

# El fortalecimiento de las capacidades institucionales como requisito para la modernización del estado local: el caso de Colombia (2020-2023)

Manuel Bayona Sarmiento  
Profesor investigador  
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) - Colombia<sup>1</sup>

## Resumen

La Escuela Superior de Administración Pública – ESAP - desarrolló en los municipios vinculados al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y no PDET en Colombia, correspondientes a las categorías 5° y 6°, el Programa Integral de Fortalecimiento y Asistencia Técnica Territorial – PIFAT (2020 – 2022) y el Programa de Asistencia Técnica (2023). Ambos han constituido un aporte de capital importancia para hacer de las administraciones municipales, entidades eficientes con estrategias ajustadas a sus necesidades específicas y, en la mayoría de los casos, con soluciones innovadoras surgidas del trabajo mancomunado entre docentes, especialistas, estudiantes, funcionarios y miembros de las organizaciones locales.

La presente investigación tiene como propósito establecer de qué manera la prestación de servicios de Asistencia Técnica liderados por la ESAP, han contribuido al fortalecimiento de las capacidades de las entidades municipales de categoría sexta en el departamento de Santander, durante el periodo 2020-2023.

Una metodología cualitativa que combina la revisión documental, la metodología SADCI y las entrevistas de profundidad permitió recolectar la información necesaria y realizar un análisis desde dos categorías: **la legitimidad** que hace referencia a la aceptación por parte de diferentes actores sociales de las decisiones de los gobernantes y **la Gobernanza** que se refiere a todos los procesos, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. Para medir estas dos categorías se emplean cuatro variables: Compromiso, efectividad, liderazgo y participación ciudadana.

La intervención de la ESAP ha sido de muy buen recibo por parte de los municipios de 6° categoría de Santander, beneficiados con ellos. Pese a las dificultades que tuvieron que enfrentar los equipos de profesionales y monitores que llevaron a cabo las acciones, hay que destacar que la gran mayoría de los funcionarios involucrados reconocieron haber adquirido conocimientos vitales para su desempeño y haber fortalecido sus capacidades personales y profesionales con un efecto positivo sobre las capacidades institucionales. Quienes lideraron desde los municipios los procesos de asistencia técnica han manifestado su interés en que ésta tenga continuidad en el 2024 de manera que las acciones que por cuenta del cambio de gobierno quedaron inconclusas, puedan reanudarse hasta cumplir los objetivos previstos.

## Introducción

*¿De qué forma la prestación de servicios de asistencia técnica en administración pública liderados por la ESAP, han contribuido al fortalecimiento de las capacidades de las*

---

<sup>1</sup> El presente artículo hace parte de la investigación “Análisis de capacidades institucionales en entidades objeto de asistencia técnica territorial por parte de la Dirección de Fortalecimiento y apoyo a la gestión estatal” de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP (Colombia), financiado con recursos de la convocatoria de investigación 2023-2024.

*entidades municipales de categoría sexta en el departamento de Santander, durante el periodo 2020-2023?*

Es el interrogante que sirve como punto de partida a esta investigación. La Escuela Superior de Administración Pública – ESAP- desarrolló en los municipios PDET y no PDET de 5° y 6° categorías el Programa Integral de Fortalecimiento y Asistencia Técnica Territorial – PIFAT (2020 – 2022) y el Programa de Asistencia Técnica (denominado inicialmente Sinfonía - 2023). Ambos han constituido un aporte de capital importancia para hacer de las administraciones municipales, entidades eficientes con estrategias ajustadas a sus necesidades específicas y, en la mayoría de los casos, con soluciones innovadoras surgidas del trabajo mancomunado entre especialistas técnicos, docentes, estudiantes, funcionarios y miembros de las organizaciones locales.

El objetivo general de este trabajo consiste en establecer 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 (Colombia), durante el periodo 2020-2023.

Para lograrlo se busca, como primer objetivo específico, identificar las características de la prestación de los servicios de asistencia técnica en administración pública a partir de la construcción de un estado del arte que involucra estudios realizados internacionalmente con énfasis en Latinoamérica y Colombia y un marco teórico conceptual que reúne las definiciones de los conceptos más representativos incluidos en la investigación.

Como segundo objetivo específico de esta investigación, se pretende determinar las relaciones existentes entre los procesos de asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades de los municipios de sexta categoría en Santander durante el periodo 2020-2023 y para ello se presenta el marco contextual en el cual se llevó a cabo el trabajo y junto con él, los hallazgos más importantes del análisis de los procesos de Asistencia Técnica en las líneas de Políticas Públicas y Finanzas Públicas.

Finalmente, en cumplimiento del tercer objetivo específico se distinguen mejores prácticas y lecciones aprendidas en fortalecimiento de capacidades institucionales logradas a partir de la prestación de servicios de asistencia técnica y consultoría liderados por la ESAP en municipios de sexta categoría en Santander para el periodo 2020-2023 y se registran con las conclusiones y recomendaciones de esta investigación.

La investigación que sustenta este análisis utiliza la revisión documental, la metodología cualitativa, la metodología del Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional (SADCI) y las entrevistas de profundidad a personas directamente vinculadas con los programas de asistencia técnica de la ESAP en el territorio. Parte de la revisión detallada de numerosos artículos escritos sobre el tema por autores expertos en capacidades institucionales y su relación con el fortalecimiento de las organizaciones en el mundo, Latinoamérica y Colombia y trabajos finales de grado de Administradores Públicos formados en la ESAP para la elaboración del estado del arte, el marco conceptual y la descripción del contexto. Luego, en lo relativo a la implementación del Programa PIFAT entre 2020 y 2022 y el Programa de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en el 2023 que se desarrollaron en todo el país, se recolectó la información a partir de entrevistas en profundidad entre estudiantes monitores, profesionales expertos y de reciente graduación que hicieron parte de los equipos de trabajo de la ESAP en el territorio, así como funcionarios municipales y territoriales que estuvieron vinculados con los procesos en las líneas temáticas de asistencia en políticas públicas y finanzas públicas que se analizaron. Para ello se empleó la metodología del Sistema de Análisis de la Capacidad Institucional – SADCI.

El SADCI es una metodología que se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello. En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro y su aplicación está concebida particularmente para programas y proyectos. La situación típica es el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto. (Oszlak, 2021)

Con base en esta metodología se elaboró una herramienta con la cual se hicieron las entrevistas a partir de dos categorías: **Legitimidad** que hace referencia a la aceptación por parte de diferentes actores sociales de las decisiones de los gobernantes. La legitimidad de un acto administrativo, una decisión judicial o una política pública, por ejemplo, depende de cuánto es aceptado y reconocido por las personas como correcto, justo y acorde a la ley común, sin necesidad de emplear para ello la coacción o la fuerza; y **Gobernanza** que se refiere a todos los procesos, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad.

Para medir estas dos categorías se emplearon cuatro variables: *compromiso* que es la capacidad de vincularse a los procesos de fortalecimiento de capacidades, participar en la construcción de las soluciones y garantía de implementarlas con sus equipos de trabajo; *efectividad* que se refiere a que las soluciones diseñadas correspondan a las problemáticas detectadas y que su ejecución en realidad contribuya a su solución; *liderazgo* que se define como la capacidad del funcionario involucrado de impulsar la construcción colectiva de las soluciones, motivar su implementación, estar atento a su seguimiento y evaluación y *participación ciudadana* que es el proceso mediante el cual el diseño y la implementación de las soluciones involucran a los líderes sociales y a la comunidad en general para ganar la legitimidad de las soluciones y alcanzar de mejor manera los resultados propuestos.

La intervención de la ESAP ha sido de muy buen recibo por parte de los municipios de 6° categoría de Santander, beneficiados con ellos. Pese a las dificultades que tuvieron que enfrentar los equipos de profesionales y monitores que llevaron a cabo las acciones, hay que destacar que la gran mayoría de los funcionarios involucrados reconocieron haber adquirido conocimientos vitales para su desempeño y haber fortalecido sus capacidades personales y profesionales con un efecto positivo sobre las capacidades institucionales. Quienes lideraron desde los municipios los procesos de asistencia técnica han manifestado su interés en que ésta tenga continuidad en el 2024 de manera que las acciones que por cuenta del cambio de gobierno quedaron inconclusas puedan reanudarse hasta cumplir los objetivos previstos.

## **1. El contexto: Asistencia Técnica de la ESAP a municipios de 5ª y 6ª categorías en Colombia (2020-2023)**

### **1.1 El Programa Integral de Fortalecimiento y Asistencia Técnica Territorial (PIFAT)**

El Programa Integral de Fortalecimiento Académico Territorial (PIFAT) de la ESAP en Colombia, operó entre 2020 y 2022 como una estrategia ambiciosa en la cual se conjugaron la academia a través de profesionales especializados, profesionales recién graduados y estudiantes de todas las sedes de la Escuela en el país con las administraciones de más de 400 municipios, muchos de los cuales corresponden a las denominadas zonas PDET, es decir,

aquellos priorizados tras el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC por constituir las zonas de mayor afectación del conflicto armado y mantener condiciones de extrema pobreza y exclusión social, con el propósito de dejar capacidad instalada, respaldar y robustecer la gestión de los gobiernos locales en temas tales como ordenamiento territorial, catastro multipropósito, gestión del riesgo, estructuración de proyectos, fianzas públicas, formulación de políticas públicas y gestión cultural, entre otros, procurando siempre que la caracterización exhaustiva y participativa de los municipios permitiera hacer intervenciones ajustadas a sus necesidades y prioridades específicas.

El enfoque del PIFAT trasciende la esfera local, promoviendo una colaboración interinstitucional activa con diversas entidades del Estado. Entre estas colaboraciones se destacan las relaciones con la Agencia de Renovación del Territorio, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y de Desastres, entre otras. Esta sinergia interinstitucional permite potenciar la efectividad y alcance de las intervenciones del PIFAT, maximizando así su impacto en los territorios (Ariza Verjel, 2023).

**Figura 1. Ejecución del PIFAT**



*Nota.* Tomado de Administración Pública, E. S. (2022). Ejecución del PIFAT.

El PIFAT, en su propósito de potenciar las capacidades institucionales de los municipios, centró sus esfuerzos en tres pilares fundamentales: El Fortalecimiento de la Gestión Pública desarrollado mediante programas de formación y capacitación dirigidos a funcionarios públicos y referidos a temas como la planificación estratégica, la gestión financiera, la contratación pública, la transparencia y la rendición de cuentas que fortalecen sus capacidades y competencias, lo que se traduce en mayor calidad y eficacia de las labores a su cargo; al fortalecimiento de la gestión territorial que se llevó a cabo mediante la prestación de asistencia técnica especializada a la formulación y ejecución de planes de desarrollo territorial, alineados a las estrategias locales y regionales con las necesidades y potencialidades específicas de cada área geográfica, dando lugar a un mayor y más equitativo crecimiento y al fortalecimiento de la investigación y la innovación a través del impulso de proyectos encaminados a fomentar la generación de conocimiento y la creación de soluciones

locales y regionales innovadoras, que contribuyen a dotar a las instituciones públicas con herramientas novedosas y enfoques audaces que redundan en un desarrollo institucional más sólido y ajustado a las necesidades.

