

Capacidad institucional del municipio de maicao para responder la demanda de servicios. Educación y salud en crisis migratoria

Institutional capacity of the municipality of maicao to respond to the demand for services. Education and health in migration crisis

Doris Isabel Acuña Medina^{*}, David Roberto Acuña Torres^{**}, Carmen Milagro Romero Zúñiga^{***}

Universidad de La Guajira

Recibido: 11 de mayo de 2021–Aceptado: 16 de junio de 2022–Publicado: 2 de enero de 2023

Forma de citar este artículo en APA:

Acuña-Medina, D. I., Acuña-Torres, D. R., & Romero-Zúñiga, C. M. (2023). Capacidad institucional del municipio de Maicao para responder la demanda de servicios. Educación y salud en crisis migratoria. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 14(1), 205-237. DOI: <https://doi.org/10.21501/22161201.3964>

^{*} Doctora en Gestión de la Tecnología y la Innovación, Doctorado en Gestión de la Tecnología y la Innovación, Universidad Pontificia Bolivariana. Docente investigadora de la Universidad de La Guajira, grupo de investigación Cañaguatú. Riohacha, Colombia. Contacto: dorisisabel@uniguajira.edu.co ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7658-0679> Google académico: <https://scholar.google.es/citations?user=JjJdCdcAAAAJ&hl=es>. Investigadora principal.

^{**} Magíster en Ciencias Políticas y Gobierno, Maestría en Ciencias Políticas y Gobierno, Universidad del Norte. Docente catedrático en la Universidad de La Guajira. Maicao, Colombia. Contacto: dacunat@uniguajira.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-2058-0869>. Estudiante de posgrado, Auxiliar de investigación.

^{***} Magíster en Cooperación internacional y gestión de proyectos, Maestría en Cooperación Internacional, Universidad del Norte. Docente investigadora de la Universidad de La Guajira, grupo de investigación Cañaguatú. Riohacha, Colombia. Contacto: carmenmilagro@uniguajira.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4801-508X> Google académico: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=qL9z9g8AAAAJ>. Coinvestigadora.

Resumen

Este artículo es producto de una investigación desarrollada en el municipio de Maicao, departamento de La Guajira, zona fronteriza colombo-venezolana. Se ha considerado de interés académico analizar su capacidad institucional para responder demandas de servicios fundamentales, sector educación y salud en crisis migratoria. Por primera vez, se estudia este caso con enfoque constructivista, caracterizando su capacidad fiscal, técnica y política; aplicando técnicas de observación y entrevistas semiestructuradas para analizar desde la perspectiva de administradores del nivel superior, medio y operativo su función. Resultados confirman oportunidades de mejorar continuamente para superar históricos problemas socioeconómicos, políticos y ambientales de este territorio multicultural y pluriétnico; incrementar presupuesto; desarrollar procesos permeados por el espíritu de la calidad e integridad; tener relaciones sociales efectivas; afrontar la llegada masiva de migrantes. Eventualmente resulta más complejo porque debe atender población habitual, connacionales y ciudadanos venezolanos que llegan huyendo del conflicto en su país. Se constituye un desafío diseñar e implementar innovadoras estrategias para su solvencia, estabilidad y productividad; realizar procesos de transferencia y gestión de tecnología en interacción con grupos de interés o *stakeholders* internos y externos.

Palabras clave

Capacidad institucional; Salud; Educación; Zona fronteriza; Migrantes; *Stakeholders*; Estrategias innovadoras; Municipio de Maicao.

Abstract

This article is the product of an investigation carried out in the municipality of Maicao, department of La Guajira, Colombian-Venezuelan border area. It has been considered of academic interest to analyze its institutional capacity to respond to demands for fundamental services, education and health sector in migration crisis. For the first time, this case is studied with a constructivist approach, characterizing its fiscal, technical and political capacity; applying observation techniques and semi-structured interviews to analyze their function from the perspective of administrators of the upper, middle and operational levels. Results confirm opportunities for continuous improvement to overcome historical socioeconomic, political and environmental problems of this multicultural and multiethnic territory; increase budget; develop processes permeated by the spirit of quality and integrity; have effective social relationships; cope with the massive influx of migrants. It eventually becomes more complex because it must attend to the regular population, fellow nationals and Venezuelan citizens who arrive fleeing the conflict in their country. It is a challenge to design and implement innovative strategies for its solvency, stability and productivity; carry out technology transfer and management processes in interaction with interest groups or internal and external stakeholders.

Keyword

Institutional capacity; Health; Education; Border area; Migrants; Stakeholders; Innovative strategies; Maicao municipality.

Introducción

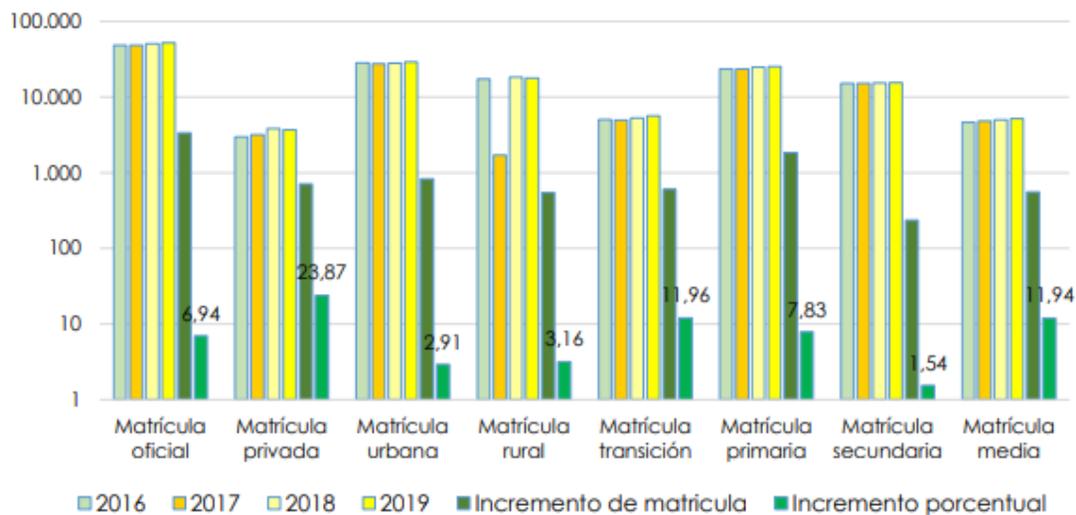
El Estado colombiano debe cumplir la función de garantizar el derecho a la vida, la integridad y seguridad a su población residente y migrante. El municipio de Maicao, departamento de La Guajira, ubicado en la zona fronteriza colombo-venezolana, evidencia oportunidad de mejorar para incrementar su presupuesto, realizar procesos de transferencia y apropiación de tecnología, además de establecer efectivos relacionamientos con sus grupos de interés o *stakeholders*; el cumplimiento de los objetivos estatales impacta y desborda su Capacidad Institucional (CI). Eventualmente la situación resulta más compleja porque le corresponde afrontar la crisis migrante; de manera masiva connacionales y venezolanos llegan huyendo del conflicto socioeconómico y político de la República de Venezuela.

El éxodo más grande registrado en el hemisferio occidental en los últimos cincuenta años lo vive Venezuela, más de cinco millones de personas han huido de la violencia, la inseguridad y las amenazas; también de la falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2020). Habitantes de esta nación suramericana cruzan la frontera colombo-venezolana para radicarse en Colombia, o para dirigirse a terceros países (Bermúdez et al., 2018).

Después de un largo periodo de cierre, en julio de 2016 se habilita el paso humanitario e ingresaron a Colombia 53.747 connacionales y venezolanos. Nunca se contempló que sería la génesis de una situación sin precedentes. En agosto del 2020, aproximadamente 1.8 millones de migrantes venezolanos habían cruzado la frontera colombiana, cerca de 800.000 de manera regular, mientras casi mil venezolanos entraron en situación irregular a este país. En La Guajira habitan 150.257 (8,7 %), de ellos están en Maicao 51.808 (3 %) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2020).

La población residente de Maicao es de 166.603 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2019). No es la capital de La Guajira, pero tiene la mayor población migrante del departamento, además, es el sexto municipio con esa condición a nivel nacional; atendió en sus entidades de salud a 34.570 (64 %) personas provenientes de Venezuela (Diario del Norte 2019), y se puede observar en la Figura 1 el incremento en los diferentes tipos de matrícula, situación relacionada con el fenómeno migratorio del país vecino.

Figura 1. Registro de estudiantes matriculados en Maicao (2016-2019)



Nota. Municipio de Maicao (Secretaría de Educación [SEM], 2020).

Maicao tiene la función de proveer servicios públicos, entre ellos, educación y salud. Analizar esa responsabilidad a la luz del concepto CI, en el contexto de la crisis migratoria, daría una aproximación a la capacidad de este ente territorial para responder sobre su obligación de prestar eficientemente estos servicios fundamentales a su población.

