



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITAL

 **BOGOTÁ**

Capacidades institucionales y gestión de competencias especiales. El tránsito de municipios a distritos en Colombia

Institutional Capabilities and Management of Special Competencies: The Transition from Municipalities to Districts in Colombia

Capacidades institucionais e gestão de competências especiais: A transição de municípios para distritos na Colômbia

Ángel Tuiran Sarmiento

Doctor en Derecho Público Université Grenoble-Alpes (Francia). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Miembro del Grupo de Investigación "Política y Región" de la Universidad del Norte. Email: angelt@uninorte.edu.co

Ella Romero Zubiría

Magister en Derecho de la Universidad del Norte.

Sumario: Introducción. I. El rol de las Entidades Territoriales en la descentralización y el surgimiento de los Distritos Especiales. II. Capacidades institucionales de los distritos especiales. III. Resultados del análisis de la medición de desempeño municipal de Riohacha (2015-2018). Conclusiones. Bibliografía.

Resumen:

En Colombia, los distritos tienen un régimen o marco legal-administrativo especial, que les otorga una mayor autonomía y algunas prerrogativas adicionales con respecto a los municipios comunes. En especial, en la relación jerárquica de estos últimos con el Departamento, lo que les permite gestionar con mayor flexibilidad ciertos aspectos de su desarrollo. Igualmente, los distritos son reconocidos por su relevancia para el país en áreas como el turismo, la economía, la cultura o la historia. Bajo esta premisa, resulta importante tener una aproximación respecto a las situaciones que pueden enfrentar los municipios colombianos que han pasado o proyectan pasar a la categoría de distrito. Específicamente, en cuanto a sus condiciones de autogestión y los recursos con los que cuentan para lograr los objetivos que fija la nueva categoría, lo que en resumen se describe como tema central de esta investigación: la capacidad institucional de los municipios en su tránsito hacia la categoría de distrito, tomando como caso de estudio la administración territorial del hoy distrito de Riohacha.

Palabras clave:

Distritos. Municipios. Capacidad institucional. Competencias. Descentralización.

Resumo:

Na Colômbia, os distritos possuem um regime ou marco jurídico-administrativo especial, que lhes confere maior autonomia e algumas prerrogativas adicionais em relação aos municípios comuns, especialmente na relação hierárquica destes últimos com o Departamento. Isso lhes permite gerenciar com maior flexibilidade certos aspectos do seu desenvolvimento. Da mesma forma, os distritos são reconhecidos por sua relevância para o país em áreas como turismo, economia, cultura e história.

Com base nessa premissa, é importante ter uma abordagem sobre as situações que podem enfrentar os municípios colombianos que passaram ou planejam passar para a categoria de distrito. Especificamente no que diz respeito às suas condições de autogestão e aos recursos disponíveis para alcançar os objetivos estabelecidos pela nova categoria, o que, em resumo, é descrito como o tema central desta pesquisa: a capacidade institucional dos municípios em sua transição para a categoria de distrito, tomando como estudo de caso a administração territorial do atual distrito de Riohacha.

Palavras-chave:

Distritos. Municipios. Capacidade institucional. Competências. Descentralização.

Abstract:

In Colombia, districts have a special legal-administrative framework that grants them greater autonomy and some additional prerogatives compared to common municipalities, especially in their hierarchical relationship with the Department. This allows them to manage certain aspects of their development with greater flexibility. Likewise, districts are recognized for their relevance to the country in areas such as tourism, economy, culture, and history.

Under this premise, it is important to approach the situations that Colombian municipalities face or anticipate facing when transitioning to district status. Specifically, regarding their self-management conditions and the resources available to achieve the objectives set by the new category, which, in summary, defines the central theme of this research: the institutional capacity of municipalities in their transition to district status, taking as a case study the territorial administration of what is now the district of Riohacha.

Keywords: Districts. Municipalities. Institutional capacity. Competencies. Decentralization.

Introducción

En Colombia, en la década de los noventa con el nuevo diseño constitucional, se establecieron de forma directa cuatro tipos de entidades territoriales: Territorios Indígenas, Departamentos, Municipios y Distritos. Las cuatro, de forma general, gozan de derechos y asumen responsabilidades en el marco de la descentralización territorial y la descentralización técnica o por servicios. Igualmente, en el marco constitucional de 1991, se dejó al trámite legislativo la posibilidad de constituir dos entidades territoriales adicionales, las Provincias y las Regiones.

Ahora bien, en un orden ascendente de la estructura territorial del Estado colombiano, se podría ubicar inicialmente al municipio, luego al distrito; ambos conformarían los departamentos y en una forma asociativa a las provincias, como los departamentos a las regiones. Caso aparte constituirían los Territorios Indígenas, entidad territorial creada como reconocimiento a la autonomía de los pueblos indígenas. En ese sentido, la categoría de distrito se refiere a una división administrativa especial que tiene ciertas características que la distinguen de los municipios u otras divisiones territoriales. Un distrito en Colombia es una unidad administrativa con un régimen especial, en la que se reconocen ciertas características, como su importancia política, económica, histórica o cultural.

Para analizar la capacidad institucional de un municipio, es necesario entonces, considerar tanto factores endógenos como exógenos. Los factores endógenos se refieren a los hallazgos internos dentro de la administración distrital, mientras que los factores exógenos abarcan los fenómenos del contexto local que, al constituirse

como externalidades, pueden afectar, limitar o dificultar la gestión del gobierno. Un ejemplo relevante, para el caso de estudio, es la crisis administrativa que atravesó el Municipio de Riohacha entre 2016 y 2019, durante este periodo el hoy distrito, experimentó una alta rotación de mandatarios, con más de nueve cambios en el liderazgo de la alcaldía.

En este contexto, en el presente trabajo se pretende realizar un análisis integral de los procesos y fenómenos que rodean la conversión de un municipio en un Distrito Especial, además de profundizar en los procesos de gestión pública, adelantados desde la administración distrital colombiana. Paralelo a esto, se fijó como objetivo general el análisis de la capacidad institucional del distrito de Riohacha para el diseño e implementación de políticas públicas en materia turística, por cuanto en el proceso de creación del nuevo distrito, se hizo especial énfasis en las condiciones especiales de esta entidad territorial, para desarrollar dicha materia.

El desarrollo metodológico de este trabajo sigue un enfoque cualitativo, los datos recolectados fueron analizados desde esta perspectiva. El primer paso del proceso investigativo consistió en crear una matriz de análisis documental basada en los datos obtenidos de la Medición de Desempeño Municipal de los años 2015 a 2019, proporcionados por el Departamento Nacional de Planeación. Este análisis permitió realizar una primera aproximación diagnóstica, evaluando los componentes teóricos que conforman la capacidad institucional y que están relacionados con los componentes de la Medición de Desempeño Municipal del distrito de Riohacha.

Además, se utilizó la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), un desarrollo conceptual realizado por Alain Tobelem cuando se desempeñaba como consultor del Banco Mundial (BIRF). Esta metodología ha sido aplicada en numerosos países y en diversos tipos de proyectos, particularmente en América Latina.

La aplicación de la metodología SADCI está orientada a casos en los que se requiere identificar el grado de capacidad institucional de un organismo para llevar a cabo ciertas acciones, evaluar los obstáculos y debilidades a eliminar y establecer las acciones necesarias para superarlos. En este sentido, la dimensión temporal de referencia de la metodología es la proyección a futuro, por lo que su aplicación está especialmente concebida para el desarrollo de programas y proyectos, asociada al análisis del componente de fortalecimiento institucional necesario para asegurar su éxito (Oszlak y Orellana, 1993).

Por último, esta investigación fija su atención en el periodo previo y posterior a la declaratoria normativa que convirtió al municipio de Riohacha, capital del departamento de La Guajira, en Distrito Especial Turístico y Cultural (Ley 1766 de 2015). Como consecuencia de esta decisión, se produce una serie de cambios y transformaciones en el proceso de transición, el cual obliga, por un lado, a las autoridades de turno, a redefinir las políticas públicas en materia turística y cultural, revisando la capacidad institucional¹ y de gestión que tiene la administración distrital para alcanzar sus objetivos.

1 El concepto de capacidad institucional hace referencia al poder infraestructural, es decir, la capacidad del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio, con independencia de quién tome dichas decisiones. (Mann, 1993).

I. El rol de las Entidades Territoriales en la descentralización y el surgimiento de los Distritos Especiales

Desde un abordaje minimalista y funcionalista, la descentralización podría definirse como un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Este proceso, se aplica tanto en organizaciones privadas como públicas, con el propósito general de mejorar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos establecidos por estas entidades (DNP, 2002).