### 1.1.1 Líneas Estratégicas del PIFAT

La figura No. 2 hace referencia a las líneas temáticas que aborda el Programa Integral de Fortalecimiento Académico Territorial (PIFAT):

**Figura 2** Líneas estratégicas del PIFAT



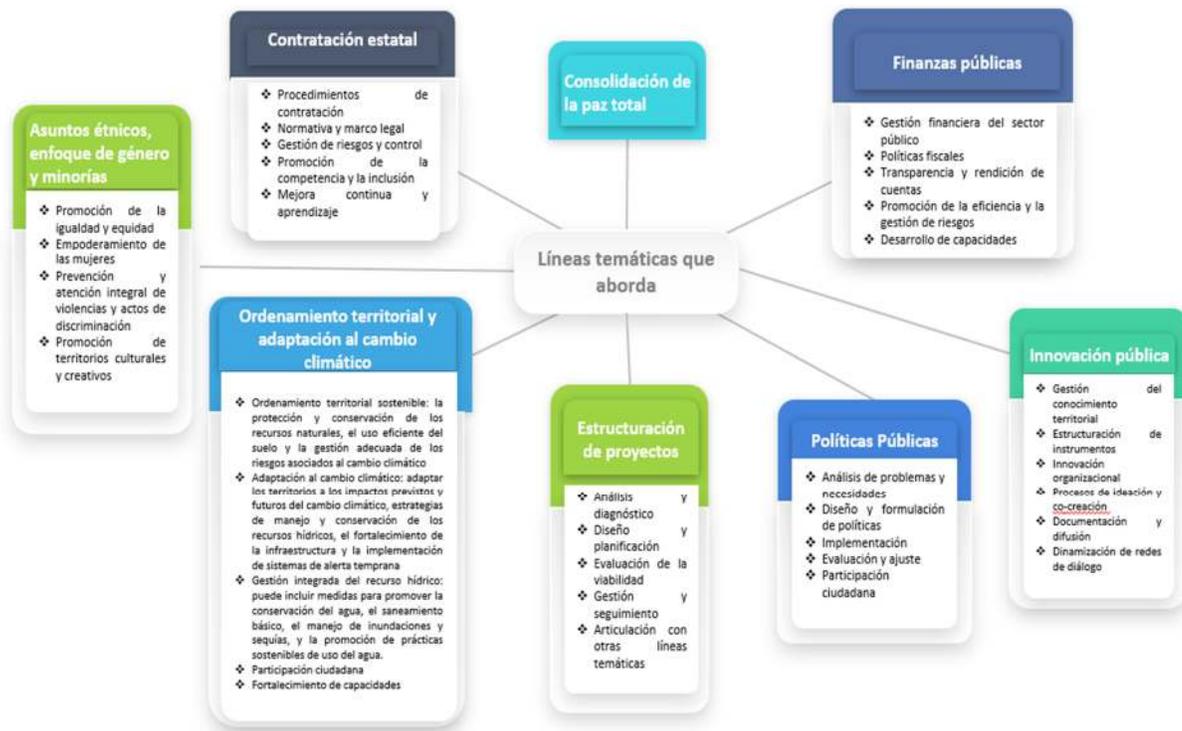
*Nota.* Tomado de Administración Pública, E. S. (2022). Líneas estratégicas del PIFAT.

### 1.2 El Programa de Asistencia Técnica (inicialmente llamado SINFONÍA)

Posteriormente, desde el año 2023 la ESAP desarrolló en los municipios PDET y no PDET de 5° y 6° categoría del país el *Programa de Asistencia Técnica* que inicialmente se denominó Sinfonía, cuyo propósito fundamental es diseñar una propuesta de intervención integral que responda a las necesidades específicas de cada territorio y que promueva la participación de los diferentes actores locales.

El plan de trabajo para la implementación de la Asistencia Técnica, contempla diferentes etapas y actividades, tales como diagnósticos participativos, talleres de capacitación, acompañamiento técnico, seguimiento y evaluación de los resultados, estableciendo líneas temáticas a abordar, como el ordenamiento territorial, la adaptación al cambio climático, la gestión pública y la participación ciudadana, entre otras. La implementación de la asistencia técnica requiere de recursos humanos, financieros y tecnológicos, por lo que es fundamental contar con un equipo de trabajo capacitado y especializado en cada una de las áreas temáticas, así como disponer de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las actividades previstas; así mismo, requiere de la utilización de tecnologías de la información y la comunicación para apoyar los procesos de capacitación y seguimiento. (Sánchez Vero, 2023).

La figura No. 3 da cuenta de las líneas temáticas que aborda el programa de Asistencia Técnica y los distintos aspectos de cada una de ellas:



Líneas temáticas del programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Fuente: diseño de los autores de este artículo.

## 2. Marco conceptual

El propósito fundamental de los programas de asistencia técnica desarrollados por la ESAP en los últimos años ha sido el de fortalecer las capacidades institucionales por cuanto se considera que en la medida en que las personas a cuyo cargo están los distintos aspectos de la administración pública, dimensionan su responsabilidad y cualifican su quehacer, incidirán más eficazmente en el desarrollo y crecimiento locales.

Articular y armonizar los distintos ámbitos de la administración pública requiere del esfuerzo mancomunado de los funcionarios responsables de su ejercicio y la participación de representantes de la sociedad, de manera que se pueda partir del diagnóstico de las necesidades particulares de cada municipio para diseñar estrategias innovadoras y apropiadas que garanticen su desarrollo, a la vez que concitan el compromiso de todos para abordar eficientemente la planificación, gestión administrativa y financiera, optimización de recursos, evaluación de resultados y corrección oportuna de inconsistencias y errores, entre otros aspectos inherentes a la transformación y modernización de las instituciones gubernamentales locales y regionales.

Con el fin de establecer una base teórica y conceptual sólida para comprender y evaluar los distintos aspectos de la Administración pública se hace necesario realizar varias precisiones conceptuales.

### **2.1. Capacidades institucionales**

La habilidad de las organizaciones e instituciones estatales para optimizar sus recursos físicos, técnicos y financieros con base en unos objetivos claramente definidos y delimitados es lo que se conoce como capacidades institucionales y éstas juegan un papel crucial en el diseño organizacional y estructural y en la formulación de las estrategias operacionales de programas y proyectos especialmente en el ámbito gubernamental.

Una organización o institución, ya sea gubernamental o no gubernamental, tiene capacidades institucionales, recursos, estructuras y procesos internos que le permiten realizar sus funciones de manera efectiva y eficiente. Las capacidades institucionales implican la presencia de miembros del personal o funcionarios capaces y entusiastas que puedan ejecutar las actividades y tareas críticas asignadas por la institución. Las capacidades institucionales también incluyen la presencia de estructuras regulatorias efectivas y transparentes, así como de sistemas de gobernanza que regulan y guían el funcionamiento de las instituciones.

Las capacidades institucionales incluyen la capacidad de adaptarse y afrontar los cambios y desafíos del entorno. La innovación, la experiencia y la adaptación a las cambiantes demandas y expectativas del entorno político, económico, social, tecnológico, etc., en el que opera la institución, son esenciales. (Rincón Badillo, 2023)

Rodríguez Cairo (2011) resalta la estrecha relación entre el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la estabilidad política y el desarrollo económico. Argumenta que mejorar el marco institucional es esencial para promover la inversión, proteger los derechos de propiedad y avanzar hacia un desarrollo económico sostenible. En esencia, argumenta que mejorar el marco institucional es crucial para fomentar la inversión, proteger los derechos de propiedad y avanzar hacia un desarrollo económico sostenible.

La importancia de fortalecer las capacidades institucionales para lograr el óptimo cumplimiento de los objetivos establecidos se fundamenta en los principios de transparencia, participación y colaboración. El progreso tecnológico y la voluntad política de algunos líderes han contribuido a la adopción del Gobierno Abierto en los tiempos actuales, particularmente cuando los problemas públicos se vuelven más complejos y el Estado es más débil. (Mendoza, 2012).

Según Rodríguez (2020), el apoyo técnico en la administración pública es un factor importante para fortalecer las capacidades institucionales y mejorar la gestión gubernamental. Al utilizar enfoques multidisciplinarios y adaptar buenas prácticas, se mejora la prestación de servicios públicos mediante la promoción de la eficiencia, la transparencia y la eficacia, lo que a su vez contribuye al desarrollo comunitario y al fortalecimiento del estado de derecho.

Los municipios de quinta y sexta categoría en Colombia tienen capacidades institucionales específicas que los convierten en un desafío; en estas áreas rurales y de bajo desarrollo, es un desafío garantizar una gestión eficiente de los recursos públicos y servicios

de calidad para los residentes. Estos municipios en su mayoría, carecen de un recurso humano suficientemente capacitado y competencias adecuadas para tomar decisiones informadas, crear políticas efectivas y garantizar una implementación eficiente de las mismas, además de tener limitaciones financieras y tecnológicas importantes que limitan su capacidad de planificar, implementar y evaluar políticas y programas de manera adecuada, así como administrar los recursos de manera que se beneficie a la comunidad.

## **2.2. El fortalecimiento de las capacidades institucionales**

Los reclamos por una mayor autonomía y acompañamiento para hacer del estado local una realidad, están en la base del proceso social y político que dio origen en Colombia a la nueva Constitución de 1991. Las evidentes desigualdades entre las grandes ciudades y el resto de ese país rural y desconectado dieron lugar a la impostergable necesidad de identificar, caracterizar y fortalecer las capacidades institucionales presentes en esos municipios, como factor de capital importancia para impulsar el crecimiento y desarrollo del territorio y sus habitantes.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales es un propósito que busca mejorar las habilidades, el conocimiento y los recursos de las organizaciones y en particular de las instituciones gubernamentales locales y regionales, para lograr sus objetivos de manera eficaz y eficiente, lo que implica identificar las áreas que requieren mejoras y diseñar planes de acción estratégicos que, con el apoyo de soporte experto cualificado, contribuyan a la superación de desafíos específicos y a lograr un desempeño óptimo.

