

Artículo

Análisis de las dinámicas de la gestión administrativa en municipios de sexta categoría en el departamento de Santander

Analysis of the dynamics of administrative management in sixth category municipalities in the Department of Santander

María Lucía Sierra Sierra¹

Recibido: 27 / 07 / 2023
Aprobado: 25 / 09 / 2023

Resumen

Este artículo presenta un análisis de las dinámicas de la gestión administrativa en los municipios de sexta categoría de la provincia de Soto Norte del departamento de Santander, en concordancia con la implementación de los criterios diferenciales que integran las políticas de desarrollo administrativo en las entidades del orden territorial. Lo anterior, de conformidad con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y el anexo Acuerdo 003 del 2018 del Consejo para la gestión y el desempeño institucional. Para el análisis, se aplica la metodología de tipo mixto y se recurre a la encuesta, mesas de trabajo y al análisis matricial.

De acuerdo con los resultados, el estudio reconoce las diferencias considerables entre las entidades del orden territorial, según su nivel de desarrollo institucional y los diversos contextos donde se realiza la gestión. En consecuencia, los municipios de sexta categoría en Colombia difícilmente pueden alcanzar niveles de desarrollo administrativo, debido a varios factores: falta de presupuesto, carencia de talento humano de carrera, procesos de planificación estratégica, gestión documental, gestión del conocimiento, de innovación y de prácticas para la simplificación de procesos. Estos elementos son indispensables para alcanzar los fines constitucionales y a su vez, satisfacer las necesidades de los ciudadanos en términos de eficiencia, eficacia y valor público.

Palabras clave: modernización del Estado, modelos de gestión pública, planificación estratégica, cultura organizacional y gestión del conocimiento, desarrollo institucional.

1 Socióloga. Magíster en Gestión de la Tecnología Educativa. Docente titular e investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Correo electrónico: mariasier@esap.edu.co, ORCID: 0000-0002-0189-7636

Abstract

This article presents an analysis of the dynamics of administrative management in the sixth category municipalities of the province of Soto Norte of the department of Santander, in accordance with the implementation of the differential criteria that integrate the administrative development policies in the entities of the territorial order. The above, in accordance with the Integrated Model of Planning and Management (MIPG) and the annex Agreement 003 of 2018 of the Council for institutional management and performance. For the analysis, the mixed type of methodology is applied and resorts to the survey, worktables and matrix analysis.

According to the results, the study recognizes the considerable differences between the entities of the territorial order, according to their level of institutional development and the various contexts where management is performed. Consequently, the sixth category municipalities in Colombia can hardly reach levels of administrative development, due to several factors: lack of budget, lack of career human talent, strategic planning processes, document management, knowledge management, innovation, and practices for the simplification of processes. These elements are essential to achieve the constitutional purposes and in turn, meet the needs of citizens in terms of efficiency, effectiveness, and public value.

Keywords: modernization of the State. Public management models, strategic planning, organizational culture and knowledge management, institutional development.

Introducción

Las iniciativas de modernización del Estado traen consigo transiciones en escenarios sociopolíticos, los cuales han transformado la interacción entre Estado y la sociedad.

Estos procesos de transición han incidido en los contextos nacionales e internacionales. Lo que conllevó a un reajuste de los sistemas de regulación, control e intervención, no sólo en el mercado, sino en todos los ámbitos de la vida. Así mismo, esta operación, trajo consigo, el impulso del desarrollo de nuevas tecnologías y promovió los avances de la globalización y la internacionalización de las finanzas y el mercado global. Estas transformaciones, no solo estarían centrados en la coherente acción

del gobierno, sino también en la inclusión de la sociedad para la toma de decisiones. “Así mismo, las políticas públicas no son otra cosa que la forma de intervención que despliega el Estado sobre los múltiples ámbitos de la vida política, institucional, social, económica, cultural, entre otros” Avalle (2023) y desde este contexto se instalan las propuestas de gobernanza y gobernabilidad en el gobierno corporativo.

Colombia diseña políticas públicas del orden administrativo con enfoque integrado y principios de buen gobierno. Todo para el fortalecimiento de las organizaciones y de esta manera promover una oferta institucional representada en suministro de bienes o servicios en términos de eficacia y eficiencia. Por esta razón, reforzar la capacidad del gobierno, implica instituciones fuertes con prioridades en políticas públicas realizables y en contextos reales, siendo estas exigencias de los organismos internacionales de cara a las reformas de modernización del Estado (Córdova, 2018).

Por esto, las administraciones municipales de sexta categoría del país pasan por un proceso de armonización de políticas de desarrollo administrativo. Este proceso de ajuste exige organizaciones sólidas y dotadas de capacidad institucional e innovación, así como de adaptación a los cambios. Lo anterior implica cambios en la forma de hacer las cosas, cómo piensa y se gestiona lo público y cómo se toman las decisiones (Oszlak, 2020).

Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los municipios colombianos operan administrativamente de forma estandarizada y con rigidez para resolver los problemas, condición que ha alejado a las entidades territoriales de su compromiso constitucional y, por lo tanto, ha generado desconfianza institucional.

El objetivo de este artículo es analizar las dinámicas de la gestión administrativa en municipios de sexta categoría de la provincia de Soto Norte del departamento de Santander.

Su ámbito teórico está basado en la elaboración de la siguiente estructura temática: modernización del Estado y la administración pública; modelos de gestión pública; la cultura organizacional y su relación con la gestión del conocimiento; desafíos para el mejoramiento del empleo público y su gestión territorial; la planeación estratégica en la gestión pública local y los entornos de desarrollo y los criterios diferenciales en los municipios de la provincia de Soto del departamento de Santander.

Igualmente, el estudio toma como referente epistemológico el método cuantitativo y cualitativo mediante una muestra representativa de cinco municipios de la provincia de Soto (California, El Playón, Lebrija, Santa Bárbara y Vetás). Se aplicó

la técnica de encuesta a los líderes de los procesos administrativos de cada administración. También obtuvo información a través de la técnica (análisis matricial), la cual interpretó el entorno económico, histórico, cultural y particular de cada organización territorial. Además clasificó los municipios según los niveles de madurez económica. Así mismo, los caracterizó de conformidad con el entorno de desarrollo para así promediar el desempeño institucional.

Modernización del Estado y la administración pública

Los países de América Latina no han estado ajenos a los cambios que ha traído la globalización. Uno de éstos, lo constituyó la reforma del Estado en su forma estructural llamadas también reformas de primera generación con el propósito de alcanzar un correcto funcionamiento de las instituciones. La acción del Estado se incorpora en el contexto de la política global y esta política es la encargada de establecer los criterios y objetivos sobre la acción del Estado a partir del cumplimiento de los siguientes requerimientos: gestión estratégica, normatividad, eficiencia, transparencia, comunicación y concertación. Además, con acciones concretas como capacidad para gobernar con habilidades de liderazgo y autoridad, así como con principios y valores éticos públicos en el orden de su compromiso social y democrático. Del mismo modo, con eficiencia en el diseño e implementación de políticas públicas ajustadas a los intereses de la sociedad.

Estas directrices son fundamentales en el marco de los procesos de privatización, disciplina fiscal, descentralización, tercerización, externalización y desregulación, reforma tributaria y liberación comercial. En consecuencia, el factor decisivo de la reforma fue la reducción del Estado (Corzo, 2017).

Por consiguiente, la modernización de las funciones de la administración pública en América Latina se fundamenta en unas directrices que surgen del pensamiento económico y de la política neoliberal y están plasmadas en el programa político Consenso de Washington, gestado en 1989. Sin embargo, para Castañeda y Bautista (2017), “los planteamientos del *Consenso de Washington* resultaron contradictorios en la práctica ya que las metas se cumplieron parcialmente en términos de crecimiento, mas no así en cuanto a equidad, estabilidad macroeconómica y pobreza”.

Entre tanto, las reformas de segunda generación se enfocaron en mantener el equilibrio socioeconómico y en la provisión de servicios en términos de calidad en los sectores sociales, en transparencia del desempeño y de la funcionalidad y organización del Estado.

En definitiva, la reforma del Estado a partir de finales de los años 80 y 90 suscitó un contexto desfavorable en las formas de organización y funcionamiento de la administración pública tradicional.

La primera fue la representada por el movimiento disciplinario y profesional de política pública (análisis y diseño de políticas públicas), que concentró su atención en la mejora de la calidad de la decisión de gobierno o de la formulación de las políticas, mientras la segunda tendencia, más profesional que disciplinaria, fue la gestión pública, cuyo interés se enfocó en la reorganización y gestión del aparato gubernamental. (Aguilar, 2015, p. 14)

Los elementos cruciales de la acción del Estado en términos de calidad se sitúan en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas como una forma positiva de transformar las problemáticas públicas. Para alcanzar tal fin, las organizaciones públicas deben pasar de la inoperancia institucional a un cambio de paradigma de cultura organizacional y buenas prácticas administrativas de la mano de un modelo de gestión pública de calidad.