De acuerdo con Vassilakos, Cohen, Peterson, Jackson y Williams (1996), los Estados han explorado las siguientes formas de descentralización: espacial, hacia el mercado, política y administrativa. En ese orden, la **descentralización espacial**: Consiste en la transferencia de recursos e instrumentos a las regiones para promover la actividad económica e industrial, reduciendo o limitando la concentración en unos pocos centros urbanos de gran tamaño. La **descentralización hacia el mercado**: Consiste en transferir la responsabilidad de la prestación de servicios por parte del Estado hacia los particulares. Por otra parte, la **descentralización política**: Es la transferencia a las entidades territoriales de la capacidad de elegir a sus gobernantes y de tomar decisiones sobre políticas de desarrollo en el ámbito local. Y, la **descentralización administrativa**: Consiste en la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno central a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y la realización de obras

públicas. Esta modalidad suele concentrar los mayores esfuerzos descentralizadores dentro del sector público (p. 15).

Por otro lado, según Pening (2003), el modelo de descentralización aplicado en Colombia ha sido una combinación de descentralización política, hacia el mercado y administrativa, esta última incluye las modalidades de desconcentración, delegación y devolución. Así mismo, para Pening (2003) “En Colombia no ha habido una descentralización espacial, pues no existen políticas para transferir recursos e instrumentos hacia las regiones con el fin de promocionar actividades productivas que busquen reducir su concentración en los principales centros urbanos” (p. 14).

Teóricamente, el proceso de descentralización en Colombia ha tenido definiciones y modalidades propias desarrolladas por el legislador y el constituyente. Un ejemplo de ello es la **Sentencia 497A de 1994**, en la cual la Corte Constitucional Colombiana define la descentralización en sentido técnico-jurídico como: *“El traslado de competencias de carácter administrativo a manos de autoridades regionales o locales. Por lo cual, se entiende como la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente”*.

Ahora bien, los cambios promovidos por la Constitución de 1991 trajeron consigo nuevos retos para departamentos y municipios. La Ley 60 de 1993 reglamentó la distribución de competencias y funciones entre el gobierno central y los entes territoriales, estableciendo su

papel en la ejecución de políticas públicas. Sin embargo, este proceso ha enfrentado múltiples dificultades, convirtiéndose en una fuente de debilidades para la gestión territorial.

Históricamente, Colombia ha sido un país caracterizado por la centralización del poder político, administrativo y fiscal. No fue sino hasta la década de 1980 cuando comenzó un proceso serio de descentralización, otorgando mayor autonomía y recursos a las entidades territoriales mediante reformas constitucionales, legales y reglamentarias.

Este proceso surgió en respuesta a diversos factores, entre ellos la necesidad de ajustarse a las tendencias internacionales de reestructuración administrativa; y la crisis estatal en América Latina, manifestada en la incapacidad de los gobiernos para atender las demandas sociales y políticas. Según Ibarra (2007), la descentralización en Colombia surgió como una estrategia para resolver los problemas sociales del momento, reflejados en el malestar ciudadano y las protestas frente a la incapacidad del Estado de satisfacer necesidades en empleo, vivienda, infraestructura vial, servicios públicos y equipamientos sociales.

Paralelo esto, diversos autores coinciden en que el proceso de descentralización en Colombia ha carecido de planeación, capacitación y claridad normativa. Valencia Tello (2014) señala que *“(…) desde el inicio, el proceso de descentralización se caracterizó por falta de planeación, de capacitación y claridad sobre las normas y las competencias aplicables en los diferentes sectores de Gobierno de los niveles nacional y territorial”*. Esta situación se debe, en gran medida, a que la descentralización territorial se ha construido mediante la promulgación

de leyes y decretos nacionales que otorgan responsabilidades a las entidades territoriales, sin el recurso necesario para asumir dichas tareas o desconociendo las características de cada entidad territorial, como por ejemplo el tamaño y tipo de población, las actividades económicas relevantes y el nivel de desarrollo social, político o económico.

El marco normativo e institucional colombiano, al homogeneizar a las entidades territoriales, entregó competencias que estuvieron a cargo de la nación por más de un siglo, sin verificar antes la capacidad real de gestión de las entidades y sin contar con períodos de transición que otorgaran tiempo a las administraciones locales correspondientes, para fortalecer capacidades y asumir de manera responsable, las nuevas competencias otorgadas por las leyes nacionales (Valencia Tello, 2014).

Así las cosas, el primer desarrollo legal de la categorización municipal establecida en el artículo 320 de la Constitución se materializó con la Ley 136 de 1994, cuyo objetivo era modernizar, organizar y regular el funcionamiento de los municipios. Esta ley introdujo las disposiciones sobre categorías municipales, con el fin de establecer un trato diferenciado acorde con las particularidades de cada entidad territorial. Posteriormente, fue modificada por la Ley 1551 de 2012, la cual profundizó en la modernización institucional y administrativa de los municipios. Según Cifuentes (2019), esta reforma tuvo como propósito fundamental brindar claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública y reconocer la autonomía política, fiscal y administrativa de los municipios como entes esenciales de la división político-administrativa del Estado.

Tabla 1.

Categorización municipal Ley 617 de 2000 modificada por el Decreto - Ley 2106 de 2019.

	Categoría	Población	Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Grandes Municipios	Especial	Superior a 500.001 Habitantes	400.000 SMLMV
	1	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	Superiores a 100.000 y hasta de 400.000 SMLMV
Municipios Intermedios	2	Entre 50.001 y 100.000 habitantes	Superiores a 50.000 y hasta 100.000 SMLMV
	3	Entre 30.001 y 50.000 habitantes	Superiores a 30.000 y hasta 50.000 SMLMV
	4	Entre 20.001 y 30.000 habitantes	Superiores a 25.000 y hasta 30.000 SMLMV
Municipios Básicos	5	Entre 10.001 y 20.000 habitantes	Superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLMV
	6	Igual o inferior a 10.000 habitantes	No superiores 15.000 SMLMV

Fuente: Ley 617 de 2000.

Aunque es evidente el avance que Colombia ha tenido en torno a la producción normativa en materia de organización territorial², persiste un tratamiento homogéneo de la realidad territorial, que desconoce las diferencias existentes en cuanto a las capacidades institucionales de las administraciones territoriales.

2 Para más detalle ver: Ley 1454/2011, Ley 1551/2012, Ley 1617/2013, Ley 1625 de 2013, Ley 1962/2019 y Ley 2200/2022.

Al respecto, Tuirán (2013) señala que la organización territorial es uno de los aspectos más importantes para lograr el desarrollo armónico de un país. En esta se dan los lineamientos sobre los cuales se administra un Estado y se construyen las bases sobre las que se consolida, tanto a nivel interno como para proyectarse en sus relaciones exteriores. Además, a través de la división político-administrativa del territorio se puede además de gobernar, dar respuestas a las necesidades de los ciudadanos que habitan el territorio estatal.

Es así que, el fortalecimiento de las entidades territoriales, a través del reconocimiento de competencias en asuntos políticos, fiscales y administrativos, de la promoción de la participación política, no produce los efectos esperados a menos que dicho proceso tenga en cuenta principios como descentralización y autonomía, así mismo, se debe tener en cuenta la consolidación de las condiciones territoriales, de tipo social, político y económico que permiten dicho fortalecimiento (Tuirán, 2013).

En consecuencia, el modelo actual diseñado por la Asamblea Nacional Constituyente e instaurado por la Constitución de 1991 ha sido criticado innumerables veces, ya que se quedó a medio camino entre el modelo unitario descentralizado y el modelo de Estado regional. En la práctica, ha sido necesario conciliar el carácter unitario del Estado, una tendencia re-centralizadora (López, 2022), con la descentralización administrativa, la autonomía territorial y la regionalización.

En este contexto, es pertinente examinar con mayor detalle una de las figuras creadas como parte de esta arquitectura institucional: los distritos especiales. Estas entidades han sido concebidas

como unidades territoriales con mayores niveles de autonomía y competencias, en teoría orientadas a fortalecer la descentralización y mejorar la gestión local. Sin embargo, su diseño normativo y las condiciones en las que han sido creados y operan en la práctica, han generado múltiples desafíos en términos de capacidad institucional y gobernabilidad. Para entender su naturaleza, alcances y limitaciones, es necesario revisar su régimen jurídico y su evolución dentro del marco del ordenamiento territorial colombiano.