El buen funcionamiento de las organizaciones, tanto públicas como privadas, depende de sus capacidades institucionales. Se considera capacidad de una institución a la eficacia en el logro de su misión, objetivos y funciones. Para identificar brechas en la capacidad institucional, es esencial realizar una evaluación exhaustiva de la organización, tarea que implica examinar las operaciones de los diferentes departamentos, la competencia y experiencia de su personal, lo mismo que las políticas y procedimientos y controles internos, el diagnóstico nos permitirá identificar áreas que requieren mayor atención y establecer acciones específicas, (Agudelo, 2022).

El mejoramiento de las capacidades institucionales garantiza la eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión pública, pero requiere priorizar la inversión en capacitación y formación de los funcionarios incluyendo, de acuerdo con las necesidades identificadas en el diagnóstico inicial, programas de gestión pública, capacitación en desarrollo de políticas y normas, así como capacitación en habilidades técnicas, tecnología y liderazgo.

Para tal efecto, las instituciones estatales deben priorizar la inversión en capacitación mediante talleres externos, cursos, seminarios o estrategias digitales, además de desarrollar alianzas estratégicas, promover la cooperación interinstitucional, compartir experiencias y conocimientos y al mismo tiempo buscar sinergias y coordinación para resolver problemas comunes.

Muchos autores confirman que las instituciones han encontrado una vía para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades al priorizan el desarrollo de su personal para mejorar su competencia en la realización de tareas y la gestión de problemas, en razón a que la

formación fomenta una cultura de aprendizaje dentro de la organización, motivando a los empleados a aprender y mejorar (Almansi, 2020).

### **2.3. Buen gobierno y estado abierto**

Cuando se hace referencia a la expresión ‘buen gobierno’ se alude necesariamente al resultado que se espera de la creación o fortalecimiento de las capacidades institucionales en tres ámbitos específicos: en primer lugar, el relacionado con la formación y capacitación del personal adscrito a las instituciones gubernamentales del municipio, cuya cualificación debe redundar en mayor eficacia y eficiencia del servicio, en beneficio de la población. El segundo, relacionado con el fortalecimiento de los sistemas de gestión a partir de códigos claros con estructuras concisas y cíclicas que posibiliten una ejecución organizada de las acciones y el tercero, con una perspectiva integradora, se enfoca a fomentar la sinergia interinstitucional entre los municipios y las entidades públicas del nivel nacional y regional, asegurando una articulación y coordinación efectivas entre los diferentes niveles de gobierno.

Para el caso de Colombia, el documento 4070 de 2021 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) acuña el concepto de ‘Estado Abierto’ como la imprescindible forma de relacionamiento entre todos los actores de la institucionalidad pública y la sociedad; que articula las expectativas ciudadanas y las responsabilidades públicas, aprovechando los beneficios de las tecnologías informáticas para propiciar un clima de confianza en el cual, el acceso a la información pública fortalece el modelo de democracia participativa y la lucha contra la corrupción, integrando los elementos de transparencia, integridad, legalidad, participación ciudadana e innovación (DNP, 2021).

Así pues, un aspecto fundamental de la capacitación de los funcionarios de las instituciones gubernamentales municipales, extensible a representantes de la sociedad civil, es la capacidad institucional asociada a la gestión de la información pública en el marco de la ética y la transparencia de un Estado Abierto.

### **2.4. Asistencia Técnica, Asesoría y consultoría**

Hacer referencia a los conceptos de Asesoría, Consultoría y Asistencia Técnica conduce necesariamente a pensar en tres aspectos cruciales de la creación y/o fortalecimiento de las capacidades institucionales de cualquier empresa u organización por cuanto la intervención de un agente externo en una organización o institución específica contribuye a que, de manera articulada y armónica todos los ámbitos que la componen, funcionen permitiendo que éstas no solo cumplan con su misión, sino que también alcancen sus metas y se adapten eficazmente a entornos competitivos y globalizados.

Si bien la definición de Asesoría conduce a pensar en una acción permanente de un agente interno o externo que propone y recomienda soluciones a las necesidades específicas de una organización, es necesario reconocer también que la Consultoría es un servicio de asesoría especializada e independiente al que recurren las empresas e instituciones de todos los sectores con el fin de encontrar nuevas oportunidades o soluciones a sus problemas o necesidades. La Consultoría es pues una asesoría especializada que se sustenta en la

innovación, la experiencia, el conocimiento, las habilidades de los profesionales, los métodos y las herramientas.

La interacción entre consultores y organizaciones conlleva a una transferencia de conocimientos significativos. Este intercambio permite que las organizaciones adquieran habilidades y desarrollen capacidades internas, lo que les proporciona la autonomía para afrontar desafíos futuros de manera independiente. Un análisis exhaustivo sobre la consultoría y su influencia en la mejora de las habilidades institucionales puede proporcionar pruebas tangibles de los beneficios derivados de esta práctica. Esta evidencia es fundamental para la toma de decisiones informadas y para justificar la inversión en servicios de consultoría. (Chaves, 2020).

La consultoría desempeña un rol decisivo al proporcionar una visión objetiva, experiencia especializada y enfoques innovadores para gestionar procesos. Los consultores inician el proceso con una evaluación integral de la organización, identificando áreas de mejora y colaborando estrechamente con la institución para desarrollar estrategias específicas. Estas estrategias abarcan desde la identificación de las mejores prácticas hasta la implementación de procesos más eficientes y la adopción de tecnologías apropiadas. (Gómez Afanador, 2023)

Aunque es cierto que para realizar una consultoría no existe una sola metodología apropiada, es necesario advertir que quien se seleccione debe armonizar con la cultura organizacional de tal manera que las estrategias escogidas no se chocan con sus normas y valores. El enfoque será adecuado cuando los criterios establecidos estén en consonancia con los objetivos estratégicos definidos por la organización, contribuyan al desarrollo de una eficiente estructura organizacional y consigan que el talento humano se forme y cualifique para afrontar el desafío de la toma de decisiones, la resolución de problemas y el proceso competitivo, todo ello enmarcado en el entorno cultural y las necesidades específicas particulares de la organización.

La consultoría desempeña un papel crucial al ofrecer conocimientos especializados y soluciones a medida. Esta asesoría, al brindar orientación especializada y métodos efectivos para superar obstáculos y alcanzar objetivos institucionales, permite optimizar al máximo estos recursos limitados (Moran, 2023).

Ahora bien, a diferencia de la consultoría, que exige especialización y trabajo comprometido con la institución cliente, la Asistencia Técnica es un nivel de la provisión de conocimientos, habilidades y recursos técnicos para mejorar la eficacia y eficiencia al prestar servicios de una organización, más adecuado para instituciones con grandes dificultades, pero con baja provisión de personal, tiempo y recursos. Dentro de la asistencia técnica, se incluyen una variedad de áreas de especialización, tales como la gestión del recurso humano, la planificación estratégica, la optimización de los procesos y la implementación de tecnologías de la información, entre otras.

La asistencia técnica se enfoca en la construcción de respuestas integrales a los desafíos y problemáticas que enfrentan las organizaciones, generando conocimientos y habilidades en procesos de innovación, lo que implica buscar soluciones creativas y adaptadas a las características de cada una de ellas en particular, fomentando la colaboración, la participación y el uso de nuevas herramientas y tecnologías. Aquí, no solo la vinculación de los

representantes de la institución es crucial, sino que los conocimientos y técnicas son específicos para las problemáticas, lo mismo que el propósito de dejar capacidad instalada.

### **2.5. El fortalecimiento de capacidades institucionales a través de la asistencia técnica**

La asistencia técnica en la administración pública es un factor importante para fortalecer las capacidades institucionales y mejorar la gestión gubernamental. Al utilizar enfoques multidisciplinarios y adaptar buenas prácticas, se mejora la prestación de servicios públicos mediante la promoción de la eficiencia, la transparencia y la eficacia, lo que a su vez contribuye al desarrollo comunitario, el uso de nuevas herramientas y tecnologías y al fortalecimiento del estado de derecho.

La implementación de la asistencia técnica requiere de recursos humanos, financieros y tecnológicos, por lo que es fundamental contar con un equipo de trabajo capacitado y especializado en cada una de las áreas temáticas, así como disponer de los tiempos y los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las actividades previstas en el plan de trabajo, así mismo, se requiere de la utilización de tecnologías de la información y la comunicación para apoyar los procesos de capacitación y seguimiento.

Por tanto, fortalecer las capacidades institucionales implica fortalecer las organizaciones y entidades gubernamentales en términos de su capacidad para formular y ejecutar políticas públicas efectivas, brindar servicios de calidad y gestionar recursos de manera eficiente, la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas del gobierno son esenciales para generar confianza pública y legitimidad en las instituciones gubernamentales. (De Mattos, 2010).

### **2.6. Gobernanza y gobernabilidad en los municipios de menor desarrollo institucional**

Dos conceptos, estrechamente ligados con el ejercicio de lo público y los resultados que se aspira conseguir en un proceso de desarrollo y mejoramiento de las instituciones fe gobierno municipales son la gobernanza y la gobernabilidad. El concepto de gobernabilidad es el marco normativo desde el que se sientan los límites e incentivos que permiten organizar comportamientos individuales y colectivos y desarrollar el gobierno, mientras que la gobernanza se refiere a todos los procesos, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen a la sociedad y que lo lidera el gobierno, pero involucra a los demás actores.

La gobernanza en América Latina reconoce el hecho de que el Estado ya no es el único responsable de entregar y gestionar bienes y servicios esenciales para la sociedad, en cambio, se muestra de acuerdo con la necesidad de cooperación y coordinación con otros actores estatales y no estatales, como agencias, organizaciones de la sociedad civil o el sector privado, esta asociación se esfuerza por generar soluciones compartidas para problemas sociales y promover el bien público (Serrano, 2011).

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son centrales para el análisis y gestión de los territorios en América Latina; los dos se refieren a la utilización del poder y la toma de decisiones en diferentes niveles de gobierno, así como a la capacidad de los actores políticos y sociales para interactuar de manera efectiva y colaborativa. La gobernanza es el concepto de

estabilidad política y capacidad de las instituciones para ejercer sus funciones. Los desafíos de gobernabilidad que enfrenta América Latina incluyen inestabilidad política, corrupción y falta de legitimidad institucional, estas cuestiones están impidiendo el progreso en los territorios y generando desconfianza entre la población (Mazurek, 2009).

Estos dos elementos, son los que ahondan las diferencias entre las grandes ciudades y los pequeños municipios de 5° y 6° categoría porque estos últimos no cuentan con los mecanismos y recursos suficientes para lograr la participación consciente, informada y por ende, eficiente de la comunidad, lo que conduce a la formulación de políticas públicas que no logran satisfacer las necesidades genuinas de los ciudadanos, un incremento de las reclamaciones y la desconfianza ciudadana, lo que conduce al debilitamiento de la gobernanza local, pero sobre todo a la disminución de la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales.