Los modelos eficaces de gestión de las políticas públicas deben tener en cuenta las siguientes dimensiones que permitan su análisis y sus tendencias.

1. Configuración: organización, capacidad de actuación y funcionalidad de las estructuras internas en la administración pública.
2. Concepción del ciudadano: participación como derecho para la toma de decisiones en la administración y procesos de políticas públicas.
3. Regulación: referente a las prácticas preestablecidas para la función pública.
4. Procesos: cadena de valor, toma de decisiones internas, planificación, organización y ejecución de políticas públicas.
5. Estructuras: acciones frente a la respuesta institucional de las demandas.
6. Control y evaluación del desempeño: seguimiento, evaluación y medidas para potenciar los procesos.
7. Personal: estrategias para la institucionalización de las políticas de gestión del talento humano (Pont Vidal, 2016).

Modelos de gestión pública

Modelo de gestión burocrática y posburocrática

Su máximo representante es Max Weber quien desarrolló un modelo organizacional sustentado en las relaciones de poder dominador–dominado. Además, en sus argumentos afirmó que el tipo de dominación asegura equidad, justicia y los valores fundadores de toda sociedad democrática, organizada y basada en la administración burocrática moderna. Desde esta perspectiva, una organización administrativa no depende únicamente de la relación de personas, sino que debe estar vinculada a un principio de autoridad y en consecuencia de una estructura administrativa rígida piramidal, “de abajo hacia arriba” y “la ejecución del poder en relaciones de “arriba hacia abajo” (Guzzini, 2015).

Frente a la burocracia y su relación con la administración pública, Castanedo (2022) define los términos burocracia y burocratismo así:

La primera es una necesaria instrumentalización del control de la funcionalidad en términos de eficiencia y eficacia de la administración pública, y la segunda, es toda una “agonía documentaria” que, en definitiva, retrasa y obstaculiza el cumplimiento de los patrones administrativos regularizados como mejores prácticas en cualquier sociedad de que se trate.

En cambio, un modelo posburocrático de la administración pública centra su interés en nuevas formas de organización, funcionamiento y gobierno. No obstante, este paradigma rompe con la burocracia para alcanzar más productividad en la provisión de servicios en condiciones de eficacia. En este sentido, reinventar el gobierno significa transformar la administración pública a partir de los principios del gobierno corporativo. En este orden de ideas, el gobierno debe convertirse en un líder y guía del cumplimiento de las funciones administrativas. También debe proyectar la política pública a largo plazo. A su vez, debe estimular la participación ciudadana, ser competitivo y brindar satisfacción a los ciudadanos, y esto se debe consolidar mediante instituciones sólidas y la contribución de la gobernanza (Cevallos y Vegas, 2022).

Modelo de gestión e innovación pública

Este modelo está estrechamente relacionado con procesos que logren concretar las externalidades (oferta institucional) y multiplicar las oportunidades para los ciudadanos (demandas). Además, se fundamenta en el desarrollo e implementación

de nuevas ideas y en la creatividad para ofrecer mejores resultados en la prestación de bienes y servicios de calidad para los ciudadanos. Por tanto, su finalidad es la de generar valor público y conectar mejor con la sociedad.

Existen varias razones para innovar en el sector público:

- Consolidar instituciones con voluntad política e institucional, adopción de nuevas tecnologías y liderazgos potentes entre la política y los directivos públicos capaces de enfrentar los diferentes retos públicos en materia económica o social.
- Interconectar la capacidad creativa con la capacidad organizacional administrativa, gestión por resultados y ejecución con respuestas diferenciales que produzcan incremento en el valor público.
- Entidades públicas que transformen los entornos según las exigencias del mundo globalizado.
- Articular la gestión con la planeación, el control, la calidad y la decisión para producir resultados.
- La administración pública debe trascender a la innovación sistemática mediante el diseño de estrategias, metodologías de mejores prácticas o *benchmarking* que a partir de estímulos cree modelos de innovación públicos con rutas propias y nuevas concepciones para no seguir haciendo lo mismo.
- Promover la cultura de innovación colaborativa basada en las personas, en virtud de dar respuestas transversales a los problemas y desafíos públicos complejos (Fernández, 2018).

De hecho, la innovación pública incorpora varios términos y conceptos, entre ellos: calidad en términos de eficiencia, eficacia y efectividad; creación; mejores resultados; implementar procesos; incremento de valor público; provisión de servicio con calidad y sostenibilidad; buenas ideas; generar cambio y buenas prácticas; disrupción. Lo anterior, son procesos de cambio y transformación que deben llevarse a cabo de manera permanente y adaptable a las nuevas tendencias, cuyo objetivo principal consiste en responder a las necesidades de los ciudadanos (CLAD, 2020).

Por otra parte, la innovación pública abierta es un modelo de gestión de la innovación pública que incorpora en su fundamentación el trabajo colaborativo que

involucra a actores externos para hacer más eficiente la acción y comunicación del gobierno. Este tipo de innovación se produce a través de plataformas digitales y tecnologías vinculadas con sitios web y redes sociales. Del mismo modo, el término está ligado a laboratorios y observatorios de innovación pública y portales de datos abiertos (Villodre, 2019).

En sentido amplio, el acceso a la información pública está establecido como un derecho, una facultad de la ciudadanía y una obligación de los Estados según lo expuesto por (Nasser, 2021).

Sin embargo,

para Arroyo (2017), la innovación abierta constituye uno de los pilares fundamentales para el gobierno abierto, dado que permite que el ciudadano colabore de manera directa con la administración para que se le atiendan sus necesidades, siendo este el fin último buscado por el Estado y el gobierno abierto: satisfacer las necesidades ciudadanas.

Así mismo, el gobierno electrónico es otro proceso de innovación y desarrollo que da energía a la gestión pública en respuesta a la modernización del Estado, implementando herramientas de tecnología de la información y la comunicación que han aumentado la comunicación entre el gobierno y otros sectores con los ciudadanos.

Conjuntamente, el gobierno abierto y el gobierno electrónico son políticas fundamentales que fomentan el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, la democracia y la participación ciudadana en la gestión y vigilancia de lo público. Además, son principios claves para la acción de la gobernanza y la gobernabilidad (Nasser, 2021).

Modelo de gestión participativo

El enfoque de la gobernanza considera la participación como la nueva manera de relacionar el Estado con la ciudadanía. Además, es un aporte de valor a la institucionalidad y al incremento de la democracia. Así mismo, en un marco deliberativo legitima la toma de decisiones en procesos de políticas públicas. Por tanto, este modelo de gestión es una forma de poder que incide desde varios niveles de participación: participación básica, de tejido social y de articulación de la sociedad (Montecinos y Contreras, 2019).

Igualmente, la participación ciudadana en la gestión es el ejercicio del derecho constitucional que tienen los ciudadanos para involucrarse en la toma de decisiones que adoptan las entidades que integran el Estado en el ciclo de la política pública. De hecho, dicha participación puede ser promovida por las autoridades o puede darse por iniciativa de la misma ciudadanía (Función Pública, 2021).

Para elaborar diagnósticos, los ciudadanos aportan conocimientos y experiencias de su territorio desde diferentes ángulos, los cuales se convierten en la información pertinente para planear políticas públicas sobre sus necesidades o problemas. De ahí que cuando los actores sociales se involucran en los procesos de diagnóstico y planeación, todos aportan a las soluciones y alternativas. De hecho, los ciudadanos también pueden influir y hacer parte de la deliberación para la toma de decisiones del gobierno mediante acuerdos que consignen sus necesidades y expectativas con enfoque de derechos humanos (Damsky, 2020).

La cultura organizacional y su relación con la gestión del conocimiento

El ambiente organizacional debe ajustarse a las distintas circunstancias del entorno que actualmente demanda diferentes cambios mediante diversas estrategias gerenciales. De otro modo, la evolución organizacional en el ámbito público busca introducir nuevas filosofías que rompan con viejos patrones. Por consiguiente, es menester incorporar en las organizaciones públicas estímulos que promuevan una cultura organizacional homogénea y fuerte con actitud abierta a explorar nuevas experiencias orientadas al servicio.

Igualmente, la cultura organizacional como fenómeno tangible y visible en todos los procesos, debe potenciar a las personas con perspectiva funcional, de cooperación, de capacidades específicas, de crecimiento y de desarrollo organizacional a través del impulso de acciones convertidas en política de Estado para lograr de manera conjunta objetivos institucionales (Huertas *et al.*, 2020).

Para Millán (2021), la cultura organizacional “es posible comprenderla desde la capacidad competitiva de las administraciones públicas”. Por tanto, en el contexto competitivo la capacidad institucional debe ponerse a prueba en el ámbito interno y en el ambiente externo. En efecto, son condiciones esenciales para la implementación de políticas públicas que respondan a las problemáticas del territorio como una necesidad ante circunstancias de desarrollo local.

De conformidad con los tipos de cultura organizacional, se puede impulsar la innovación y la creatividad en torno a la competitividad en las organizaciones.