1.1. Distritos Especiales en Colombia y su Régimen Normativo (Ley 1617 de 2013)

En el marco de la descentralización del Estado colombiano y la división político-administrativa de su territorio, se estableció la categoría de Distritos Especiales, estos son entidades territoriales sometidas a un régimen parcialmente especial en materia política, administrativa y fiscal. Cuentan con un régimen normativo propio, que les confiere cierta independencia; sin embargo, en aquellos aspectos no regulados por las normas especiales, estas entidades deben sujetarse a las disposiciones previstas para los municipios ordinarios.

La importancia del título de “distrito especial” se consolidó con la reforma constitucional de 1968, que, al crear el situado fiscal, dispuso que los recursos de este rubro presupuestal fueran distribuidos entre los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. A partir de 1993, surgió la idea de transformar municipios en distritos mediante actos legislativos, con el objetivo de acceder a los recursos adicionales del situado fiscal (Hernández, 2018).

A nivel local, además del régimen municipal ordinario o común, se distinguen las siguientes modalidades de distritos: **Bogotá, Distrito Capital**, este goza de un régimen político, fiscal y administrativo propio, regulado por los artículos 322 al 327 de la Constitución Política y el Decreto Legislativo 1421 de 1993. Los **Distritos Especiales reconocidos por la Ley 768 de 2002**: Barranquilla, Santa Marta y Cartagena cuentan con disposiciones propias y un reconocimiento especial de rango constitucional frente a los demás. Y, los **Distritos creados por la Ley 1617 de 2013**, en esta ley se estableció que los municipios, previo cumplimiento de ciertas condiciones y requisitos, podrían constituirse en distritos, este fue el caso de Buenaventura, Turbo, Santa Cruz de Mompox, Tumaco, Riohacha, Santiago de Cali, Medellín y Barrancabermeja³.

El tránsito de municipios en distritos puede darse si se cumplen las siguientes condiciones: 1. De población, el municipio debe contar con al menos 600,000 habitantes, en caso de no cumplir con este requisito, 2. Estar ubicados en zonas costeras, ser capital de departamento, municipios fronterizos o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco. Igualmente, se establece como requisito un concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara de Representantes. Sumado a esto, los concejos municipales deben emitir un concepto previo y

³ Actualmente en Colombia 12 entidades territoriales tienen esa categoría: Barrancabermeja, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Medellín, Mompox, Riohacha, Santa Marta, Turbo, Tumaco, Cali y Bogotá.

favorable para la creación del distrito.

Si bien este marco normativo estableció los procedimientos y requisitos para que los municipios pudieran convertirse en distritos, no abordó aspectos fundamentales relacionados con las capacidades técnicas y administrativas de las entidades territoriales. En consecuencia, una vez adquirida la categoría de distrito, en muchos casos no se evidencian diferencias sustanciales en lo social, fiscal o administrativo respecto a la situación previa como municipios. Esto ha llevado a que, en la práctica, la transformación tenga un carácter más nominal que real.

Con ello, se evidencia que el marco jurídico se enfocó en aspectos procedimentales y estructurales, pero omitió prever mecanismos que aseguren que las nuevas entidades territoriales cuenten con la capacidad institucional necesaria para asumir las competencias diferenciadas que se les otorgan. Esto ha generado una brecha entre el diseño normativo y la realidad administrativa de muchos distritos, lo que plantea interrogantes sobre su viabilidad operativa y los retos que enfrentan para consolidarse como tal.

II. Capacidades institucionales de los distritos especiales

En este contexto, resulta especialmente relevante señalar que las capacidades institucionales requeridas para que las entidades territoriales asuman las competencias propias de la categoría de distrito especial están estrechamente vinculadas con el diseño e implementación de programas y políticas públicas orientadas a transformar de manera positiva la realidad social y económica de sus habitantes.

Sobre ello, la Ley 1617 de 2013 representa una estrategia de descentralización que otorga herramientas de gestión para transformar la institucionalidad, fomentar la participación ciudadana y mejorar el bienestar social. Sin embargo, el éxito de estas medidas depende de esfuerzos conjuntos entre las administraciones distritales y otros actores responsables del desarrollo territorial. Manrique et al. (2020) identifica desafíos específicos, como la necesidad de una nueva autoridad ambiental descentralizada, la modernización de los esquemas fiscales y mayores niveles de coordinación territorial. Aunque señala que la falta de claridad en la operatividad de las Localidades y el manejo de sus recursos ha generado dificultades administrativas y conflictos con ediles y alcaldes locales.

En este sentido, si bien la Ley 1617 de 2013 ofrece un marco normativo orientado a fortalecer la gestión territorial mediante la creación de distritos especiales, la aplicación efectiva de estas disposiciones está condicionada por las capacidades reales de las administraciones locales. Es decir, la normativa por sí sola no garantiza transformaciones sustantivas si no va acompañada de estructuras administrativas funcionales, recursos técnicos y humanos suficientes, y un entorno institucional favorable. Por ello, resulta pertinente examinar el concepto de capacidad institucional y los mecanismos mediante los cuales se puede evaluar y fortalecer, especialmente en el contexto de los distritos especiales en Colombia.

2.1. Capacidad Institucional de las Entidades Territoriales de Orden Local y Estrategia de Medición Establecida por el DNP

Para efectos de esta investigación, se asociará el concepto de capacidad institucional con términos como capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa, aclarando que estos conceptos, aunque relacionados, han evolucionado y se han redefinido a lo largo de los años. Cada uno, desde su perspectiva, refuerza e integra el significado del término "capacidad institucional".

Inicialmente, la capacidad institucional puede definirse como la habilidad de las organizaciones para asumir responsabilidades y responder de manera eficiente y efectiva a las necesidades del territorio y de sus habitantes (Bernal, 2016). Es importante destacar que este concepto se analiza a partir de las instancias de gestión estatal en sus distintos poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y niveles de gobierno (central y local). Aunque se manifiesta principalmente en el poder Ejecutivo, la capacidad institucional también depende de la interacción con los demás poderes del Estado, en tanto esta relación influye en la priorización y atención de las demandas públicas. Dichas demandas pueden ser planteadas tanto por actores constituidos dentro de la arena política como por grupos sociales que las expresan de manera más difusa o dispersa.

Por ello, este estudio profundiza en los vínculos entre los poderes del Estado local y su impacto en la transformación del territorio, considerando además la influencia del contexto económico, social y político en el desempeño institucional.

Un análisis clave sobre la capacidad institucional y sus ejes de interpretación lo aporta Huertas (2008).

Según este autor, si se desea evaluar la capacidad institucional de un gobierno local para abordar un problema público, es necesario reconocer que esta capacidad no puede explicarse únicamente en términos de lo que ocurre “puertas adentro” de las instancias ejecutivas locales. Es imprescindible considerar también las interacciones con los poderes Legislativo y Judicial, así como el contexto sociohistórico, económico, político y social en el que están inmersas las instituciones (p. 46).

En cuanto a la evolución del concepto, Ospina (2002) señala que su desarrollo puede dividirse en varias etapas:

Década de 1980: El concepto se enfocó en el fortalecimiento institucional mediante técnicas de reingeniería organizacional, priorizando la mejora de las estructuras internas, sistemas y estrategias administrativas, así como el fortalecimiento de los cuadros técnico-burocráticos.

Década de 1990: Surgió el concepto de “buen gobierno”, que promovió la construcción de capacidad institucional a través de la colaboración entre actores públicos, privados y sociales para identificar y resolver problemas públicos (Banco Mundial, 1996).

Primera década del siglo XXI: La capacidad institucional comenzó a asociarse con la gobernanza, integrando no solo la capacidad administrativa, sino también la política, involucrando a la ciudadanía y grupos

sociales para fortalecer la rendición de cuentas y la eficiencia operativa (Huertas, 2008; Ospina, 2002).

En definitiva, estas perspectivas históricas han permitido construir definiciones más complejas y sistémicas del concepto, superando la visión inicial limitada al aparato técnico-burocrático.