Es por ello que el propósito de mejorar la gobernanza y la gobernabilidad a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales requiere de la implementación de programas de capacitación a los funcionarios públicos que mejoren la capacidad de gestión y planificación, fortalezcan los mecanismos de participación ciudadana, regularicen las finanzas públicas evitando la corrupción y fomentando en cambio la transparencia y la rendición de cuentas, promuevan la colaboración interinstitucional y la cooperación con funcionarios de mayor nivel en lo regional y nacional, propiciando la formulación e implementación de políticas públicas locales más eficaces y sostenibles en el tiempo.

Cabe señalar, sin embargo que los municipios de 5° y 6° categoría en Colombia enfrentan una limitante significativa con alto impacto para la gobernanza y la gobernabilidad porque suelen tener una capacidad restringida para recaudar impuestos, obtener recursos económicos y técnicos suficientes, además de no contar con personal calificado y carecer de infraestructura tecnológica, que restringe su capacidad para implementar proyectos y formular políticas públicas que satisfagan las necesidades de las comunidades locales y promuevan el desarrollo integral de las mismas. La capacidad de gobernanza de estos municipios se ve afectada por la erosión de la confianza de los ciudadanos en sus autoridades, aunado a la estela de conflicto armado y corrupción que ha permanecido en el país por décadas.

Se parte de la hipótesis que estos desafíos pueden superarse al propiciar una mayor capacitación y fortalecimiento institucional en los ámbitos administrativos, financieros y tecnológicos si se desarrollan programas planificados de largo aliento y si se proporcionan los recursos necesarios. La asistencia técnica debe incluir también el apoyo en la implementación de mecanismos más expeditos para garantizar y visibilizar la transparencia en la gestión pública, que devuelva la confianza ciudadana en el estado local. (Ramón García, 2023)

## **2.7. La asistencia técnica y su importancia para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza municipales**

La debilidad en las capacidades institucionales representa un obstáculo significativo que restringe la habilidad de los municipios de 5° y 6° categoría para capitalizar su potencial y aportar al progreso nacional. Esta limitación dificulta la gestión efectiva de recursos y la toma

de decisiones *estratégicas* para *atender* las necesidades locales. Además, afecta la gobernabilidad al debilitar la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas; mejorar las capacidades implica entonces fortalecer las estructuras institucionales, ofrecer asistencia técnica, promover la formación de liderazgos locales y fomentar alianzas entre entidades gubernamentales y la sociedad civil.

Los déficits técnicos y administrativos en la gestión municipal son una limitante. La mayoría de los empleados de los municipios que pertenecen a las categorías quinta y sexta no están bien capacitados en áreas esenciales como planificación urbana, la gestión presupuestaria, la contratación pública y la participación ciudadana. Adicionalmente la forma de vinculación mediada por las filiaciones políticas y no por el mérito, la contratación a través de órdenes de prestación de servicios de periodo corto, sin vinculación directa, con baja remuneración y alta rotación, dificultan la sostenibilidad de la asistencia técnica.

De allí que pese a las complejidades, las apuestas de las instituciones de asistencia técnica como la ESAP estén fincadas en el desarrollo de capacidades locales para optimizar los recursos, canalizar eficazmente las inversiones y generar un entorno propicio para el desarrollo sostenible y equitativo en estos municipios, contribuyendo así al crecimiento integral y armonioso del país (Ramón García, 2023).

### **3. Principales hallazgos: El caso del departamento de Santander en Colombia**

#### **3.1. Fortalecimiento de capacidades en Políticas Públicas**

Una herramienta fundamental para el ejercicio de la función pública y también uno de los propósitos esenciales de los programas de intervención de la ESAP en los municipios de 5° y 6° categoría son las políticas públicas, entendidas éstas como el conjunto de instrumentos mediante los cuales el Estado, una vez ha identificado una necesidad económica, política, ambiental, social o cultural, entre otras, implementa un conjunto de medidas reparadoras que, en condiciones ideales, han sido construidas con la participación de los grupos sociales afectados y que contribuirá a su solución, al menos parcial. Estas políticas pueden ser la plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a resolver buena parte de los conflictos sociales o carencias existentes.

No obstante, hay que reconocer que en no pocas ocasiones la formulación e implementación de las políticas públicas es un proceso vertical y excluyente en el cual los afectados por la necesidad son entendidos como centro de análisis y legitimación del proceso, pero no se les hace partícipes durante su formulación, ejecución o evaluación.

La **Legitimidad y gobernanza** es la categoría que se determina para esta investigación; hace referencia a la aceptación y acatamiento sociales de las decisiones de una autoridad determinada. La legitimidad de un acto administrativo, una decisión judicial o una política pública, por ejemplo, depende de cuánto es aceptado y reconocido por las personas como correcto, justo y acorde a la ley común, sin necesidad de emplear para ello la coacción o la fuerza.

Dentro de esta categoría, la primera subcategoría es el **Compromiso**, definido como la capacidad de vincularse a los procesos de fortalecimiento de capacidades, participar en la

construcción de las soluciones y garantía de implementarlas con sus equipos de trabajo. Refiere a la relación entre el capital humano y la responsabilidad de este sobre los procesos de la organización para lograr el éxito y conseguir los objetivos institucionales.

Aunque no hay expresiones explícitas sobre la diferenciación de los dos programas (PIFAT, Asistencia Técnica) en términos de compromiso, hay referencias muy positivas al PIFAT por cuanto la frecuente presencia de los asesores en los municipios y la acertada planeación y organización de la intervención generaron un clima de mayor confianza y participación de los actores beneficiarios. “En la parte de política pública el profesional experto con la profesional de primer empleo, ya tenían más conocimiento, se trabajaba en común acuerdo, estaban los monitores y unos trabajaban con el profesional especializado y otros trabajábamos con la profesional de primer empleo” afirmó una de las estudiantes que se desempeñó como monitora en ambos programas, refiriéndose al PIFAT.

Los representantes de los municipios entrevistados afirman que el trabajo que realizaron estuvo enfocado principalmente al diagnóstico o actualización de algunas políticas públicas. Tal es el caso de la infancia y adolescencia en Bolívar, Santander, que estaba próxima a vencerse y totalmente desactualizada, por cuanto había comenzado a implementarse en el 2003 y solo había tenido una pequeña reforma en el 2018. Se evidencia el compromiso del equipo de trabajo de la personería local y del profesional de asistencia técnica que definieron un plan operativo que facilitó en corto tiempo la actualización del diagnóstico de las problemáticas de la niñez y la adolescencia, los indicadores y se generó un nuevo formato para la política pública. Uno de los asesores de la ESAP afirmó “el municipio está viendo un hilo conductor; hay un marco lógico que va desde un análisis situacional, al mapa de actores, hasta la construcción de la batería de indicadores, el flujograma y una matriz de medición que les va a permitir hacer seguimiento a la política” (PROF07, 2023).

Los estudiantes de los programas de asistencia técnica percibieron de manera diferente el compromiso. Buena parte de ellos considera que haber privilegiado la virtualidad mermó las posibilidades de fortalecer a las instituciones y que su papel dentro de los programas fue subutilizado al haberlos concentrado en actividades menores de búsqueda de información documental y elaboración de actas. Para el caso del programa de 2023, se echó de menos la posibilidad de asistir directamente a los municipios “in situ” como lo había realizado anteriormente el PIFAT. Algunos de ellos incluso afirmaron que había desorganización, faltaba claridad en lo tocante a las funciones que cada uno debía desempeñar. “No había unas reglas a seguir y un cronograma a seguir, siento que si se hace de nuevo sería bueno ese cronograma o como vamos a respetarnos los liderazgos para poder hacer un buen equipo de trabajo” dijo otra de las monitoras entrevistadas (EST06, 2024).

Con relación a la gobernanza, el involucramiento de otros sectores poblacionales y en consecuencia, **el compromiso** de los mismos no se evidencia más que en los funcionarios de las distintas instituciones que participaron en la revisión y/o formulación de políticas públicas para sus municipios, atendiendo a las indicaciones de los profesionales expertos y los profesionales de primer empleo que les capacitaron en el PIFAT y o que les asesoraron posteriormente en el programa de Asistencia Técnica.

Cabe resaltar que, en la organización, tanto territorial como de las personas que desde la ESAP participaron en los procesos de los municipios, hubo modificaciones estructurales. Por ejemplo, de la distribución de los municipios por nodos y la medición de resultados por asistencias brindadas que caracterizó al PIFAT, se pasó, en el programa de Asistencia Técnica a medición por coberturas con el fin de garantizar que todos los municipios tuvieran al menos una asistencia técnica. No obstante, un factor de la nueva estructura que pudo afectar la gobernanza en la medida en que limitó la participación de otros actores, fue que los municipios no pudieron elegir las líneas de trabajo que se ajustaran a sus necesidades particulares porque el Programa las ofertó a partir de lista predeterminada que ofertó la ESAP desde Bogotá.

Otro factor que afectó la gobernanza del programa se relaciona con la estructura misma del equipo central en Bogotá. En varios casos, por ejemplo, las herramientas de diagnóstico enviadas para los profesionales de la territorial no cumplían con los lineamientos técnicos básicos, eran complejas de comprender y diligenciar e hizo falta mayor acompañamiento (PRO01, 2023)

Dentro de la dimensión de legitimidad y gobernanza de la metodología SADCI, la **Efectividad** es entendida como el grado en el que la Asistencia Técnica ha contribuido favorablemente a las soluciones de las necesidades del municipio o, por el contrario, no ha sido una estrategia de mejoramiento para las instituciones del estado, en este caso apoyadas por la ESAP. En lo tocante a las políticas públicas, se indaga acerca de si su efectividad contribuyó a darles legitimidad desde la perspectiva de los actores involucrados.

Así, por ejemplo, la comunicación fluida y permanente entre los profesionales y los enlaces asignados por las Alcaldías municipales, permitió llevar a cabo mesas de trabajo virtuales y obtener la información necesaria para construir los documentos entregables a la vez que hizo que, en algunos casos con esa información recolectada, los monitores construyeran borradores de documentos de asistencia técnica que luego fueron revisados, complementados y mejorados por los profesionales.

