

# CAPÍTULO 1

## Capacidad Institucional como soporte al desarrollo sostenible: una aproximación conceptual

*Institutional capacity to support sustainable  
development: a conceptual approach*

*Capacidade institucional para apoiar o desenvolvimento  
sustentável: uma abordagem conceitual*

*María Inés Baquero Torres<sup>34</sup>  
Irma Soto Vallejo<sup>35</sup>*

---

34 Doctora en Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Con maestría en Urbanismo, Geografía y Ordenamiento Territorial, de la Universidad de la Sorbona, Paris III. Máster en Educación en Valores para la Democracia en Ibero América, de la Universidad de Barcelona. Especialista en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo y Trabajadora Social de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente profesora de la Universidad de Manizales. Consultora en el tema de Discapacidad y en Políticas Públicas Poblacionales, asesora de las Secretarías Distritales de Planeación y de Integración Social de la ciudad de Bogotá.

35 Magister en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, Especialista en Evaluación Socioeconómica de Proyectos de Inversión, Universidad de Antioquia, Administradora Pública, Economista. Estudiante de Doctorado en Desarrollo Sostenible. Profesora Titular de la Universidad de Manizales, Investigadora Asociada Minciencias, Actualmente Decana de la Facultad de Ciencias, Contables, Económicas y Administrativas. Orcid <https://orcid.org/0000-0003-3871-4853>. <https://scholar.google.com/citations?user=THmLNRUAAA&hl=es>

## Resumen

El desarrollo sostenible pende de la Capacidad Institucional de los Estados a fin de garantizar el crecimiento económico, el desarrollo social y humano a todos los ciudadanos y ciudadanas y de velar por el cuidado del medio ambiente. Colombia, conoce bien las consecuencias de su frágil Capacidad Institucional; una débil presencia del Estado en los diferentes rincones del territorio nacional, por no decir ausencia en muchos de estos, ha sido una de las dificultades para hacer viable un desarrollo digno de colombianos y colombianas. En este sentido, el documento tiene como propósito valorar conceptualmente la importancia de la capacidad institucional a las posibilidades del desarrollo sostenible. El texto da cuenta de a) el marco histórico y noción actual del concepto; b) componentes de la capacidad institucional; c) niveles de la capacidad institucional; y d) modos de comprensión de la capacidad institucional. Expone que la Capacidad Institucional comprende dos componentes, el administrativo y el político, atravesados por los niveles micro, meso y macro, que derivan en 4 modos de comprensión: equipo técnico calificado, sostenibilidad financiera de los procesos, calidad de prestación de servicios públicos (inscritos todos estos en la capacidad administrativa) y transparencia en la gestión pública (inscrita en la capacidad política). Se concluye que la Capacidad Institucional implica el modo en que los actores y organismos estatales interactúan de manera coherente frente al cumplimiento de los objetivos públicos previstos.

**Palabras clave:** Capacidad Institucional; Desarrollo sostenible; Estado y servicios públicos.

## Abstract

Sustainable development depends on the institutional capacity of the States in order to guarantee economic growth, social and human development for all citizens and to ensure the care of the environment. Colombia is well aware of the consequences of its fragile institutional capacity; a weak presence of the State in the different corners of the national territory, not to say absence in many of these, has been one of the difficulties to make viable a decent development of Colombians and Colombians. In this sense, the document aims to conceptually assess the importance of institutional capacity to the possibilities of sustainable development. The text accounts for a) the historical framework and current notion of the concept; b) components of institutional capacity; c) levels of institutional capacity; and d) ways of understanding institutional capacity. Likewise, it states that Institutional Capacity comprises two components, the administrative and the political, crossed by the micro, meso and macro levels, which result in 4 compression modes: Qualified technical team, financial sustainability of the processes, quality of service provision public (all these registered in the Administrative capacity) and transparency in public management (registered in the political capacity). It is concluded that the Institutional Capacity implies the way in which the actors and state organisms interact in a coherent way in order to fulfill the foreseen public objectives.

**Keywords:** Institutional Capacity; Sustainable development; State and public services.

## Resumo

O desenvolvimento sustentável depende da capacidade institucional dos Estados para garantir o crescimento econômico, o desenvolvimento social e humano de todos os cidadãos e para garantir o cuidado com o meio ambiente. A Colômbia está bem ciente das consequências de sua frágil capacidade institucional; A fraca presença do Estado nos diversos cantos do território nacional, se não a ausência em muitos deles, tem sido uma das dificuldades para viabilizar um desenvolvimento digno de colombianos e colombianos. Nesse sentido, o documento visa avaliar conceitualmente a importância da capacidade institucional para as possibilidades de desenvolvimento sustentável. O texto explica a) o quadro histórico e a noção atual do conceito; b) componentes da capacidade institucional; c) níveis de capacidade institucional; ed) formas de compreender a capacidade institucional. Da mesma forma, afirma que a Capacidade Institucional compreende dois componentes, o administrativo e o político, atravessados pelos níveis micro, meso e macro, que resultam em 4 modalidades de compressão: Equipe técnica qualificada, sustentabilidade financeira dos processos, qualidade dos serviços públicos prestados (todos estes registrados na qualidade de Administrativo) e transparência na gestão pública (registrada na capacidade política). Conclui-se que a Capacidade Institucional implica a forma como os atores e organismos do Estado interagem de forma coerente para cumprir os objetivos públicos previstos.