Así mismo, Huertas (2008), propone cuatro categorías para analizar el concepto de capacidad institucional:

- 1. Capacidad indicada:** Hace referencia al potencial para cumplir tareas. Autores como Migdal (1988) y Sikkink (1993) destacan la importancia de los recursos y la eficacia administrativa en la implementación de objetivos oficiales.
- 2. Capacidad efectiva:** Se refiere al desempeño gubernamental, destacando la capacidad de las instancias públicas para generar valor social a través de políticas públicas. Reppeto (2007) pone énfasis en la importancia de las decisiones políticas que representan los intereses mayoritarios, más allá de los recursos disponibles.
- 3. Capacidad como producto o resultado de un proceso:** En esta perspectiva, autores como Hilderbrand y Grindle (1997) enfatizan la eficacia, eficiencia y sostenibilidad en el cumplimiento de tareas, destacando también principios como la transparencia y la orientación al usuario (Aguilar, 2010; Martínez, 2009).
- 4. Capacidad como proceso:** Enfocada en los esfuerzos por mejorar la actuación gubernamental, esta categoría resalta la

capacidad transformativa del Estado para adaptarse a presiones externas y desarrollar estructuras organizativas más eficientes (Weiss, 1998; Chávez y Rayas, 2006).

El concepto de capacidad institucional adoptado en este trabajo, en el contexto económico, social y político del Distrito de Riohacha que se estudia a continuación, se alinea con la categoría de "capacidad como proceso" (Huertas, 2008; Weiss, 1988). Esto se debe a su enfoque en la capacidad transformativa de las instituciones, adaptándose al propósito de la declaratoria que convirtió a Riohacha en Distrito Especial. Este nuevo estatus presenta una oportunidad para fortalecer la administración pública y fomentar el desarrollo del territorio, particularmente en áreas clave como el turismo, donde se busca capitalizar la vocación distintiva de la región para alcanzar objetivos de desarrollo sostenible.

2.2. Capacidad institucional de las Entidades Territoriales como componente del proceso de descentralización para asumir nuevas competencias

En relación con la capacidad institucional de las Entidades Territoriales desde su dimensión administrativa, la Ley 715 de 2001 establece normas orgánicas sobre recursos y competencias entre el nivel central y las administraciones locales. Dicha ley asigna a municipios y departamentos colombianos responsabilidades en áreas como educación, salud, agua potable, saneamiento básico, servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, medio ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo

comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana, protección al ciudadano, restaurantes escolares y empleo (Velásquez, 2009, p. 188).

La Ley 715 de 2001 también ofrece un acercamiento a la definición de capacidad institucional al introducir modificaciones significativas en el sector educativo. Esto busca que las entidades territoriales asuman con responsabilidad sus funciones y hagan un uso adecuado de los recursos asignados por la Nación para cubrir los gastos del sistema. Esta visión está estrechamente vinculada con el concepto de capacidad institucional definido por Huertas (2008), quien la describe como "la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar objetivos y alcanzarlos".

Según González (2001), existen tres variables clave para determinar la capacidad institucional de las entidades territoriales:

1. Cumplimiento eficaz y eficiente de funciones y servicios, con principios de equidad y distribución justa.
2. Cumplimiento de prerequisites organizacionales y reglas de gestión especializadas según funciones y servicios.
3. Generación de capacidades propias, adopción de tecnologías administrativas, fortalecimiento de la función pública y mejora de los procesos básicos de información, planeación, ejecución y control.

A partir de esto, podemos afirmar que las Entidades Territoriales necesitan estructuras organizacionales acordes con sus funciones, además de personal capacitado y con experiencia para cumplir las

labores encomendadas. En términos del PNUD (2010), la capacidad se define como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”. Así mismo, el PNUD resalta que toda institución, ya sea del sector público, privado o de la sociedad civil, debe desempeñar funciones y producir bienes o servicios que contribuyan al desarrollo. Esto se logra *“a través del uso eficiente de recursos humanos, económicos y materiales para generar productos como políticas, normativas y mecanismos de supervisión que mejoren la prestación de servicios y alcancen metas nacionales de desarrollo”* (PNUD, 2010, p. 13).

Este enfoque se desarrolla en tres niveles interdependientes: individual, institucional y social. La evolución aislada de uno de ellos podría resultar en un desarrollo ineficaz. Por su parte, Oszlak (2014) define la capacidad institucional como *“la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado mediante la aplicación de recursos y el manejo exitoso de restricciones, condicionamientos o conflictos presentes en el contexto operativo de una institución”* (p. 1).

Con todo lo anterior, el concepto de capacidad institucional en el gobierno municipal está asociado a los recursos disponibles para gestionar el territorio. Estos recursos deben ser eficientes y eficaces: recursos humanos capacitados, recursos financieros bien gestionados, un marco normativo claro y funcionarios públicos con liderazgo efectivo orientado al bienestar social (Gómez & Bolaños, 2019). Estos elementos, considerados esenciales para el desempeño de la

administración pública, constituyen el objeto de análisis en la presente investigación al evaluar la capacidad institucional del Distrito de Riohacha.

2.3. Una medición para la gestión de la Capacidad Institucional de los municipios (MDM)

Dada la importancia de contar con administraciones locales con alta capacidad institucional, es fundamental disponer de un instrumento que permita medir dichas capacidades en relación con los procesos internos, con el fin de mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión (Arriagada, 2002). En este sentido, países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suiza y Holanda han desarrollado herramientas que les permiten evaluar el desempeño de sus agencias en áreas como presupuestación, planeación, implementación, rendición de cuentas y manejo de la información, entre otros (Prieto, 2018).

En el contexto latinoamericano, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay han implementado indicadores que miden el desempeño municipal. Estos indicadores buscan adquirir un conocimiento preciso y profundo de la realidad social y territorial para mejorar los procesos internos, generar soluciones más eficientes y efectivas, y fortalecer los canales de comunicación con los beneficiarios directos e indirectos de sus programas (Arriagada, 2002).

La medición de la capacidad institucional tiene la facultad de identificar los obstáculos que podrían impedir la consecución de los objetivos. Evaluar este indicador revela déficits cuando existe una brecha entre las exigencias de la tarea y lo

que se plantea realizar. Además, las soluciones más eficientes y efectivas surgen al promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y no gubernamental. Medir el desempeño municipal resulta crucial para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que promuevan el desarrollo territorial equilibrado y sostenible, incentiven el liderazgo de las entidades territoriales frente a nuevos retos y mejoren la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En Colombia, una primera experiencia con el Índice de Desempeño Integral (IDI), proporcionó valiosas lecciones sobre cómo medir el desempeño de los municipios para orientar políticas públicas tanto a nivel nacional como territorial. Por ejemplo, evaluar la capacidad de gestión y los resultados de desarrollo de las entidades territoriales (ET) adquiere mayor relevancia en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz (Trejos, Tuirán & Villa, 2024). Contar con gobiernos locales capaces de afrontar retos y proveer servicios públicos de manera eficiente y de calidad es una condición necesaria para el desarrollo territorial, la reducción de brechas y la descentralización.

La implementación de este índice ofreció al gobierno herramientas para optimizar el proceso de presupuestación. Al identificar las principales falencias, el gobierno puede enfocar esfuerzos en superar barreras y eliminar malas prácticas. Asimismo, al incluir indicadores específicos por entidad, se facilita la identificación de fortalezas y debilidades institucionales, lo que deriva en acciones internas dirigidas al fortalecimiento institucional.

En ese sentido, Espinoza (2012), define el IDI como una herramienta adecuada para medir el desempeño institucional de los municipios como aparato formal de gestión administrativa, señalando que señala:

“Aquí no se tuvo en cuenta qué tan democrático era el municipio, qué tanta justicia hay o si sus funcionarios son corruptos o no; se limita a medir cuál es su capacidad burocrática y qué tan eficaz y eficiente es en la producción de unos determinados resultados. Este estudio aclara además qué subregiones tienen bajo desempeño institucional y muestra que los 60 municipios con desempeño crítico no solo hablan de sí mismos, sino también de las regiones a las que pertenecen, las cuales tienen en general un promedio bajo de desempeño” (Espinoza, 2012, citado en Cohen & Franco, 2015, p. 65).

Debido a la preocupación constante del Estado por fortalecer la capacidad institucional, que puede abordarse desde diferentes perspectivas teóricas

como procesos, resultados y contexto, Colombia ha priorizado el enfoque en los resultados. Esto ha dado origen, en un segundo momento, a la “Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal” del Departamento Nacional de Planeación (Planeación, Terridata, 2020), cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de las entidades territoriales en términos de eficiencia, eficacia y requisitos legales.

En la práctica, la *Medición de Desempeño Municipal* (MDM) es una evolución del IDI. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), identificó que la metodología anterior no permitía comparaciones justas entre municipios, por lo que se crearon grupos según sus capacidades iniciales (denominadas “dotaciones iniciales”) en cada año. Esto significa que un municipio se clasifica en un grupo u otro según su capacidad real para gestionar y obtener resultados en términos de desarrollo, evitando comparaciones injustas entre municipios de categorías diferentes. Ordenarlas según este criterio facilita el uso de la medición como herramienta de focalización, al tiempo que estimula la descentralización mediante políticas y programas diferenciados para fortalecer capacidades institucionales y delegar competencias según recursos humanos, fiscales y físicos disponibles (Murgas & Toro, 2017).