La coyuntura política de elección de nuevos gobernantes locales, en algunos casos, se convirtió en una limitante para el desarrollo de los planes que se elaboraron en el marco de la Asistencia Técnica y por ende para su legitimidad pero, en otros, constituyó un proyecto para ser incorporado en los programas de gobierno de los nuevos mandatarios; cabe advertir sin embargo que por ejemplo en el municipio de Bolívar, los candidatos que participaron en la socialización del documento de recomendaciones para la evaluación y reformulación de la política pública sobre mujer y equidad de género manifestaron su interés en que la ESAP continuara prestándoles asistencia técnica en esa línea durante el 2024, porque como indicó uno de los profesionales: “lo que le estamos entregando al municipio, es un documento que le da las herramientas para que hagan las mesas de participación; porque les hemos dado todo el contenido, pero sabiendo que tenemos una coyuntura de cambio de gobierno, existe dentro de la estrategia el mecanismo a través del cual se asegure medianamente que la implementación de estas acciones que se han definido, se ejecuten” (PROF07, 2023). Pero esta intención no se respaldó por un acuerdo o una resolución y por tanto no se garantiza la continuidad de la acción y su adopción como política pública.

Los estudiantes monitores por su parte consideran que haber tenido la oportunidad de investigar y explorar a profundidad algunos de los temas relacionados con las políticas públicas y en ese sentido, su participación en los procesos de asistencia técnica que se llevaron a cabo en los municipios, fue efectiva para su crecimiento profesional, aunque no es posible aseverar que hayan sido efectivas para el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios porque, como se mencionó antes, no tuvieron la oportunidad de relacionarse directamente con ellos ni conocer de cerca las necesidades que se pretendía solventar. Reconocen que el fortalecimiento de capacidades institucionales a través de la Asistencia Técnica, es un importante logro de la ESAP porque “en muchos municipios, los empleados o inclusive el mismo alcalde no tienen conocimientos de la parte de administración pública y se hace necesario que ellos conozcan sus necesidades, las fallas en la administración pública del municipio y cómo se puede mejorar” según dijo una estudiante monitora (EST03, 2023). Manifiestan, además, que una dificultad que afectó la efectividad de los procesos fue la demora en los procesos de contratación de los equipos de trabajo.

En el caso del municipio de Sucre, los funcionarios consideran que fue un trabajo articulado entre la ESAP y diversas dependencias del municipio. A su juicio, hubo conexión, se plantearon sugerencias y se logró retroalimentación. Fue muy importante por el avance logrado y porque a según ellos “nos faltaría sentarnos con la población, con los actores, las mesas de participación y las mesas propositivas, para levantar toda la información y generar lo que es la matriz del plan de acción de mujer y equidad de género; sin embargo, hemos avanzado considerablemente, gracias a la asesoría que nos ha dado la ESAP” (MUN01, 2023) Para ese municipio en particular, la asistencia técnica implementada puede ser de capital importancia porque por primera vez se elige en Sucre a una mujer como alcaldesa y una de sus banderas de campaña fue liderar mejores condiciones para las mujeres.

En el caso de Bolívar, la política pública de Infancia, Adolescencia y Juventud que tuvo vigencia hasta el 2023, contó con el apoyo de la ESAP a la Comisaría de Familia, para y adelantar su análisis. Con base en un manual técnico que entregó la asesoría se espera que la nueva administración promueva la evaluación de la política utilizando las categorías e indicadores que allí quedaron establecidos lo cual implicará ajuste a la realidad particular del municipio y las concepciones actuales en esa materia (MUN01, 2023).

Sin embargo, el liderazgo ejercido por los funcionarios locales o los profesionales expertos no tuvo sobre la gobernanza de los municipios los efectos que se habían previsto por razones fundamentales: en primer lugar y sobre todo en Sucre y Bolívar los documentos que se elaboraron no fueron políticas públicas sino Manuales de Procedimientos o recomendaciones para abordar la evaluación o actualizar las que estaban vigentes y su utilización solo se llevará a cabo en el nuevo periodo de gobierno y aunque en los dos casos hubo funcionarios que lideraron los procesos y pretendieron vincular a los secretarios de despacho y las mesas de concertación, el mismo hecho de que por la terminación del periodo dejó a muchos de ellos insubsistentes, hizo que su vinculación a los procesos fuera intermitente o nula. Adicionalmente, convocar los comités interinstitucionales que establece la ley, para seguir las instrucciones del profesional experto, implicaba recursos que, por lo tardío de los procesos ya no estaban disponibles en el presupuesto municipal. Por tanto,

aunque la asistencia técnica de la ESAP tiene importante valoración por parte de los municipios, la imposibilidad de concluir los procesos por la brevedad de las intervenciones o por dinámicas políticas como los cambios de gobierno afectan la efectividad de las acciones y su sostenibilidad en el tiempo.

El **Liderazgo** se define 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. Existe una relación sinérgica entre el liderazgo y la gestión que para el desarrollo de la asistencia técnica y su relación con el fortalecimiento de capacidades estatales define 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.

Si se considera que tanto en Sucre como en Bolívar la mayoría de los funcionarios no tenían un conocimiento claro de la estructura y contenidos de una política pública; la disposición de los alcaldes y en su representación, los secretarios de gobierno e incluso de las Comisarias de Familia, fue fundamental. Su colaboración con el profesional experto encargado de la Asistencia Técnica estuvo favorecida porque “esta es una necesidad sentida en el municipio que ha sido apropiada por las personas que lo representan en este acuerdo con la Escuela con la cual se manifiestan muy agradecidos” (MUN02, 2023).

Ahora bien, desde la perspectiva de algunos estudiantes hizo falta mayor liderazgo al interior de los programas porque se percibió que algunos de los profesionales no estaban muy motivados en participar: “profesionales que no querían desarrollar lo que realmente se había propuesto, es un punto bastante crítico, que se espera que no que no vuelva a pasar... deben ser profesionales que realmente quieran estar en el cuento (EST07, 2023)”

La **participación ciudadana** es el proceso mediante el cual el diseño y la implementación de las soluciones de la asistencia técnica involucran a los líderes sociales y a la comunidad en general para ganar legitimidad en las soluciones y alcanzar de mejor manera los resultados propuestos

Para el caso de los programas de asistencia técnica no fue clara la importancia o la necesidad de la vinculación de actores ciudadanos a los procesos que se llevaron a cabo; pero, como lo indicó uno de los funcionarios locales, “es muy importante porque (...) si no se fortalecen las capacidades de la gente que es la que está en el territorio, los servidores los funcionarios pasan pero la gente queda y eso, en cierta medida fortalece la legitimidad y garantiza la continuidad de los procesos” (MUN04, 2023).

Adicionalmente, hay que aceptar que entre las comunidades no existe la cultura de la participación y no encuentran importante intervenir en la formulación, reformulación o evaluación de las políticas públicas y, en general en las decisiones institucionales que les afectan de alguna manera. En las últimas décadas del siglo pasado en algunos de los municipios existieron organizaciones civiles preocupadas por reclamar los derechos de las comunidades, pero fueron cayendo en desuso por diversos factores, incluido el conflicto armado vivido en el país y finalmente desaparecieron. Si bien los funcionarios líderes de los procesos reconocen que la participación ciudadana es de vital importancia para lograr la legitimidad de las políticas públicas, también mencionan obstáculos tales como la falta de presupuesto, las distancias y las dificultades de desplazamiento para concretarlo. También se refieren a que la coyuntura del cambio de gobierno hace que la mayoría de los secretarios de

despacho y demás funcionarios públicos estén más preocupados de sus informes de resultados y la población más interesado en la disputa partidista que por ejemplo en la evaluación y reformulación de políticas públicas en proceso.

Aun así, la tarea de vincular a los demás actores sociales y políticos del territorio es una tarea pendiente para garantizar que los instrumentos técnicos se conozcan, discutan y gocen de legitimidad para su implementación.

### **3.2. Fortalecimiento de capacidades en Finanzas Públicas**

Las finanzas públicas son la función de la que se encarga el Estado para la administración de los ingresos, gastos y deudas públicas de un municipio, territorio o país. Junto con las Políticas Públicas constituyen un campo de intervención de los programas de fortalecimiento de las capacidades institucionales de la ESAP en los últimos años.

Para analizar la Legitimidad en relación con el compromiso de los actores, se parte de revisar la actitud que asume el servidor público con el proceso de Asistencia Técnica, asistiendo a las reuniones, suministrando la información, participando de la construcción conjunta de los documentos, la emisión de conceptos sobre el trabajo adelantado por la ESAP y sobre todo, la aplicación de las medidas o cursos de acción que se planteen como respuesta a las problemáticas de las finanzas públicas detectadas.

Entre 2020 y 2022 durante el PIFAT se apoyó a los municipios en diferentes acciones: la actualización de apartados de los estatutos de rentas, los ajustes de los planes operativos de inversiones y el capítulo independiente de regalías y los procedimientos para cobros persuasivos y coactivos de impuestos locales (PROF05, 2022).

Durante el 2023, los municipios Charta, El Playón, La Belleza, Landázuri, Matanza, Rionegro, San Miguel y Suratá tuvieron intervención del Programa de Asistencia Técnica. Allí, “destacamos el tema de un POAI (plan operativo anual de inversiones) para el municipio de La Belleza, entregamos un Marco Fiscal de Mediano Plazo, entregamos una asistencia en presupuestos participativos, entregamos dos asistencias en reportes al CHIP (consolidador de hacienda e información pública) que estaba dentro de la matriz ANS (acuerdo de niveles de servicio) que las administraciones solicitaron y a cada municipio se le entregó un Informe técnico de recomendaciones (PROF04, 2023)”, según detalló uno de los profesionales de primer empleo adscrito al programa.

Cabe mencionar que la asistencia técnica en lo tocante a las finanzas públicas no se fundamentó en un diagnóstico de necesidades sino en una oferta definida desde el nivel central teniendo en cuenta las experiencias anteriores de la ESAP que indicaron las mayores demandas municipales. Cada municipio seleccionó, de esa oferta, las líneas que más se ajustaban a sus necesidades y luego se hizo un ejercicio con los equipos de asistencia técnica territorial para decidir en cada caso, cuáles serían las necesidades en las que se les apoyaría.

El diagnóstico, la caracterización y la Matriz ANS de los municipios seleccionados para la asistencia técnica de finanzas públicas, se realizaron en la etapa preliminar de la intervención con base en las proformas enviadas desde Bogotá por parte del equipo de profesionales y estudiantes.

Varios de los integrantes del programa manifestaron que, si bien los temas que se abordaron hacen parte de las finanzas públicas, varios alcaldes y secretarios de despacho no respondieron a las necesidades más significativas de los municipios. Las solicitudes de

asistencia rebasaron la capacidad del equipo. Tanto la falta de apropiación de los programas en algunos municipios, los criterios dispares entre Bogotá y las sedes territoriales, lo mismo que la imposibilidad de realizar acompañamiento en campo, afectaron la calidad de los resultados finales.