**Palavras-chave:** Capacidade institucional; Desenvolvimento sustentável; Serviços públicos e estaduais.

## Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo elaborar una revisión conceptual de la categoría capacidad institucional, desde diferentes referentes teóricos, valorando los factores que componen esta categoría, destacando la importancia de capacidades institucionales para hacer frente al cambio climático.

El planeta en general, pero en particular los territorios y sus gobiernos locales están enfrentados al cambio climático, por lo que es necesario despejar las condiciones institucionales que le permita hacer frente a este desafío y poder hacer realidad los propósitos de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible.

En otras palabras, el cambio climático es una condición que está afectando a todas las regiones del planeta, de manera que las acciones institucionales deben estar enfrentando las manifestaciones de este

cambio climático como son las inundaciones, sequías, deshielo de glaciares, aumento del nivel del mar, variabilidades climáticas extremas, por citar algunas de estas expresiones. Frente a estos cambios, además de una sociedad organizada y consciente de este fenómeno, son las instituciones públicas quienes tienen que asumir decisiones que afectan la vida de las personas en los territorios, con políticas públicas que respondan a estos desafíos garantizando los derechos humanos de las poblaciones afectadas por estos eventos extremos ocasionados por el cambio climático. Ante la situación planteada se requiere de una institucionalidad con capacidad para la toma de decisiones que contribuya a mitigar estos impactos del cambio climático.

En este sentido, acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París se constituyen en referentes para los países en materia de mitigación del cambio climático en sus agendas de desarrollo. Frente a estos retos, se requiere por parte de los gobiernos el desarrollo de una institucionalidad que esté acorde con estos desafíos.

Las estrategias nacionales y locales frente al cambio climático deben tener en consideración el fortalecimiento de las capacidades institucionales con la toma de decisiones que propendan por mitigar los impactos de este cambio, producidos por la actividad humana. En este capítulo se hace una introducción al concepto de capacidad institucional, elaborando una revisión de esta categoría teórica hasta conformar un estado del arte de diferentes perspectivas. El capítulo reflexiona en torno a la pregunta sobre ¿por qué es un imperativo la revisión conceptual de la categoría capacidad institucional en la gestión del desarrollo sostenible y en perspectiva de hacer frente al cambio climático?

## **1. Marco histórico y noción actual del concepto Capacidad Institucional**

La Capacidad Institucional (CI) es tema clásico de la gestión pública. Oficialmente, sus antecedentes se ubican en 1980, cuando el Estado introdujo las llamadas “*reformas de primera generación*”, encargadas de promover ajustes estructurales de la siguiente naturaleza: desmantelamiento del intervencionismo estatal, aplicación de políticas de descentralización y de privatización de empresas públicas, reducción del tamaño del Estado, limitación de sus funciones en cuanto a garantizar exclusivamente las condiciones para que las empresas privadas ofrecieran los bienes y servicios públicos, entre otros (Rosas,

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

2008). En otras palabras, el objetivo del Estado en esa época fue el “fortalecimiento institucional”, que derivó en una reorganización de la estructura interna.

Luego, en las “reformas de segunda generación”, orientadas a la eficiencia en la provisión de servicios y a la efectividad para mejorar su cobertura. En este contexto, la noción de Capacidad Institucional (CI) toma relevancia, en términos de construcción y reconstrucción de las instancias habilitadas para el gobierno, para la década de los 90’s, del siglo XX, se reformuló el objetivo, en términos de “regreso” del Estado a la noción de *lo público*, para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Esto implicaba una mejoría del Estado de adentro hacia afuera, proponiendo vías de resolución de problemas, mejoras en la capacidad de gestión y función, fortaleciéndose a la vez la movilización y participación de la sociedad civil en los asuntos del Estado, mediante la aplicación y monitoreo de una rendición de cuentas transparente.

En el desarrollo de la Capacidad Institucional es posible identificar tres grandes concepciones. La primera, inaugurada con los teóricos Hilderbrand y Grindle (1997), quienes definieron como efectividad, eficiencia y sustentabilidad estatal. La segunda, propuesta por Weiss (1998), consiste en la adaptación a los cambios y a las presiones externas. Por último, Migdal (1988) la definió como la capacidad de los líderes para, a través de los órganos del Estado, hacer realidad los deseos de la sociedad civil.

