

**CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LOS MUNICIPIOS PDET: UNA  
LIMITANTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ**



**AUTOR**

**JENNY ANDREA MEDRANO RINCÓN**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-ESAP**

**FACULTAD DE POSGRADOS**

**MAESTRÍA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2024**

**CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN LOS MUNICIPIOS PDET: UNA  
LIMITANTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ**

**AUTOR**

**JENNY ANDREA MEDRANO RINCÓN**

**DIRECTOR**

**FERNÁN JOSÉ FORTICH BARRIOS**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTAR AL TITULO DE  
MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-ESAP**

**FACULTAD DE POSGRADOS**

**MAESTRÍA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**BOGOTÁ, DICIEMBRE DE 2024**

**NOTA DE ACEPTACION**

**DEDICATORIA**

A Valentina, mi hija, a quien le robe  
tantos momentos de la vida por forjar  
un mejor futuro para ella y para mí,  
siempre serás mi amor verdadero.

A mis padres, Maria Luisa y Jose Ignacio;  
quienes, con su amor incondicional,  
sacrificio y sabiduría, han hecho  
de mí una mujer fuerte y valiente.

A mis hermanos, Lida, Héctor y Leandro,  
porque son mi apoyo incondicional,  
y motivación constante.

## **AGRADECIMIENTOS**

**“La adversidad tiene el don de despertar talentos, que en la comodidad permanecerán dormidos” - Horacio (Año 65 A.C.)**

A esa fuerza misteriosa presente en el universo de quien desconocemos tiempos y razones pero que resulta ordenando todo de una manera extrañamente hermosa y favorable.

A Leonardo, quien ha caminado a mi lado por largos años, porque juntos hemos crecido a través de nuestra relación de pareja.

A mis amigos Gleyvis y Dieguito, los mijiticos, por ser esos hermanos que la vida me ha regalado, por los muchos años de amistad que han dado fruto para que seamos uno en los momentos de debilidad, ustedes dan más sentido a mi vida.

A la Escuela Superior de Administración Pública por sus aportes a mi desarrollo personal y profesional a través de la interacción con los docentes y los compañeros de estudio, y al director de trabajo de grado, Dr. Fernán José Fortich, por su apoyo en este proceso y amistad de años atrás.

## Resumen

Esta investigación busca establecer de qué manera afecta la capacidad institucional de los municipios priorizados en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET, la implementación del punto uno del Acuerdo de Paz, la Reforma Rural Integral, firmado entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC- EP); para lograrlo se analiza inicialmente la arquitectura institucional diseñada para la implementación del Acuerdo de Paz, la estructura de una de las fuentes de financiación más importante, el Sistema General de Regalías – SGR a través del OCAD - Paz, y los resultados de los índices e indicadores que miden la capacidad institucional de los cuatro municipios que hacen parte de la Subregión PDET Sur del Tolima seleccionada, tomando como base la gestión de los recursos asignados para la paz. La investigación se realizó con un enfoque epistemológico analítico descriptivo permitió comprender la interacción entre la arquitectura institucional del Acuerdo de Paz, la gestión de los recursos financieros a través del SGR, y la capacidad institucional de los municipios priorizados en los PDET. Esta investigación puede ofrecer importantes insumos sobre las condiciones y desafíos para la implementación efectiva del Acuerdo de Paz en los territorios más afectados por el conflicto armado. De los análisis realizados se concluye que una de las mayores dificultades que se presenta en las actividades de implementación a largo plazo en el punto uno del Acuerdo de Paz, la Reforma Rural Integral, es la baja capacidad institucional de las entidades que territorializan la inversión.

Palabras clave: Capacidad institucional, Implementación Acuerdo de Paz, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

## Abstract

This research seeks to establish how the institutional capacity of the municipalities prioritized in the Development Plans with a Territorial Approach - PDET, affects the implementation of point one of the Peace Agreement, the Comprehensive Rural Reform, signed between the national government and the Armed Forces.