En el caso de Sabana de Torres, desde la perspectiva de la funcionaria de presupuesto del municipio, se resalta que: “se fortalecieron los procesos presupuestales, formatos, clasificación de conceptos en ingresos y gastos y la nueva codificación presupuestal CCPET” Si bien el municipio no dispuso de recursos financieros para el desarrollo del programa, si contribuyó facilitando la locación y destinó jornadas laborales para la capacitación de funcionarios, contratistas y revisión de productos (MUN05, 2023).

En el marco de la **Legitimidad y la Gobernanza**, se trata de analizar si los resultados obtenidos de la asistencia técnica han contribuido favorablemente a promover capacidades para mejorar las finanzas locales

Desde el punto de vista de la **efectividad**, según la líder departamental de asistencia técnica, para el 2023 se logró: “el POAI de La Belleza; un Estatuto Orgánico de Presupuesto de Rionegro; el Marco Fiscal de Mediano Plazo de San Miguel; un tema de Presupuestos Participativos, que aún no se inicia y varios ITR, que son Informes Técnicos de Recomendación, asistencias técnicas adicionales (PRO01, 2023)”

Cabe decir que en varios de los municipios solo quedó este Informe Técnico de Recomendaciones (ITR) que sirvió como diagnóstico de la situación de las finanzas públicas y dio lugar al abordaje, por parte de algunas autoridades locales, de la elaboración o revisión de otros procesos y documentos relacionados con éstas. Sin embargo: “no hubo un trabajo conjunto porque el único municipio que estuvo pendiente del desarrollo de su asistencia fue San Miguel, de resto, todos los municipios, después de que entregaron la información se desentendieron del asunto. El municipio de Charta, por ejemplo, solo recibió el ITR porque su tesorera nunca contestó llamadas, mensajes, correos, nada... y el alcalde ni por enterado se dio de que sucedió con el programa ” (PROF04, 2023)

Con respecto al procedimiento que se debe llevar a cabo para que una Asistencia Técnica se considere finalizada, la líder departamental acotó “...yo tengo que cumplir con estos criterios. 1) (recibir) la Ficha técnica de aprobación de los líderes nacionales. 2) (Radicar) el Oficio en la ventanilla única de la alcaldía. El oficio radicado, con el sello de radicación. 3) (Entregar) El documento técnico final, el producto que debe reposar allí también junto con 4) Una ficha de evaluación del municipio. La persona que recibe el producto me debe diligenciar una encuesta de evaluación y satisfacción del producto (PRO01, 2023)”.

Varias fueron las dificultades que se debieron sortear o que afectaron los resultados. Entre ellos se destacan: “1. Unos formatos de diagnóstico que no fueron acompañados en su diligenciamiento. 2. Falta de planeación de los procesos (de Bogotá solicitaron el cronograma y se hizo, pero a los pocos meses cambiaron las fechas obligando a terminar antes). 3. Demasiado protocolo para comunicarse el profesional líder de cada área con los líderes de Bogotá: comunicación a la líder departamental, ella la remitía a otro líder de Bogotá y ese líder la transmitía a los tres líderes de finanzas. 4. Pagos de transporte para visitas a terreno que no correspondían a los valores reales” (PROF03, 2023).

Además, varios estudiantes señalan las dificultades que representó ver la implementación de las recomendaciones por la coyuntura del año electoral y la falta de

seguimiento a los procesos de los municipios (EST07, 2023), lo cual lo ratifican funcionarios de municipios como en el caso de Sabana de Torres donde se mencionó que: “Si bien la Asistencia Técnica proporcionada por la ESAP en relación con las Finanzas Públicas no quedó registrada en ningún documento, la capacitación impartida se convirtió en insumo principal para el Proyecto de acuerdo de Presupuesto, vigencia 2023, y con ella se logró el fortalecimiento del conocimiento para la mejora continua del proceso presupuestal (MUN05, 2023)”.

Definido como la capacidad de los individuos que participan en la gestión de un proyecto para impulsar la construcción colectiva de soluciones e influir en los demás miembros del equipo para conseguir los objetivos propuestos, **el liderazgo**, sobre todo de los funcionarios tomadores de decisiones de las dependencias involucradas en el proceso de Asistencia Técnica a las Finanzas Públicas, debió servirles especialmente para vincular tanto a sus superiores como a sus equipos de colaboradores a participar e incorporar las medidas de solución propuestas, a las prácticas de la dependencia a su cargo. Del liderazgo ejercido por los funcionarios depende en buena medida la legitimidad de los procesos desarrollados porque les aporta credibilidad y genera confianza en relación con su implementación.

Se debe decir, sin embargo que desde la perspectiva del Profesional de Primer Empleo que participó en la Asistencia Técnica en Finanzas Públicas, hizo falta mayor liderazgo a todos los niveles desde “el equipo nacional no estuvo a la altura para liderar tan importante línea temática; no planteó el desarrollo de herramientas de diagnóstico efectivas, las asistencias vinculadas a la matriz ANS no correspondían a las necesidades y realidades de los municipios, nunca hubo respuestas oportunas, fue el único equipo temático que estableció una barrera comunicativa con las Territoriales ya que, argumentó tener mucho trabajo y que por eso todo debía ser canalizado a través del profesional de seguimiento, a quien debíamos llegar a través de la Coordinación territorial a la que también le faltó liderazgo, organización, autoridad y estrategias de seguimiento efectivo.... Por parte de los municipios, en el mejor de los casos, el alcalde participaba de la reunión de socialización inicial y delegaba a una persona, de lo contrario, nos mandaban a conversar con los secretarios de despacho involucrados y era con ellos con quien en adelante nos comunicábamos, cuando nos contestaban”

En Sabana de Torres, la Funcionaria de Presupuesto afirmó en cambio que “La necesidad de la capacitación sobre tema presupuestal nació a iniciativa de la Secretaria General y de Hacienda” y es allí donde identifica el liderazgo ejercido por la Administración Municipal.

**La participación ciudadana** en los procesos de fortalecimiento de capacidades de la Asistencia Técnica en Finanzas Públicas es el otro aspecto que se analiza para identificar su influencia en la legitimidad del proceso.

En desarrollo del PIFAT en el nodo de Barrancabermeja la Coordinadora destacó “Las necesidades de la sociedad civil fueron tenidas en cuenta en las acciones a implementar, que fueron las capacitaciones de sus necesidades, como capacitación en Derechos Humanos, Resolución de Conflictos, presupuesto municipal, entre otras ... la ESAP, apporto a la comunidad a la convivencia ciudadana, a capacitarse de forma gratis mejorando sus conocimientos de forma técnica, a entender el papel de la veeduría ciudadana.”

Otro fue el resultado al indagar por la participación ciudadana en el programa de fortalecimiento de capacidades de la Asistencia Técnica en Finanzas Públicas según el Profesional de Primer empleo “La ciudadanía poco o nada supo del proceso, más allá de lo que el mismo equipo o los contratistas involucrados pudieran expresar en el voz a voz”.

Además, el tiempo disponible para la implementación del programa se redujo por la demora en el nombramiento de las personas que harían parte del equipo de la ESAP y el Programa de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de Capacidades no incluyó para su implementación a otros actores sociales diferentes de los funcionarios públicos y los contratistas de los municipios.

Solo cuando la Asistencia técnica se hizo para la implementación de Presupuestos Participativos, la profesional de primer contrato dijo: “me desplazé al municipio, levanté una primera recopilación de información inicial, hablé con algunos presidentes de juntas, con el personero, con el secretario de hacienda y otros secretarios de despacho, se levantó una información, con ellos se construyó un diagnóstico para el municipio de cómo estaba el tema de participación y como la administración había venido durante los 4 años anteriores realizando la participación y cómo ha venido apoyando a partir de su presupuesto esas instancias de participación y con ello se construyó un documento que contenía una parte diagnóstica de cómo estaba el municipio a nivel de participación”

Con respecto a **la efectividad** de los programas de Asistencia Técnica en la línea de Finanzas Públicas en relación con la gobernanza se debe decir que si bien es cierto que en la línea de Finanzas Públicas se atendieron 8 municipios con el programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de capacidades puede decirse que en relación con la gobernanza entendida como el involucramiento de otros actores sociales, políticos, culturales, ambientales y organizativos del territorio para establecer consensos y mejorar la gobernabilidad no logró este resultado por cuanto además de los funcionarios y contratistas de los municipios, no se convocó a la sociedad civil ni para las capacitaciones ni para alcanzar consensos en la toma de decisiones, entre otras razones porque a varios de los municipios solo se les hizo llegar el ITR y como no ha habido un seguimiento ni una verificación de resultados, no puede afirmarse que se vayan a implementar las recomendaciones contenidas en ellos.

En relación con **El liderazgo** en los programas de Asistencia Técnica de la Línea de Finanzas Públicas y su influencia en la gobernanza se encontró que para la ejecución del PIFAT se hizo contacto con los alcaldes de los municipios, quienes a su vez designaron a funcionarios que serían sus representantes. Se firmó con ellos un memorando de entendimiento, que dio inicio a las actividades. El trabajo se llevó a cabo entre los profesionales designados por la ESAP y los funcionarios delegados por los municipios, pero no hubo liderazgo.

El liderazgo ejercido por las dependencias para las cuales se prestó Asistencia Técnica para el fortalecimiento de capacidades en Finanzas Públicas (2023) funcionó muy bien en Landázuri, San Miguel y La Belleza, pero no puede decirse lo mismo de los otros 5 municipios. No obstante, ese liderazgo no implicó la vinculación de otros actores sociales para la toma de decisiones y en consecuencia no influyó en la gobernanza.

Finalmente, con referencia a la **participación ciudadana** en finanzas públicas Se debe recordar que la gobernanza es precisamente la participación de otros actores en la búsqueda de consensos y en la toma de decisiones y al no ser explícito en la formulación técnica y

metodológica de los programas, ni los directivos de la ESAP, ni el personal de campo, ni las mismas personas de los municipios lo incluyeron como prioridad.

## **4. Conclusiones**

### **4.1. Conclusiones Generales**

Los municipios de quinta y sexta categoría en Colombia tienen capacidades institucionales específicas que los convierten en un desafío; en estas áreas rurales y subdesarrolladas, es muy difícil garantizar una gestión eficiente de los recursos públicos y la prestación de servicios de calidad que beneficien la sociedad en su conjunto. Estos municipios en su mayoría carecen de un recurso humano suficientemente capacitado y con competencias adecuadas para tomar decisiones informadas, crear políticas efectivas y garantizar una implementación eficiente de las mismas, además de tener limitaciones financieras y tecnológicas importantes que restringen su capacidad de planificar, implementar y evaluar políticas y programas de finanzas públicas adecuadamente, así como administrar los recursos organizada y transparentemente.