Adicionalmente, esta medición incentiva una mayor participación ciudadana informada en la toma de decisiones, fomentando el control social sobre la gestión de los alcaldes (DNP, 2019, 2016). Finalmente, los resultados de la medición de desempeño municipal permiten evaluar la gestión y los resultados de las administraciones locales, como en el caso del Distrito de Riohacha. Esto posibilita proponer alternativas para mejorar la calidad del gasto y la inversión, orientándolas hacia planes estratégicos y políticas públicas más alineadas con las necesidades sociales y la realidad del contexto (DNP, 2024).

Sin embargo, es importante reconocer que, aunque esta medición refleja buenos resultados en varios municipios, no aborda factores como la dotación de recursos humanos, la relación entre recursos y funciones, o las posibilidades reales de acumulación de capacidad, especialmente en municipios pequeños (Cante, 2012). Por esta razón, se incluye la metodología SADCI, que introduce categorías analíticas relacionadas con el contexto y la capacidad organizacional.

2.4. Tipos de déficit de capacidad institucional

Para Oszlak (2014), *“La capacidad institucional incluye una compleja combinación de dimensiones y variables de carácter contextual, normativo, estructural y comportamental, así como de la calidad del liderazgo”* (p. 5). Medir directamente la capacidad institucional en términos absolutos suele ser tan difícil y costoso que, con frecuencia, resulta imposible. Esto se debe a la gran cantidad de variables que intervienen y a las múltiples relaciones entre ellas y el contexto. En ocasiones, es posible medir la capacidad de las instituciones en aspectos específicos; sin embargo, no siempre se puede evaluar el resultado total derivado de la interacción entre estas variables, ya que las organizaciones tienden a ser más que la suma de sus partes.

Por esta razón, a menudo no queda más opción que recurrir al proceso inverso: estimar no la capacidad institucional en sí, sino el déficit respecto a algún objetivo organizacional u otro patrón de comparación.

No obstante, los objetivos organizacionales, suelen ser los patrones de comparación más relevantes, además de requerir una formulación concreta para su adecuada evaluación.

Según Oszlak y Orellana, los déficits de capacidad institucional (DCI) más frecuentes pueden agruparse en seis grandes categorías:

Tabla 2.

Descripción de varios tipos de déficit de capacidad institucional

Tipo de déficit	Definición
Reglas del juego*	Dentro de esta categoría entran todos los vacíos de la normatividad existente, o la falta de normatividad para el cumplimiento de objetivos. También es válido incluir pautas de tipo cultural que restrinjan la ejecución de las actividades.
Relaciones interinstitucionales	Se refiere a todas aquellas relaciones entre diferentes actores alrededor de un mismo logro. Es éste el caso de las competencias superpuestas que impidan el buen logro de objetivos, o que el flujo de información entre las diferentes entidades no exista.
Organización Interna	Hace referencia a las falencias que pueden existir en torno a: la no especialización de funciones, la simultaneidad de responsables en una misma tarea, o la no existencia de una unidad formalmente constituida que asuma la responsabilidad.
Capacidad financiera y física	Alude a los escasos recursos financieros y físicos.
Política de personal	Apunta a temas como evaluación de desempeño, promoción de carrera administrativa, incentivos salariales, normas de concurso.
Capacidades Individuales	Se refiere al grado de conocimiento del responsable asignado en el tema, habilidades y motivación.

Fuente: Tomado de Oszlak y Orellana (2014).

Esta clasificación de brechas de capacidad muestra una estrecha relación con la tipología elaborada por Tobelem (1992). Además de reconocer las mismas categorías analíticas incluidas en la metodología SADCI, los autores evitan diferenciar entre componentes de capacidad gubernamental y factores externos que afectan su ejercicio. Por esta razón, y con el fin de facilitar la tarea de los analistas en la identificación de las brechas de capacidad que impactan la ejecución de acciones gubernamentales, se propone una clasificación alternativa. Esta conserva la esencia de la propuesta de Tobelem (1992) pero distingue claramente entre los factores constitutivos de la capacidad y las restricciones externas que inciden en su ejercicio:

1. Restricciones contextuales asociadas a las reglas de juego (formales e informales).
2. Restricciones contextuales asociadas a las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales entre los entes estatales.
3. Restricciones contextuales relacionadas con la situación socioeconómica y el contexto político nacional e internacional.
4. Déficits de capacidad vinculados a las estructuras organizativas, los procedimientos, el enfoque de planificación estratégica y la distribución de funciones en los entes estatales.
5. Déficits de capacidad asociados a la disponibilidad financiera y física de los entes estatales.
6. Déficits de capacidad relacionados con las competencias y habilidades de los individuos responsables de la ejecución de tareas.

Desde esta perspectiva, estas dimensiones permiten identificar y describir los principales problemas que dificultan, condicionan o impiden el cumplimiento de las funciones asignadas a los organismos públicos. Una diferencia clave de esta propuesta respecto a clasificaciones anteriores es la clara distinción entre los aspectos constitutivos o estructurales de la capacidad y los factores contextuales que inciden en su ejercicio. Estos factores afectan la dinámica interna de las agencias estatales y sus posibilidades de acción.

En este marco, la clasificación propuesta reconoce la influencia de tres grandes causales vinculadas a la capacidad inherente de las entidades estatales y tres factores asociados al contexto institucional. Estos últimos afectan el despliegue de la capacidad estatal en diversos planos: normativo-cultural, político-socioeconómico e interinstitucional-interjurisdiccional.

De este modo, el concepto de capacidad institucional se desarrolla en la política pública turística de Riohacha como las competencias que permiten a la administración pública municipal alcanzar sus objetivos. Estos objetivos están vinculados a la existencia de un marco normativo, la definición de funciones específicas para cada dependencia de la administración, la realización de diagnósticos que identifican los problemas públicos y los recursos necesarios para atenderlos, la capacitación continua de los servidores públicos, la consolidación de un sistema propio de planeación y la adopción de indicadores de medición de desempeño institucional.

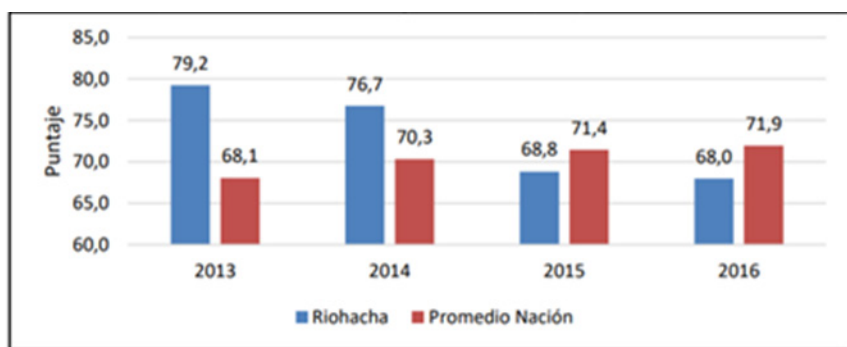
III. Resultados del análisis de la medición de desempeño municipal de Riohacha (2015-2018)

Considerando lo anterior, en este apartado se analiza la capacidad institucional del Distrito de Riohacha para enfrentar problemáticas públicas en el sector turismo. Es importante reconocer que dicha capacidad se expresa, principalmente, en el gobierno local, pero está vinculada con los demás niveles de gobierno y poderes del Estado.

En este sentido, la capacidad institucional recae en las instancias del Ejecutivo local, pero no puede explicarse exclusivamente desde una perspectiva interna ("puertas adentro") ni en su relación limitada con los poderes Legislativo y Judicial. Además, es fundamental reconocer que la capacidad institucional y el sector público están inmersos en una realidad sociohistórica particular, caracterizada por un sistema económico, político y social específico, con relaciones y actores sociales determinados, dentro de un contexto turístico internacional.

Según información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se observa que el Distrito de Riohacha experimentó una disminución en su puntaje de medición de desempeño entre 2016 y 2017, pasando de 48.9 a 46.1 puntos. En la evaluación integral de los 1.101 municipios del país correspondiente a 2016, Riohacha obtuvo una puntuación de 68, ubicándose en el rango de calificación medio.

Gráfico 1. Comportamiento del índice integral de desempeño (2013-2016).