Así mismo, puede favorecer el alcance de los objetivos estratégicos en la implementación de estrategias (Rodríguez *et al.*, 2022).

Por otra parte, expresa González *et al.* (2021) que la gestión de los procesos de toda organización debe desarrollarse en términos de efectividad para alcanzar resultados sostenibles. Por consiguiente, adoptar una cultura organizacional propicia ventajas competitivas para apropiar la gestión del conocimiento, el intercambio y la colaboración entre los miembros de una organización.

En el campo de la administración pública, la gerencia corporativa del sector privado ha influido en muchos de sus ámbitos (Fonseca *et al.*, 2016). De hecho, el conocimiento, la innovación y el aprendizaje son factores cruciales de una empresa. De este modo, la gestión del conocimiento se entiende a partir de procesos relacionados con la captura, elaboración, transmisión, almacenamiento y el fortalecimiento de las capacidades institucionales que dan paso al progreso y crecimiento de una institución.

Lo anterior posibilita la utilización práctica del conocimiento; por otro lado, facilita la transferencia de un proceso individual a uno colaborativo; igualmente, favorece la puesta en común de experiencias en beneficio de los objetivos organizacionales, de la salvaguarda de la memoria institucional, del capital institucional, de los procesos de aprendizaje y del nuevo conocimiento.

Por tanto, la gestión del conocimiento alcanza sus propósitos a través de tres líneas: conocimiento endógeno; cooperación mediante redes y el desarrollo de una cultura organizacional y la participación en comunidades profesionales de aprendizaje. Lo anterior, al corriente de los paradigmas emergentes de la disciplina de la administración pública: el marketing, cooperación, benchmarking, posicionamiento, marca corporativa, gestión por proyectos, investigación, desarrollo e innovación (Función Pública, 2020).

Desafíos para el mejoramiento del empleo público y su gestión territorial

La débil institucionalidad del sistema político de las administraciones públicas de Latinoamérica es una constante que impide procesos de reforma y modernización de la gestión pública. Los principales problemas se sitúan en el sistema de gestión del talento humano, la falta de planeación estratégica con metas y objetivos claros, dificultad para poner en funcionamiento las políticas públicas, ya sea por la ausencia de indicadores efectivos, por mecanismos efectivos para poner en práctica la transparencia y la rendición de cuentas. Todo un sistema incapaz de responder al desafío mundial.

Sin embargo, el enfoque de la nueva gestión pública surge ante el deficiente funcionamiento y la débil armonización de las entidades públicas en el ámbito socioeconómico actual y como respuesta a las necesidades producto de la modernidad como un modelo organizativo y burocrático, orientado a impulsar la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Sin embargo, el modelo organizativo y burocrático incorporado en países desarrollados (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Canadá) en las prácticas de gobierno, le dan prioridad a la eficacia, eficiencia, mejora de las habilidades, flexibilidad administrativa, intensificación de la productividad y al desempeño eficaz del gobierno. Siendo esta última, una de sus principales preocupaciones para alcanzar las metas y mejorar la responsabilidad sobre los resultados.

El modelo burocrático es muy resistente y empezó a generar anticuerpos y ha conseguido sobrevivir. A nadie se le puede escapar que para las actividades regladas de la administración como la regulación y la disciplina, el modelo burocrático sigue siendo necesario a pesar de sus evidentes externalidades negativas. El problema es que poseer dos modelos de referencia compitiendo entre ellos por la hegemonía genera complejidad y conflicto. Por los resquicios de esta lucha conceptual se ha colado el viejo modelo clientelar que ha reverdecido en muchas administraciones públicas contemporáneas. (Ramió, 2018)

Bajo estos preceptos, es indispensable reflexionar decisivamente sobre la necesidad de profesionalizar el talento humano, siendo este uno de los problemas que aquejan al Estado. Así mismo, contar con disponibilidad de herramientas y conceptos que den cuenta de la gestión eficiente. Por ende, las instituciones deben apostarle a la denominada dimensión crítica del talento humano, representado por un conjunto de personas que prestan sus servicios con su trabajo y conocimiento a las entidades públicas para que respondan a las reclamaciones de la ciudadanía. Así pues, en la escalera de la profesionalización se debe garantizar la efectividad mediante un reclutamiento abierto de selección por méritos con límites a la injerencia política y regulado por las normas, estructuras y sistemas de información (CNSC, 2022).

La planeación estratégica en la gestión pública local

La descentralización ha logrado acercar la administración pública a los ciudadanos, lo que plantea expectativas sobre las iniciativas e incidencia en la definición de las políticas públicas. De esta manera, “para garantizar una gestión eficiente, integral y participativa, cada gobierno (nacional, departamental, distrital y municipal) debe elaborar y ejecutar un plan de desarrollo” (DNP, 2023).

Por otra parte, la Ley 152 de (1994), ley orgánica del plan de desarrollo, establece que las entidades que conforma el aparato estatal colombiano deben establecer planes de desarrollo como estrategia principal para la enunciación de políticas públicas para el apalancamiento de un desarrollo constante y sostenible.

Por tanto, la planeación estratégica se encuentra en la dimensión de MIPG, instrumento que permite la programación y salidas del direccionamiento estratégico de la política pública; también representa el primer paso de la gestión pública y en ella se centra la acción y la intención de las metas y planteamientos de objetivos con resultados con valor público en un periodo determinado.

De hecho, la planificación como proceso sociopolítico es el instrumento que legitima la ejecución de la política pública para promover el desarrollo social en el territorio. Por otra parte, permite espacios para la comunicación y el trabajo entre los diferentes actores, dado que en lo local es donde están la mayoría de las problemáticas y es en este proceso donde directamente la ciudadanía hace sus demandas para que el Estado las convierta en oferta de bienes y servicios con garantía de bienestar.

Mas aún, al ser el municipio la articulación más eficaz del gobierno nacional para acceder a las necesidades del ciudadano, le compete a éste establecer los espacios de participación a modo de acercar la institucionalidad con los ciudadanos y dar trámite a una administración pública más incluyente en la elaboración de políticas.

Por tanto, la participación ciudadana es el elemento transversal en los procesos de planificación que se establece en un marco legal bien identificado. Por consiguiente, la participación política y la participación social también son útiles dentro de un proceso de planificación para el desarrollo, ya sea por cuestiones de consulta a la ciudadanía en determinados temas o por las capacidades de relación social que se suscitan entre los ciudadanos. (Gómez, 2017, p. 1156)

Los entornos de desarrollo y los criterios diferenciales en los municipios de la provincia de Soto del departamento de Santander

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) diseñó una metodología para caracterizar la realidad de los entornos territoriales, alinear la gestión pública a las necesidades de los territorios y trabajar en equipo y de manera articulada con el gobierno departamental.

En este caso, para analizar las dinámicas de la gestión pública en los municipios de sexta categoría de la provincia de Soto del departamento de Santander: California,

Lebrija, El Playón, Santa Bárbara y Vetas, fue necesario caracterizar los siguientes aspectos:

Los municipios cuentan con una superficie entre 93 y 549,8 km² y se ubican en un rango de población entre 2.037 y 27.398, gran parte de la población habita en las zonas rurales. La distancia a la capital, Bucaramanga, oscila entre 11,38 a 82 kilómetros, algunos con vías en mal estado y con dificultades de acceso como en los municipios de Santa Bárbara, Vetas y California.

La base económica representativa de estos municipios es variada: California y Vetas dependen en su mayoría de la minería a pequeña y gran escala (Minesa). Los municipios de Lebrija y El Playón dependen de la producción agrícola y de la ganadería y Santa Bárbara, de la producción agrícola. Una de las generalidades de estos municipios es que fueron territorios de conflicto armado entre la guerrilla y el paramilitarismo.

Los planes de desarrollo de estos municipios cuentan con metas ambiguas que no son coherentes con la realidad del entorno y con esquemas de ordenamiento territorial (sin actualizar) y herramientas de planeación que solo cumplen con los protocolos, debido a la falta de participación en la toma de decisiones de política.

De este modo, el proceso de caracterización se orientó a establecer unos criterios diferenciales del desarrollo en los entornos territoriales clasificados en tres niveles de madurez:

Tabla 1. *Clasificación de los niveles de madurez económica de los entes territoriales*

Niveles	Descripción
El nivel básico operativo (de 0/100 a 60/100)	Para la práctica de valor agregado en la gestión estratégica del talento humano solo alcanza los mínimos de la normatividad por carecer de planeación estratégica para el desarrollo.
El nivel de transformación (de 61/100 a 80/100)	El ente público se encuentra en proceso de desarrollo de la GETH ya que desarrolla algunas actividades en cumplimiento de la norma.
El nivel de consolidación (de 81/100 a 100/100)	En la organización, la implementación de GETH se ha establecido como una buena práctica de gestión, ha logrado la consecución de resultados y se ha convertido en ejemplo para otras organizaciones.

Fuente: elaboración propia con datos tomados del (DNP, 2015).