Entonces, el concepto de Capacidad Institucional es dinámico. Si bien, en la actualidad existen varias versiones en torno a la definición de este concepto, todas coinciden en señalar que la Capacidad Institucional es la aptitud de las instancias del gobierno hacia un mejor desempeño de la función y administración, de su habilidad para asumir responsabilidades, fortalecer la rendición de cuentas, propiciar el debate, la deliberación pública y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de la ciudadanía (Worldbank, 1997; Repetto, 2003; Moreno, 2007; Rosas, 2008; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009; Unión Europea, 2010). De este modo, se entiende como tarea de la Capacidad Institucional el desempeño de las políticas públicas y sociales.

En este sentido la Capacidad Institucional vista desde lo público, da cuenta de la concepción de la Política Económica, respondiendo a la pregunta ¿el Estado para qué?, para cumplir con los propósitos de equidad, distribución de la renta y la riqueza, crecimiento y pleno empleo.

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

Cuando estos propósitos se cumplen, se habla de un buen gobierno y de capacidad institucional para resolver los problemas de una sociedad. Así mismo, se incluye la función administrativa pública, definida en el artículo 209 de la Constitución Política, como aquella que está “al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante los mecanismos de Descentralización, Desconcentración y Delegación”.

Es pues en el territorio donde el despliegue de las actividades humanas y su capacidad de contenerlas y soportarlas, a través de las instituciones, es una condición para las dinámicas territoriales que se desarrollan en el espacio social, de acuerdo con la interacción entre las capacidades institucionales, de articulación y decisionales.

Sin embargo, varios autores actualmente han tratado las dinámicas en la evolución del concepto de Capacidad Institucional, en la que se pone en evidencia que los asuntos públicos para ser alcanzados en sus propósitos, dependen en un alto porcentaje de la Capacidad Institucional para hacer efectivas sus decisiones, donde las instituciones son el elemento central en la construcción y desarrollo de su propia capacidad, por lo que es necesario contextualizarlas en tono de las múltiples responsabilidades a cumplir. En los noventa y primera década del siglo XXI se observa una reconfiguración de la C.I. debido a que la complejidad de la acción del Estado es mayor, con el fin de garantizar un mejor funcionamiento de la democracia, es así que los gobiernos deben asumir la implementación de políticas públicas apropiadas, garantizando la buena administración de los recursos, de forma equitativa, transparente y con eficiencia, para responder a las demandas que involucra el bienestar social.

En este sentido Capacidad Institucional del gobierno trasciende con su propia configuración a la posibilidad de generar desarrollo sostenible. De ahí que la Capacidad puede reconfigurarse en el marco de la gobernanza, entendida como la gestión descentralizada, con la participación de grupos sociales, la ciudadanía, organizada en redes horizontales de organizaciones mixtas público-privadas, Rosas (2019). Aquí cobra sentido que la gobernanza implica procesos de toma de decisiones correspondientes a asuntos públicos, privados y colectivos, en particular en el proceso de la política pública, desde su formulación y diseño hasta su implementación y evaluación, con el fin de fortalecer la organización gubernamental (Savitch, 1998) citado en Rosas (2019).

En esta perspectiva la Capacidad Institucional con los actores involucrados en la gestión del cambio climático tienen intereses, necesidades y visiones diversas y, a veces, contradictorias; compiten, colaboran y establecen alianzas en torno al problema climático y a las medidas de políticas más adecuadas para gestionarlo. Pues el cambio climático no es sólo un asunto de gobierno sino de gobernanza ambiental, definida ésta como el conjunto de reglas formales e informales, de normas y redes de actores gubernamentales y no gubernamentales que operan en diversos niveles (desde el local hasta el nacional y el internacional) y dentro de distintos sectores para gestionar la mitigación y la adaptación al cambio climático (Biermann, 2010) citado en Rosas (2015).

## **2. Componentes de la capacidad institucional**

En la Capacidad Institucional se distinguen dos componentes complementarios: el primero, se relaciona con las aptitudes, acciones y dirección de las decisiones de quienes tienen a su cargo el manejo del Estado, además, la posibilidad del Estado para adelantar la entrega de bienes y servicios; el segundo, con la habilidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad, canalizar y representar sus intereses, incitando a la participación ciudadana en la toma de decisiones y resolución de conflictos (Repetto, 2003). Es decir, la Capacidad Institucional comprende capacidad administrativa y capacidad política.

### **Capacidad administrativa**

Por capacidad administrativa se entiende como las habilidades de los agentes del aparato estatal para el cumplimiento de los objetivos de sus cargos, que corresponden a los objetivos oficiales, a través de factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos. Se asocia también con los méritos de los equipos técnicos y la calidad del sistema de reglas de selección que los vinculan con la dirigencia política (Repetto, 2003; Rosas, 2008).