Revolutionaries of Colombia – People's Army (FARC- EP); To achieve this, the institutional architecture designed for the implementation of the Peace Agreement is initially analyzed, the structure of one of the most important sources of financing, the General Royalties System – SGR through OCAD – Peace, and the results of the indices and indicators that measure the institutional capacity of the four municipalities that are part of the PDET South Subregion of Tolima selected, based on the management of resources assigned for peace. The research was carried out with a descriptive analytical epistemological approach that allowed us to understand the interaction between the institutional architecture of the Peace Agreement, the management of financial resources through the SGR, and the institutional capacity of the municipalities prioritized in the PDET. This research can offer important inputs on the conditions and challenges for the effective implementation of the Peace Agreement in the territories most affected by the armed conflict. From the analyzes carried out, it is concluded that one of the greatest difficulties that arises in the long-term implementation activities of point one of the Peace Agreement, the Comprehensive Rural Reform, is the low institutional capacity of the entities that territorialize the investment.

**Keywords:** Institutional capacity, Peace Agreement Implementation, Development Plans with a Territorial Approach.

## Contenido

Lista de figuras .....	10
Lista de tablas .....	11
Introducción.....	12
Capítulo I .....	15
Arquitectura Institucional y Marco Jurídico para la Implementación del Acuerdo de Paz .....	15
Contextualización del problema .....	15
Planteamiento del problema.....	23
Objetivo General.....	30
Objetivos Específicos .....	30
Justificación .....	31
Diseño Metodológico de la Investigación .....	34
Tipo de la Investigación.....	34
Enfoque y Método de Investigación .....	36
Fuentes de la Investigación.....	37
Técnicas de recolección de información.....	38
Capitulo II.....	40
Capacidad institucional en los municipios PDET: una limitante para la implementación del acuerdo de paz .....	40
Marco teórico .....	40
Estado del arte.....	45
Capítulo III .....	49
Medición de la capacidad institucional en las entidades territoriales de Colombia .....	49
Medición de Desempeño Municipal (MDM) .....	53
Índice de Desempeño Fiscal (IDF) .....	55
Medición de Desempeño Institucional (MDI) .....	57
Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI) .....	59
Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR) .....	61
Capítulo IV .....	63
Modelo de operación del OCAD Paz como órgano del Sistema General de Regalías, en su contribución para la implementación del Acuerdo de Paz.....	63
Asignación de recursos para la Paz del Sistema General de Regalías.....	63
Modelo de Asignación de Recursos en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión .....	68

El ciclo de los proyectos de inversión en el Sistema General de Regalías .....	71
Capítulo V .....	77
Resultados de la aplicación de los indicadores de medición y presentación de proyectos en la Subregión PDET Sur del Tolima .....	77
Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión sur del Tolima.....	77
Capacidad institucional Subregión - PDET Sur del Tolima .....	80
Medición de Desempeño Municipal municipios Subregión PDET Sur del Tolima....	81
Índice de Desempeño Fiscal municipios subregión PDET Sur del Tolima.....	86
Medición de Desempeño Institucional municipios subregión PDET Sur del Tolima.	88
Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamento del Tolima, Capital de Ibagué. ....	91
Índice de Gestión de Proyectos de Regalías municipios subregión PDET Sur del Tolima.....	95
Medición proyectos de inversión Subregión PDET Sur del Tolima presentados al OCAD Paz - SGR .....	96
Análisis indicadores municipios Subregión PDET Sur del Tolima.....	101
Conclusiones.....	103
Recomendaciones .....	107
Bibliografía.....	109

## Lista de figuras

<b>Figura 1.</b> Enfoques de la capacidad estatal .....	50
<b>Figura 2.</b> Dimensiones de la capacidad institucional .....	51
<b>Figura 3.</b> Elementos de la capacidad institucional .....	52
<b>Figura 4.</b> Estructura del Sistema General de Regalías ajustada al Decreto 2056 de 2020 .....	69
<b>Figura 5.</b> Ciclo de los proyectos de inversión con cargo al SGR según Decreto 2056 de 2020	71
<b>Figura 6.</b> Resultados indicadores de gestión MDM Municipios subregión PDET Sur del Tolima .....	81
<b>Figura 7.</b> Comportamiento en el ranking MDM de los municipios Subregión PDET Sur del Tolima .....	82
<b>Figura 8.</b> Resultado de los indicadores de resultado MDM Municipios Subregión PDET Sur del Tolima .....	83