Sumado a la clasificación de los criterios diferenciados de los entornos territoriales, las prácticas de valor agregado se asocian con el cumplimiento de la normatividad a partir de la implementación de planes y programas y de la evaluación y del seguimiento de estos. Adicionalmente, con la puesta en marcha de planes de mejora como la cultura del autodiagnóstico y la creación de valor en las áreas de talento humano y mediante cinco aspectos: ruta de la felicidad relacionada con la productividad; ruta el crecimiento relacionado con el liderazgo; ruta de la calidad relacionada con el hacer las cosas bien; ruta del análisis relacionada con el conocimiento del talento y ruta del servicio enfocado a los ciudadanos (Función Pública, 2017).

Por lo anterior, para la conceptualización del entorno y desarrollo de las entidades territoriales se establecieron y agruparon seis dimensiones con características similares así:

Tabla 2. Dimensiones de las entidades territoriales

Dimensión	Descripción
La dimensión urbano-regional.	Se identifica con condiciones del espacio físico del territorio como soporte limitante del desarrollo de la región: redes de infraestructura, de equipamiento de vivienda y servicios necesarios que sustenten el crecimiento y desarrollo regional.
La dimensión de las condiciones sociales.	Se traduce en el bienestar de los individuos: calidad de vida, necesidades básicas satisfechas, expresadas en oferta de infraestructura, equipamiento y servicios.
La dimensión económica.	Se relacionado con la capacidad económica y productiva de la entidad territorial, la penetración de la tecnología, la innovación e infraestructuras que potencien el desarrollo endógeno y la disponibilidad de recursos que fortalezcan la economía local.
La dimensión ambiental.	Caracteriza la riqueza ambiental, zona de bosques, la inversión per cápita del sector ambiental y las capacidades de gobernanza ambiental de los territorios.
La dimensión institucional.	Se enmarca en el desempeño fiscal municipal, el desempeño como autoridad legítima para gobernar bajo los principios de gobernanza, gobernabilidad, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y derechos humanos en el territorio.
La dimensión de seguridad.	Centra su atención en la inseguridad ciudadana y la indefensión de una comunidad por el accionar de los grupos delictivos u organizados al margen de la ley que atenten contra la vida, la integridad y el patrimonio.

Fuente: elaboración propia con datos tomados del (DNP, 2015).

Por consiguiente, Colombia en sus diferentes niveles territoriales da cuenta de la heterogeneidad del territorio y de sus diversas particularidades y necesidades, constituyéndose en un gran desafío a la hora de formular y ejecutar las políticas públicas con características particulares en la ejecución de sus funciones.

De este modo, en el marco de la categorización de los municipios la Ley 617 del 2000, clasifica como de sexta categoría a 1.101 municipios, es decir el 89 %. Una vez definidas las categorías territoriales, estas deberían diferenciarse en términos de administración, organización y gobierno. Además de la capacidad institucional para gestionar sus propios recursos, los cuales financian las capacidades técnicas y administrativas. Lo anterior, conforme a lo dispuesto por los marcos normativos, tendientes al mejoramiento de la gestión. Sin embargo, los recursos propios de los municipios de sexta categoría difícilmente alcanzan para su funcionamiento.

Tabla 3. *Caracterización del entorno de desarrollo y promedio de desempeño institucional de los municipios de la provincia Soto Norte del departamento de Santander en 2018*

Municipio	Características	Entorno de desarrollo (DNP)	Promedio departamental desempeño institucional
California	Código DANE: 68132. Categoría sexta. Superficie 261 km ² / 4.500 Ha. Densidad poblacional 2037 habitantes. Densidad poblacional: 45,27 Hab / km ² en (2018).	Intermedio	55 %
Lebrija	Código DANE: 68406. Categoría sexta Superficie: 549.8 km ² . Densidad poblacional: 27.398 habitantes. Densidad poblacional: 76,01 Hab / km ² .	Intermedio	54 %
El Playón	Código DANE: 68255. Categoría sexta; Superficie: 467.6 km ² Población: 12.880 Habitantes (2018). Densidad poblacional: 24,80 Hab / km ² .	Intermedio	58 %
Santa Bárbara	Código DANE: 68705; Categoría sexta. Superficie: 224 km ² . Población: 2.271 Habitantes (2018). Densidad poblacional: 11,27 Hab / km ² .	Temprano	62 %
Vetas	Código DANE: 68867. Categoría sexta. Superficie: 93 km ² /9.300 Ha. Población: 2.464 habitantes. Densidad poblacional: 26,49 Hab / km ² .	Temprano	57 %

Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP (2018).

Como se puede apreciar, los municipios objeto de estudio se encuentran entre el 54 % y 62 % promedio entre entornos de desarrollo (temprano–intermedio) de desempeño institucional, medición que se convierte en una variable constante en la mayoría de los municipios de Colombia. Lo anterior, debido a que su nivel de autonomía es muy reducido y las dotaciones iniciales para el cumplimiento de sus obligaciones son inferiores (ingresos corrientes). Por consiguiente, es necesario considerar en la medición del entorno territorial, la heterogeneidad de los municipios y la diversidad de sus dotaciones iniciales. Todo ello, como forma de comprender la gestión pública en relación con la diversidad, vocación e idiosincrasia del territorio.

Análisis de resultados

A continuación, se presentan los resultados de la encuesta aplicada a funcionarios asistentes al panel de expertos en criterios diferenciadores para la puesta en marcha de MIPG en municipios de sexta categoría, con el objeto de conocer las dinámicas en términos de gestión administrativa. El instrumento se estructura con preguntas: SI, NO y NS/NR, preguntas de única respuesta y otras de selección múltiple.

Tabla 4. *Análisis de resultados*

	Ítems	Resultados
	Sector que representa.	Sector público (89 %)
	Sobre la estrategia de gobierno abierto.	No conocen (53 %)
	Implementación de políticas de gobierno abierto.	No implementan (74 %)
	Pilares de la política de gobierno abierto.	Participación ciudadana
	Sobre la operatividad de la estrategia de gobierno en línea.	No opera (89 %)
	Uso de herramientas tecnológicas para dar cumplimiento a la política de gobierno en línea.	No cuentan con herramientas (59 %)
Variable	Espacios para trámites en línea en la página web de la entidad.	No hay espacio para trámites (63 %)
	Sobre los planes de acción para el desarrollo de sus funciones.	No existen (89 %)
	Aspectos socializados al momento de la vinculación.	Visión
	Lineamientos sobre gestión documental.	NO (89 %)
	Sobre la eficiencia del programa de gestión documental.	NO (74 %)
	Conocimiento del organigrama de la entidad.	SÍ (89 %)
	Sobre la forma de vinculación con la entidad.	Contrato por prestación de servicios (71 %)
	Barreras que pueden estar limitando la gestión dentro de la entidad.	Falta de presupuesto

Elaboración de procesos de empalme y entrega de funciones.	NO (84 %)
Elaboración de actividades de intercambio de información con otras áreas de la entidad.	NO (84 %)
Elaboración de procesos de planificación y control de metas.	NO (74 %)
Conocimiento de objetivos estratégicos y principales metas del área.	NO (79 %)
Conocimiento sobre el plan estratégico sectorial-institucional.	NS/NR (58 %)
Conocimiento sobre el plan estratégico de gobierno digital.	NS/NR (63 %)
Operatividad de procesos y funciones de acuerdo a lo estipulado en el MECI.	NO (52 %)
Operatividad del manual de política de calidad o MECI dentro de la entidad.	NO (45 %)
Oportunidades para mejorar las habilidades y conocimientos.	NS/NR (48 %)
Capacidad de identificar problemas de la gestión pública.	SÍ (73 %)
Aplicación del método científico.	NO (63 %)
Aplicación de métodos de innovación para el mejoramiento de la gestión pública.	NO (63 %)
Elaboración de planes de mejora en virtud de la aplicabilidad del MECI.	NO (53 %)
Concordancia del reporte del Formulario Único de Reporte y Avance de la Gestión (FURAG) con la realidad de la entidad.	NO (53 %)
Cumplimiento de los criterios establecidos por el aplicativo FURAG.	NO (47 %)

Fuente: elaboración propia.

Análisis matricial sobre gestión administrativa en los municipios de Lebrija, California, El Playón y Santa Bárbara

Entiéndase por análisis matricial a la utilización de una serie de tablas y gráficos que permiten representar los productos, áreas funcionales o variables, de igual forma permiten observar su evolución y tomar decisiones respecto a ellos. Se utilizan como base fundamental las variables definidas mediante la matriz DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas), lo que permite identificar las fortalezas de la organización en cuanto a los recursos con que cuenta y la calidad de estos. A su vez, se pueden analizar las amenazas que pueden existir en el ámbito social y político.

Vale la pena destacar que esta matriz es una herramienta fundamental como elemento de planeación ya que identifica el alcance de la organización y sus estrategias a futuro.