La CI solo puede ser analizada y apreciada a partir de las funciones que una entidad gubernamental específica debe cumplir, también por los objetivos que se propone alcanzar en su gestión (Completa, 2017). Su atributo sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas (Bertranou, 2015) en y con la sociedad.

Cunill (1997) invocó a la transformación del Estado teniendo como norte y protagonista a la sociedad, y consideró que potencializarla requiere fortalecimiento, valores democráticos, responsabilidades y capacidad de aceptar límites. También el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1999) propuso una reforma para hacer efectiva la gestión del Estado y la gobernabilidad democrática, hace énfasis en reconstruirlo implementando una tercera vía diferenciadora del modelo del libre mercado, así como promoviendo una intervención férrea en cada uno de los ámbitos de la sociedad, conceptos como eficacia y eficiencia serán relevantes en la búsqueda de incrementar y mejorar la provisión de bienes públicos. De esa forma, la capacidad implica la habilidad de los individuos, las instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010).

Resultan clave entonces, atributos de gran relevancia sobre la CI. Según Mann (2006) surge del poder infraestructural con el que el Estado se reviste y enfoca su efectividad para penetrar en la sociedad civil y ejecutar lógicamente las decisiones políticas. Con un estudio de caso, Insuasty (2013) plantea que el goce efectivo de los derechos de la población “comprende seis aspectos: 1) la pertinencia de reglas de juego; 2) las relaciones interorganizacionales claras y fluidas; 3) la adecuada organización interna; 4) el presupuesto suficiente; 5) una política de personal apropiada; y 6) un conjunto de personas calificados” (p.105). Su propuesta es influenciada por un análisis de brechas donde la diferencia del objetivo planteado por las entidades del Estado y los resultados obtenidos se considera déficit de CI.

El Estado puede intervenir en la sociedad de forma directa con sus instituciones, también, actuar como agente regulador garantista de los derechos de propiedad y contratos, esta última vía resulta de los principios de la economía de mercado. Es facultad del gobierno incorporar al sistema no solo valor para gestionar problemas y controversias, sino responsabilidad y compromiso para diseñar e implementar políticas orientadas a proveer los bienes y servicios demandados por la sociedad, de manera directa o mancomunada con las Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

En ese propósito, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus filiales la Organización Internacional para Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) coordinan estrategias de inclusión socioeconómica y cultural orientadas a gestionar información, comunicación y a movilizar recursos articulados con las autoridades de acogida en los diferentes niveles (regional, nacional y local) y las ONG. Así, buscan responder a las necesidades de protección, atención e integración de los migrantes y refugiados de Venezuela en América Latina y el Caribe (Plan Regional de Respuesta para Refugiado y Migrantes de Venezuela [RMRP] 2019).

Sobre las consideraciones anteriores, surge un interrogante: ¿Cuál es la CI del municipio de Maicao para responder la demanda de servicios en el sector educación y salud en época de crisis migratoria? Se pretende responder esta pregunta examinando y comprendiendo los únicos datos disponibles y actualizados (años 2016-2017), e identificando desde la perspectiva de actores gubernamentales las acciones, condiciones sociopolíticas y administrativas para cumplir su función estatal, fundamentado en un análisis con enfoque gerencial y en el carácter instrumental de CI.

Una visión de corte gerencial y estratégica de CI

Completa (2015) analiza de la CI los resultados y la planificación estratégica, esta última conexas a la capacidad potencial de organizaciones del Estado para cumplir sus fines, y los resultados orientados a mostrar la capacidad comprobada. Freigedo et al. (2015) relacionan la CI con la habilidad del Estado para lograr propósitos, la aptitud en las organizaciones públicas para mejorar la rendición de cuentas, implementar estrategias enfocadas a crear redes de acción interinstitucionales y alcanzar las metas. Estas acciones indican gobernanza y un papel regulador por parte del Estado (Casado et al., 2018; Arqueros et al., 2019).

Asimismo, la CI o capacidad estatal Grindle (1996, como se citó en Alonso, 2007) la define como “la habilidad por parte de sus agentes para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (p. 18), y examina dos dimensiones de las funciones del Estado: la capacidad técnico-administrativa y la capacidad relacional; la primera, orientada hacia dentro del Estado y materializada con la existencia de personal técnico calificado; la segunda, dirigida hacia fuera y atañe a la interacción y atención de demandas provenientes de la sociedad o actores no estatales.

Corresponde esa segunda dimensión, de acuerdo con Hevia de la Jara (2007), a la existencia de relacionamientos particularistas en deferencia a las demandas personales o institucionales atendidas en razón de ser los electores del gobierno de turno; indica interacciones contenciosas-disruptivas cuyas demandas sociales se atienden a partir de manifestaciones sociales; aborda las relaciones caracterizadas por el uso de instrumentos de participación ciudadana legalmente establecidos. Años después, este autor recalca el debate en la necesidad de conceptualizar el Estado como un actor político diferenciado que requiere autonomía, además, desarrollar capacidades para ejecutar su proyecto político y cumplir sus funciones y atribuciones (Hevia de la Jara, 2015). Eso precisa disposición del gobierno para crear reglas impersonales que controlen los procesos de gestión organizacional, asimismo, para nombrar a los funcionarios con apego a criterios meritocráticos, más que en función de favoritismos personales o patronazgo político (Moreno, 2007).

Ahora bien, para evaluar el desempeño de actores estatales, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) colombiano usaba el Índice de Desempeño Integral (IDI). Su objetivo era examinar la eficacia del plan de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios públicos a su cargo, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal y la gestión administrativa y fiscal. Empero para el 2015 el IDI surtió el ciclo para el cual fue diseñado, considerándole un aporte poco significativo en la toma de decisiones eficientes y la medida del avance del bienestar de la población, también por lo complejo de calcular y comunicar los resultados, y determinar la heterogeneidad de los municipios (DNP, 2020).

Los anteriores argumentos son parte de la justificación del DNP para implementar una nueva metodología de Medición del Desempeño Municipal (MDM), integrada por dos componentes con cuatro dimensiones cada uno y 24 indicadores, presentados en la Tabla 1. El componente de resultados está relacionado al bienestar social y engloba educación y salud. El componente de gestión liado a la generación de recursos propios.

Tabla 1

Componentes e indicadores de la MDM

Componentes	
Gestión	Resultados
Movilización de recursos propios (25 %) <ul style="list-style-type: none"> • Tributario + no tributario–Recaudo por instrumento del OT. • Participación de los recursos propios en la inversión. 	Educación (25 %) <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura educación media. • Saber 11 matemáticas y lenguaje. • Cobertura en transición.
Ejecución de recursos (25 %) <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución del Sistema General de Participaciones (SGP). • Ejecución de recursos propios. • Ejecución de otras fuentes. • Cumplimiento en el plazo inicial de los proyectos Sistema General de Regalía (SGR). 	Salud (25 %) <ul style="list-style-type: none"> • Mortalidad infantil. • Cobertura vacunación pentavalente. • Cobertura salud.
Gobierno abierto y transparencia (25 %) <ul style="list-style-type: none"> • Organización de la información. • Rendición de cuentas. • Atención al ciudadano. 	Servicios Públicos (25 %) <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura energía rural. • Penetración internet. • Cobertura de acueducto y alcantarillado.
Gestión de instrumentos de Ordenamiento Territorial (25 %) <ul style="list-style-type: none"> • Recaudo predial efectivo. • Uso instrumentos de recaudo de ordenamiento territorial. 	Seguridad y convivencia (25 %). <ul style="list-style-type: none"> • Hurtos por 10.000 habitantes. • Homicidios por 10.000 habitantes. • Casos de violencia familiar por 10.000 habitantes.

Nota. Adaptado de “Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2019. Guía para oficinas departamentales de planeación” por Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2020). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2019. <https://bit.ly/2BLFaOP>

La puntuación de la MDM es una escala de 0-100 donde 100 es el resultado ideal posible en cada componente. El resultado final es un promedio ponderado de sus cuatro dimensiones.

Los municipios están divididos en seis grupos. La Tabla 2 contiene la clasificación; resulta de características homogéneas identificadas entre los entes territoriales y determinan su capacidad de gestión. Así, la económica puede estipularse por la densidad empresarial, la urbana, entre otras, por la densidad poblacional y la población en la cabecera; los recursos dependen de la generación de ingresos tributarios y no tributarios; todas tiene una ponderación del 33,3 % (DNP, 2020).

Tabla 2

Clasificación de las entidades territoriales

Grupo	Numero de et*	% De et
13 principales ciudades	13	1,2
G1-nivel alto	217	19,7
G2- nivel medio alto	217	19,7
G3- nivel medio	218	19,8
G4- nivel medio bajo	218	19,8
G5- nivel bajo	218	19,8

*Entidades territoriales

Nota. Adaptado de “Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2019. Guía para oficinas departamentales de planeación” por Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2020). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2019. <https://bit.ly/2BLFaOP>

Del municipio de Maicao, documentos institucionales evidencian que durante la vigencia 2016 obtuvo un puntaje de 43.17 en la escala de la división de entidades territoriales del DNP. Está en el margen de puntajes bajos (menos de 45), casi 3 puntos por debajo del promedio nacional (46,46); le significó el puesto número 151 de 218 municipios que se encuentran en el G3. Esta información delimita el caso estudiado, ubicándolo en el nivel medio.