En este componente se distingue, por un lado, la dimensión de los *recursos humanos*, en cuanto a número, variedad y cargos de los funcionarios; la regulación del correcto procedimiento de contrataciones basadas en el mérito de acuerdo con criterios de evaluación de expertos; la formación o capacitación de los contratistas; obtención de promociones y ascensos. Por otro, la dimensión de *la organización*, en cuanto a disponibilidad de recursos financieros para el cumplimiento

de un plan de trabajo; estructura y distribución de responsabilidades, propósitos y funciones de la organización (Rosas, 2008). Por otra parte, “el desempeño de los gobiernos está determinado no sólo por el entorno institucional, sino también por las capacidades de gestión con que cuentan para cumplir sus funciones. El desarrollo de estas capacidades permite a un gobierno ejercer sus atribuciones legales, hacer uso de recursos humanos, administrativos y financieros, diseñar y aplicar políticas públicas y proveer bienes y servicios a la población” (PNUD, 2009, p. 75).

## Capacidad política

Por capacidad política se entiende la capacidad para problematizar y satisfacer las demandas de los grupos mayoritarios de la sociedad civil, deliberando en torno a las decisiones que representan y expresen intereses e ideologías de estos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2003).

De igual manera, la capacidad política se asocia al modo en que se interrelacionan los actores políticos entre sí y con otros grupos e individuos que luchan por involucrarse activamente en la esfera pública. Por ello, en la capacidad institucional, a juicio de Coppedge (2001), se jerarquizan los siguientes factores:

- **Inclusión.** ¿Quiénes participan?, ¿cómo se reconocen entre sí los participantes? y ¿cómo participan?, además, ¿cómo se seleccionan los participantes?, ¿cómo buscan ganar un espacio los excluidos?
- **Lucha de poder.** ¿Cómo y en qué grado se acepta entre los actores la distribución del poder?, ¿qué tácticas adoptan los actores para aumentar su poder o reducir el de los otros?
- **Negociación.** ¿Qué formulas aceptables han negociado los actores para gobernar sus relaciones?, ¿qué tácticas utilizan los actores para adaptar formulas estables a sus intereses para negociar fines?, ¿cómo algunos actores desvían la formula en beneficio propio?
- **Formalización.** ¿Cómo son codificadas las fórmulas a manera de pactos, contratos o ley pública?

En suma, el papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal, tiene dos componentes; en primer lugar, la manera como los actores deliberan entono a decisiones y acciones en el manejo del Estado y

en segundo lugar, concreta los componentes de la capacidad estatal: la administrativa y la política. (Repetto, 2003)

## **Niveles de la Capacidad Institucional**

La Capacidad Institucional, contrastando las teorías de Forss, Venson, y Grindle (citados por Rosas, 2008), se aplica a tres niveles de la vida administrativa y política de un Estado: el nivel micro, centrado en el individuo; el nivel meso, referido a la organización; y el nivel macro, entendido como el amplio contexto institucional.

El nivel micro se refiere al recurso humano en cada organización, sus habilidades y aptitudes que determinan su actuar en relación con las funciones en la entidad. Este nivel trabaja en torno a cuestiones como la motivación del empleado público, claridad de su misión y función en tanto miembro del Estado, relación entre sus habilidades y los requisitos del cargo que desempeña, correspondencia entre la labor que desempeñan y los incentivos financieros y no financieros que reciben y suficiencia del equipo técnico para la realización del trabajo (Rosas, 2008).

Por su parte, el nivel meso está relacionado con la organización, es decir, con la capacidad de gestión de una institución. Este nivel enfatiza el fortalecimiento en el óptimo desempeño de tareas y funciones específicas de la organización y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona. La organización no sólo depende del individuo (nivel micro), sino también del contexto institucional del país, por lo que este nivel se relaciona directamente con el nivel macro (Rosas, 2008).

Por último, el nivel macro se refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. En este nivel se reconoce que los individuos y las organizaciones están inmersos en redes que, a su vez, están insertas en un contexto más amplio. En otras palabras, el éxito de una política depende de las instituciones y el entorno económico, político y social dentro del cual se encuentra, además de su aceptación por los ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales (Rosas, 2008).

El vínculo entre estos niveles y los componentes de la Capacidad Institucional se refleja del siguiente modo:

**Tabla 1. Relación entre componentes niveles de la Capacidad Institucional**

COMPONENTE	NIVEL	
<b>Capacidad Administrativa</b> (habilidades de los agentes del Estado para el cumplimiento de los objetivos)	<b>Micro.</b> (Individuo)	Recursos humanos
	<b>Meso.</b> (relaciones intrainstitucionales)	Organización
	<b>Macro.</b> (relaciones interinstitucionales)	Capacidad administrativa
<b>Capacidad Política</b> (problematización y satisfacción de las demandas de la sociedad civil)	<b>Micro.</b> (Individuo)	Participantes en la contienda política
	<b>Meso.</b> (relaciones intrainstitucionales)	Actores participantes y las formas en que participan; así como en las formas de negociación y en la lucha de poder, esto es, en la aceptación por parte de los actores de la distribución existente del poder
	<b>Macro.</b> (relaciones interinstitucionales)	Interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional

**Fuente:** elaboración propia con base en Rosas (2008)

Lo expuesto en la tabla 1 demuestra que los componentes de la Capacidad Institucional se complementan para cumplir la labor de construcción y reconstrucción de las instancias de gobierno. Del mismo modo, es claro que estos niveles son transversales a los componentes y permiten dar cuenta de la estructura lógica y políticamente correcta que implica la capacidad institucional.