## Lista de tablas

<b>Tabla 1.</b> Componentes del indicador de medición de desempeño institucional .....	53
<b>Tabla 2.</b> Subindicadores del Índice de Desempeño Fiscal .....	56
<b>Tabla 3.</b> Dimensiones y políticas públicas del FURAG II .....	58
<b>Tabla 4.</b> Dimensiones e indicadores de ambiente y desempeño institucional .....	60
<b>Tabla 5.</b> Dimensiones y variables del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías.....	61
<b>Tabla 6.</b> Comparativo indicadores de medición de capacidad institucional.....	62
<b>Tabla 7.</b> Resultados verificación de requisitos bienio 2019 - 2020.....	74
<b>Tabla 8.</b> Porcentaje de observaciones en verificación de proyectos por OCAD bienio .....	75
<b>Tabla 9.</b> Iniciativas consolidadas PATR Subregión sur del Tolima.....	80
<b>Tabla 10.</b> Resultados medición de desempeño municipal municipios PDET Subregión Sur del Tolima .....	85
<b>Tabla 11.</b> Resultados medición de desempeño municipal municipios PDET Subregiones Sur del Tolima .....	87
<b>Tabla 12.</b> Resultados medición de desempeño institucional desagregado municipios PDET Subregión Sur del Tolima .....	89
<b>Tabla 13.</b> Resultados encuesta de desempeño institucional departamento del Tolima .....	93
<b>Tabla 14.</b> Resultados encuesta de desempeño institucional ambiente institucional departamento del Tolima .....	94
<b>Tabla 15.</b> Resultados encuesta de desempeño ambiente institucional.....	96
<b>Tabla 16.</b> Tasa de cumplimiento proyectos presentados bienio 2019-2020 Subregión PDET Sur del Tolima .....	97
<b>Tabla 17.</b> Tasa de devolución de revisiones a proyectos presentados en el bienio 2019-2020 Subregión PDET Sur del Tolima. ....	98
<b>Tabla 18.</b> Consolidado proyectos aprobados OCAD Paz.....	100
<b>Tabla 19.</b> Consolidados resultados por indicadores año 2021 .....	101

## Introducción

El año 2016 marca un hito para la historia de Colombia al ser firmado el “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, sin embargo, el documento se constituyó en el punto de partida de un proceso proyectado para ser implementado en un horizonte temporal de quince años. Lo acordado generó una serie de retos para el gobierno colombiano, obligándolo a diseñar y rediseñar instituciones y entidades en los niveles nacional, departamental y municipal, dado el enfoque territorial y de transformación de la ruralidad consignados en el Acuerdo de Paz.

Desde el contexto general planteado, y en aras de revisar los diferentes actores y factores que participan en la implementación del Acuerdo de Paz, dadas las críticas que se realizan ante su lentitud y falta de resultados tangibles en los primeros cuatro años de implementación, en el **primer capítulo** se describe como se diseñó la arquitectura institucional y el marco jurídico para la implementación del Acuerdo de Paz, siendo esta una de las actividades a realizar en el corto plazo, facilitándose de esta manera el desarrollo de las actividades en el mediano plazo, materializado en la dejación de las armas y la reincorporación a la sociedad de los firmantes, sin embargo, y siendo esta una de las motivaciones del trabajo de investigación, está en desarrollo la fase más larga y compleja de la implementación, incluyéndose allí la ejecución de los proyectos de inversión para la transformación del campo y el cierre de brechas frente a las comunidades urbanas, como punto uno del Acuerdo, la Reforma Rural Integral.

Es claro que desde el proceso descentralizador y de enfoque territorial presente en el Acuerdo de Paz, los proyectos de inversión deben ser ejecutados de manera articulada en los diferentes niveles del gobierno, siendo las entidades territoriales creadas como Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET), los instrumentos especiales de planeación para atender de manera prioritaria a los territorios más afectados

por fenómenos como la pobreza y la violencia, y los llamados a formular los proyectos desde el territorio; para este propósito en el **segundo capítulo** se presenta la fundamentación teórica de lo que se entiende como capacidad institucional en los municipios PDET.