Sobre los componentes de la MDM, Maicao presentó mejor desempeño en resultados. Los indicadores evidencian avances tangibles del bienestar de la ciudadanía, en el caso de educación, salud, prestación de servicios públicos y seguridad tiene un puntaje de 68,46. Por su parte, el componente de gestión tiene un puntaje de 42,72.

La metodología de la MDM permite comparar los datos con el IDI implementado hasta el periodo inmediatamente anterior, año 2015. Indicadores del componente resultados sobre la prestación de los servicios de educación muestran avances en cobertura media neta, de 30,9 % pasa a 34,4 %, la cobertura de transición pasa de 63 % a 66,3 %; no obstante, los resultados de las pruebas Saber que también pueden tomarse como referencia de la calidad de la educación prestada muestran que el indicador Saber matemática descendió 1,12 %, pasó de 44,11 a 42,99 puntos.

Por su parte, la prestación del servicio de salud muestra cobertura del 100 %. Empero hay reducción en la cobertura de vacunación pentavalente, pasa del 80,1 % al 77,7 %, leve mejoría de la mortalidad infantil, en menores de 1 año, por cada mil nacidos vivos, ubicándose en 21,81 % respecto al año anterior 21,89. Cifras que se encuentran muy por encima de la tasa nacional del 16,8 (DANE, 2011, 2019).

Utilizando la herramienta visor del DNP se accede a los resultados y se encontraron cinco indicadores de medición en Maicao. Particularmente los de mejor desempeño y de desempeño regular. La información se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3

Desempeño por indicadores vigencia 2016

	Mejor desempeño	Desempeño regular
1	Atención al ciudadano 1,00	Inversión financiada con recursos propios 1,5%
2	Cobertura salud 1,00	Homicidios por 10.000 habitantes. 5,70
3	Uso de instrumento 75%	Ingreso tributario y no tributario 47.770 millones
4	% ejecución SGP 90	Hurtos x 10.000 habitantes 22,73
5	Cobertura transición 66,3%	Saber 11 matemáticas 42,99

Nota. Adaptado de “Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2019. Guía para oficinas departamentales de planeación” por Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2020). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2019. <https://bit.ly/2BLFaOP>

Esa información tiene base en el Artículo 3 de la Ley 715 del 2001, modificado por el Artículo 1 de la Ley 1176 del 2007, delimita el SGP a tres sectores: educación, salud y agua potable y saneamiento básico. A los sectores analizados aquí, educación y salud, según el Artículo 4 modificado por el Artículo 2 de la misma ley modificatoria, corresponde 94,6 % de la distribución, sumándole la participación en propósitos generales (Ley No 715, 2001).

Antes de mostrar resultados de la vigencia 2017, la Tabla 4 contiene datos generales sobre los años 2016 y 2017. Se observa mejor puntaje de la MDM.

Tabla 4

Variación puntaje MDM Maicao, La Guajira

Año	Puntaje	Posición G3	Variación de posición	Promedio grupal
2016	43,17	151/218		46,46
2017	51,60	70/218	↑ 81	47,48

Nota. Adaptado de “Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2019. Guía para oficinas departamentales de planeación” por Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2020). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2019. <https://bit.ly/2BLFaOP>

La mejora cuantitativa evidenciada precisa revisar detalladamente los indicadores para examinar su comportamiento. Se contrastan los cinco (5) indicadores con mejor desempeño y los cinco (5) con desempeño regular en ambas vigencias. Pueden apreciarse en la Tabla 5.

Tabla 5

Variación de indicadores 2016/2017

	2016 Mejor desempeño	2017 Mejor desempeño	2016 Desempeño regular	2017 Desempeño regular
1	Atención al ciudadano 1,00	Atención al ciudadano 1,00	Inversión financiada con recursos propios 1,5 %	Ingreso tributario y no tributario sin recaudo de OT \$40.023 millones
2	Cobertura salud 1,00	Cobertura salud 1,00	Homicidios por 10.000 habitantes 5,70	Cobertura eléctrica 54,9
3	Uso de instrumento 75 %	Uso de Instrumento 75 %	Ingreso tributario y no tributario sin recaudo de OT \$47.770 millones	Homicidios por 10.000 habitantes. 6,35
4	% Ejecución SGP 90	% Ejecución SGP 98,5	Hurtos por 10.000 habitantes 22,73	Inversión financiada con recursos propios 1,6 %
5	Cobertura transición 66,3 %	Organización de la información 1,00	Saber 11 matemáticas 42,99	Ejecución recursos propios 41,3 %

Nota. Adaptado de “Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2019. Guía para oficinas departamentales de planeación” por Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2020). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2019. <https://bit.ly/2BLFaOP>

Se observan datos relevantes como el aumento de 8,5 puntos porcentuales en la ejecución de los recursos del SGP, comparado con la vigencia 2016. Subsana en medida significativa el componente gestión. Sin embargo, el ideal es el 100 % de ejecución de las transferencias.

Respecto al recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial disminuyó (-0,5 %); los ingresos tributarios y no tributarios en la vigencia 2017 son el indicador número uno en la casilla de desempeño regular, sufrió una contracción del 16 %; el porcentaje de inversión con recursos propios aumentó ligeramente ubicándose en 1,6 %, cifra que sigue siendo muy inferior a las exigencias de inversión que requiere el municipio de Maicao. Esta afirmación será sometida a prueba al contrastar la inversión realizada por este ente territorial en los servicios de educación y salud. Del porcentaje global se percibe el resultado por observar.

Según componentes de MDM, vigencia 2017, el componente resultado disminuyó un punto, pasó de 68,46 a 67,14. Se destaca la mejora significativa en educación, así se puede apreciar en la Tabla 6.

Tabla 6

Variación indicadores de resultado educación

Variable	2016	2017	Cambio
Cobertura media neta	34,4 %	35,2 %	0,9 %
Saber 11 Matemáticas	42,99	44,57	1,58
Saber 11 Lenguaje	46,15	48,65	2,5
Cobertura transición	66,3 %	69,7 %	0,034 %

Nota. Adaptado de “Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2019. Guía para oficinas departamentales de planeación” por Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2020). Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2019. <https://bit.ly/2BLFaOP>

Los registros de los indicadores de salud muestran un repunte en la vacunación pentavalente, pasa del 77,7 % al 95,5 %, empero la mortalidad infantil sufrió un lamentable aumento al ubicarse en 22,8 (21,81 % en 2016) por cada mil nacidos vivos.

También los registros de la vigencia 2017 muestran que en Maicao el componente gestión aumento casi 10 puntos, pasó de 42,72 a 52,01. Podría deberse a la dimensión gobierno abierto y transparencia relacionada con la capacidad política, asumida por el DNP con resultado satisfactorio.

Atendiendo al propósito de la investigación, se examinan enseguida conceptos que coadyuvan a determinar la existencia o no de elementos que favorecen al exitoso desempeño administrativo en Maicao. Capital humano, financiero, social y relacional, disposición y disponibilidad para realizar procesos de transferencias y apropiación de tecnología, imprescindibles todos para una eficiente gestión e interacción con la sociedad (Gilio, 2016; Botero & Hernández, 2016).

La propuesta de Gilio (2016) fue de ingente importancia, su debate argumenta que:

Las ciudades en América Latina han demostrado cierta debilidad en su capacidad de implementar políticas públicas orientadas a los ciudadanos. Dicha deficiencia se encuentra vinculada a la capacidad fiscal, al grado de profesionalización de los recursos humanos y a la interacción entre los distintos actores políticos. (p. 235)

Las variables usadas hacen parte de una tesis predominante validada por Bernazza & Longo (2014). Para los efectos del presente trabajo son la dimensión fiscal, técnica y política (Bernazza & Longo, 2014; Gilio, 2016) examinadas a continuación.

La Capacidad Fiscal (CF) es entendida a partir del indicador autonomía financiera. Se determina del porcentaje de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), del Sistema General de Participaciones (SGP), otros sectores de libre inversión, libre destinación y del Sistema General de Regalías (SGR). La aproximación a la CF implica ejecutar el presupuesto, invirtiendo en educación y salud un porcentaje proporcional al gasto de la respectiva fuente.

En los registros del 2016, mostrados en la Tabla 7, se observa que el municipio de Maicao dispuso de \$12.853.157.934 en su presupuesto, de los cuales hubo destinación 0 para educación. El sector salud participó con 14,39 %, significó una inversión de \$902.276.653; fueron destinados de acuerdo con los rubros del presupuesto municipal a la interventoría del régimen subsidiado, al plan de intervenciones colectivas y su respectiva interventoría.

