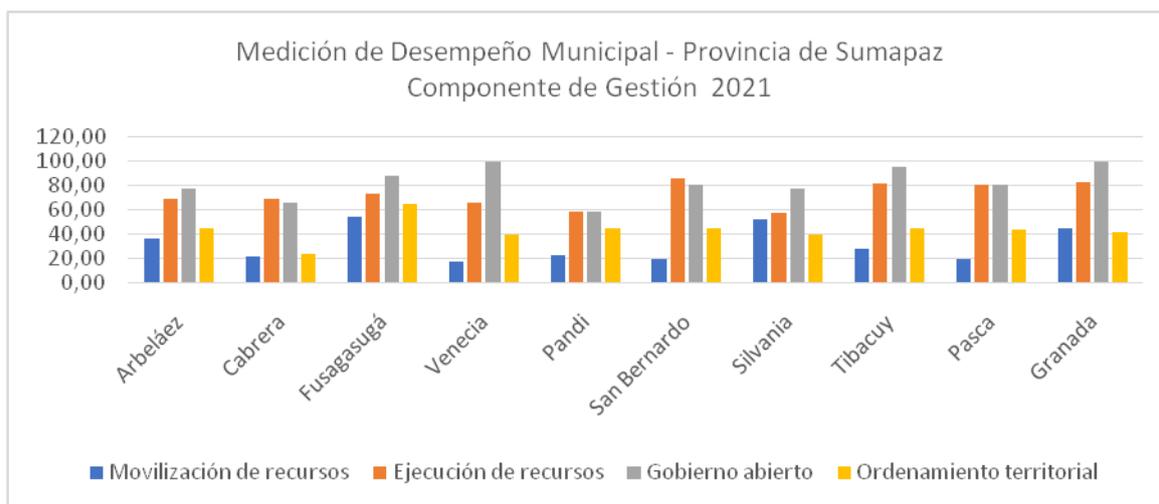
Es importante destacar las fortalezas y debilidades identificadas en los municipios de la provincia de Sumapaz. Estos resultados pueden servir como base para la formulación de políticas y la implementación de estrategias de fortalecimiento institucional.

Resultados

En el análisis de capacidades institucionales de los municipios del Sumapaz ha sido fundamental contar con información proveniente del proceso de investigación desarrollado por el grupo de investigación CONATUS, pero también con datos específicos sobre diferentes indicadores de desarrollo en temas como educación, salud, servicios públicos, seguridad, medio ambiente y calidad de vida provenientes de fuentes de información como la Medición del Desempeño Municipal y del Índice de Desempeño Fiscal, del Departamento Nacional de Planeación para el periodo 2021, por cuanto a la fecha es el último disponible.

En general algunas de las limitaciones destacadas tienen que ver con el poco alcance de las políticas públicas ejecutadas, su débil capacidad de resolución de problemáticas estructurales, las limitaciones de personal de las administraciones locales y la baja capacitación del personal administrativo, los escasos recursos fiscales para el desarrollo de iniciativas sectoriales y el bajo grado de participación ciudadana en las mismas.

Adicionalmente ha sido posible identificar retos significativos como la articulación interinstitucional entre niveles de gobierno, las desigualdades territoriales en oferta de servicios e infraestructura productiva, la ausencia de sistemas de información y la discontinuidad de estrategias de gobierno, factores que inciden de forma directa en la calidad de la gestión.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Medición de Desempeño Municipal del año 2021 (DNP, 2022).