Desarrollado el marco conceptual, en el **capítulo tres** se procede a describir las herramientas empleadas en las diferentes entidades territoriales del país para medir su capacidad institucional, incluyendo la percepción de los funcionarios públicos recogida a través de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI), del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, así mismo, y con el fin de dar una mayor integralidad a las herramientas de medición se incluye el Índice de Gestión de los Proyectos de Regalías (IGPR), y la Medición de los proyectos de inversión Subregión PDET Sur del Tolima presentados al OCAD Paz, pertenecientes al Sistema General de Regalías.

Dado el contexto general, del Acuerdo de Paz, en el **cuarto capítulo** se describe el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR) de manera general, haciendo referencia al modelo de asignación de recursos del Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD Paz, teniendo en cuenta la importancia de esta instancia para la aprobación de proyectos de inversión con cargo a la asignación de recursos para la paz establecida en el SGR.

Conocidos los instrumentos de medición de capacidad institucional y el modelo de asignación de recursos a través del Sistema General de Regalías y el OCAD Paz, en el **capítulo quinto** se muestran los resultados obtenidos de la aplicación de los indicadores de Medición de Desempeño Municipal (MDM), Índice de Desempeño Fiscal (IDF), Medición de Desempeño Institucional (MDI), Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), así como los resultados de los proyectos de inversión presentados por los

municipios estudiados tales como Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco pertenecientes a la Subregión PDET Sur del Tolima, ante el OCAD Paz - SGR. En este capítulo además se incluye el análisis de los resultados obtenidos en el diligenciamiento de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI), realizada a funcionarios públicos del departamento del Tolima, alcaldía municipal de Ibagué.

Al final de la investigación se presentan las conclusiones donde se determina, basado en los resultados obtenidos, las dificultades que presentan las entidades territoriales, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, dada su baja capacidad institucional para desarrollar las acciones establecidas en el Plan Marco de Implementación (PMI) y por ende para la implementación del Acuerdo de Paz; tomando como referencia las conclusiones se expresan algunas recomendaciones que invitan a la realización de una revisión integral de las herramientas de medición de la capacidad institucional y la metodología como se está orientando a las entidades territoriales cuando se formulan los proyectos de inversión.

## Capítulo I

### Arquitectura Institucional y Marco Jurídico para la Implementación del Acuerdo de Paz

#### Contextualización del problema

El 24 de noviembre de 2016 marca para Colombia un hecho histórico al culminarse de manera positiva las negociaciones entre el Estado y el grupo armado de las FARC EP. Lo negociado se plasmó en el “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” documento que sirvió de base para la formulación de políticas públicas desarrolladas a través de planes, programas y proyectos que debían materializar lo acordado en la mesa de negociaciones.

El acuerdo final se logró tras cuatro años de conversaciones entre las partes, siendo este un hecho excepcional, sin embargo, el reto para iniciar el proceso de implementación del Acuerdo de Paz requería el establecimiento de una adecuada arquitectura institucional, un marco jurídico legal actualizado, la necesidad de formular y actualizar políticas públicas, y la garantía de los recursos para financiar y ejecutar los planes, programas y proyectos que desarrollarían lo acordado.

Frente a estos retos, en cuanto a la arquitectura institucional el Estado colombiano una vez firmado el Acuerdo de Paz inició su construcción, es así como a través del CONPES 3850 de 2015, creó el Fondo Colombia en Paz (FCP) con los siguientes objetivos: garantizar la administración eficaz de los recursos que financiaran el proceso, realizar la coordinación de las instituciones del Estado en todos sus niveles y su articulación con las organizaciones internacionales que coadyuvarían en la financiación de las políticas públicas a implementar, la focalización y priorización de los territorios a fortalecer, la supervisión de la ejecución de los recursos invertidos, así como la medición del impacto de las inversiones realizadas en el territorio.

El documento CONPES 3850 (2015), además, indica que uno de los problemas a resolver es la baja capacidad institucional, situación evidenciada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entidad que determinó “que el 57% de los municipios que registran una incidencia alta y muy alta del conflicto armado tienen un desempeño integral medio, bajo o crítico” (p. 28), esta situación sumada al compromiso de promover el desarrollo rural integral en los territorios que presentan una alta ruralidad y elevadas brechas socioeconómicas dificultan la implementación de algunas de las políticas públicas.