Tabla 7

Participación sector educación y salud respecto ICLD y otras fuentes de inversión 2016

Fuente	Valor presupuestal	Part. Sector educación	Part. Sector salud	% Inversión sector educación	% Inversión sector salud
ICLD	\$7.718.920.625	0	\$794.272.147	0	10,29
SGP otros sectores libre inversión.	\$2.666.515.176	0	\$90.000.000	0	3,38
SGP libre destinación	\$2.467.722.133	0	\$18.004.506	0	1
TOTAL	\$12.853.157.934	0	\$902.276.653	0	14,39

Nota. Elaboración propia, a partir de la revisión documental en la alcaldía de Maicao.

En la vigencia 2017 los registros son similares. Las participaciones en los sectores estudiados se mantienen. Se observan en la Tabla 8.

Tabla 8

Participación sector educación y salud respecto ICLD y otras fuentes de inversión 2017

Fuente	Valor presup.	Part. Sector educación	Part. Sector salud	% Inversión sector educación	% Inversión sector salud
ICLD	\$7.651.000.000	0	\$749.000.000	0	9,79
SGP otros sectores libre inversión.	\$2.870.053.225	0	\$121.000.000	0	4,22
SGP libre destinación	\$2.467.722.133	0	0	0	0
TOTAL	\$12.988.775.358	0	\$870.000.000	0	14,01

Nota. Elaboración propia, a partir de la revisión documental en la alcaldía de Maicao.

También en los registros de la alcaldía de Maicao consta que la dirección de apoyo fiscal del Ministerio de Hacienda, mediante el Consejo Nacional de Política Económico y Social (CONPES) 3883 del 2017, le declaró la medida de asunción temporal de competencias en el manejo de los recursos del SGP, sector educativo. Los documentos argumentan irregularidades relacionadas con el inadecuado reporte de la información en condiciones de oportunidad y calidad en el Formulario Único Territorial (FUT). Así, la administración de los recursos de educación estaría a cargo del Ministerio de Educación Nacional mediante una Administración Temporal.

No obstante, con recursos del SGR el municipio de Maicao realizó en la vigencia 2016 importante inversión en educación, aunque no sucedió lo mismo en salud. La información se muestra en la Tabla 9; se financió el programa de alimentación y el de transporte escolar, ambos considerados una estrategia de permanencia. Para el 2017 las inversiones desde esta fuente para estos sectores registran cero (0). Datos que se pueden observar en la Tabla 10.

Tabla 9

Inversión en educación y salud del SGR 2016

Fuente	Gasto de inversión total	Inversión sector educación	Inversión sector salud	% Inversión sector educación	% Inversión sector salud.
SGR directas	\$3.335.940.025	\$809.647.681	0	24,3	0
Fondos SGR	\$11.379.543.494	\$7.134.810.967	0	62,7	0

Nota. Elaboración propia, a partir de la revisión documental en la alcaldía de Maicao.

Tabla 10

Inversión en Educación y salud del SGR 2017

Fuente	Gasto de inversión total	Inversión sector educación	Inversión sector salud	% Inversión sector educación	% Inversión sector salud
SGR directa	\$899.303.139	0	0	0	0
Fondos SGR	\$6.549.678.701	0	0	0	0

Nota. Elaboración propia, a partir de la revisión documental en la alcaldía de Maicao.

Los registros institucionales también muestran que los ingresos al municipio de Maicao medidos por la tasa efectiva de recaudo del predial corresponden a \$2,19 por cada \$1.000 de avalúo. García Villegas et al. (2016) plantean que el rezago del catastro genera una disparidad entre el valor comercial y lo cobrado por la entidad territorial, calculando que un año de atraso significa una reducción del 8 % en el valor del predio.

La Capacidad Técnica (CT) es medida a partir del indicador empleo público/servicio civil, calculado sobre la base del total de empleados en carrera administrativa; el desempeño/gestión de rendimiento, relacionado con la evaluación a los funcionarios; también, sobre el sistema de promoción, observable con las oportunidades de formación y capacitaciones a colaboradores.

En las vigencias examinadas, laboraron en la alcaldía de Maicao 106 funcionarios de carrera administrativa, 15 nombrados en propiedad, el resto son provisionales. También apoyaron la gestión 232 trabajadores vinculados por Orden de Prestación de Servicios (OPS).

Referente a los procesos de capacitación y formación, los registros de la oficina Talento Humano de la alcaldía de Maicao muestran que en las vigencias examinadas hicieron 34 capacitaciones. Liderazgo y trabajo en equipo fue el enfoque de las temáticas socializadas, cinco de esos procesos

fueron financiados por el municipio, los demás se realizaron por convenios sin contraprestación que tiene con la empresa administradora de riesgos laborales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

La medición del desempeño en el Estado colombiano la aplica a los funcionarios vinculados en propiedad. Los trabajadores en provisionalidad no tienen un régimen de evaluación de desempeño, mucho menos los contratados por OPS. Según los datos de la alcaldía de Maicao, este monitoreo es poco significativo.

La Capacidad Política (CP) resulta del indicador denominado gobierno abierto. En este caso se busca entender la interacción que la administración de Maicao tiene con sus grupos de interés. Si bien la atención de las reclamaciones y peticiones son matices de participación ciudadana, lo que Hevia de la Jara (2007) llama relaciones particularistas de la CI o capacidad estatal consiste en demandas puntuales al sistema, representan un indicador que nos aproxima a la descripción de la interlocución del gobierno de turno con la sociedad.

Se examinó de manera independiente los Sistema de Atención Comunitaria (SAC) de las Secretarías de Salud y de Educación de Maicao. De acuerdo con lo conversado con la funcionaria encargada del SAC en la Secretaría de Salud, en el año 2016 no hubo un mecanismo estandarizado de recopilación y registro de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR). Del año 2017, se muestran en la Tabla 11 datos trimestrales del número y tipo interacción.

Tabla 11

PQR de la Secretaría de Salud por asuntos

PQR	MESES				TOTAL	%
	ENERO –MARZO	ABRIL-JUNIO	JULIO-SEPT.	OCT-DIC.		
Medicamentos	4	6	15	5	30	20
Traslados	2	2	12	5	21	14
Autorizaciones	14	22	42	9	87	58
Víaticos	4	1	8	0	13	9
TOTAL, PQRS	24	31	77	19	151	100

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión documental en la alcaldía de Maicao.

La mayoría de las interacciones mostradas son autorizaciones solicitadas a las Entidades Prestadoras del Servicio de Salud con presencia en Maicao. Para equilibrar la información en la Tabla 12 se muestra registros de las atenciones prestadas.

Tabla 12

% PQR atendidas

Meses	Pqr	Pqrs recibidas	Pqrs atendidas	% Pqrs atendidos
enero-marzo		24	12	50
abril-junio		31	23	74
julio-sept.		77	70	91
oct.-dic.		19	18	95

Nota. Elaboración propia, a partir de la revisión documental en la alcaldía de Maicao.

Los registros muestran cumplimiento total del 81 %, el trimestre de enero a marzo es el de menor porcentaje de respuesta con 50 %.

De manera similar, la Tabla 13 contiene los datos a partir de los cuales se analizó el nivel de cumplimiento del área de atención al ciudadano de la Secretaría de Educación de Maicao. En el 2016 el software del SAC mostró un total de 7.828 registros, de ellos 150 (2 %) se respondieron por fuera de los términos de ley. Del 2017 se encontraron 9.190 registros, 7.096 relacionados con solicitudes del área de talento humano.

Tabla 13

PQRS Secretaría de Educación

Área	No. Solicitudes 2016	No. Solicitudes 2017
Financiera	488	498
Cobertura	683	576
Inspección y vigilancia	62	79
Primera infancia 2016/2017	10	56
Atención al ciudadano	6	2
Talento humano	5.739	7.096
Calidad	311	209
Jurídica	447	381
Planeación educativa	27	34
Control interno	29	12
Sec. de educación	26	247
TOTAL	7.828	9.190

Nota. Elaboración propia, a partir de la revisión documental en la alcaldía de Maicao.

El desarrollo de este estudio también precisa examinar datos de la población migrante, los cuales se muestran a continuación.

La población migrante en Maicao

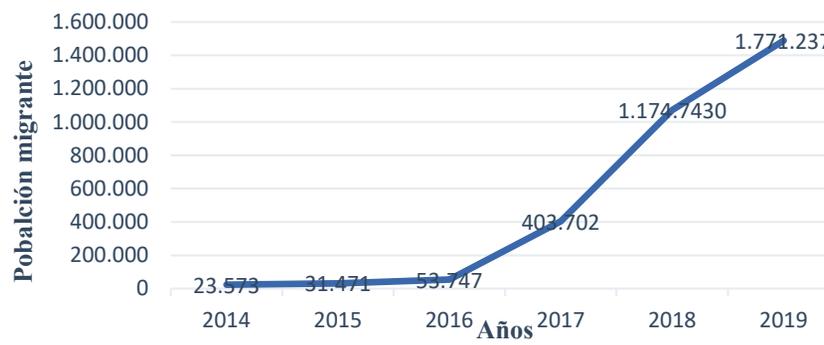
Como se citó anteriormente, después de habilitado el paso humanitario en la frontera colombo-venezolana, miles de personas provenientes de Venezuela, con posibilidades de elección bastante reducidas, emigraron a Colombia (Bermúdez et al., 2018). Es la única opción para evitar el desempleo y la miseria, sin embargo, cuando la humanidad traspasa las fronteras estatales de su territorio, se expone a afrontar condiciones de extrema vulnerabilidad, en muchos casos implican el sometimiento y la exposición a prácticas que transgreden los derechos humanos.