Algunas de las debilidades en la gestión local han conllevado a que administraciones municipales como las de Cabrera, Venecia, Pandi, San Bernardo y Pasca presenten un bajo

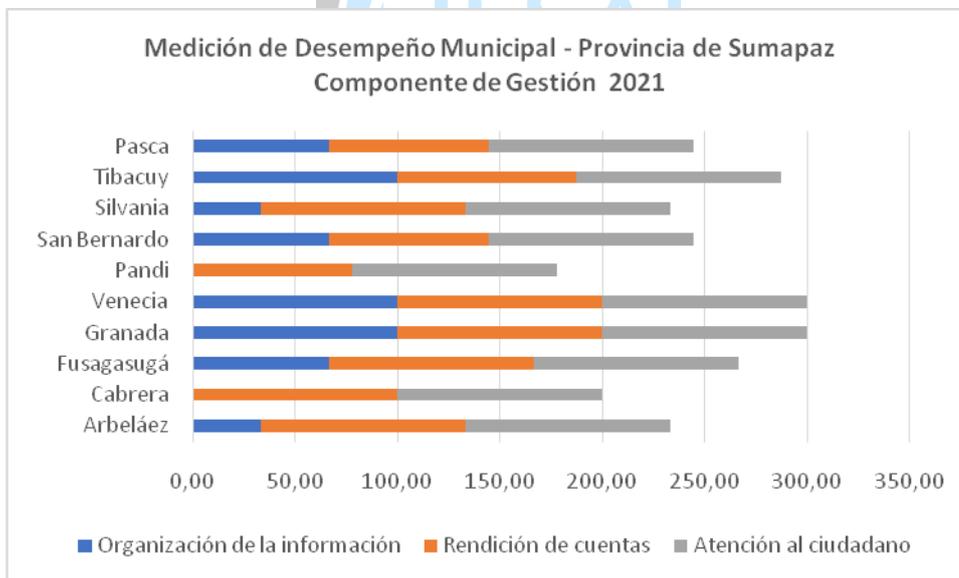
NOTAS DE INVESTIGACIÓN

nivel de eficiencia en la movilización de recursos y en la actualización de planes del ordenamiento territorial.

De igual manera municipios como Cabrera, Pandi, Silvania, San Bernardo y Pasca presentan rezagos importantes en gobierno abierto y en desarrollo de estrategias de atención al ciudadano, teniendo un efecto negativo importante en los niveles de gobernabilidad local y de avances en transparencia de la gestión. En ese sentido se identifican necesidades de fortalecimiento en la formación y capacitación del personal de las administraciones locales, así como la cualificación de los procesos de planificación, gestión de recursos, aumento de la transparencia y la ordenación del territorio.

En consecuencia, de la investigación realizada se logra observar como un rasgo homogéneo en las administraciones municipales de la provincia una debilidad estructural en asuntos como formulación de políticas públicas y seguimiento a las mismas, así como promoción de ejercicios de control social y participación ciudadana.

Entre los aspectos puntuales en primer lugar se logra evidenciar que, con excepción de Fusagasugá, existe en la provincia un déficit de personal capacitado en temas rendición de cuentas, manejo de sistemas y organización de la información, situaciones que constituyen una barrera institucional para la intervención de problemáticas a nivel local.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Medición de Desempeño Municipal del año 2021 (DNP, 2022).

En ese sentido de la información proveniente de la Medición de Desempeño Municipal del año 2021(DNP, 2022) se identifica una fragilidad institucional en cuanto a la organización de la información en municipios como Arbeláez, Pandi, Silvania, Pasca y San Bernardo, así