Dicha estructura permite interpretar cuatro modos de abordar la Capacidad Institucional (CI): necesidad de un equipo técnico calificado, sostenibilidad financiera en los procesos, calidad en la prestación de servicios y transparencia en la gestión pública.

### 3. Modos de comprensión

#### Equipo técnico calificado

En primera medida, tal como se explicó anteriormente, la CI se relaciona con el correcto desempeño de las instituciones públicas a partir de la habilidad de los individuos que forman parte de ellas; de

esta forma, se genera una asociación directa entre el potencial de la institución y la capacitación de los individuos que hacen parte de esta. Así, las habilidades del recurso humano se convierten en indicador de calidad institucional.

Desde esta perspectiva, la Capacidad Institucional responde a la necesidad de desarrollar, organizar y expandir las habilidades de los empleados públicos, para responder a los nuevos problemas que plantea la gobernanza, identificar y resolver problemas, ejecutar funciones y establecer relaciones que permitan lograr los objetivos de desarrollo en forma sostenible (PNUD, 2009).

## **Reclutamiento y grado de profesionalización del personal público**

La CI de un gobierno para cumplir sus funciones, depende en gran medida de la existencia de una administración pública profesional y en constante capacitación para el desempeño de su cargo. Aunque no existe un modelo único de servicio profesional de carrera, hay un consenso en torno a la necesidad de contar con administraciones públicas cuyas políticas de profesionalización sean integrales y coherentes. En este caso, la integralidad se refiere a que el proceso abarca desde el reclutamiento hasta la separación de los funcionarios, pasando por algún tipo de desarrollo de personal, derivando en la coherencia entre el nivel promedio de instrucción formal de los funcionarios con el cargo que desempeñan (PNUD, 2009).

La profesionalización de los empleados públicos se centra en dos elementos: las habilidades (¿para qué?) y los agentes (¿para quienes?). En el caso concreto de los legisladores, la profesionalización es el concepto usualmente empleado para referirse, por un lado, a su capacidad para crear y evaluar leyes y políticas públicas; y por otro, a la experiencia acumulada en su profesión. Así, podemos decir que el grado de profesionalización es el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los individuos para lograr los objetivos de su cargo (PNUD, 2009).

## **Sostenibilidad financiera de los procesos**

Además de necesitar un equipo técnico calificado, la Capacidad Institucional implica una sostenibilidad financiera de la organización para funcionar adecuadamente y perdurar en el tiempo. La sostenibilidad financiera de una institución consiste en la paulatina suficiencia

económica para enfrentar las propuestas de manejo establecidas, la reducción de la dependencia de financiamiento externo y el establecimiento de mecanismos para la generación de recursos propios orientados a garantizar la suficiencia económica y financiera. En síntesis, la sostenibilidad financiera implica “la capacidad de asegurar recursos estables y suficientes en el largo plazo, y asignarlos de una manera oportuna y apropiada” (Emerton, 2006).

Para determinar si una institución posee capacidad financiera, ésta debe dar cuenta de:

- Continuidad garantizada de los procesos emprendidos
- Suficiencia, puntualidad, independencia, seguridad y estabilidad tanto en los ingresos propios de la institución como en sus aportes a diferentes sectores de la sociedad
- Desarrollo de acciones de manejo que permitan reducir las necesidades de canalización financiera específica y permitan generar canales alternativos para su financiamiento
- Búsqueda constante de recursos externos adicionales.

## **Evaluación de la sostenibilidad financiera**

El tema de la sostenibilidad financiera es una preocupación constante de las organizaciones. La sostenibilidad de las finanzas depende de la situación patrimonial del gobierno central y de la eficiencia de este para asignar los recursos. Con el fin de que dicha sostenibilidad sea real, es necesario un constante acompañamiento a la gestión con el fin de garantizar el adecuado uso de los recursos.

El estado financiero requiere de dos dimensiones de análisis para interpretar los movimientos de los recursos y su durabilidad. Éstas son, el análisis horizontal, que permite comparar el comportamiento de los estados financieros entre periodos de tiempo distintos, y el análisis vertical, el cual establece si la distribución de los activos es equitativa de acuerdo con las necesidades financieras y operativas de la institución. Ambos análisis, contrastados, determinan la composición y estructura de los estados financieros.

El análisis horizontal permite determinar la variación “absoluta” o “relativa” que haya sufrido cada partida de los estados financieros en un periodo respecto a otro. Determina cuál fu el crecimiento o decrecimiento de una cuenta en un periodo y si el comportamiento de la institución durante dicho periodo fue bueno, regular o malo. Una vez identificadas

las variaciones, se procede, en este análisis, a determinar las causas de esas variaciones y las posibles consecuencias derivadas de las mismas.