La intervención de la ESAP, a través de la implementación del PIFAT (2020-2022) y el Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales (2023) ha sido de muy buen recibo por parte de los municipios de 6° categoría de Santander, beneficiados con ellos. Pese a las dificultades que tuvieron que enfrentar los equipos de profesionales y monitores que llevaron a cabo las acciones, hay que destacar que la gran mayoría de los funcionarios involucrados reconocieron haber adquirido conocimientos vitales para su desempeño y haber fortalecido sus capacidades personales y profesionales con un efecto positivo sobre las capacidades institucionales. Quienes lideraron desde los municipios los procesos de asistencia técnica han manifestado su interés en que ésta tenga continuidad en el 2024, de manera que las acciones que por cuenta del cambio de gobierno quedaron inconclusas puedan reanudarse hasta cumplir los objetivos previstos.

Si bien los cambios estructurales y operacionales ocurridos entre el PIFAT y el Programa de Asistencia Técnica aportaron el acceso a proformas y matrices que fueron de gran ayuda a la hora de formular los planes de trabajo, representaron limitaciones relacionadas con su manejo técnico y con la desarticulación entre el nivel central de la ESAP y sus territoriales. Aquí se destaca que, aunque los diagnósticos iniciales arrojaron resultados sobre necesidades y prioridades, que luego tuvieron que ser reajustados por la oferta limitada de asistencias técnicas que les habían sido aprobadas por la Dirección General.

Las capacitaciones privilegiaron a los equipos de trabajo de los municipios y faltó involucramiento de otros actores necesarios para garantizar la gobernanza de las soluciones definidas.

### **4.2. Conclusiones relacionadas con los hallazgos en la línea de políticas públicas**

La Asistencia Técnica de la ESAP en la línea de Políticas Públicas, en los municipios de 6° categoría constituyó un aporte fundamental para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el crecimiento profesional de los funcionarios involucrados en los procesos. Si bien existían en los municipios políticas públicas, el desconocimiento con respecto a su estructura, contenidos y condiciones legales era muy grande y en estos casos, la asesoría por parte de los profesionales muy importante.

La coyuntura política de la incorporación de las nuevas administraciones se convirtió en una limitante para el desarrollo de los planes que se elaboraron en el marco de la Asistencia Técnica para la formulación de políticas públicas. Los resultados de estos procesos no pudieron ser evaluados y por ende legitimados, aunque en algunos casos se incluyeron como parte de los ejercicios de empalme de gobiernos entrante y saliente.

La gobernanza en los pequeños municipios se ve afectada por el desconocimiento o baja práctica de convocar a otros actores y porque cuentan con mecanismos y recursos limitados. Aquí, la participación consciente, informada y por ende, eficiente de la comunidad, que conduce a la formulación de políticas públicas y el establecimiento de soluciones reales y pertinentes para los ciudadanos se trunca.

Del PIFAT (2020-2022) al Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las capacidades institucionales (2023) hubo un cambio en la estructura organizativa y operativa que pudo afectar los resultados y la gobernanza en general. En el primer programa, la participación de las administraciones públicas locales fue mayor en la definición de problemáticas y vías de solución, en el segundo primó la oferta institucional, que no siempre respondía a las necesidades del territorio.

La formulación y reformulación de políticas públicas relacionadas con mujer y género e infancia, adolescencia y juventud en los municipios de Sucre y Bolívar estuvo bajo la responsabilidad de las Comisarías de Familia, pero no figura en los nuevos planes de desarrollo municipales y en estas circunstancias, no se podría acceder a recursos del presupuesto local para su financiación. Por esta razón se espera que los nuevos gobernantes que fueron convocados a la socialización de las recomendaciones elaboradas por el equipo de asistencia técnica de la ESAP incorporen las políticas públicas a sus planes de desarrollo y asuman el liderazgo para su implementación.

#### **4.3. Conclusiones de los hallazgos en el análisis de las Finanzas Públicas**

La asistencia técnica es una estrategia de grandes posibilidades para el fortalecimiento de las capacidades personales e institucionales. La continuidad en el acompañamiento a los municipios y estrategias como “trabajo in situ” y comunicación permanente, garantizan mejores resultados.

El diseño y puesta en ejecución de los programas de asistencia técnica deben tener muy en cuenta los tiempos y dinámicas políticas y sociales del territorio. Así por ejemplo, no pueden ser de corta duración durante el año, o iniciados en la finalización de cada anualidad ni tampoco pretender lograr grandes objetivos de transformación del estado local cuando se realizan en los años electorales, previos al cambio de mandatarios por cuanto las lógicas políticas afectan el liderazgo de los funcionarios públicos, las posibilidades de construcción conjunta de soluciones y no garantizan su implementación, en razón a que quedan a merced de la voluntad política o coyuntura de gobierno del siguiente mandatario.

En desarrollo del PIFAT (2020-2022) se llevaron a cabo asistencias técnicas en la línea de finanzas públicas que contribuyeron a llenar vacíos y reforzar conocimientos sobre todo en lo referente a la construcción del marco fiscal de mediano plazo y los presupuestos participativos. Sobre ambos temas se desarrolló un diagnóstico, un informe de avance, un cronograma de trabajo y se produjo el informe de recomendación al municipio para, posteriormente, realizar la entrega mediante una socialización en Teams y con ello terminar

haciendo también una encuesta de satisfacción. Cabe destacar que para la construcción del informe de recomendaciones para la ejecución de los presupuestos participativos se hizo contacto con algunos presidentes de juntas, con el personero, con el secretario de hacienda y otros secretarios de despacho.

Esta línea de Asistencia Técnica fue sin duda la más seleccionada de entre las que figuraban en la oferta de la Dirección General de la ESAP para la vigencia 2023. Se destacan un POAI para el municipio de La Belleza, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, una asistencia en presupuestos participativos y dos asistencias en reportes al CHIP que estaba dentro de la matriz ANS. Además, se entregaron Informe Técnico de Recomendaciones – ITR – que a pesar de ser un adicional contemplado por la estrategia, fue en tres de los municipios el único documento producido.

Los actores vinculados al programa evidenciaron su compromiso y disposición al conocimiento, el crecimiento profesional y el fortalecimiento de sus capacidades y de las capacidades institucionales. El permanente ajuste a la metodología, y la disposición a adelantar las acciones administrativas requeridas para el funcionamiento del municipio, demuestran un gran sentido de responsabilidad de parte de los servidores públicos y los actores vinculados. Se requieren esfuerzos administrativos desde la ESAP para disminuir las demoras en la contratación del equipo responsable de los programas.

Aporte importante para el desarrollo de la asistencia técnica en la línea de finanzas públicas fueron las proformas de diagnóstico, caracterización y procedimiento que junto con la matriz ANS fueron enviadas desde la Sede Central y permitieron a las Territoriales tener claridad y hacer más ágil la operatividad de la estrategia para cuyo diligenciamiento en todo caso, se requiere mayor acompañamiento.

Un balance positivo de la efectividad de los resultados de la intervención se registra en la evaluación de la asistencia técnica que cumpliendo con todos los requerimientos y entregables de cada proceso contribuyeron a dar solución a las necesidades de los municipios, sin restar responsabilidad a los funcionarios encargados, pero brindándoles la capacitación necesaria para que sus productos se modificaran o corrigieran de manera que fueran fructíferos sus desarrollos.

Hay que anotar que los funcionarios delegados por las administraciones, en principio se mostraron complacidos con la implementación de la Asistencia Técnica pero después delegaron sus funciones en otras personas perdiendo el liderazgo. Su participación se redujo al suministro de documentos y la organización de jornadas de capacitación. Su presencia permanente en los procesos no solo contribuye a haya claridad con respecto a las tareas que debe realizar su equipo de trabajo, sino a agilizar la toma de decisiones frente a los programas que benefician la institucionalidad.

En desarrollo del PIFAT, más que en Programa de Fortalecimiento de 2023 se destacan el diagnóstico, la definición del plan de acción y la capacitación de ciudadanos como formas de lograr mayor vinculación de las instituciones y mejorar la gobernabilidad.

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, especialmente con respecto a involucrarse un poco más en este tipo de asistencias técnicas porque no se evidencia su vinculación en su formulación, la socialización de las soluciones ni en su implementación. Se considera que el conocimiento hace que los ciudadanos crezcan en todos

los niveles. Hoy en día, gracias a los medios tecnológicos se implementan modelos de administración estatal como el gobierno abierto y el conocimiento que pueden adquirir por medio de las asistencias técnicas se convierte en una ventaja frente a la transparencia y los manejos de las instituciones del estado incentivando las veedurías ciudadanas.

## **5. Recomendaciones**

Diseñar e implementar los programas de asistencia técnica desde el año de inicio de los gobiernos locales como PIFAT y no para el cierre de éstos como el Programa de 2023. Así mismo, garantizar su funcionamiento durante la mayor parte de los meses y procurar su continuidad.

Concentrar la acción de asistencia técnica en un grupo de municipios priorizados por indicadores de debilidad institucional y bajo desempeño, pero con garantía de voluntad política de sus mandatarios y equipos de gobierno desde el inicio de las acciones, con seguimientos periódicos e informes que denoten su liderazgo y compromiso. En esta línea se recomienda no cambiar los municipios de intervención de un año a otro, salvo que se determine con indicadores claros, que el proceso de fortalecimiento se ha alcanzado en gran medida.

Profundizar en metodologías participativas para mejorar el nivel de compromiso de los municipios, la vinculación de más actores políticos y socio-económicos relevantes, pero sobre todo para lograr mayor acierto en la determinación de problemáticas y en la definición de las soluciones más adecuadas.

Es necesario que haya una mayor vinculación y compromiso por parte de los ordenadores del gasto, los alcaldes o sus delegados para que de alguna manera exhorten a otros funcionarios como los secretarios de planeación o de desarrollo o el funcionario de control interno, por ejemplo, de manera que no solo se involucren ellos sino que promuevan la participación de otros actores en los procesos de evaluación, formulación y reformulación o actualización de las políticas públicas como oportunidades de modernización del estado en lo local y factor de fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Se recomienda a los municipios fomentar la participación de la comunidad en la toma de decisiones a través de mecanismos de consulta y diálogo continuo. Es importante establecer espacios de participación presenciales y virtuales que involucren a los ciudadanos en el diseño y evaluación de políticas públicas para asegurar su legitimidad y relevancia.

De igual manera, es importante fortalecer la articulación interinstitucional y establecer redes de comunicación efectivas entre las entidades del orden nacional, departamental y local involucradas para optimizar recursos y enriquecer las políticas públicas de forma que se adapten a las necesidades reales de los municipios.