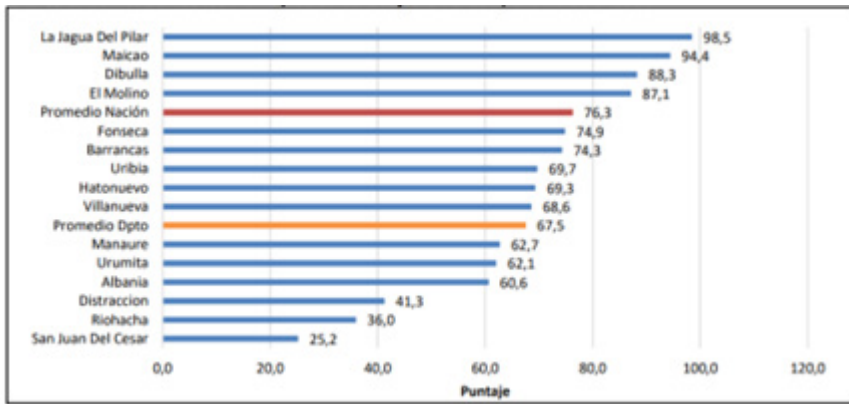
Fuente: Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

Como se observa en el gráfico, Riohacha obtuvo en 2016 una calificación de 68.0 en el índice integral de desempeño, situándose 3.9 puntos por debajo de la media nacional (71.9) y disminuyendo 0.8 puntos respecto a 2015 (68.8). Según la tabla de calificación, se mantuvo en el nivel medio, ocupando el puesto 794 a nivel nacional, lo que representó una caída de 68 posiciones con respecto a 2015. A nivel departamental, se ubicó en la quinta posición.

Seguidamente, se presenta el análisis del IDI del Distrito de Riohacha con respecto a los demás municipios del departamento de La Guajira en el 2016, en relación con los componentes y subcomponentes que componen el índice integral del desempeño. Como

hecho importante se encuentra, que todos los municipios presentaron la información correspondiente a cada componente, lo que permitió que fueran evaluados en su totalidad.

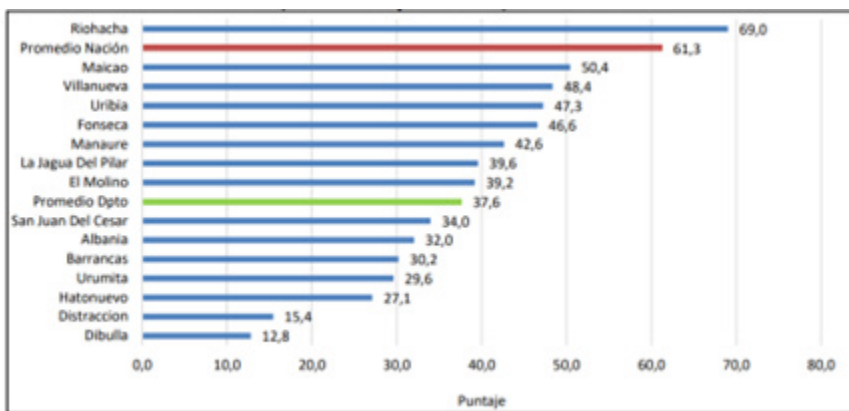
Gráfico 2. Calificación de los municipios de La Guajira componente de Eficacia año 2016



Fuente: Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

Así mismo, se tuvieron en cuenta datos departamentales para establecer en qué puesto se ubica el distrito de Riohacha, como capital del departamento de La Guajira, de tal manera que se pueda analizar un panorama general de la calificación. El índice de eficacia mide el estado de avance en el cumplimiento de las metas programadas en el Plan de Desarrollo. En el gráfico 2, se observa el resultado del componente Eficacia, donde fueron evaluados el 100% (15) de los municipios del Departamento. Se obtuvo una media departamental de 67.5, quedando 8,7 por debajo de la media nacional (76.3). Riohacha con un puntaje de 36.0, se encuentra por debajo de esta media nacional.

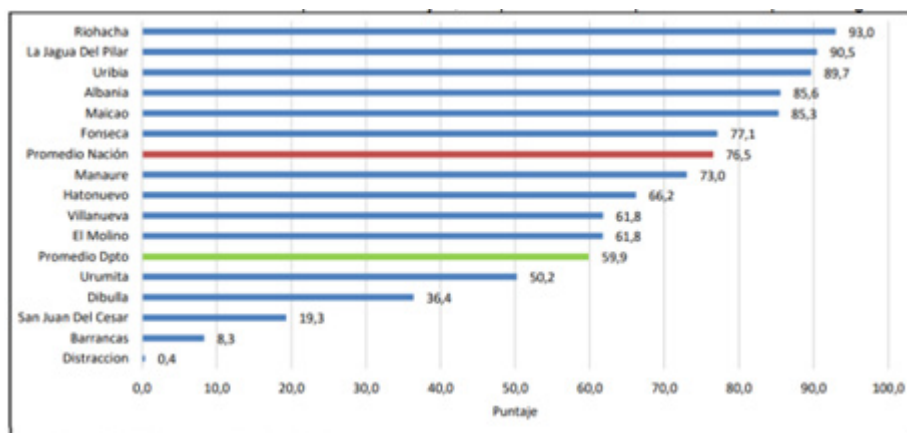
Gráfico 3. Calificación de los municipios de La Guajira componente de Eficiencia año 2016



Fuente: Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

El componente eficiencia tiene como objetivo medir la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por el municipio en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios. Es decir, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión permite evaluar la capacidad de un municipio para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios. Con respecto a este componente, en el gráfico 3 se observa que se obtuvo una media departamental de 37.6, quedando 23.6 puntos por debajo de la media nacional (61.3). Solo un municipio se ubicó por encima de la media nacional. Riohacha ocupó el primer puesto a nivel Departamental con 69.0 puntos, logrando 7.8 puntos por encima del promedio nacional (61.3).

Gráfico 4. Calificación de los municipios de La Guajira componente de Cumplimiento Requisitos Legales



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

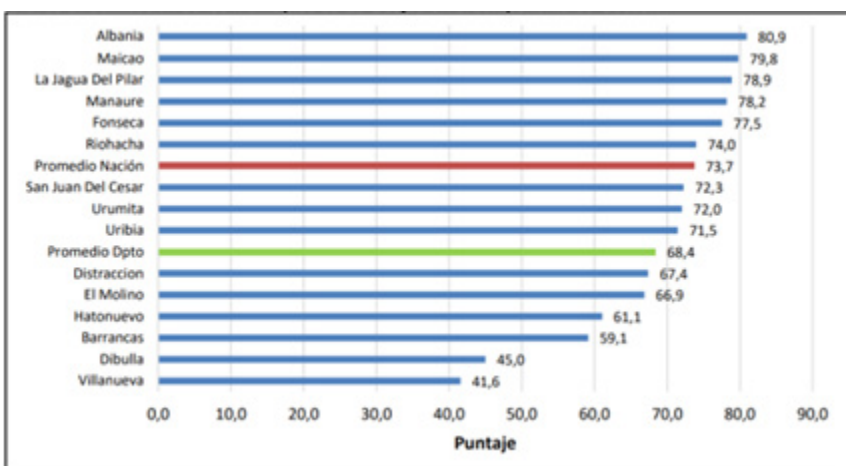
El objetivo general del componente cumplimiento de los requisitos legales es evaluar el cumplimiento del marco normativo previsto por la Ley 715 de 2001, las Leyes 1122 y 1176 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y los decretos reglamentarios relacionados con la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). De acuerdo con el gráfico 4, se obtuvo una media departamental de 59.9 puntos, quedando 16.6 puntos por debajo de la media nacional (76.5). Seis municipios se ubicaron por encima de la media nacional. Riohacha ocupó el primer puesto a nivel Departamental con 93.0 puntos, logrando 16.5 puntos por encima del promedio nacional (76.5).

Respecto al Componente de Gestión Administrativa y Fiscal, este se mide mediante el Índice de Gestión es el promedio entre el Índice de Capacidad Administrativa y el Índice de Desempeño Fiscal. En primer lugar, la Capacidad Administrativa, mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial.