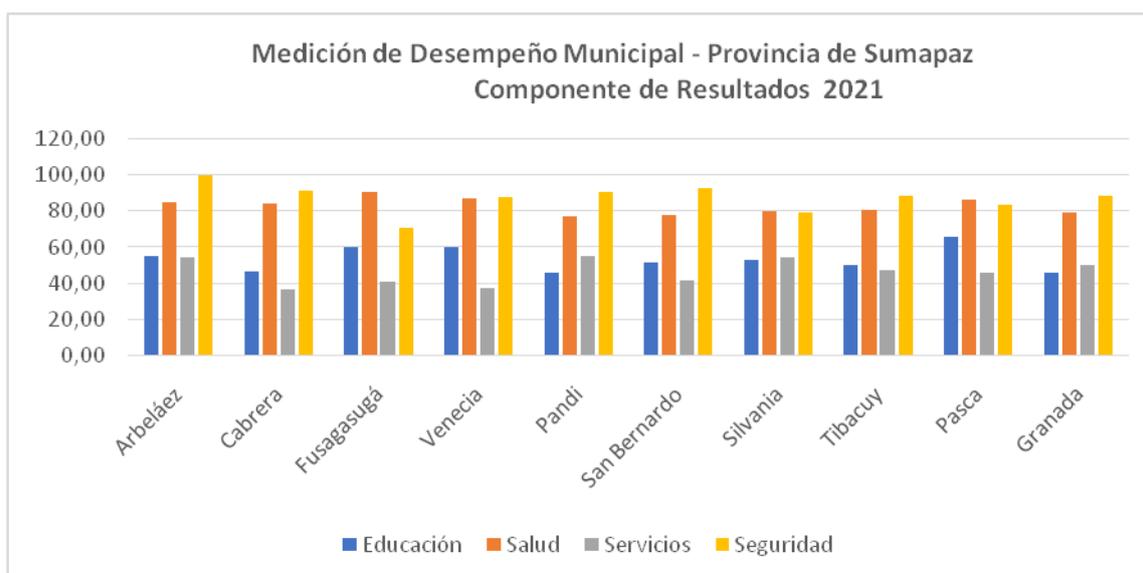
Giovanni Castro Leguizamón

como un rezago en rendición de cuentas de los municipios de Cabrera, Silvania, Pandí y Fusagasugá. De igual forma se encuentran debilidades en cuanto a los mecanismos de atención al ciudadano en Cabrera, Pandí, Silvania, San Bernardo y Arbeláez (DNP, 2022).

En segundo término, a partir de la investigación realizada por el grupo CONATUS es relevante la identificación del bajo grado de coordinación entre niveles de gobierno, tanto con el departamento de Cundinamarca como con el gobierno nacional, en temas como asistencia técnica, articulación de políticas públicas, y formulación y cofinanciación de proyectos de desarrollo. Esta condición se hace recurrente en municipios como Pasca, Cabrera, San Bernardo, Pandí y Tibacuy, en los cuales se evidencia un bajo grado de gestión interinstitucional tanto con los demás niveles de gobierno como a nivel intersectorial.

Otro de los hallazgos importantes derivados de la investigación se relaciona con los bajos niveles de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos locales, toda vez que municipios como Silvania, Venecia, San Bernardo, Tibacuy y Pasca presentan ausencia de mecanismos estables para involucrar a los ciudadanos en procesos de formulación y ejecución de políticas públicas.

No obstante, a partir del proceso realizado en la provincia se pudo constatar que el noventa por ciento de los municipios de la misma presentan rezagos estructurales en cuanto a mecanismos de control social, organización comunitaria y promoción de la participación ciudadana.

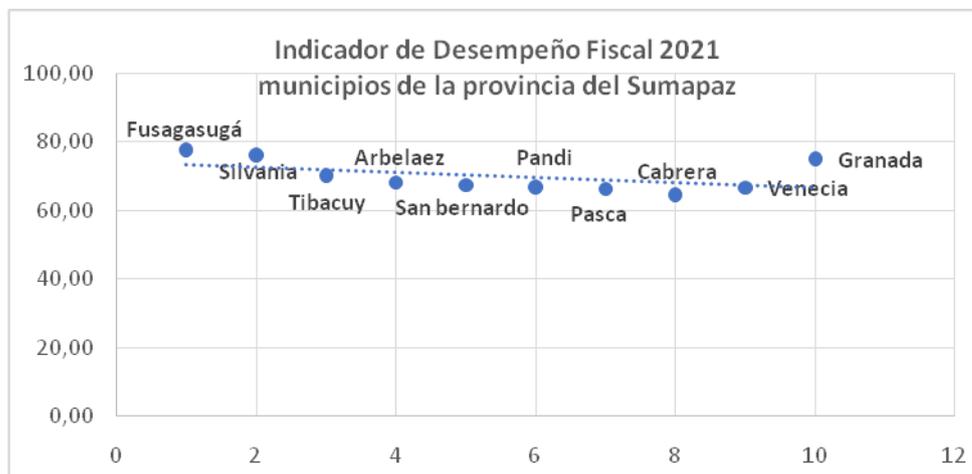


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Medición de Desempeño Municipal del año 2021 (DNP, 2022).