De los territorios de acogida se han analizado ampliamente en la literatura socioeconómica las implicaciones negativas (Wadsworth, 2010, 2017; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2018). La llegada de migrantes acrecienta la crisis socioeconómica, política, cultural y ambiental. Gestión gubernamental en articulación con las ONG nacionales e internacionales pueden lograr atenuar los efectos y aliviar los costos fiscales asociados a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población.

Según estudios del Banco Mundial (BM), de la Organización Internacional de Migraciones (IOM) y de organizaciones venezolanas, Colombia es entre 98 países el principal receptor de este éxodo, muy lejos de Estados Unidos y España, que ocupan el segundo y tercer lugar (*El Tiempo*, 2017). En calidad de zona fronteriza, Maicao se clasifica entre los territorios que, según De La Puente et al. (2018), son espacio propicio para la movilidad humana, el flujo comercial y la construcción de integración regional. No escapa de la dinámica de la crisis migratoria. En este apartado se resaltan algunos indicadores y cifras que dan cuenta de ella, previa presentación de datos generales del contexto nacional.

La figura 2 muestra el comportamiento de la migración venezolana a Colombia con vocación de permanencia. Una curva en ascenso evidencia incremento durante los años 2016-2017. Se constituye en un periodo crítico de la crisis migratoria y coincide con la implementación de la Tarjeta Migratoria de Tránsito Fronterizo (TMTF). Es dinámico el registro de ingreso y salida de migrantes venezolanos al territorio colombiano.

Figura 2. Registro de venezolanos en Colombia



Nota. Elaboración propia, a partir de datos del Ministerio de Relaciones Exteriores (2020).

El comportamiento de la población migrante venezolana en Colombia también se observa revisando archivos de la expedición del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). Se muestran en la Tabla 14 datos de cuatro jornadas de su expedición, comparando el proceso nacional con el municipal.

Tabla 14

Expediciones de PEP a nivel nacional y Maicao

PEP	Año	No. Solicitudes nacionales	No. Solicitudes maicao	Var % nacional	Var % maicao
PEP I	2017	68.884	1.088	—	—
PEP II	2018	112.662	1.455	63,55	33,73
PEP-RAMV	2018	281.803	34.461	150,13	2268,5
PEP IV	2018	133.623	748	-52,58	-97,83

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión documental en Migración Colombia-Unidad de Gestión del Riesgo, Maicao.

De la tabla anterior se destaca que no hay registros del 2016 y se amplía el rango de análisis de datos al 2018 porque llama la atención la drástica variación entre el PEP II y el PEP-RAMV. Un incremento significativo tanto en Colombia como en Maicao, particularmente en el municipio aumentó el 2268,5 %, se pasó de 1.455 PEP II a 34.461 PEP-RAMV, representa la oportunidad para ciudadanos venezolanos de regularizar su permanencia en territorio colombiano.

En el 2017 cuando Colombia habilitó la expedición de la TMTF en línea, 1.300.000 venezolanos realizaron el trámite. Como dato relevante, el 51 % son hombres, el 11 % son menores, el rango de edad predominante entre los registrados es de 18 y 39 años. También habilitar el PEP I fue una alternativa para los ciudadanos del vecino país que tenían vencidos el permiso de permanencia en Colombia, así, 68.884 lo expidieron, manteniéndose el porcentaje por sexo y el rango de edad de los que solicitaron la TMTF (Migración Colombia, 2019). Evidentemente es una fuga de fuerza de trabajo del vecino país en búsqueda de alternativas de ingresos.

A principios del año 2018 Migración Colombia realizó el PEP II, en esta segunda versión 112.662 venezolanos fueron beneficiados. En el mes de abril implementó el RAMV e inició la caracterización demográfica de la población migrante, configurándose en insumo para el CONPES 3950 del 2018, a partir del cual nace la política pública para atender la crisis migratoria.

Iniciando el segundo semestre del 2018 habilitó el PEP III, versión dirigida a los venezolanos que tenían el RAMV. De 442.462 inscritos, 281.803 solicitaron este documento. El 27 de noviembre Migración Colombia nuevamente habilitó la TMTF, de donde resultaron 1.608.501 registros. Un mes después realiza el PEP IV y 133.623 permisos fueron expedidos.

Como era de esperarse, la permanencia de ciudadanos venezolanos en el municipio de Maicao incrementó la necesidad de ampliar cobertura en el sector educativo. Entender este proceso de la población migrante precisa remitirse a la circular No.16 del 10 de abril de 2018 suscrita entre el viceministerio de educación preescolar, básica y media y Migración Colombia que plantea los lineamientos para el ingreso de aquellos al sistema de matrícula. Gracias a la circular, migrantes adquirieron un estatus especial con excepciones que favorecen su acceso a este derecho fundamental.

Por su parte, los registros de la Secretaría de Salud de Maicao dan cuenta de la atención a población migrante por diferentes patologías. Los venezolanos demandan servicios por enfermedades relacionadas con mortalidad infantil, perinatal y materna; tuberculosis; dengue; también solicitan atención por VIH-SIDA y, en los últimos meses, al igual que toda la humanidad, mayores y niños padecen Covid-19. Es relevante citar que en los tratados internacionales suscritos por Colombia la atención de urgencias es fundamental y prioritaria, independientemente del estatus legal del migrante al solicitar el servicio médico. Empero la atención integral a esta población supera la capacidad propia del sistema en recursos financieros y capacidad instalada.

Una estrategia del Gobierno Nacional es el Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio. Busca responder a las situaciones generadas por la migración desarrollando acciones pertinentes, fortaleciendo capacidades, promoviendo la convivencia social y mitigando el impacto ante situaciones de emergencia. Para ello, coordina acciones con los agentes del sector en los entes territoriales, incluida las comunidades, y con las ONG internacionales (Gobierno de Colombia, 2017).

Se trata entonces de circunscribir la CI a la facultad y obligación que según la constitución y la ley tienen los municipios, y a la articulación que debe instituir con organismos nacionales e internacionales, para así gestionar la satisfacción de las necesidades fundamentales de sus habitantes. Del periodo analizado no existen registros oficiales sobre las acciones interinstitucionales con organismo como la ONU, por ejemplo.

El carácter esencial hace relevante explorar, comprender, evaluar, describir y reflexionar sobre la CI del municipio de Maicao. La crisis migratoria sin efectiva atención, sumada a la incertidumbre que ocasiona la pandemia vivida por la humanidad por cuenta del Covid-19, compromete la supervivencia de los Estados, de la propia tierra y los seres vivos. Se constituye en desafío aportar elementos orientados a contribuir a la efectividad interinstitucional, proponiendo implementar innovadoras estrategias que mejoren continuamente los procesos y procedimientos realizados en este ente territorial.

Método

Esta investigación se desarrolla en el municipio de Maicao, departamento de La Guajira. Fundado el 29 de junio de 1927, es un territorio multicultural y multiétnico ubicado en la frontera colombo-venezolana, tiene una superficie de 1.789 km² y 52 m de altitud y su principal actividad económica es el comercio.

La investigación es un estudio de caso (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018; Creswell, 2013b) con enfoque constructivista (Guba & Lincoln, 2001, 2002), involucra a los participantes en un ambiente natural.

La variable dependiente CI, y las variables independientes CF, CT y CP se nutren examinando datos de la MDM originados en el DNP y la alcaldía de Maicao; se sustentan desde las perspectivas de los actores gubernamentales. Se involucra el riesgo electoral, condicionante por las prácticas clientelares que han determinado el direccionamiento del presupuesto público, de la cualidad y calidad del personal vinculado o contratado y de los servicios prestados en el municipio de Maicao. Estos son factores clave en las funciones que el Estado desarrolla, así hace presencia en la sociedad.

Inicialmente se realizó el análisis documental. Se revisó y compiló información en las oficinas de las secretarías de salud, educación, talento humano, hacienda y planeación de la Alcaldía, también, en tres establecimientos prestadores del servicio de salud y en Migración Colombia, sede Maicao; estos datos fueron sistematizados en Excel; posteriormente, analizados para caracterizar la CF, CT y CP.

Después, se aplicó una entrevista semiestructurada al mandatario local, al gerente de una Empresa Social del Estado y de tres clínicas privadas. Además, se interactuó con los secretarios de despacho, con el representante de la Unidad Municipal de Gestión del Riesgo y de Migración Colombia. Estas interacciones fundamentaron el análisis de la gestión gubernamental adelantada por los administradores de nivel superior, medio y operativo en el municipio de Maicao.

Se transcribieron en formato Word los audios que responden las preguntas de las entrevistas y los memos que resultaron de la aplicación de técnicas de observación a actores gubernamentales en el ejercicio de sus actividades, en grupos informales de discusión y en conversaciones casuales; se agregan los datos al software *Atlas. Ti8*; producto del análisis de esta información surgieron citas, códigos enlistados y, finalmente, las categorías centrales (Verd & Lozares, 2016).