Mientras que el objetivo primordial del índice de desempeño fiscal es el de evaluar el estado de las finanzas de los municipios y los siguientes son sus objetivos generales: (1) Realizar un seguimiento al

desempeño de las administraciones territoriales en el ámbito de las finanzas públicas. (2) Analizar las causas de los resultados fiscales territoriales. (3) Determinar las entidades territoriales de mejores desempeños fiscales. (4) Arrojar señales tendientes a observar las entidades territoriales de más difícil situación fiscal. (5) Determinar las entidades territoriales con mayores recursos fiscales. Los indicadores utilizados para determinar el índice son los siguientes: a) Autofinanciación de los gastos de funcionamiento, b) Respaldo del servicio de la deuda, c) Dependencia de las transferencias y regalías de la Nación, e) Generación de recursos propios, f) Magnitud de la inversión, y, g) Capacidad de ahorro.

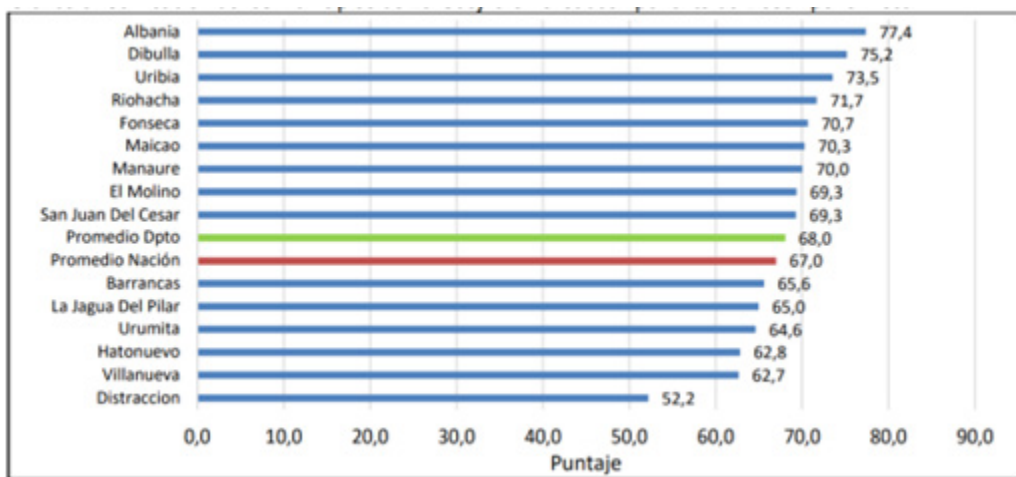
Gráfico 5. Calificación de los municipios de La Guajira componente Gestión



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

Con respecto al componente gestión se obtuvo una media departamental de 68.4 puntos, quedando 5.3 puntos por debajo de la media nacional (73.7). Seis municipios se ubicaron por encima de la media nacional. Riohacha (74.) se ubica por encima del promedio nacional y departamental.

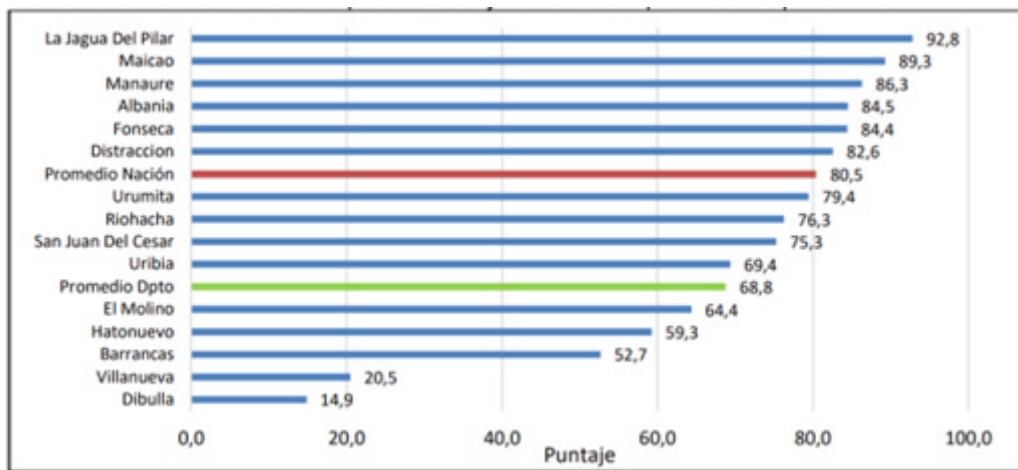
Gráfico 6. Calificación de los municipios de La Guajira subcomponente de Desempeño Fiscal



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

En el gráfico 6 se observa que se obtuvo una media departamental de 68.0 puntos, quedando 1.0 punto por encima de la media nacional (67.0). Riohacha (70.7) se ubica 3.7 puntos por encima del promedio nacional y 2.7 puntos del promedio departamental, ocupando el cuarto puesto en el departamento.

Gráfico 7. Calificación de los municipios de La Guajira subcomponente Capacidad Administrativa



Fuente. Datos DNP. Construcción DAP La Guajira.

En el gráfico 7 se observa el subcomponente Capacidad Administrativa en donde se obtuvo una media departamental de 68.8 puntos, quedando 11.7 puntos por debajo de la media nacional (80.5). Seis municipios se ubicaron por encima de la media nacional, incluido Riohacha (76.3), logrando 8,3 puntos por encima del promedio nacional (80.5). Con respecto a los Resultados generales de la Medición de Desempeño Municipal - MDM, 2016, en comparación con las capitales de la Región Caribe, Riohacha fue la que obtuvo menor categoría quedando clasificada en el grupo G2 (Nivel Medio Alto), ocupando el puesto 137 dentro de los 217 municipios considerados.

A partir de lo anterior, se puede afirmar que estos resultados ponen una vez más en evidencia los grandes desafíos que tiene el distrito de Riohacha, como capital del departamento de La Guajira.

Es necesario entonces, fortalecer la capacidad institucional del distrito de Riohacha, factor clave para el logro de resultados en términos de política pública y garantizar una ejecución eficaz de la inversión y una mayor eficiencia en el quehacer público, sobre todo en la definición de políticas públicas en materia de turismo a partir de la declaratoria de Riohacha como Distrito Especial Turístico y Cultural que se da desde el año 2016.

Conclusiones

En primer lugar, con respecto a la medición del desempeño municipal del Distrito de Riohacha durante el periodo 2015-2019, orientada a evaluar su eficacia en el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, así como la eficiencia en la provisión de servicios básicos como educación, salud y agua potable, se concluye que el nivel de desempeño fue bajo en comparación con el promedio nacional. Esta situación evidencia limitaciones significativas en la gestión de la administración distrital para los periodos

analizados.

La medición del desempeño municipal se revela como una herramienta fundamental para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que promuevan un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, incentiven el liderazgo institucional y fortalezcan la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En particular, se observa una tendencia decreciente en los puntajes de desempeño: el Distrito pasó de 48,9 puntos en 2016 a 46,1 en 2017. Además, su posición general se ubicó 3,9 puntos por debajo de la media nacional. Este comportamiento permite inferir que Riohacha presenta bajos niveles en el componente de eficacia, con una brecha de 8,7 puntos respecto al promedio nacional, lo cual dificulta el cumplimiento de las metas programadas en su Plan de Desarrollo. En cuanto a la eficiencia, también se evidencia un bajo rendimiento: la ciudad se ubicó 23,6 puntos por debajo de la media, lo que indica una relación deficiente entre los insumos utilizados y los productos obtenidos.

Los indicadores analizados muestran que Riohacha aún está lejos de alcanzar un nivel de madurez institucional robusto. Entre las principales conclusiones se destacan las siguientes: no se identifica una cultura organizacional orientada a la definición sistemática de objetivos estratégicos y metas de gestión como insumo para la toma de decisiones; y se evidencia una discontinuidad en el liderazgo ejercido desde la administración central para consolidar sistemas de indicadores de desempeño de manera sostenida en las distintas instituciones distritales.

En síntesis, el Distrito de Riohacha enfrenta debilidades estructurales significativas para asumir

las responsabilidades que conlleva su condición de distrito especial. Es urgente la implementación de programas gubernamentales orientados a institucionalizar procesos de autoevaluación de capacidades, definiendo claramente las responsabilidades internas y asignando los recursos necesarios para desarrollar sistemas de medición e impacto. Si bien la ley le otorga la categoría de distrito especial, es responsabilidad de la administración territorial fortalecer sus capacidades técnicas, financieras y humanas, así como diseñar e implementar políticas públicas sostenidas que consoliden su desarrollo institucional.

Bibliografía

Arista Ruiz, M. A. (2019). Determinación y comparación de la capacidad fecundante en la producción de embriones in vitro de dos bovinos homocigotos de la raza Aberdeen Angus en la Región Amazonas, 2019.

Arriagada, R. (2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*. CEPAL.