Se parte de dos tipos de análisis:

El externo que identifica los factores clave relacionados con los usuarios, competencia, tecnología y economía, entre otros, factores de los cuales no se puede tener control e influyen directamente en el desarrollo de una organización. En este tipo de factores se identifican:

- Oportunidades: entraña la ocasión de mejora de la organización como factor positivo y con posibilidad de ser aprovechado a futuro.
- Amenazas: pone en peligro la subsistencia de la organización. Al identificar una amenaza, esta se puede evitar y convertirla en una potencial oportunidad.

El interno donde se identifica una serie de variables que permiten realizar una autoevaluación:

- Fortalezas: son las capacidades y recursos con los que cuenta una organización para explotar oportunidades y conseguir ventajas competitivas.
- Debilidades: son los aspectos de la organización que muestran carencias y que se deben mejorar.

Para el análisis, se utilizaron las matrices teniendo en cuenta el factor interno y el análisis externo donde las variables fueron contrastadas para determinar una ponderación así:

MUNICIPIO DE LEBRIJA

Factores internos		Factores externos	
Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
Falta de capacitación.	Conocimiento de los procesos.	Procesos de fiscalización y auditoría.	Estrés laboral debido a todas las funciones que se delegan a diario.
Falta de personal.	Planes de formación y concientización, empoderamiento de la misión de lo público.	Mostrar la calidad de las obras.	Falta de comunicación y múltiples ocupaciones de los diferentes funcionarios.
Falta de herramientas aptas para el funcionamiento de la oficina.	Formación de cultura y compromiso a funcionarios de carrera.	Personal técnico capacitado para ejercer sus labores.	Mal ambiente laboral.

Falta de transporte.	Buena asignación de recursos.	Conocimiento del cargo, capacitación constante sobre las nuevas reglamentaciones.	Variabilidad normativa frecuente en temáticas de ordenamiento territorial que dificulta el conocimiento de los procesos y la planeación de los mismos por los frecuentes cambios.
Ausencia de procesos y procedimientos claramente definidos para la ejecución de funciones y tareas en los cargos.	Responsabilidad del personal a cargo.	Talento humano y perfiles adecuados a las tareas de la dependencia.	Poca colaboración de algunos funcionarios de otras dependencias.
Ausencia de políticas de promoción e incentivos de reconocimiento al empleado.	Seguimiento, vigilancia y control a las EPS, EIPS públicas y privadas del municipio.	Funciones específicas para los cargos.	Cambios del sistema de salud que afectan la prestación del servicio.
Falta de gestión documental.		Apoyo constante del alcalde.	
Falta de organización en el flujo de actividades.		Capacitación a la comunidad sobre diferentes mecanismos de participación social.	

A cada municipio se le asignó una matriz de estudio de factores interno y una matriz de estudio de factores externo así:

Matriz de Evaluación de Factores Interno (MEFI)–Municipio de Lebrija

No.	Factor interno	Calificación	Ponderación	Resultado
1	Falta de capacitación.	1	9 %	0,09
2	Falta de personal.	1	9 %	0,09
3	Falta de herramientas aptas para el funcionamiento de la oficina.	2	7 %	0,14
4	Falta de transporte.	1	8 %	0,08
5	Ausencia de procesos y procedimientos claramente definidos para la ejecución de funciones y tareas en los cargos.	1	7 %	0,07
6	Ausencia de políticas de promoción e incentivos de reconocimiento al empleado.	2	4 %	0,08

Debilidades

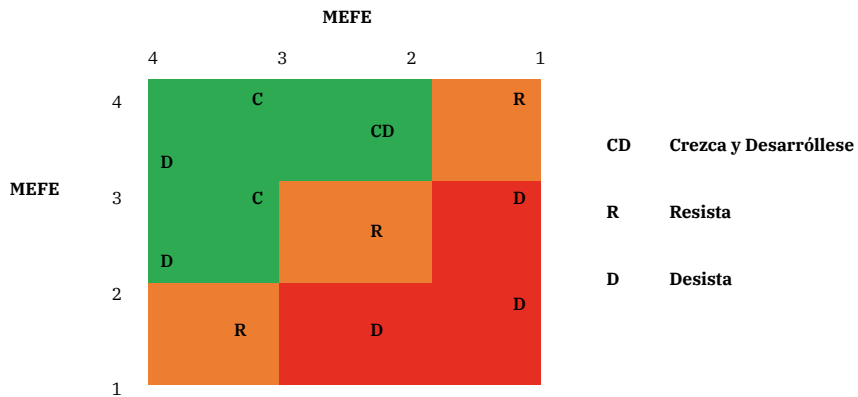
Fortalezas	7	Falta de gestión documental.	1	9 %	0,09
	8	Falta de organización en el flujo de actividades.	2	5 %	0,1
	1	Conocimiento de los procesos.	3	6 %	0,18
	2	Planes de formación y concientización, empoderamiento de la misión de lo público.	4	7 %	0,28
	3	Formación de cultura y compromiso a funcionarios de carrera.	4	9 %	0,36
	4	Buena asignación de recursos.	3	8 %	0,24
	5	Responsabilidad del personal a cargo.	4	7 %	0,28
	6	Seguimiento, vigilancia y control a las EPS, EIPS públicas y privadas del municipio.	3	5 %	0,15
	Resultado			100%	2,23

Matriz de Evaluación de Factores Externos (MEFE) – Municipio de California

No.	Factor externo	Calificación	Ponderación	Resultado	
1	Procesos de fiscalización y auditoría.	3	5 %	0,15	
2	Mostrar la calidad de las obras.	3	6 %	0,18	
Oportunidades	3	Personal técnico capacitado para ejercer sus labores.	4	4 %	0,16
	4	Conocimiento del cargo, capacitación constante sobre las nuevas reglamentaciones.	4	9 %	0,36
	5	Talento humano y perfiles adecuados a las tareas de la dependencia.	4	9 %	0,36
	6	Funciones específicas para los cargos.	3	6 %	0,18
	7	Apoyo constante del alcalde.	4	9 %	0,36
8	Capacitación a la comunidad sobre diferentes mecanismos de participación social.	4	8 %	0,32	
Amenazas	1	Estrés laboral debido a todas las funciones que se delegan a diario.	1	9 %	0,09
	2	Falta de comunicación y múltiples ocupaciones de los diferentes funcionarios.	1	8 %	0,08
	3	Mal ambiente laboral.	1	7 %	0,07

4	Variabilidad normativa frecuente en temáticas de ordenamiento territorial que dificulta el conocimiento de los procesos y la planeación de estos por los frecuentes cambios.	2	6 %	0,12
5	Poca colaboración de algunos funcionarios de otras dependencias.	2	8 %	0,16
6	Cambios del sistema de salud que afectan la prestación del servicio.	2	6 %	0,12
Resultados			100 %	2,71

Para la interpretación de estos resultados se utilizó el siguiente diagrama donde se cruza la información interna y externa para determinar la posición estratégica en la que se encuentra la organización y así poder generar el respectivo plan de mejoramiento



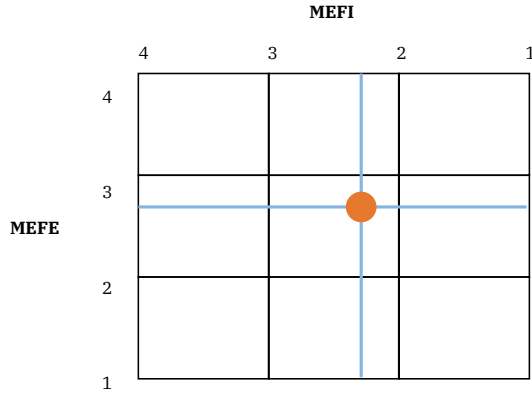
Para el municipio de Lebrija se obtuvo lo siguiente:

La matriz indica que la gestión administrativa en el municipio de Lebrija es medianamente competitiva, pero si se trata de mejorar en este caso la ausencia de personal especializado, puede decaer ante la presencia de debilidades significativas. Por lo tanto, hay que priorizar la resolución de las debilidades, dejando por el momento, las oportunidades en un segundo plano hasta no ser lo suficientemente competitivo para asumirlas.

A continuación, se relacionan los demás municipios:

Matriz de Contrastación

MIME	
MEFI	2,23
MEFE	2,71



MUNICIPIO DE CALIFORNIA

Factores internos

Factores externos

Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
Falta de personal.	Integridad y apoyo de los funcionarios para las diferentes actividades.	Buen direccionamiento por parte del nivel directivo.	Mucha información ante los entes de control.
Capacitaciones para tantos temas de salud.	Brindar buenas oportunidades de asistencia técnica y calidad del servicio.	Entusiasmo por querer sacar adelante esta dirección.	Falta de inversión en los procesos.
Bajo presupuesto municipal.	Experiencia en el área.	Acceso con facilidad a campos virtuales.	Corrupción.
Infraestructura física.	Excelente contacto con la comunidad.	Contar con el recurso económico para el desarrollo de las actividades agropecuarias.	Manipulación de la información.
Falta de apoyo de las entidades departamentales y nacionales a los municipios.	Conocimiento amplio del municipio.	Nuevas herramientas digitales.	No digitalización de la información.
Falta de herramientas.	Mayor conocimiento de los procesos de la administración.	Asesoría constante.	Priorizar las actividades dejando a algunas sin la mayor importancia.