La información recogida fue relevante y concluyente en el estudio. Se proponen acciones encaminadas a contribuir al mejoramiento continuo de la CF, CT y CP del municipio de Maicao. La CI en este ente territorial debe responder a la demanda de servicios fundamentales de educación y salud en el contexto de la crisis migratoria y pandémica por el Covid-19. El análisis descriptivo de variables e indicadores busca explicar el tema y enriquecer procesos organizacionales que enfatizan la necesidad de eficiencia y eficacia para lograr ser competitivo, productivo y sostenible en un mundo universalizado en el que los humanos sean capaces de compartir una visión común de equidad y justicia social.

Resultados

Con la información recolectada y analizada se establecen los aspectos determinantes del propósito de esta investigación.

En primera instancia, caracterizar la CF, CT y CP orientadas a analizar la CI de Maicao para prestar los servicios de educación y salud a la población en el contexto de la crisis migratoria y pandémica.

De la CF se ha encontrado que las fuentes de recursos de Maicao se limitan a las definidas por el DNP. Se espera que un ente territorial ejecute el 100 % de esos recursos, sin embargo, eso no pasa en este municipio. Lo anterior sumado a ingresos propios (recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial, ingresos tributarios y no tributarios, además, por predial que según el Artículo 23 de la Ley 1450 del 2011 permite recaudo de hasta \$16 por cada \$1.000 pesos) medidos por la tasa efectiva de recaudo poco significativos puede estar relacionado con los resultados logrados en los componentes gestión y resultado de la MDM. Las cifras registradas se configuran

en alerta para el DNP; indicadores críticos, insolvencia, inestabilidad e improductividad contextualizan la actual situación fiscal de este ente territorial para atender a su población, residentes habituales y migrantes.

Del presupuesto general durante el periodo analizado, conceptos relativos a ICLD, SGP otros sectores libre inversión y SGP libre destinación, registran inversión cero (0) en educación. La ejecución de la destinación hecha al sector salud fue materializada con brigadas públicas de orientación sexual y reproductiva, prevención de enfermedades crónicas transmisibles y mortalidad infantil.

Respecto a la medida de asunción temporal de competencias para el manejo de los recursos del SGP en educación, se logró constatar en la información examinada y con el propio mandatario municipal de turno, periodo 2016-2019, que su gobierno en el año 2016 priorizó inversiones a este sector con cargo a recursos del SGR; empero no mostró el mismo interés en el 2017 en educación, mucho menos en salud.

La CT evidencia debilidades significativas relacionadas con el alto porcentaje de funcionarios en provisionalidad y por OPS que no aplica a ningún régimen de evaluación y mejoramiento de desempeño. La rotación constate de personal nada favorece a la eficacia sistémica y sistemática de la administración de Maicao; es poco probable potencializar conocimientos específicos para el desarrollo de los procesos.

Aun cuando en la población oriunda de Maicao hay del capital humano formado y capacitado, también a los migrantes se les reconoce la posibilidad de participar como motores para el desarrollo económico y social de esta localidad. Funcionarios nombrados en provisionalidad llegan de otros municipios del departamento, incluso de otras regiones colombianas, por recomendación de amigos de la administración local en compensación por favores recibidos. La suma de estos factores bien puede ser el indicado de un resultado nada alentador en la aproximación a la CT. Por supuesto que mejorar los relacionamientos con sus grupos de interés o *stakeholders* internos y externos en las áreas afines permitiría a la administración de Maicao eficiencia en la CP. Es bajo el nivel de la tasa efectiva de recaudo predial, y estos resultados son argumentados por atrasos del proceso con la entidad encargada. Durante la revisión documental en la Secretaría de Hacienda se pudo constatar en actas la interacción pasiva entre esta dependencia y la sede del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), donde se produce la información catastral.

Llegar a la eficiencia en la secretaria de salud implica que las solicitudes de la población residente y migrante relacionadas con asistencia a enfermedades, muchas veces crónicas y altamente contagiosas, lleguen al 100 % de satisfacción. Del 2017 los registros muestran que fueron atendidas un 81 %; del 2016, por la falta de procesos y mecanismo estandarizado para registrar PQR, no

fue posible obtener información, configurándose una falencia que conlleva tener como resultado cero (0), según indicadores de la CP. Estos factores requieren de la administración municipal decisiones estratégicas, asimismo, monitorear el desempeño, ejercer vigilancia y control.

Los registros del Sistema de Matrícula Estudiantil (SIMAT) revelan aumento del 8 % en la demanda de cupos educativos con vocación de permanencia de la población migrante. Ello indica la necesidad de adelantar otras acciones para cumplir con esta función. Además, es lamentable el resultado del indicador atención al ciudadano, durante las dos vigencias analizadas se recibieron 8 solicitudes, no es posible precisar el motivo, y sí dilucidar la poca interacción que tiene con la comunidad. Explicación que bien puede ser de doble vía, existe desinterés por parte del ciudadano y, a su vez, de la secretaría de educación.

Desde la perspectiva de los participantes, en la investigación fue analizada la gestión de los administradores de nivel superior, medio y operativo en la alcaldía de Maicao. A excepción del alcalde, su cargo es por elección popular, los demás funcionarios entrevistados y con los que se interactuó son de libre nombramiento y remoción, profesionales con estudios de alto nivel, especialistas y magísteres. El 30 % no son nativos, sin embargo, a todos se les observó buena actitud en el desempeño de sus labores.

Representantes del gobierno coinciden en que Maicao es un territorio con históricos problemas socioeconómicos, políticos y ambientales sin resolver, que posee ventajas comparativas y múltiples opciones para mejorar continuamente la interacción Estado-sociedad. Es perentorio el diseño e implementación de políticas públicas con la intervención de los organismos de cooperación internacional, evidenciar responsabilidad social, compromiso, ética y control en los procesos y procedimientos. La alta precariedad de los servicios fundamentales, en este caso salud y educación, requieren gobernanza, gestionar y materializar planes, programas y proyectos orientados a atender la demanda de la población residente y migrante.

La articulación y complementación de la información analizada fundamentan las estrategias propuestas para fortalecer y, por qué no, potencializar la CI en Maicao. Los procesos globales obligan al Estado y sus instituciones a demostrar eficiencia y eficacia, a generar capacidades para afrontar las tendencias de entorno competitivo enfocados en su solvencia, estabilidad y productividad, es decir en su CF. Y a partir de ahí, con prospectiva sostenible, implementar acciones para demostrar CT y CP en la sociedad maicaera.

Discusión

Se ubica esta investigación en el campo de la Administración, específicamente en el de la Administración Pública. En cumplimiento de sus funciones, el Estado debe provisionar bienes públicos con criterios de eficiencia y eficacia (Ramírez, 2009). Sin embargo, aún estas características no identifican al municipio de Maicao.

El Estado moderno ha transitado de una postura Estado-céntrica a una mercado-céntrica, para terminar recientemente en un rol socio-céntrico caracterizado por la irrupción de una ciudadanía cada día más sustantiva y vinculada a la definición de alternativas para solucionar situaciones problemáticas en una sociedad (Oszlak, 2015). Por recomendaciones de organismos multilaterales el papel del Estado se ha reformado, y los cambios consideran mejorar las condiciones para desempeñar su función, también, la capacidad para adecuarse a las realidades, y así cumplir las expectativas de la sociedad (Rosas, 2008). Justamente desde esta visión precisa se orientan las acciones administrativas públicas en el territorio fronterizo analizado en este estudio con el fin de modernizarse para afrontar las tendencias universales.

Responder la demanda de servicios fundamentales, específicamente educación y salud en situación de crisis migratoria y pandémica en Maicao, depende de una gestión permeada por el espíritu de la calidad e integridad en los procesos adelantados. En consonancia con Rey (2014) & Gilio (2016), debe diseñar e implementar eficientes políticas públicas orientadas a generar calidad de vida en los ciudadanos, así, es posible que en los términos de Alonso (2007) este ente territorial llegue a ser sostenible en el ejercicio de sus funciones.

Desde una perspectiva con carácter funcional, la CI se relaciona con la aptitud y actitud asumida por los administradores de Maicao para cumplir su misión. De acuerdo con el enfoque de Hevia de la Jara (2015), deberían consolidarse como actores políticos diferenciados, con autonomía y capacidad para desarrollar el proyecto político y cumplir sus funciones ejecutando el 100 % de las transferencias del gobierno central. Las inversiones tampoco deben depender únicamente de estas fuentes. En el periodo analizado no existió un esfuerzo superior a los recursos destinados por la nación, empero hubo evidencias de irregularidad en la gestión. La entidad territorial debe crear posibilidades de incrementar ingresos propios, usando efectivas herramientas de recaudo y evitando disparidad por el rezago catastral (García Villegas et al., 2016). Asimismo, Maicao tiene que articularse con las ONG internacionales para coordinar estrategias de inclusión socioeconómica y cultural orientadas a gestionar y movilizar recursos que respondan a las necesidades de protección, atención e integración de los migrantes como lo plantea el RMRP (2019).