Dada la necesidad de formular proyectos para la ejecución de los planes y programas a ejecutarse por parte de la institucionalidad en los territorios priorizados, el CONPES 3850 considera que como estrategia se debe contar con un mecanismo de interacción, estructuración y presentación de proyectos, esto con el fin de “superar las debilidades institucionales y comunitarias para la estructuración de proyectos”, (p. 36), para este fin propone la formulación de programas de capacitación y asesoría a las entidades territoriales y comunidades que formularán los proyectos.

Posteriormente, en el año 2016 es aprobado el CONPES 3867 donde se fija la Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto. Es preciso señalar que en los procesos de terminación del conflicto avalados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se presentan dos momentos, el primero que se da en el corto plazo, es la firma del acuerdo de paz donde se formaliza la intención de terminar el conflicto. El segundo momento que se cumple en el mediano y largo plazo, en el caso colombiano, con un horizonte de 20 años, fija entre otras cosas, la necesidad de establecer una agenda de construcción de paz nacional estable y duradera.

En ese contexto, el CONPES 3867 (2016) consolidó los componentes de la estrategia a aplicar en el periodo del posconflicto, los cuales son: creación de una estructura programática para las inversiones, construir un marco institucional y los instrumentos financieros a emplear en el posconflicto, así como los mecanismos para realizar seguimiento y evaluación. Es de anotar que en la parte diagnóstica del documento se reafirma lo expresado en el CONPES 3850, ampliando con respecto al tema del desarrollo rural integral, la necesidad de realizar una transformación del campo donde se beneficie al campesinado con la entrega de tierras, el ordenamiento rural y la protección de áreas ambientales definiendo de manera clara la frontera agrícola, todo esto enmarcado dentro del principio de desarrollo sostenible.

Es claro que la agenda se desarrolla a través de programas financiados por el Estado colombiano y la cooperación internacional a través del Fondo Colombia en Paz, sin embargo, como señala el CONPES 3867 (2016) “estos programas podrán ser elaborados de forma participativa y concertada con las autoridades locales y las comunidades. Las regiones que se prioricen a través de estos programas tendrán prioridad y celeridad en la focalización y ejecución de las acciones previstas” (p. 12), además reafirman la característica de los municipios de tener una menor capacidad institucional encontrándose el 6.1% de estos municipios con un desempeño integral crítico, a lo que debe agregarse una menor presencia de las entidades estatales, es decir muestran “bajos niveles de capacidad administrativa y desempeño fiscal, al tiempo que evidencian incumplimiento de requisitos legales y bajo logro de metas en sus planes de desarrollo.” (p. 38).

En este mismo sentido analizados los resultados del Indicador de Problemática en la Estructuración de Proyectos elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, ubican al 47% de los municipios con alta y muy alta incidencia en el

conflicto armado, en los grupos con mayores problemáticas para la estructuración de proyectos.

La Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el Posconflicto fija cinco programas y 21 subprogramas, las cuales, en su conjunto, definen un marco integral de intervenciones que cubre todos los frentes necesarios para reducir las principales disparidades existentes y generar condiciones para el desarrollo integral y la paz de las regiones. Los aspectos relacionados con el desarrollo rural integral hacen parte del programa “Desarrollo Social y Económico de las Zonas Rurales para la Paz Territorial”, que centran su accionar en el incremento de ingresos a través de la generación de proyectos productivos, vías para la paz, derechos sociales en estos territorios y ordenamiento de la propiedad rural a través del catastro multipropósito. Como se evidencia este programa está articulado con lo acordado para la Reforma Rural Integral en cuanto a la implementación de políticas públicas sectoriales para democratizar el acceso a la tierra, crear planes sociales rurales, entregar estímulos a los proyectos productivos en el marco de la economía solidaria y cooperativa, esto se materializará a través de “asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo, el reconocimiento de las prácticas productivas, tradicionales y formalización laboral rural.” (p. 46) que deberán ser cofinanciados en los diferentes niveles del Estado, debiendo ser priorizados en los presupuestos de las entidades a partir del año 2017.