Asela-Molina, J. E. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso (Descentralización in Colombia: Reality or Mirage? Considerations on the Current Process). *Revista CEA*, 1(1).

Benavides, G. F. (2015). Las políticas públicas del turismo receptor colombiano. *Suma de Negocios*, 66-73.

Bernal Vargas, O. M. (2016). Hacia la sostenibilidad cafetera - un análisis de política pública (Tesis, Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre

Desarrollo).

Berrones, U. (2004). El control y la evaluación en la administración pública. *revista mexicana de ciencias políticas y sociales*.

Boullón, R. C. (2006). Espacio turístico y desarrollo sustentable. *Aportes y transferencias*, 10(2), 17-24.

Cante, N. D. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Bogotá: Politécnico Gran Colombiano.

Cohen, E., & Franco, R. (2005). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Siglo XXI.

Cifuentes Díaz, J. D. (2019). Estructura de las personerías municipales en Colombia ¿Se materializan los principios de equidad, idoneidad, transparencia, autonomía e independencia mediante la aplicación de los artículos 170 y 173 de la Ley 136 de 1994?

Delúquez Medina, K. M., & Perea Gómez, J. M. (2020). La Categorización de Municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático. Universidad Javeriana.

Departamento Nacional de Planeación (2024). Informe Final. Misión de Descentralización. Bogotá. PNUD.

Domínguez Serrano, J. (2010). El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz. *Gestión y política pública*, 19(2), 311-350.

Domínguez, J. y. (2010). *el acceso al agua y saneamiento: un problema de capacidad institucional en gestión y políticas públicas*. Bogotá: centro de investigación y docencia económica .

Escobar Guarnizo, D. A. (2017). La gobernanza en la Guajira: una mirada hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad en la región *pontificia universidad javeriana*. Obtenido de pontificia universidad javeriana: <http://hdl.handle.net/10554/35581>

Espinoza, M. G. (2012). La Debilidad institucional de los municipios en Colombia. En *Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fiscol).

Gómez Botero, J., & Bolaños Tovar, R. M. (2019). Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el período: 2014-2018.

Gómez Botero, J., & Bolaños Tovar, R. M. (2019). Análisis de la capacidad institucional de los gobiernos locales durante el período: 2014-2018.

Gómez, O. C. (2019). *Análisis de capacidades institucionales del gobierno local para la gestión del turismo*. Quinta Roo: Instituto Politécnico Nacional centro de investigación económica, administrativas y sociales.

González, A. F. (2018). *Gobernanza, el papel de los alcaldes locales en la implementación del distrito especial en Turbo Antioquia*. Obtenido de repositorio institucional

universidad Eafit: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/13341/AndresFelipe_MaturanaGonzalez_2018.pdf?sequence=2&isAllowed=y

González, E. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Componente de capacidad institucional* (No. 002626). Departamento Nacional de Planeación.

Guajira, C. d. (2018). *Informe de socioeconómico de La Guajira 2018*. Riohacha, La Guajira.

Hernández-Sampieri, R., & Torres, C. P. M. (2018). *Metodología de la investigación* (Vol. 4). México DF. Ed: McGraw-Hill Interamericana.

Hernández Jiménez, N. (2018). *Derecho penal de la cárcel: Una mirada al contexto colombiano con base en el giro punitivo y la tendencia al mayor encarcelamiento*. Siglo del Hombre Editores.

Huertas-Rosas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. *Revista Política y Cultura*, No 30. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Ley 1454 (2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*.

Ley 161 (2013). *Por medio de la cual se expide el régimen para distritos especiales*.

Ley 1766. (2015). *Por medio de la cual se le otorga la categoría de distrito a Riohacha, Capital del departamento de La Guajira*.

López, J. (2022). *Recentralisation in Colombia*. Londres. Ed: Palgrave Macmillan.

Maldonado Copello, C. G. (2012). Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia.

Mann, M. (1993). *The Source of Social Power*. Los Ángeles: Cambridge University Press. Cambridge.

Manrique-Hernández, E. F., Moreno-Montoya, J., Hurtado-Ortiz, A., Prieto-Alvarado, F. E., & Idrovo, Á. J. (2020). Desempeño del sistema de vigilancia colombiano durante la pandemia de COVID-19: evaluación rápida de los primeros 50 días. *Biomédica*, 40(Suppl 2), 96.

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. In *Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal* (Vol. 8, p. 14).

Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).

Manrique-Hernández, E. F., Moreno-Montoya, J., Hurtado-Ortiz, A., Prieto-Alvarado, F. E., & Idrovo, Á. J. (2020). Desempeño del sistema de vigilancia colombiano durante la pandemia de COVID-19: evaluación rápida de los primeros 50 días. *Biomédica*, 40(Suppl 2), 96.

Medellín, P. (2018). ¿Qué son y para qué existen los distritos en Colombia? IBU, instituto de estudios urbanos. <https://instituto de estudios urbanos.info/noticias-del-ieu/item/que-son-y-para-que-existen-los-distritos-en-colombia>

Pening, J.P. (2003). Modelo de Descentralización en Colombia, El. *Con-texto*, 16, 6.

Planeación, D. N. (2002). Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década. Imprenta Nacional de Colombia.

Planeación, D. N. (2019). *guía de orientaciones para realizar medición de desempeño de las entidades territoriales*. Bogotá: Departamento Nacional de planeación.

Planeación, D. N. (23 de mayo de 2020). *Terridata*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/44001>

Porras, F. (2019). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. Instituto Mora.

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Documentos de trabajo del INDES*, 52(1).

Rico Robayo, J. M. (24 de 11 de 2014). *vitela repositorio institucional*. Obtenido de vitela repositorio institucional: <http://hdl.handle.net/11522/3116>

Rodríguez, A. P. (2011). *Una nueva mirada a las instituciones colombianas: el contexto, el diseño y la metodología de estudio*. Bogota: Universidad de los Andes.

Roland, G. (2004). *Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-moving institutions*. Studies in Comparative International Development.

Sen, A. (08 de junio de 2020). *Development as freedom. United State of America*. Obtenido de <http://fs2.american.edu/dfagel/www/Philosophers/Sen/DevelopmentAsFreedomIntroNch1NEW.pdf>

Steiner, R. (2011). Regla fiscal y el principio de sostenibilidad fiscal en Colombia. *Foco económico*, 10.

Tamayo, M., & Tamayo, M. (2005). Metodología formal de la investigación científica". *México-México*: editorial Limusa.

Trejos, L. Tuirán Á. & Villa, E. (2024). *Territorios, capacidades administrativas y paz total en el caribe colombiano. El caso de las negociaciones con el ELN. Instituto de Desarrollo Político e Instruccional (IDEPI)-Embajada de Canadá*. Ediciones Uninorte.

Trejos, L. & Luquetta, D. (2014). Una aproximación a la ilegalidad, el crimen organizado y ausencia estatal en la frontera colombo-venezolana. El caso del departamento de La Guajira en Colombia. *Memorias: revista digital de historia y arqueología desde El Caribe*, (24), 5.

Turismo, D. C. (2013). *Plan sectorial de turismo Riohacha. Alcaldía de Riohacha*.

Tuiran A, et al. (2018). *Documento N° 20 índice de Gobernabilidad Local La Guajira*. Barranquilla: centro de pensamiento Uncaribe.

Tuiran, Á, et al. (2018). *Informe Metodológico, Índice de Gobernabilidad Local*. Barranquilla: centro de pensamiento Uncaribe.

Tuiran, Á (2013). Territorio y ordenamiento

territorial Posibilidades para la construcción de la región como nivel intermedio de gobierno. En Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Valencia Tello, D. C. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 171,192.

Valencia-Tello, D. C., & De Chueiri, V. K. (2014). Descentralización y re-centralización de poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23(1), 171-194.

Varela Barrios, E., & Martínez Sander, Á. M. (2013). Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia. *estudios políticos universidad de Antioquia*.

Vassilakos, A., Cohen-Doyle, M. F., Peterson, P. A., Jackson, M. R., & Williams, D. B. (1996). The molecular chaperone calnexin facilitates folding and assembly of class I histocompatibility molecules. *The EMBO journal*, 15(7), 1495-1506.

Vega, R. A., & Vivas, X. M. (2007). El turismo como motor de crecimiento económico. *Anuario jurídico y económico escurialense*, (40), 677-710.

Wilson, L., Velásquez, A., & Ponce, C. (2009). La ley marco de aseguramiento universal en salud en el Perú: análisis de beneficios y sistematización del proceso desde su concepción hasta su promulgación. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 26(2), 207-217.