El análisis vertical de un estado financiero permite identificar con claridad cómo están compuestos los estados contables. Una vez determinada la estructura y composición del estado financiero, se procede a interpretar dicha información. Para esto, comprendiendo que cada institución es un caso particular que se debe evaluar individualmente, es necesario diseñar un método que permita vislumbrar si una determinada situación es negativa o positiva de acuerdo con los objetivos de la institución, pues el análisis depende de las circunstancias (*ámbito interno, ámbito externo inmediato, ámbito externo nacional y ámbito externo internacional*).

## **Calidad de prestación de servicios públicos**

Parte de la misión de la CI es garantizar la dotación y calidad en la prestación de servicios. Y tal prestación se debe centrar en las necesidades y expectativas de los clientes y en una evaluación constante para mejorar los productos y servicios, comprendiendo que la legitimidad de las administraciones públicas está en función de la eficacia y eficiencia en las prestaciones de servicios. Así, para determinar la calidad de la prestación del servicio es necesario delimitar tres conceptos claves: a. Servicio prestado; b. usuario y c. prestación del servicio

Cuando hablamos de servicio público nos referimos a “la prestación esencial que cubre necesidades públicas o de interés comunitario, que explicita las funciones del Estado, de ejecución per se o por terceros, mediando concesión, licencia, permiso, autorización o habilitación, pero siempre bajo fiscalización estatal. Es decir, puede tratarse de la provisión de agua, luz, gas, teléfonos, como de la prestación de servicios de educación, salud, transporte, seguridad” (Dromi, 2004, p. 823). Por lo anterior, un servicio es una organización de medios para una actividad o función estatal y el término público indica la condición del sujeto que lo recibe (personas públicas), del fin del servicio (público), del régimen jurídico al que se somete (derecho público) y de los destinatarios o usuarios (el público).

Mientras determinados servicios públicos, como la educación y la salud, contribuyen a la expansión de las capacidades de los individuos, los servicios públicos básicos (agua, energía, alcantarillado, etc.) crean condiciones para que dichas capacidades se puedan expandir. Así, los servicios públicos básicos constituyen el entorno propicio para que ser-

vicios como la educación y la salud, puedan expandir las capacidades potenciales de las personas. En ese sentido, la dotación de servicios es la cara más visible del gobierno, el primer contacto entre el ciudadano y la autoridad (PNUD, 2009). Por ese motivo, el bienestar general de toda población está condicionado necesariamente por la calidad y adecuada gestión de los servicios prestados, aunque el actual mundo globalizado nos presenta, en muchos casos, a un Estado que ha entregado las prestaciones públicas a manos privadas (sin desentenderse de su regulación y control)

El usuario, es pues el sujeto que se beneficia con la prestación del servicio. Es quien posee en sí un derecho subjetivo a que el servicio le sea prestado dentro de los límites que le impongan las normas. Que los usuarios tengan asegurado el derecho de un nivel de prestación adecuado de servicios es un indicador de calidad de vida, entendiendo por ésta, según la Organización Mundial de la Salud, OMS:

La percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto que está influido por la salud física del sujeto, su Estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con su entorno, tendiente al mejoramiento de las condiciones de su existencia (citado por Botero y Pico, 2007, p. 16).

Ahora, entre las finalidades que asume el Estado, debe priorizarse la regulación y prestación de servicios públicos, a través de las instituciones designadas, legitimadas mediante un acto legislativo. Es decir, los servicios públicos deben prestarse en condiciones de generalidad, uniformidad, continuidad, obligatoriedad, regularidad, calidad y eficacia. Así mismo, el Estado debe asegurar la libertad de elección del usuario, tarifas justas y razonables de acuerdo con la capacidad económica del usuario, manteniéndose una correspondencia entre lo que se paga y lo que se recibe (Cassagne, 2002).

## **Gestión Pública a través de la eficiencia y la transparencia**

En última instancia la Capacidad Institucional está ligada a la transparencia y el acceso a la información pública como dos mecanismos de rendición de cuentas estrechamente relacionados. Ambos permiten

al ciudadano tomar postura frente a las decisiones que lo afectan; en tanto, la transparencia es una herramienta que multiplica las opciones de las personas al revelar información del gobierno o de las empresas que utilizan recursos públicos. Sin transparencia, existe una propensión a la corrupción de los empleados del Estado, debido a la no publicación de sus acciones sobre los bienes comunes, derivando en la pérdida de confianza de la sociedad civil (PNUD, 2009).

Un elemento esencial en la rendición de cuentas es la capacidad que tiene la ciudadanía de participar activamente en la construcción de consensos, la legitimación de la acción gubernamental, la orientación eficiente de las decisiones públicas y la generación de conocimiento social sobre los problemas públicos. En ese sentido, es deber de la sociedad exigir participación en la rendición de cuentas a fin de garantizar que las decisiones y acciones públicas de los gobernantes pueden ser evaluadas y si es necesario sancionadas por los gobernados (PNUD, 2009).