Sobrecarga laboral. Mayor oportunidad de ayuda a la comunidad. Control constante. No cumplirle a la comunidad y que califiquen la administración como negligente.

Falta de herramientas para ejecutar todas las metas dentro del plan de desarrollo. Que el municipio sea pionero en una buena prestación de servicios públicos. Se estudia más sobre los procesos ayudando a adquirir más experiencia. No entregar las cuentas claras a los entes de control como las IAS y tener procesos que afecten la administración.

Falta de acompañamiento en la parte legal de cada proceso.

Matriz de Evaluación de Factores Interno (MEFI)–Municipio de California

No.	Factor interno	Calificación	Ponderación	Resultado		
1	Falta de personal.	1	9%	0,09		
2	Capacitaciones para tantos temas de salud.	2	4%	0,08		
3	Bajo presupuesto municipal.	1	9%	0,09		
4	Infraestructura física.	1	8%	0,08		
Debilidades	5	Falta de apoyo de las entidades departamentales y nacionales a los municipios.	2	4%	0,08	
	6	Falta de herramientas.	2	4%	0,08	
	7	Sobrecarga laboral.	2	9%	0,18	
	8	Falta de herramientas para ejecutar todas las metas dentro del plan de desarrollo.	2	5%	0,1	
	9	Falta de acompañamiento en la parte legal de cada proceso.	2	4%	0,08	
	Fortalezas	1	Integridad y apoyo de los funcionarios para las diferentes actividades.	3	4%	0,12
		2	Brindar buenas oportunidades de asistencia técnica y calidad del servicio.	4	4%	0,16
		3	Experiencia en el área.	4	9%	0,36
		4	Excelente contacto con la comunidad.	3	6%	0,18
5		Conocimiento amplio del municipio.	4	7%	0,28	
6		Mayor conocimiento de los procesos de la administración.	3	5%	0,15	

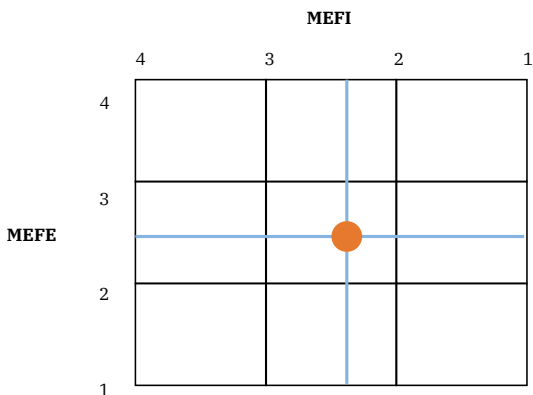
7	Mayor oportunidad de ayuda a la comunidad.	3	4%	0,12
8	Que el municipio sea pionero en una buena prestación de servicios públicos.	4	5%	0,2
Resultado			100%	2,43

Matriz de Evaluación de Factores Externos (MEFE)–Municipio de California

No.	Factor externo	Calificación	Ponderación	Resultado
Oportunidades	1 Comisaría e inspección es fuerte en talento humano.	3	5%	0,15
	2 Potencial turístico que se puede desarrollar en el municipio.	3	6%	0,18
	3 Aceptación por parte de la comunidad.	3	4%	0,12
	4 Dar a conocer a la comunidad la gestión del año mediante la rendición de cuentas.	4	5%	0,2
	5 Formulación de proyectos y ejecución de estos. (La comunidad se encuentra satisfecha por el trabajo realizado).	4	9%	0,36
	6 Buen manejo y distribución de los recursos propios.	3	6%	0,18
	7 Continuidad y seguimiento a los procesos llevados cabo por contratistas.	4	9%	0,36
	8 Articulación en los procesos de toda la alcaldía.	3	6%	0,18
Amenazas	1 Mucha información ante los entes de control.	2	6%	0,12
	2 Falta de inversión en los procesos.	1	8%	0,08
	3 Corrupción.	1	5%	0,05
	4 Manipulación de la información.	2	6%	0,12
	5 No digitalizar la información.	2	6%	0,12
	6 Priorizar las actividades dejando a algunas sin la mayor importancia.	2	5%	0,1
	7 No cumplirle a la comunidad y que califiquen la administración como negligente.	1	8%	0,08
	8 No entregar las cuentas claras a los entes de control como las IAS y tener procesos que afecten la administración.	1	6%	0,06
Resultados			100%	2,46

Matriz de Contrastación

MIME	
MEFI	2,46
MEFE	2,51



Esto indica que la gestión administrativa en el municipio de California es medianamente competitiva, pero si se trata de mejorar la prestación de servicios, puede decaer ante la presencia de debilidades significativas. Por lo tanto, hay que priorizar la resolución de las debilidades, dejando por el momento, las oportunidades en un segundo plano hasta no ser lo suficientemente competitivo para asumirlas.

MUNICIPIO DEL PLAYÓN

Factores internos		Factores externos	
Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
Sobrecarga de funciones.	Buena relación con cada una de las secretarías.	Comisaría e inspección es fuerte en talento humano.	No hay continuidad en los procesos, porque hay muchos de ellos que se llevan a cabo por contratistas.
Falta de apoyo en los diferentes procesos llevados a cabo en la secretaría.	Capacidad de gestión ante entidades del orden regional y nacional.	Potencial turístico que se puede desarrollar en el municipio.	Falta de unión en los procesos de la alcaldía.
Falta de personal.	Compromiso por parte de los empleados para el cumplimiento de sus labores.	Aceptación por parte de la comunidad.	Falta de tecnología.
No se trabaja en equipo con las demás secretarías.	Comunicación constante entre dependencias.	Dar a conocer a la comunidad la gestión del año, mediante la rendición de cuentas.	Mayor intervención del Estado para que sea un apoyo y no solo tenga papel sancionatorio.

Falta de implementos técnicos para los trabajos.	Personal de nómina que permiten conservar la información.	Formulación de proyectos y ejecución de estos. (La comunidad se encuentra satisfecha por el trabajo realizado).	Limitaciones por transporte.
Poco presupuesto.	Elementos de trabajo y equipos.	Buen manejo y distribución de los recursos propios.	Falta de asistencia técnica.
El MECI fue actualizado en el 2015, pero en el proceso de empalme no fue entregado, por lo que muchos productos de este MECI debieron recuperarse con el contratista lo que atrasó el proceso.			Personal no apto para desarrollar actividades propias de la secretaría.
La planta de personal no contempla el cargo de Jefe de Control Interno			
No hay en la entidad un manual de procesos y procedimientos.			

Matriz de evaluación de Factores Internos (MEFI) – Municipio del Playón

No.	Factor interno	Calificación	Ponderación	Resultado
1	Sobrecarga de funciones.	1	9 %	0,09
2	Falta de apoyo en los diferentes procesos llevados a cabo en la secretaría.	2	5 %	0,1
3	Falta de personal.	1	7 %	0,07
4	Poco personal de planta, mucho contratista.	1	8 %	0,08
5	Falta de implementos técnicos para realizar los trabajos.	2	4 %	0,08
6	Poco presupuesto.	1	9 %	0,09
7	El MECI fue actualizado en el 2015, pero en el proceso de empalme no fue entregado por lo que muchos productos de este MECI debieron recuperarse con el contratista, atrasando el proceso.	2	4 %	0,08
8	La planta de personal no contempla el cargo de Jefe de Control Interno.	2	5 %	0,1
9	No hay en la entidad un manual de procesos y procedimientos.	2	4 %	0,08

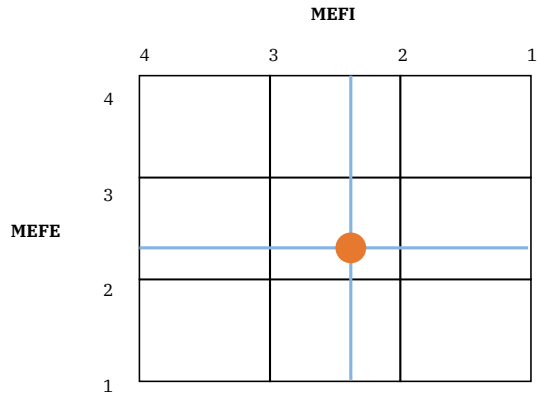
Fortalezas	1	Buena relación con cada una de las secretarías.	3	6%	0,18
	2	Capacidad de gestión ante entidades del orden regional y nacional.	4	9%	0,36
	3	Compromiso por parte de los empleados para el cumplimiento de sus labores.	4	9%	0,36
	4	Comunicación constante.	3	7%	0,21
	5	Personal de nómina que permiten conservar la información.	4	9%	0,36
	6	Elementos de trabajo y equipos.	3	5%	0,15
Resultado			100%	2,39	