Establecer relacionamientos con fuentes internas y externas de conocimiento e información favorece la transferencia y apropiación de tecnología que contribuye a generar capacidades organizacionales dinámicas. La disposición del talento humano vinculado a la alcaldía de Maicao para crear nuevas capacidades con las cuales se ofrece oportunamente y con criterio de calidad los servicios a la población es clave. Es ideal que una organización estatal desarrolle CI de tipo weberiano para así lograr la consolidación de prácticas como mérito, reducir la posibilidad del uso patrimonialista de los recursos públicos, favorecer la profesionalización y la estabilidad laboral (Rivera, 2016) como forma de garantizar el éxito y hacer a la entidad territorial más capaz (Bertranou, 2015).

La relevancia de la profesionalización, especialización y estabilidad laboral del talento humano en la administración municipal de Maicao radica en la posibilidad de acumular conocimientos y derivar en una memoria institucional. El desarrollo efectivo de los procesos y procedimientos representa posibilidad de solución a sus necesidades socioeconómicas, políticas y ambientales.

Lo inmediatamente planteado es una manera de establecer referentes en la administración de Maicao para ejercer liderazgos que coadyuven al cumplimiento de las funciones institucionales. Para demostrar CF debe centralizar la atención en mejorar la gestión presupuestal y dinamizar e institucionalizar las tareas para mantener sistematizada y actualizada la información. A partir de ahí, sería interesante evidenciar autonomía financiera y reinversión de sus finanzas que busquen satisfacer las demandas del territorio. Esta estrategia también se enfoca en reducir el impacto por cambiar constantemente el personal.

Es claro que una organización, como este municipio, con nómina mayormente OPS precisa estrategias para equilibrar el desarrollo de sus actividades. Su CT se encuentra comprometida con el círculo vicioso de cada cuatro años rotar el mayor porcentaje de empleados. Una explicación a ello son los argumentos de Moreno (2007), para quien es posible que los actores políticos en competencia recurran al clientelismo como estrategia predominante para aumentar las posibilidades de triunfo electoral, es decir, utilizan el aparato burocrático como fuente de recompensa al apoyo brindado por los activistas. Así se va debilitando el desarrollo de las capacidades institucionales. En todo caso, la efectiva toma de decisiones para superar esta situación implica los roles y las habilidades de los administradores del ente territorial analizado, incluido el nivel superior, medio y operativo.

También la administración municipal de Maicao debería procurar una interrelación equilibrada con la sociedad y el mercado en aras de lograr un desarrollo socioeconómico, ambiental e institucional sostenible. El involucramiento de una ciudadanía sustantiva es un rasgo de los actores sociales e individuales que utilizan los canales regulares para solicitar o reclamar al Estado, en este caso Maicao, la prestación de servicios de educación y salud, aunque hasta ahora los resultados tienen posibilidad de mejorar.

En el mismo sentido, el municipio de Maicao tiene el deber de cumplir con la responsabilidad social de rendir cuentas y atender oportunamente a sus grupos de interés o *stakeholders* (Wheelen & Hunger, 2007; Porter & Kramer, 2002; Adler & Kwon, 2002). Establecer relacionamientos constantes posibilita intercambiar información y conocimientos que contribuyen a crear valor organizacional y fortalecer la CP. La percepción general de los participantes en la investigación es que la estrategia de socializar resultados de la gestión anualmente les favoreció. Siendo estratégicos hay oportunidad para que los administradores de turno persuadan a la ciudadanía y colecten los recursos; es importante saber qué cobrar, a quién, cuánto ingresa y se destina, es necesario actuar con transparencia para satisfacer las necesidades de la sociedad.

En ese orden de ideas, es posible mejorar los resultados en los indicadores de las dimensiones de CI estudiadas aquí, es decir, en la CF, CT y CP. Por ende, en los componentes gestión y resultados de la MDM y en el nivel medio, G3, en el que se encuentra ubicado el municipio de Maicao según la escala del DNP.

Finalmente, este estudio queda en deuda con el análisis de la CI en el cuatrienio 2016-2019. Cuando se desarrolló la investigación los datos institucionales actualizados y con total disponibilidad eran de la vigencia 2016-2017, aunque se examinó información relacionada de años posteriores para fundamentar los argumentos.

Se guardará esta información para continuar estudios donde se amplíe el periodo de tiempo y use un tipo de investigación mixta, aprovechando la naturaleza complementaria de los datos cualitativos y cuantitativos. En ese sentido, se propone aplicar la Metodología de Sistema de Análisis de Déficit de Capacidad Institucional (SADCI) desde el enfoque de Oslack & Orellana (s.f.), complementada con un examen estadístico centrado en valorar si Maicao cuenta con la CI para diseñar y aplicar políticas y lineamientos orientados a resolver las situaciones y mejorar su función estatal en los sectores analizados en esta investigación u otros, incluyendo datos del entorno, por ejemplo, económicos y ambientales.

Conclusión

El municipio de Maicao, La Guajira, Colombia es un territorio multiétnico y pluricultural. A la luz de los referentes teóricos y conceptuales que estudian la CI se evidencia oportunidades de mejoramiento. A esta zona fronteriza colombo-venezolana, el incremento de la demanda de servicios en educación y salud, resultado de la crisis causada por la llegada masiva de migrantes venezolanos y de colombianos que retornan al país, además de la generada en los últimos tiempos por cuenta de la pandemia que azota a la humanidad con Covid-19, se le ha constituido en un

desafío por afrontar. Requiere gestión eficiente para proveer servicios fundamentales de calidad, precisa institucionalizar procesos y procedimientos específicos y transformarlos en acciones que aseguren la coordinación del esfuerzo orientado a responder sus obligaciones con su población.

En el departamento de La Guajira, Colombia, Maicao es de los municipios fronterizos en los que aún no se adelantan diagnósticos y evaluaciones científicas sobre la línea base poblacional, sus características socioculturales, económicas, políticas y ambientales como manera de contribuir a la solución de sus problemas históricos. Gobiernos que se circunscriben a ejecutar el presupuesto, limitados en el diseño e implementación de estrategias para administrar, crear capacidades dinámicas, normas y lineamientos contextualizados, relaciones interinstitucionales, generar recursos propios, así como incapaces de articularse con organismos internacionales que apoyan gestiones enfocadas en cumplir funciones públicas, evidencian déficit de CI.

Este es un estudio de caso con enfoque constructivista. Se desarrolla a partir de una revisión documental para caracterizar y examinar una variable dependiente (CI), tres independientes (CF, CT y CP) e identificar los indicadores para validar la posición de Maicao con respecto a la MDM diseñada por el DNP. Después, aplicando técnicas de observación y una entrevista semiestructurada, desde la perspectiva de los administradores del nivel superior, medio y operativo del municipio, se analiza la gestión gubernamental. Así, por primera vez se investigan estos elementos en este ente territorial.

En su autonomía administrativa este territorio fronterizo insta innovadoras estrategias para tener solvencia, estabilidad y productividad. En la actual situación es necesario gestionar recursos externos con las ONG internacionales, enfocarse en la eficiencia del recaudo por conceptos propios y el aprovechamiento al máximo del presupuesto para focalizar su inversión. De manera sistemática potencializar la CF para atender los sectores analizados, educación y salud, que demandan inversiones significativas, compromiso y responsabilidad con la sociedad maicaera.

Los encargados de la gestión administrativa deberían mostrar mayor esfuerzo organizacional. Es preciso diseñar planes de contingencias, de acción técnica estructurada, de efectiva comunicación y prevención, para así facilitar la toma de decisiones en la alcaldía de Maicao. La CT se encuentra reducida por la falta de capital humano nombrado en propiedad. El alto porcentaje de talento humano en provisionalidad y por OPS es un estatus que limita gestionar conocimientos específicos y desarrollar tareas especializadas que involucran métodos, procesos y procedimientos para innovar. Tampoco es posible tener datos de una evaluación del desempeño. Para mejorar los indicadores de gestión y resultados de la MDM del DNP es necesario que fluya la información y la comunicación con fuentes internas y externas, construir una memoria organizacional, asimismo, motivar para trabajar en equipo o de manera individual en beneficio de la institucionalidad.

La CP se ve empañada por las estrategias implementadas para la interacción ciudadanía-Estado, en este caso, representado por la alcaldía municipal de Maicao. Cuando en la resolución y atención de las demandas propenden las relaciones personales sobre criterios institucionales, se hacen evidentes fallas en la prestación y acceso a servicios públicos fundamentales, es casi imposible el goce efectivo de los derechos propios de la población, es débil la intervención integral para el mejoramiento de la calidad de vida.