Dado que las recomendaciones para la formulación de las políticas públicas que contienen además una batería de indicadores para evaluarlas no alcanzaron a ser socializadas con el gobierno saliente y que la ESAP tiene la posibilidad de continuar con los procesos de asesoría técnica durante el 2024 es recomendable solicitar al gobernante entrante una capacitación para que los nuevos funcionarios fortalezcan sus capacidades y puedan

responsabilizarse del seguimiento y desarrollo de los procesos de formulación y actualización de las políticas públicas.

A la ESAP, dado que existe la posibilidad de que continúe con la asistencia técnica a los municipios vale la pena recomendarle que haya un proceso de contratación de los profesionales más oportuno con una selección más rigurosa en términos de competencias y disponibilidad y que se involucre más directamente a los monitores estableciendo para ellos unas funciones definidas y pertinentes sobre las cuales se les pueda capacitar previamente.

En lo que se refiere a la selección de los profesionales y monitores se sugiere realizar una selección rigurosa que no solo se refiera al conocimiento y capacidades relacionadas con el tema, sino a la disponibilidad de tiempo, interés genuino en cuanto se refiere a su participación e incluso sus competencias ofimáticas y de relacionamiento con actores. En el caso de los monitores específicamente se recomienda que los criterios de selección trasciendan el desempeño académico sobresaliente, evalúen sus conocimientos previos sobre los temas que tendrán que abordar, su disponibilidad de tiempo, e incluso que incluya una consulta con quienes han sido sus profesores en los últimos años en aspectos como capacidad de liderazgo, su disciplina, rigor técnico y compromiso.

Es importante también dar un rol más protagónico a los monitores o estudiantes porque su labor no puede circunscribirse a tareas menores y por el contrario debe permitírseles desplazarse a los municipios en los cuales se está desarrollando la asistencia técnica para que también realicen trabajo de campo y acompañamiento.

## **6. Mejores Prácticas**

La conformación de equipos para trabajar en campo y realizar asistencias técnicas directamente en los municipios es una buena práctica del PIFAT. Durante ese periodo hubo mayor compromiso de servidores públicos y reconocimiento de buenos productos de asistencia técnica, útiles y en implementación.

El Programa de Asistencia Técnica de 2023 demostró las ventajas del rigor técnico en la definición de lo que es y no es asistencia técnica, la producción de recomendaciones y los contenidos básicos en la formulación de documentos de diagnóstico y caracterización.

Las capacitaciones de la ESAP al ser dirigidas no solo a funcionarios públicos sino a líderes comunitarios se convirtieron en un espacio de encuentro y diálogo de saberes que mejoró condiciones de gobernanza en varios territorios.

En 2023 se destaca como práctica exitosa el proceso vivido en el municipio de Sucre donde hubo un trabajo articulado entre la Comisaría de Familia y la Alcaldía en el propósito de fortalecer la política pública de Mujer y Equidad de Género con base en unos indicadores suministrados por el equipo de Asistencia Técnica de la ESAP que entregó al municipio un documento de recomendaciones. Se hizo un trabajo al que se conectaron varias secretarías, se plantearon sugerencias y se les hizo la retroalimentación. Quedó pendiente una última visita del profesional experto para hacer ajustes e implementarla en la próxima vigencia.

Otra práctica apreciable que incluso puso a Santander en un lugar destacado en la línea de las Políticas Públicas fue la construcción de una batería de indicadores que se incluyó en el documento de recomendaciones entregado por el profesional experto en los municipios en los que se trabajó la política de Mujer y Género. Con tales indicadores fue posible evaluar la Política existente y determinar si había que reestructurarla o formularla de nuevo.

Es un acierto que a nivel nacional se hayan nombrado enlaces de monitoreo y seguimiento al proceso. Entre estos profesionales y los equipos de las Territoriales hay comunicación permanente ya sea presencial o virtual. A través de ellos se pueden organizar reuniones con los líderes temáticos nacionales para solventar dudas.

## **7. Lecciones aprendidas.**

Al comparar el PIFAT (2020 – 2022) con el Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales (2023) se encuentra que el primero se percibió muy dinámico y organizado, con una estructura clara y una metodología muy cercana a las necesidades particulares de los municipios, que podía desarrollarse presencialmente y contar con la participación real de los monitores, evitando con ello las dificultades generadas por el uso de la tecnología y haciendo más fácil a los equipos de los Nodos promover el liderazgo y compromiso de los funcionarios públicos además de poder contactar a otros actores sociales beneficiarios de tales procesos.

En tanto, el programa implementado en 2023 que, en su transcurso, empleó con más frecuencia la virtualidad, si bien permitió la agilización de los procesos fue percibido como menos organizado, con una dependencia muy grande de la Sede Nacional, aunado a las demoras en la contratación de los equipos de la ESAP Territorial, la falta de liderazgo y compromiso por parte de los funcionarios municipales y en muchos casos, el desaprovechamiento de las competencias y habilidades de los monitores.

El ideal, expresado inclusive por las personas entrevistadas para el análisis, es dar continuidad a los programas de asistencia técnica combinando los aspectos positivos identificados en las dos intervenciones anteriores porque la Asistencia Técnica representa para los municipios una ayuda fundamental. Una mezcla equilibrada entre asistencia virtual y presencialidad ha sido considerada como la estrategia que puede garantizar el éxito de la Asistencia Técnica porque si no se necesita ni es rentable la presencia permanente del equipo ESAP en los municipios tampoco debe reducirse a contactos virtuales con problemas técnicos.

La vinculación, así como el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales e incluso de los potenciales beneficiarios de las políticas públicas hubiera sido de gran importancia para validar y ajustar los resultados a las necesidades particulares de mujeres, niños, adolescentes y jóvenes, esta participación no estuvo contemplada en los procesos de Asistencia Técnica desarrollados por la ESAP.

## **Bibliografía**

- Agudelo, G. J. (2022). *Fortalecimiento de capacidades institucionales para el seguimiento y monitoreo de procesos de planeación y presupuestación en municipios de baja capacidad fiscal del Departamento de Antioquia*. Recuperado el 20 de Octubre de 2023, de Agudelo, G. J. P., Pino Á, B. E., & García Guerrero, C. A. (2022). Fortalecimiento de capacidades institucionales para el seguimiento y monitoreo de procesos de planeación y presupuestación en municipios de baja capacidad fiscal del Departamento de A: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/47e54431-24ab-4e0b-833c-ca0122d9c9e6/content>
- Almansi, F. M. (2020). *Incorporación del lente de resiliencia en la transformación social y urbana de los asentamientos informales. Caso: Proceso Participativo de Mejoramiento en Villa 20, Buenos Aires (2016-2020)*. Recuperado el 7 de Septiembre de 2023, de Almansi, F., Motta, J. M., & Hardoy, J. (2020). Incorporación del lente de resiliencia en la transformación social y urbana de los asentamientos

- informales. Caso: Proceso Participativo de Mejoramiento en Villa 20, Buenos Aires (2016-2020). *Cultura Económica*: <https://e-revistas.uca.edu.ar/index.php/CECON/article/view/3332/3283>
- Ariza Verjel, F. J. (2023). *Análisis del Programa de Integral de Fortalecimiento Académico Territorial (PIFAT) de la ESAP y su relación con el fortalecimiento de capacidades Institucionales*. San Gil, Santander, Colombia.
- Chaves, P. C. (2020). *Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características*. doi:<https://doi.org/10.15359/abra.40-60.2>
- De Mattos, C. A. (2010). *Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento*. Recuperado el 2 de Octubre de 2023, de De Mattos, C. A. (2010). *Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento*. *EURE (Santiago)*, 36(108), 167-179.: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612010000200010&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612010000200010&script=sci_arttext)
- Gómez Afanador, A. K. (2023). *Análisis de la Consultoría y su relación con el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales*. Bucaramanga, Santander, Colombia.
- Mazurek, H. (2009). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Recuperado el 17 de Septiembre de 2023, de Mazurek, H. (2009). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina (Vol. 25)*. Instituto Francés de Estudios Andinos.: [https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins\\_textes/divers13-03/010048116.pdf](https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-03/010048116.pdf)
- Mendoza, R. E. (2012). *El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto*. Recuperado el 21 de Septiembre de 2023, de Mendoza, R. E. V. (2012). *El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto*. *Politai*, 3(5), 125-133.: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/download/14130/14746>
- Moran, J. R. (2023). *Gestión Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Antonio Sotomayor del Cantón Vinces en el periodo 2022*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2023, de Moran Jiménez, R. D. (2023). *Gestión Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Antonio Sotomayor del Cantón Vinces en el periodo 2022* (Bachelor's thesis, Babahoyo: UTB-FAFI. 2023).: <http://190.15.129.146/bitstream/handle/49000/14725/E-UTB-FAFI-COM-000293.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Oszlak, O. &. (2021). Obtenido de El análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI: <http://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/el%20análisis%20de%20la%20capacidad%20institucional%20-%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20metodolog%C3%ADa%20sadc...pdf>
- Ramón García, D. Á. (2023). *Análisis de la contribución del fortalecimiento de las capacidades institucionales en el mejoramiento de la gobernanza y la gobernabilidad en los municipios de quinta y sextacategoría en Colombia*. Bucaramanga, Santander, Colombia.
- Ramón García, D. Á. (2023). *Análisis de la contribución del fortalecimiento de las capacidades institucionales en el mejoramiento de la gobernanza y la gobernabilidad en los municipios de quinta y sextacategoría en Colombia*. Bucaramanga, Santander, Colombia.
- Rincón Badillo, G. (2023). *Análisis de la contribución de las Capacidades Institucionales en la formulación de las políticas públicas*. Bucaramanga, Santander, Colombia.
- Rodríguez Cairo, V. (2011). *La Debilidad Institucional en el Perú: ¿La Falta de Competencia Política Limita el Fortalecimiento Institucional?* Revista de la Facultad de Ciencias Contables Vol. 19 N.º 36. Obtenido de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/6490/5707>
- Rodríguez, X. E. (septiembre de 2020). *La nueva gestión pública: retos y oportunidades*. Recuperado el 13 de octubre de 2023, de Rodríguez, X. E. S., Barahona, C. A. Z., & Villacreses, K. L. S. (2020). *La nueva gestión pública: retos y oportunidades*. *Polo del Conocimiento: Revista científico-profesional*, 5(9), 371-381.
- Sánchez Vero, J. A. (2023). *Análisis del programa de Asistencia Técnica de la ESAP (Sinfonía) y su relación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales*. Bucaramanga, Santander, Colombia.
- Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América latina*. Recuperado el 13 de Septiembre de 2023, de Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Centro Latinoamericana para el Desarrollo Rural. Recuperado el, 16.: [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/files\\_mf/13596570249.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/files_mf/13596570249.pdf)