Matriz de Evaluación de Factores Externos (MEFE)–Municipio del Playón

No.	Factor interno	Calificación	Ponderación	Resultado	
Oportunidades	1	Comisaría e inspección es fuerte en talento humano.	3	5%	0,15
	2	Potencial turístico que se puede desarrollar en el municipio.	3	6%	0,18
	3	Aceptación por parte de la comunidad.	3	7%	0,21
	4	Dar a conocer a la comunidad la gestión del año mediante la rendición de cuentas.	3	7%	0,21
	5	Formulación de proyectos y ejecución de estos. (La comunidad se encuentra satisfecha por el trabajo realizado).	4	9%	0,36
	6	Buen manejo y distribución de los recursos propios.	4	9%	0,36
Amenazas	1	No hay continuidad en los procesos porque hay muchos de ellos que se llevan a cabo por contratistas.	1	9%	0,09
	2	Falta de unión en los procesos de la alcaldía.	1	9%	0,09
	3	Falta de tecnología.	2	8%	0,16
	4	Mayor intervención del Estado para que sea un apoyo y no solo tenga papel sancionatorio.	2	7%	0,14
	5	Limitaciones por transporte.	2	7%	0,14
	6	Falta de asistencia técnica.	1	8%	0,08
	7	Personal no apto para desarrollar actividades propias de la secretaría.	1	9%	0,09
Resultado			100%	2,26	

Matriz de Contrastación

MIME	
MEFI	2,39
MEFE	2,26



Esto indica que la gestión administrativa en el municipio de El Playón es medianamente competitiva, pero si se trata de aumentar la cobertura de servicios puede decaer ante la presencia de debilidades significativas. Por lo tanto, hay que priorizar la resolución de las debilidades para dejar por el momento, las oportunidades en un segundo plano hasta no ser lo suficientemente competitivo para asumirlas. Finalmente, las fortalezas deben ser potencializadas y fomentar su sostenibilidad para enfrentar las amenazas.

MUNICIPIO DE SANTA BÁRBARA

Factores internos		Factores externos	
Debilidades	Fortalezas	Oportunidades	Amenazas
Falta de recursos humanos y presupuestales.	Estrategias de organización revisadas.	Conocimiento, disposición, cercanía al área urbana, buenos receptores y capacidad para hacer convenios.	Clima laboral.
Falta de espacios físicos.	Seguimiento y alertas por entidades IVC.	Responsabilidad para dar cumplimiento.	Poco desempeño.
Lentitud para resolver requerimientos.	Proceso de sensibilización al personal que se contrata.	Valorar el trabajo de todos = empatía.	Canales de comunicación inadecuados.
Falta de liderazgo y gestión de personal. Carencia de planta de personal, de capacidades y procesos claros. No existe cultura organizacional.	Sanción y llamados de atención.	Capacidad de análisis.	Comunidad insatisfecha.

Falta de espacio para el archivo.

Manejo de situaciones.

Presupuesto corto en los temas sociales.

No hay una línea de comunicación directa para la dependencia.

Capacidad de trabajo individual y en equipo.

No hay gestión documental.

Acumulación de solicitudes.

Matriz de Evaluación de Factores Interno (MEFI) – Municipio de Santa Bárbara

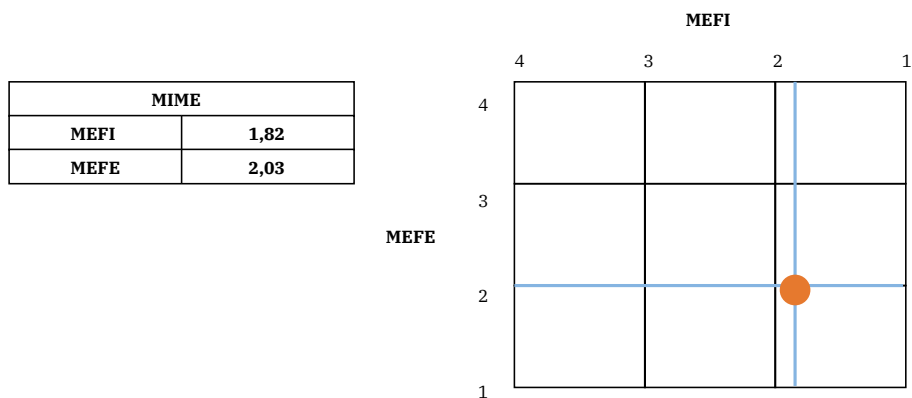
No.	Factor interno	Calificación	Ponderación	Resultado
Debilidades	1 Falta de recursos humanos y presupuestales.	1	9%	0,09
	2 Falta de espacios físicos.	1	9%	0,09
	3 Lentitud para resolver requerimientos.	2	9%	0,18
	4 Falta de liderazgo y gestión personal.	1	8%	0,08
	5 Falta de espacio para el archivo.	1	7%	0,07
	6 No hay una línea de comunicación directa para la dependencia.	2	4%	0,08
	7 Acumulación de solicitudes.	1	9%	0,09
Fortalezas	1 Estrategias de organización revisadas.	3	6%	0,18
	2 Seguimiento y alertas por entidades IVC.	4	9%	0,36
	3 Proceso de sensibilización al personal que se contrata.	4	9%	0,36
	4 Sanción y llamados de atención.	3	8%	0,24
Resultado			87%	1,82

Matriz de Evaluación de Factores Externos (MEFE) – Municipio de Santa Bárbara

No.	Factor externo	Calificación	Ponderación	Resultado
Oportunidades	1 Conocimiento, disposición, cercanía al área urbana, buenos receptores y capacidad para hacer convenios.	3	5%	0,15
	2 Responsabilidad para dar cumplimiento.	3	6%	0,18
	3 Valorar el trabajo de todos – empatía.	4	4%	0,16
	4 Capacidad de análisis.	4	9%	0,36
	5 Manejo de situaciones.	4	9%	0,36

Amenazas	6	Capacidad de trabajo individual y en equipo.	3	6 %	0,18
	1	Clima laboral.	1	9 %	0,09
	2	Poco desempeño.	1	8 %	0,08
	3	Canales de comunicación inadecuados.	1	7 %	0,07
	4	Comunidad insatisfecha.	2	6 %	0,12
	5	Presupuesto corto en los temas sociales.	2	8 %	0,16
	6	No hay gestión documental.	2	6 %	0,12
Resultados			83 %	2,03	

Matriz de Contrastación



En este caso particular, dado que no se cuenta con suficientes variables, lo que indica el diagrama es que no es un municipio viable ni competitivo, lo que permite catalogarlo como municipio con desarrollo incipiente.

Conclusiones

Dentro de las instituciones del sector público, debe imperar una cultura de adaptación al cambio, con funcionarios con capacidad de adoptar e implementar nuevas estrategias y nuevos procesos que permitan el desarrollo y crecimiento de una entidad según los lineamientos del Decreto 1499 del 2017, en virtud de la puesta en marcha del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y con criterios diferenciales para los municipios de sexta categoría.

En tal sentido, para conocer el desarrollo administrativo en los municipios objeto de estudio, se aplicó una encuesta a los líderes de cada dependencia de la administración municipal, de ahí que el conjunto de ítems del instrumento determinaron el grado

de implementación de las políticas de desarrollo administrativo como forma de cumplir con los parámetros de buen gobierno establecidos en los conceptos de gobernanza y gobernabilidad y así mismo, satisfacer las necesidades de los ciudadanos acorde con los principios constitucionales.

En el marco de los resultados obtenidos, se pudo establecer que el 59 % de las administraciones municipales no cuentan con herramientas tecnológicas para dar cumplimiento a la política de gobierno en línea, así mismo, el 63 % no realiza trámites en línea por no contar con espacios en la página web de la entidad. La innovación en tecnologías, la gestión de la información y medios hacen más ágil la comunicación; la cual se traduce en herramienta prescindible para la modernización de los procesos de desarrollo con el que cuentan las organizaciones públicas.

En la gestión de las entidades municipales, la calidad no está inmersa en sus procesos y algunas la redujeron a diligenciar formatos y certificados para cumplir con las exigencias de las entidades del Gobierno central. Es decir, el reporte al Furag.

Igualmente, el 71 % de las entidades respondieron que la mayoría de su personal está por contrato de prestación de servicios. Estos aspectos dificultan el desarrollo de los procesos y procedimientos de forma continua, lo que también está estrechamente relacionado con la falta de elaboración de procesos de planificación y control de metas ya que el 89 % no las realiza. De igual manera, el 84 % de las administraciones no elaboran procesos de empalme y entrega de funciones.

Difícilmente se puede innovar en las entidades del orden territorial, ya sea por la inercia organizacional, la cultura conservadora, la falta de incentivos, la falta de orientación hacia los resultados, normatividad vigente, la aversión al cambio, mala comunicación, por falta de gestión del conocimiento, capacidad de aprendizaje organizacional o por carencia de una planta de personal.

Así mismo, por la carencia de una planta de personal con cargo, las actividades de control interno son desarrolladas a través de contratos de prestación de servicios.