Al incluirse aspectos de financiación se aborda la estrategia transversal que define los mecanismos de financiamiento de los diferentes programas. En este contexto surgen los Contratos Paz, nombre dado a los Contratos Plan para la Paz y el Conflicto, los cuales buscan la articulación de las entidades del Estado, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales para unir sus esfuerzos en pro de un fin común, alcanzar el desarrollo territorial. Para su ejecución como cita el CONPES 3867 (2016),

se articularán “recursos de todas las fuentes de inversión, incluyendo el Presupuesto General de la Nación (PGN), las empresas estatales, el Sistema General de Regalías (SGR), los recursos propios de las entidades territoriales, el sector privado, y la cooperación internacional, entre otras.” (p. 51).

Otro aspecto importante mencionado en el CONPES 3867 son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), creados por el Decreto 893 de 2017, como un mecanismo de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final de Paz en los territorios priorizados, es decir, en los territorios más afectados por la pobreza, el conflicto armado, los cultivos de uso ilícito y la presencia insuficiente del Estado. Los PDET se organizaron en 16 subregiones, recogiendo 170 municipios del país.

Los PDET fueron diseñados como espacios participativos orientados a lograr cambios profundos en las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de los territorios priorizados con el fin de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, que supere las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantice su no repetición. Para el cumplimiento de los objetivos de los PDET, el Acuerdo Final de Paz contempló los Planes de Acción para la Transformación Regional (PART) para ser elaborados de manera participativa en y con todos los niveles del ordenamiento territorial y en cada una de las zonas priorizadas. Así, los PART son los instrumentos que hacen operacionales a los PDET, pues en estos se registran los ejercicios participativos y se definen las iniciativas concretas que apuntarán al desarrollo integral de los territorios priorizados. Del mismo modo, los PDET presentan una hoja de ruta que gestiona la participación comunitaria desde las unidades

territoriales más pequeñas, y los PART organizan las iniciativas propuestas en el ámbito subregional bajo los siguientes pilares:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural
2. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural
3. Reactivación económica y producción agropecuaria
4. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación
5. Reconciliación, convivencia y construcción de paz

En cuanto al rol que desempeñan las entidades territoriales el CONPES 3867 considera fundamental su participación debido a que son estas entidades las responsables de priorizar y focalizar los proyectos de inversión, además de priorizar y articular las fuentes de recursos a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y los Contratos Paz.

En 2018 se aprobó el CONPES 3932 donde se emitieron los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación (PMI), el cual orientará las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los próximos 15 años, y facilitará su seguimiento por parte de las diferentes instancias dispuestas para este fin. De igual forma, será el principal referente para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos planes nacionales de desarrollo en los términos establecidos en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016.

El CONPES reitera la procedencia de los recursos y fuentes de financiamiento para la implementación del Acuerdo de Paz, y realiza un costeo de las inversiones a realizar durante la implementación del acuerdo que para 2016 asciende a una suma en billones de pesos de 129.5, y en donde se incluyeron las fuentes de financiación en los órdenes nacional, local, cooperación internacional y otros. Por otra parte, se espera que el Sistema General de Regalías - SGR represente una fuente de financiamiento

“equivalente a \$19,7 billones, constantes de 2016, lo que corresponde al 15.2% del total de las necesidades de financiamiento del posconflicto” (Plan Marco de Implementación, 2017, pg. 220). Así mismo, el SGR que representa la tercera fuente de financiamiento principal para la implementación del Acuerdo Final de Paz, también garantizará parte de la ejecución y sostenibilidad de los PDET por un período de 15 años con un presupuesto de 79,6 billones de pesos según lo establecido en el documento CONPES 3932.

Algunos otros temas abordados en el CONPES 3932 son los 501 indicadores que se contiene el Plan Marco de Implementación (PMI), y los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas y de sus recursos, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031. En el documento CONPES se mencionó que es necesario articular los indicadores del PMI y su presupuesto indicativo con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y con los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT); buscar mecanismos y herramientas para la articulación entre diferentes vehículos de implementación del Acuerdo Final, tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto (Contratos Paz) y los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI); esto con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 152 de 1994 la cual señala en el Artículo 6 - Contenido del Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, “La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión”; (p. 3), ya que al ser incluidos garantiza su financiación y su implementación, permitiendo que los bienes y servicios sean proveídos por el rubro de inversión estableciéndose una relación directa entre gasto y bienes y servicios entregados.

Para concluir el CONPES 3932 emite los lineamientos para fortalecer el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) promoviendo su articulación con los sistemas de información existentes que se relacionan con la implementación del Acuerdo de Paz.