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

En cuanto al resultado de acciones sectoriales de política pública municipios como Cabrera, Fusagasugá, Venecia y San Bernardo presentan importantes rezagos en la prestación de servicios públicos domiciliarios, mientras que en Educación se presentan debilidades en cobertura y calidad sectorial en municipios como Cabrera, Pandi, San Bernardo, Tibacuy y Granada.

En este marco se ha logrado identificar que, en los municipios mencionados, son ausentes los sistemas de información que puedan alimentar procesos de medición de los resultados derivados de las intervenciones gubernamentales. En consecuencia, sectores como servicios públicos, educación, salud y seguridad presentan rezagos en cuanto a sistemas de información y seguimiento.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del anexo de resultados del Índice de Desempeño Fiscal del año 2021 (DNP, 2022).

Al tomar los datos derivados del Indicador de Desempeño Fiscal elaborado por el DNP para la vigencia 2021 se obtiene que solo los municipios de Fusagasugá, Silvania y Granada se encuentran por encima del promedio de la provincia, evidenciando fortalezas en temas como generación de recursos propios y magnitud de la inversión, al tiempo que municipios como Cabrera, Pasca, Pandi y San Bernardo se ubican por debajo del promedio regional, mostrando debilidades en temas como dependencia de las transferencias de la nación y magnitud de la inversión (DNP, 2022).

El Indicador de Desempeño Fiscal realiza desde el año 2000 la medición del comportamiento fiscal de los municipios con base en un conjunto de variables como el ahorro corriente, la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, el respaldo al servicio de la deuda, la dependencia de las transferencias, la generación de recursos propios y la

magnitud de la inversión (DNP, 2022).

Teniendo en cuenta el análisis realizado se encuentra que si bien en los municipios estudiados las condiciones asociadas a la capacidad institucional son históricas en cuanto a sus tendencias de desempeño, en las recientes administraciones han sido mucho más limitadas las posibilidades de fortalecimiento de la gestión y de avance en temas de modernización de la administración y de gobernabilidad democrática, teniendo en cuenta avances en el contexto nacional y global respecto de temas como la innovación, el uso de nuevas tecnologías y la generación de redes de trabajo interinstitucional.

En consecuencia, de esto se hace necesario en los municipios del Sumapaz la promoción de estrategias de fortalecimiento institucional que conduzcan a mejoras en la producción de servicios y en la relación con la ciudadanía, siendo relevante fortalecer mecanismos de atención al ciudadano y de acceso a la información, así como la participación y la colaboración entre diferentes actores para mejorar la gobernanza local.

En síntesis, la limitación de capacidades en las administraciones municipales de la provincia del Sumapaz refleja el conjunto de retos de las autoridades locales en cuanto a la promoción del desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

En ese sentido algunas de las iniciativas pendientes por desarrollar se relacionan con la capacitación de los funcionarios, el fortalecimiento de sistemas de gestión e información, así como la búsqueda de financiamiento para la implementación de proyectos de inversión.

Conclusiones

Algunas de las conclusiones sobre el desempeño y la capacidad institucional en los municipios de la provincia del Sumapaz conllevan a un panorama de fragilidad en la gestión de nueve de las diez administraciones locales.

En primer lugar, es evidente que la mayoría de los municipios de la provincia no han logrado establecer instituciones sólidas y efectivas que promuevan un entorno favorable para el desarrollo local y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Este conjunto de entidades territoriales que conforman la provincia de Sumapaz requiere de un profundo proceso de fortalecimiento institucional en temas como el manejo de sistemas de información, ordenamiento territorial, gestión financiera, formulación de proyectos y promoción de la participación.