Con el propósito de alcanzar la eficacia en los procesos institucionales, las entidades territoriales deben establecer políticas internas claras y articuladas de manera que puedan funcionar las diferentes dimensiones conforme a los criterios diferenciales de MIPG, cuyo propósito se enmarca en la gestión hacia resultados.

El Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (Furag) evalúa los avances institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo

de la vigencia anterior. En efecto, el reporte institucional se enfoca más en cumplir con un reporte que con la implementación del modelo, mostrando debilidad en la articulación de los procesos y de las políticas mismas.

La gestión del conocimiento y la innovación fortalecen de forma transversal a las demás dimensiones; por tanto, el conocimiento que se produce en una entidad es clave para su aprendizaje y su evolución.

Recomendaciones

La modernización del Estado para el alcance de los fines constitucionales requiere de la profesionalización de la gestión pública con pensamiento crítico y reflexivo sobre los problemas que aquejan al territorio e impiden su desarrollo; de poder proporcionar herramientas, conceptos y alternativas de solución para trabajar sobre el lema hacer bien las cosas con acciones que generen resultados a través de instrumentos de gestión, pero a la vez que posean un relato y un sentido de valor público con resultados de interés general, visión estratégica concertada y valor de la política.

Proporcionar herramientas para ejercer un control de porcentajes de ejecución de las áreas de la administración pública. Del mismo modo, contar con instrumentos para la medición de indicadores de gestión, impacto y control esenciales para el desarrollo de competencias que respondan al uso de herramientas tecnológicas.

Promover la cultura de la planeación estratégica y la gestión del talento humano al interior de las organizaciones públicas con el propósito de dar un salto al cambio en el modelo administrativo y de gestión para el alcance de la excelencia, la mejora continua en la gestión y para dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1499 del 2017.

Las políticas de desarrollo administrativo a nivel territorial requieren capacidad técnica y tecnológica, debido que es uno los principales fracasos al momento de adoptar ideas innovadoras y capacidad institucional para poder adoptar este tipo de iniciativas.

Así mismo, los entes territoriales de sexta categoría requieren de capacidad financiera mediante una gestión eficaz tributaria debido a que los ingresos corrientes escasamente alcanzan para su funcionamiento.

Referencias

Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf

- Arroyo Chacón, J. I., (2017). Innovación abierta como pilar del gobierno abierto. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(27), 13-41. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96055458002>
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, (66), 28–47. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02>
- Castanedo-Abay, A. (2022). Desarrollo social, gestión pública y la nueva cara de la administración pública global. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 10(2), <https://shorturl.at/vzGLV>
- Castañeda Rodríguez, V. M. y Díaz-Bautista, O. (2017). El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina. *Apuntes del Cenes*, 36(63), 15-41. <https://doi.org/10.19053/01203053.v36.n63.2017.4425>
- Cevallos, G., y Vegas, H. (2022). *Aportes de la gobernanza para un nuevo modelo post burocrático. Una visión desde la gestión pública local*. 593 Digital Publisher CEIT, 7(5-2), 199-216: DOI: <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.5-2.1511>
- CLAD. (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. XIX Conferencia Iberoamericana de ministras y ministros de la administración pública y reforma del Estado. Andorra: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- CNSC. (2022). *Competencias laborales para el servicio público 4.0 en Colombia*. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá Colombia: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587425/0/competencias-laborales-para-el-servicio-publico-4-0-en-colombia.pdf/9d8cf588-d41f-d37c-f546-af15a-65f2d91?t=1659473779960>
- Córdova M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Editorial Universidad del Rosario. <https://doi.org/10.12804/th9789587841336>
- Corzo, R. (2017). *Latinoamérica: entre el desarrollismo endógeno y el subdesarrollismo exógeno*. *Temas Sociales*, 40, 47-70. http://www.scielo.org/bo/pdf/rts/n40/n40_a03.pdf
- Damsky, I. A. (2020). La participación ciudadana como un derecho. Sus interrogantes en la contratación administrativa. *Con-Texto*, (51), 127–153. <https://doi.org/10.18601/01236458.n51.07>
- DNP. (2015). *Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para entender las entidades territoriales colombianas*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20%28tipolog%c3%adas%29%2023.pdf?Web>
- DNP. (2018). *Reporte de análisis territorial*. Visor TerriData: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>
- DNP. (2023). *Orientaciones para la formulación y uso de programas de gobierno 2024-2027, Juntos por el territorio*. Colombia potencia de la vida: [33](https://colabora-</p></div><div data-bbox=)

- cion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Nuevos-Mandatarios/Guia_JuntosPorElTerritorio.pdf
- Fernández, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia*, 25(78), 175-193. <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373>
- Fonseca, C. H., Castellanos, F. y Castillo, S. (2016). Nuevos métodos de gestión del conocimiento: consulta nacional de administradores públicos con perspectiva participativa. *Revista Administración & Desarrollo*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=>
- Función Pública. (2017). *Guía de Gestión Estratégica del Talento Humano (GETH), para el sector público colombiano*. <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/mipg/pdf/Guia%20de%20Gestion%20Estrategica%20del%20Talento%20Humano.pdf>
- Función Pública. (2017). *Manual operativo: Sistema de Gestión (mipg)) Modelo Integrado de Gestión y Planeación*. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Manual+Operativo+Sistema+de+Gesti%C3%B3n++Modelo+Integrado+de+Planeaci%C3%B3n+y+Gesti%C3%B3n+MIPG++Versi%C3%B3n+2++Agosto+2018.pdf/b6f8b53c-91ef-e574-37f1-989fee9dce6b?version=1.1>
- Función Pública. (2018). *Guía de gestión estratégica del talento humano GETH, en el sector público colombiano*. http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2018-04-11_Guia_gestion_estrategica_thumano.pdf/
- Función Pública. (2019). *Documento Técnico Acuerdo 003: Criterios diferenciales-Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/2019-11-8_Documento_tecnico_criterios_diferenciales_v2_anexo_acuerdo03+%281%29.pdf/e56ea754-3106-77fb-7142-22251317eb20?t=1605732037290
- Función Pública. (2020). *Lineamiento técnico de gestión del conocimiento y la innovación.*: https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/biblioteca-virtual/-/document_library/bGsp2IjUBdeu/view_file/37386704
- Función Pública. (2021). *Lineamientos para publicar información en el Menú Participa sobre participación ciudadana en la gestión pública*. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Participación+ciudad>
- Gómez, C. (2017). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico. *Boletín mexicano de derecho comparado*, (150), 1149-1177. <https://www.redalyc.org/pdf/427/42753815003.pdf>
- González-Díaz., Medina-León, A., Medina-Nogueira., Y. E., El Assafiri-Ojeda, Y. y Nogueira-Rivera, D. (2021). La identificación del conocimiento como herramienta de gestión y mejora de procesos. *Ingeniería Industrial*, 42(2), 1-12. <https://rii.cujae.edu.cu/index.php/revistaind/article/view/1113>
- Guzzini, S. (2015). *El poder en Max Weber. Relaciones Internacionales*, (30) Octubre 2015-Enero 2016. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) –

- UAM: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677087/RI_30_6.pdf
- Huertas López, T. E., Suárez García, E., Salgado Cruz, M. Jadán Rodríguez, L. R. y Jiménez Valero, B. (2020). Diseño de un modelo de gestión. Base científica y práctica para su elaboración. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(1), 165-177.
- Ley 152. (1994). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Congreso de Colombia*: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/lbr_desigualdades_regionales.pdf
- Millán, M. (2021). Cultura Organizacional en la Administración Pública. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, 11(2), 5-18. México: <https://ojs.docentes20.com/index.php/revista-docentes20/article/view/229/605>
- Montecinos, E., y Contreras, P. (2019). *Revista venezolana de Gerencia*, 24,(86). <https://www.redalyc.org/journal/290/29059356004/29059356004.pdf>
- Nasser, A. (2021). Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública: selección de artículos de investigación. <https://repositorio.cepal.org/items/5e86f855-d50d-4034-8330-5fd8d0bcf1e4>
- Oszlak, Ó. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires : Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 265. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i1.846>
- Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Política Pública*, (16). <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/846>
- Ramió, C. (2018). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (72), 5-42. <https://clad.org/documentacion/revista-clad/articulos-publicados/072-octubre-2018/>
- Rodríguez, E., Muñoz, C. Pedraja, L. y Araneda, C. (2022). Gestión del conocimiento y cultura organizacional en instituciones de educación superior chilenas. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 30, 266-278: <https://www.scielo.cl/pdf/ingeniare/v30n2/0718-3305-ingeniare-30-02-266.pdf>
- Villodre, J. (2019). Innovación pública abierta. *Revista en Cultura de la Legalidad*, (17), 314-32 <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/5036/3431>

Cómo citar este artículo:

Sierra-Sierra, M. L. (2023). Análisis de las dinámicas de la gestión administrativa en municipios de sexta categoría en el departamento de Santander. *Administración & Desarrollo*, 53(2). <https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n2.5>