## **La eficiencia de la gestión pública y gobernanza para una mejor Capacidad Institucional**

La gestión pública entendida como el rol de la eficiente administración de los recursos del Estado, con el propósito de satisfacer las necesidades de la población, dando respuesta a múltiple complejidad de las problemáticas que surgen en la sociedad. Además, como función responde por tareas que desempeña el sector público en cualquier ámbito del Estado.

En este sentido la gestión pública en varios escenarios puede entenderse como administración pública, siendo términos diferentes. Pues la gestión pública alude al conocimiento y conceptualización y la administración pública se aplica a lo práctico del manejo de los recursos del Estado. Es por ello que la gestión pública alude a construir métodos de mejoramiento de lo público donde se incluyan cada vez más los espacios sociales que no son legitimados ni administrados exclusivamente por el Estado (Garay, 2002).

Así, la gestión pública debe propender por eliminar normas que obstaculizan la vida económica, social, política, cultural, ambiental, etc., y así diseñar e implementar modelos de administración pública más eficientes, transparentes, que enfrentan la corrupción, dando paso al cumplimiento del artículo 209 de la C.P. de Colombia de 1991, entre otras garantizar la provisión de los servicios públicos sociales

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

fundamentales, salud, educación, saneamiento básico, agua potable, donde actúan actores privados y públicos que denotan configuraciones distintas del Estado.

Garay (2020) plantea frente “a la configuración de nuevas “comunidades imaginadas” consecuentes con el proceso de globalización económico, político y social, en consecuencia, con lo manifestado por Jessop (2016) (citado en Garay (2020):

Nuevas concepciones territoriales o extraterritoriales de la comunidad política relacionadas con luchas para redefinir la naturaleza y los propósitos del Estado, para encontrar otras formas territorializadas de poder político, y redefinir el interés general imaginado que el poder político debe servir (Garay, 2002 p. 44).

Además, se destaca que los componentes distintivos indisociables del Estado capitalista son el territorio y la territorialización como espacio relacional, la población como fuente de soberanía relativa, la administración como función de la gestión de lo público-societal y el lugar societal como relación societal estratégica –o, más bien, como relación societal de relaciones sociales–. Claro está: el Estado capitalista guarda estrecha relación biunívoca y compleja con la evolución del sistema social (Garay, 2020, p. 60).

En una nueva perspectiva la gestión pública, que ha considerado fundamental trascender del criterio de una administración delimitada y centrada en una ejecución autocrático y de poder unidireccional, hoy esta perspectiva ha avanzado y considerado al ciudadano como un sujeto actuante en los procesos de gestión. La inclusión de la ciudadanía en la gestión administrativa pública es un desafío que dé cuenta de perspectivas fundantes de la gobernanza, con una gestión pública sensible y de cercanía a las problemáticas sociales con cara humana (Roth, 2018).

La concepción gerencial no ha logrado responder a los modernos desafíos de una sociedad que exige soluciones concertadas, porque esta requiere asumir una posición cada vez más activa en la toma de decisiones. En las nuevas dinámicas de la nueva gestión pública, se incluye un criterio característico de la vinculación del ciudadano a los procesos de gestión. En este sentido se evidencia la importancia de superar problemas de ineficiencia social, con el respaldo de un Estado Social, que se soporten una Gobernanza que articule una sociedad organizada territorialmente, para administrar lo públicos a partir del com-

promiso conjunto y cooperativo de los actores sociales, institucionales y económicos, incluidos sus procesos y estructuras”. La práctica de la gobernanza desafía la participación democrática de los ciudadanos en la decisión de sus destinos (Dallabrida, 2005).

## Conclusiones

La Capacidad Institucional implica que los actores y organismos estatales interactúan de frente al cumplimiento de los objetivos públicos previstos. La Capacidad Institucional comprende dos componentes, el administrativo y el político, atravesados por los niveles micro, meso y macro, que derivan en 4 modos de comprensión: equipo técnico calificado, sostenibilidad financiera de los procesos, calidad de prestación de servicios públicos (inscritos todos estos en la capacidad Administrativa) y gestión pública eficiente y transparente (inscrita en la capacidad política).

Ahora bien, es posible caracterizar tanto los componentes como los niveles y los modos por separado, pero no se puede perder de vista que de cierta forma la administración determina su capacidad política e institucional, generándose la necesidad de un equipo técnico calificado desde los diferentes niveles micro, meso y macro para hablar de Capacidad Institucional. Ejemplo de ello están la sostenibilidad financiera, el manejo adecuado de los recursos, la calidad en la prestación de servicios y transparencia en la gestión.

La gestión pública en un escenario moderno vincula a la comunidad para gestionar y resolver de forma eficiente y pertinente sus problemas, pues la actividad colectiva que involucra criterios de asociatividad y de acción de dirigencia colectiva están poniendo hoy en escena una preponderancia de la gobernanza para resolver asuntos locales y comunitarios.