Procesos eficientes de interacción con los grupos de interés o *stakeholders* pueden aprovecharse en Maicao para promover nuevos aprendizajes retroalimentados y orientados al mejoramiento continuo de las acciones organizacionales. Los mandatarios gubernamentales son los gerentes en las localidades, tienen que ser efectivos en el desempeño de los roles de información, interpersonales y de decisión. Son cabeza visible, líderes, difusores, monitores, negociadores, gestores de anomalías; asimismo, de capital humano, recursos financieros, científicos, tecnológicos y técnicos. En ese sentido, tienen que enfocarse en ser responsables y comprometidos, y orientar de manera sistémica sus funciones para alcanzar las metas y los objetivos institucionales.

La educación y salud son servicios fundamentales. La globalización mundial exige personas con capacidades, por lo tanto, es compromiso y responsabilidad del Estado contribuir a formar capital humano. Los funcionarios de la alcaldía de Maicao deben desarrollar nuevas habilidades y competencias orientadas a hacer eficientes y de calidad los procesos locales con perspectiva global. Cabe decir que la humanidad siempre ha padecido por diferentes patologías, en los actuales momentos sufre la propagación del Covid-19. Significa entonces que la institucionalidad debe intervenir cumpliendo sus funciones para beneficio del territorio. En todo caso y momento, el gobierno tiene que evidenciar CI.

Agradecimientos

A la Alcaldía, a las oficinas de Migración, Gestión del Riesgo y entidades prestadoras de salud en Maicao, La Guajira, por la atención y el acceso a los documentos oficiales. Este es uno de los productos del estudio “Impacto socioeconómico en las finanzas públicas del departamento de La Guajira resultado de la migración venezolana durante el periodo 2016-2020”, registrado y financiado por el grupo de investigación Cañaguatate en la universidad de La Guajira.

Conflicto de intereses

Los autores declaran la inexistencia de conflicto de interés con institución o asociación comercial de cualquier índole.

Referencias

- Adler, P., & Kwon, W. (2002). Social Capital: Prospect for a New Concept [Capital social: perspectiva de un nuevo concepto]. *Academy of Management Journal*, 27(1), 17-40. <https://doi.org/10.5465/amr.2002.5922314>
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros Editorial.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados-ACNUR. (2020). *Venezuela: crisis de refugiados y migrantes. El éxodo más grande de la historia reciente de América Latina*. <https://bit.ly/3JdcGRp>
- Arqueros, M. S., Rodríguez M. F., Rodríguez M. C., & Zapata, M. C. (2019). Gobernanza neoliberal: una lectura crítica de la política de Villas 2015-2018. *Revista Pensum*, (5), 13-26. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/26298/28106>
- Bermúdez S. J., Y., Mazuera-Arias R., Albornoz-Arias N., & Morffe Peraza, M. A. (2018). *Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran (9 de abril al 6 de mayo de 2018)*. <https://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/4619/PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(4), 37-59. <http://hdl.handle.net/10469/8788>
- Bernazza, C., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130. <http://hdl.handle.net/10469/8750>

- Botero, M., & Hernández, D. (Eds). (2016). *Desarrollo regional y capacidad institucional: El déficit de capacidad institucional del Estado en los territorios subnacionales. Documento de investigación de Ekística núm. 4*. Editorial Universidad del Rosario. https://doi.org/10.48713/10336_12360
- Casado, M. V., Huete, G. M., Merinero, R. R., & González, M. M. (2018). La influencia de la iniciativa urbana 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, (20), 124-142. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10487>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Economía y Sociedad*, 4(09), 5-20. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/1577>
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Revista POSTData: Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Creswell, J. W. (2013b). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* [Indagación cualitativa y diseño de investigación: elegir entre cinco enfoques] (3ª ed.). SAGE.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Editorial Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- De la Puente, M. A., Rodríguez Rodríguez, A., & Trejos, L. F. (2018). *Análisis de la frontera Colombia-Venezuela. 2219 kilómetros para la integración*. Universidad del Norte.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2011). *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), desagregadas por cabeceras y municipios nacionales*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019, 16 de septiembre). *Resultados del censo nacional de población y vivienda de 2018*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, Vigencia 2019*. Guía para oficinas departamentales de planeación.

- Jefe Tecnología (8 de febrero de 2019) Más de 34 mil venezolanos han sido atendidos en el municipio de Maicao en entidades de salud. Diario del Norte. <https://www.diariodelnorte.net/?p=1285>
- Cortés, N. (2017, 30 de marzo). *Venezolanos, la migración más grande en la historia del país*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/venezolanos-la-migracion-mas-grande-en-la-historia-del-pais-72872>
- Freigedo, M., Fuentes, G., & Milanesi, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 65-98.
- García, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. R., & Duarte, N. (2016). *Los Territorios de la Paz. La construcción del Estado local en Colombia*. De justicia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_921.pdf
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), 228-258.
- Gobierno de Colombia. (2017). *Plan de Respuesta del Sector Salud al fenómeno migratorio*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf>
- Grindle, S. (1996). *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa [Desafiando al Estado: crisis e innovación en América Latina y África]*. Cambridge University Press.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (2001). *Guidelines and checklist for constructivist evaluation (a.k.a. fourth generation) [Pautas y lista de verificación para la evaluación constructivista (conocida como cuarta generación)]*. Sage Publications.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (2002). Paradigmas en competencias en la investigación cualitativa. En C. Denman & J. A. Haro (Comps.), *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social* (pp. 113-145). Hermosillo Sonora: Editorial el Colegio de Sonora.
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2018). *Metodología de la Investigación, la ruta cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw-Hill Editores S.A. http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/SampieriLasRutas.pdf

de la Jara, F. J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62), 107-134. ISSN: 1315-2378. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357539626004>

Hevia de la Jara, F. J. (2007). Los sacrificados/comprometidos: un sistema cultural al interior de los centros de salud antes de la reforma. *Cuadernos Médico Sociales*, 47(4), 239-245.

Insuasty N. (2013). Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada. Estudio de caso en el municipio de Ibagué. *Punto de Vista*, 3(5), 95-118. <https://doi.org/10.15765/pdv.v3i5>

Ley 715 de diciembre de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 21 de 2001. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

Ley 1176 de diciembre del 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diciembre 27 de 2007. <https://www.funcion-publica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28306>

Ley 1450 de junio del 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. DO. N°48.102. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1450_2011.htm#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202011%2D2014%3A%20Prosperidad%20para%20Todos,desarrollo%20sostenible%20y%20crecimiento%20sostenido

Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista académica de Relaciones Internacionales*, (5), 1-43. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/4863>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Migración (2020). *Distribución de venezolanos en Colombia*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-agosto-de-2020>

Moreno, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-153. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300007>

- Municipio de Maicao (2020). Diagnostico Situacional del Sector Educativo del Municipio De Maicao Vigencia 2020. <http://semmaicao.gov.co/inspeccionyvigilancia/POAIV2020/DIAGN-SITUACIONAL-EDUCA-2020.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2018). Immigration and Economic Growth. In *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies* (pp. 133-163). OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264288737-en.pdf?expires=1670127087&id=id&accname=guest&checksum=5C6BDE87FC3022F02EB00775C06FA35C>
- Oslack, O., & Orellana, E. (s.f.). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Consulta: 17 de julio de 2019 <http://www.top.org.ar/documentos/oszlak,%20oscar%20y%20orellana,%20edgardo%20-%20el%20an%c3%a1lisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Oszlak, O. (2015). Estado abierto ¿Hacia un nuevo paradigma de Gestión pública? En R. Grandinetti, D. Beretta, G. Schweinheim & M. Rey (Comps.), *Retos e innovaciones de la administración pública para el desarrollo democrático en el Siglo XXI* (pp. 14-21). Universidad Nacional de Rosario, AAEAP, INAP.
- Plan Regional de Respuesta para Refugiado y Migrantes. (2019). Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/R4V%20Plan%20Regional%20de%20Respuesta%20para%20Refugiados%20y%20Migrantes.pdf>
- Porter E., & Kramer, R. (2002). Ventaja competitiva y filantropía corporativa. *Harvard Business Review*, 80(12), 42-54.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Medición de La Capacidad*.
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del *New Public Management*. *Estudios Políticos*, (34), 115-141. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5263735>
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(2), 115-139. <http://hdl.handle.net/10469/8599>
- Rivera, R. (2016). Ciencia política y ontosemiótica: propuesta teórico-metodológica para el análisis del discurso político. *Revista Ontosemiótica*, 3(7), 89-105. <http://bdigital2.ula.ve:8080/xmlui/654321/1628>

- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30), 119-134. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>
- Verd J., & Lozares C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa: fases, métodos y técnicas*. Editorial Síntesis.
- Wadsworth, J. (2010). The UK labor market and immigration [El mercado laboral del Reino Unido y la inmigración]. *National Institute Economic Review*, 213(1), 35-42. <https://doi.org/10.1177/0027950110380324>
- Wadsworth, J. (2017). Immigration and the UK Economy [La inmigración y la economía del Reino Unido]. *The Centre for Economic Performance at the London School of Economics and Political Science*. <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/ea039.pdf>
- Wheelen T., & Hunger, J. (2007): *Administración Estratégica y Política de Negocio, Conceptos y casos* (10ª ed.). Pearson Educación.