La debilidad estructural en dichos temas ha limitado el avance en la calidad de la gestión, en la relación con los ciudadanos y en los niveles de gobernabilidad. Adicionalmente el déficit de colaboración y de trabajo coordinado entre distintos actores del municipio, como los

funcionarios locales, organizaciones ciudadanas y el sector privado, han generado barreras para el avance institucional.

En ese sentido la coordinación de recursos, el fortalecimiento de la asociatividad regional y el involucramiento de los ciudadanos son factores que pueden contribuir a la implementación de políticas más efectivas y al intercambio de mejores prácticas entre los municipios.

En síntesis, se evidencia una profunda necesidad de implementación de políticas de fortalecimiento institucional que permitan garantizar un nivel de desarrollo sostenible con base en los desarrollos e innovaciones institucionales en la región.

Bibliografía

Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al Neo institucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica, México.

Bejarano Moreno, J. (2016). *Evaluación de capacidades institucionales para la implementación de política pública: casuística en Bogotá*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Boyer, R. (2003), *Les institutions dans la théorie de la régulation*. Dans *Cahiers d'économie Politique*. N° 44. pages 79 à 101. Paris.

Cejudo Ramírez, G. M., Dussauge-Laguna, M. I., & Michel, C. L. (Eds.). (2016). *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas (Primera edición)*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Completa, E. (2016). *Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional*. En: *Análisis Político*. Bogotá.

Corvalán J.G (2018) *Estados eficientes. La productividad del sector público bajo la lupa*. Universidad de Buenos Aires.

Cunill Grau, N (2009). *Contraloría y derechos sociales. El desafío de la integralidad*. En revista *Gestión y política pública*, Vol 18. N° 1. Santiago de Chile.

Darmohraj, Adrián (2007). *Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico* Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, núm. 39, pp. 51-84. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas.

Departamento Nacional de Planeación (2016). *Guía de Medición del Desempeño Municipal*. Bogotá.

Federación Colombiana de Municipios (2018) *Capacidades de los municipios colombianos*. Bogotá

- Gutiérrez Sanín, F (2010). Instituciones y territorio La descentralización en Colombia. En 25 años de la Descentralización en Colombia. Fundación Konrad Adenauer En Colombia. Bogotá.
- Gómez Botero, J., & Bolaños Tovar, R. M. (2019). Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el periodo 2014 - 2018. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/169
- Isaza, C. “El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción” en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD”. Revista del CLAD Reforma y Democracia (77), 2020, pp. 127-156. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357566674005>
- Maldonado Copello, A. (2011). FESCOL. Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Bogotá.
- North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 42, pp. 5-30 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.
- O'Donnell, Guillermo (1973). Modernización y autoritarismo burocrático: estudios en política sudamericana. Instituto de Estudios Internacionales / Universidad de California.
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. INAP, CLAD, CEDES.
- Rosas, A. (2008) Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. (pp 119-134). México. Departamento de política y cultura.
- Rosas, A. (2019) Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. Universidad Autónoma Metropolitana. Xochimilco, Ciudad de México.
- Ramió, C. (2019). Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público. La Catarata. Madrid.
- Revelo, J. García Villegas, M. (2018). El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional. Colección De Justicia. Bogotá.
- Sanabria, P. (2019). Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos. En: Grin, Eduardo y Carrera-Hernández, Ady y Abrucio, Fernando. (2019) Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos. Actualidad, Brechas y Perspectivas. Editora FGV, Sao Paulo: Fundacao Getulio Vargas.
- Stoker, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. University of Camberra.
- Skocpol, T. (2007) El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Argentina. Proyecto de modernización del estado. Buenos Aires.

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Tamayo, C, Delgado, J., & Penagos, J. (2007). Hacer real lo virtual. CINEP, Colciencias, Universidad Javeriana. Bogotá.

Weber, Max. (1979). El Político y el Científico. Madrid, Alianza Editorial.

Recepción: 14/11/2023
Evaluado: 20/02/2024
Versión Final: 21/03/2024