Finalmente, solo una institucionalidad con capacidades en lo político, administrativo y técnico en los territorios estará en condiciones de hacer frente a los embates del cambio climático en sus diferentes manifestaciones. Una institucionalidad con equipos técnicos calificados articulará con la sociedad civil unas políticas públicas con enfoque de desarrollo social y humano que viabilicen los objetivos de desarrollo sostenible y mejoren la calidad de vida de la población.

Teniendo en cuenta que en los territorios; llámese local o regional, se hace más visible y evidente cualquier problemática, para este caso la del cambio climático que es un asunto que está más cerca a los ciudadanos, no solo por norma, sino también por su cercanía; las

competencias para abordar retos tan diversos como la planeación para combatir el alto porcentaje de las emisiones globales de CO<sub>2</sub>, deben ser abordadas con el concurso de la participación ciudadana, con el fin de incidir en la capacidad institucional bien sea a través de la negociación y la articulación de políticas públicas, contribuyendo a empoderar al ciudadano y permitiendo a las comunidades crear capacidades de auto-gestión para hacer frente de una manera más eficaz a asuntos complejos como el cambio climático.

Esta categoría teórica de “Capacidad Institucional” que se acaba de plantear, ha servido de referente interpretativo de la experiencia empírica del capítulo que a continuación se presenta, articulando el encuentro entre la teoría y la práctica.

## Referencias

- Barón, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. No. 48 • enero-junio de 2018 • pp. 133-154 . Revista diálogos de saberes. Bogotá D.C. Colombia •
- Botero, B. E.; Pico M. E. (2007). Calidad de vida relacionada con la salud en adultos mayores de 60 años: una aproximación teórica. *Revista Hacia la Promoción de la Salud*, 12, 11-24.  
Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/hpsal/v12n1/v12n1a01.pdf>
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho Administrativo*. Tomo II, 7° edición. Buenos Aires: Editorial Lexis-Nexis.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Coppedge, M. (2001). *Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina*. En: Los desafíos de la gobernabilidad, México, UNAM,
- Dallabrida, V. R. (2005). Gobernanza y Planificación Territorial: para la Institucionalización de una Práctica de “Concertación Público-Privada”. Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestion Estatal, 1(4), 61-94.  
<https://doi.org/10.14409/da.v1i4.1181>.  
<https://www.researchgate.net/publication/283401975>
- Dromi, R. *Sistemas y Valores Administrativos*. Buenos Aires – Madrid: Ciudad Argentina, 2003.
- Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. 10ª edición. Buenos Aires – Madrid: Ciudad Argentina
- Dromi, R. (2005). *El Derecho Público en la Hipermodernidad*. Madrid – México: Hispania Libros y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense
- Emerton, L. (2006). *Sustainable Financing of Protected Areas*. A global review of challenges and options.

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y CUIDADO DE LA NATURALEZA**

- Garay, L. (2002). Repensar a Colombia hacia un nuevo contrato social. PNUD-ACCI, Bogotá.
- Garay, L. (2020). *Aparatos estatales y luchas de poderes: de la captura a la cooptación y a la reconfiguración*. Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia
- Grindle, M. S. (1997). *The good government imperative* En Grindle, Merilee S., edit., Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries, Harvard Studies for International Development.
- Hilderbrand, M.; Grindle, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? En Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing. Editado por Grindle, M.S. Cambridge: Harvard University Press.
- Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press,
- Moreno, C. (2007). *Los Límites Políticos De La Capacidad Institucional: Un Análisis De Los Gobiernos Municipales En México*. Revista de Ciencia Política, volumen 27, número 002. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2009). *Informe de desarrollo humano Jalisco 2009*. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local.
- Repetto, F. *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, 2003.
- Rosas, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. México: Política y cultura, Volumen 30.
- Rosas, A. (2015). La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático. Recuperado: [https://www.researchgate.net/publication/317017214\\_La\\_capacidad\\_institucional\\_de\\_gobiernos\\_locales\\_para\\_hacer\\_frente\\_al\\_cambio\\_climático](https://www.researchgate.net/publication/317017214_La_capacidad_institucional_de_gobiernos_locales_para_hacer_frente_al_cambio_climático)
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis. Vol. 19, Número 32. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal. Recuperado: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7618614>
- Roth D., André. (2018). Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia. Función Pública. Bogotá
- Torres, E. y Feliu, M. F. (2014). El Estado y el poder. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana ~ Año 19. N° 66 (Julio-Septiembre, 2014) Pp. 19 – 35. Universidad Del Zulia. Maracaibo-Venezuela.  
Recuperado: <https://www.redalyc.org/pdf/279/27937089004.pdf>.
- Unión Europea (2010). *El fondo social europeo y la capacidad institucional de los organismos públicos*,
- Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state*. New York, Cornell University Press.
- Worldbank (1997). The State in a Changing World, 1997. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Group.  
Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>