Además de lo anterior el Estado colombiano buscando garantizar la asignación de recursos incluyó en el artículo 4 del Acto Legislativo No. 01 de 2016, un artículo transitorio que establecía la formulación de un Plan de Inversiones para la Paz, donde se priorizará a los ciudadanos y las entidades territoriales más afectados por el conflicto armado, apalancando de esta manera recursos adicionales para la implementación del acuerdo.

De otra parte, a través del Decreto 1534 de 2017, se creó el Órgano Colegiado de Administración y Decisión para la Paz - OCAD PAZ, órgano del Sistema General de Regalías responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (MHCP, 2019). Las fuentes de financiación del OCAD Paz corresponden al 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los rendimientos financieros con excepción de los generados por las asignaciones directas durante 20 años.

Las inversiones financiadas con recursos del Sistema General de Regalías y el OCAD- Paz, se concentrarán especialmente en los sectores que se encuentran en el corazón del Acuerdo Final de Paz, como el de agricultura, ambiente y desarrollo sostenible, inclusión social y reconciliación, infraestructura de transporte, justicia y derecho y reparación de las víctimas, con el fin de apalancar el desarrollo de las zonas rurales, contribuir al mejoramiento de sus niveles de competitividad y productividad y a la reparación del tejido social. El OCAD Paz garantizará la priorización de proyectos para

mejorar esos índices de cobertura se desarrollará en los 170 municipios agrupados en 16 subregiones en las que se adelantan Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) serán beneficiados con esos recursos.

### **Planteamiento del problema**

En el contexto planteado se indica que una vez firmado el Acuerdo de Paz, durante tres años el Estado Colombiano se preparó para la implementación del Acuerdo a través de la creación de instituciones, a las cuales les asignó funciones y responsabilidades tanto para la financiación, implementación, articulación, evaluación y seguimiento. De igual manera, busco blindar el proceso de paz brindando un marco jurídico legal soportado en expedición de un Acto Legislativo que garantizaba recursos adicionales para la implementación, así como la legalidad de las inversiones mediante la aplicación de las normas establecidas para la formulación de los planes de desarrollo nacional y territorial.

En este sentido, y para el cumplimiento de la verificación de la implementación del Acuerdo de Paz, el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, diseñó una metodología para la realización del seguimiento, en tiempo real, del Acuerdo de Paz entre el Estado Colombiano y las FARC EP. Esta metodología es conocida como Barómetro para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, (PAM), por la sigla en inglés del nombre dado a la metodología “Peace Accord Matrix”. Como describe la Universidad de Notre Dame (2023), esta metodología comprende la observación y análisis de las 578 estipulaciones (indicadores establecidos en el Plan Marco de Implementación), categorizadas en 18 temas y 70 subtemas agrupados dentro de los seis puntos del Acuerdo de Paz, agregándose un análisis en las transversalidades de las dimensiones territorial, étnica y de género. La metodología presenta como una de sus fortalezas la

interacción directa de las personas asignadas al proyecto con los actores, observadores y poseedores de la información en ambas partes, en aras de la minimización del sesgo de alguna de las partes.

Uno de los compromisos del Instituto Kroc, es brindar informes de seguimiento semestrales, sin embargo, de manera sucinta se presentan las conclusiones relevantes de los informes 2017, 2018, 2019 y 2020. Es preciso señalar, para facilitar la comprensión del seguimiento realizado, la segmentación metodológica que realiza el Instituto KROC al categorizar indicadores a desarrollar en el corto plazo, aquellos asociados con la dejación de las armas, cese bilateral de hostilidades e implementación de mecanismos de verificación, en este segmento se ubicaron 194 estipulaciones o indicadores. Los indicadores observables en el mediano plazo corresponden a las medidas de reincorporación a la vida sociopolítica de las FARC a la vida social y económica (Instituto KROC, 2017), así como a la implementación de los mecanismos democráticos de participación ciudadana, siendo un total de 118 estipulaciones. Los indicadores en el largo plazo, son aquellos en los que se centra la presente investigación, estos comprenden “temas sustantivos” del acuerdo de paz y están relacionados con el desarrollo, la reforma rural integral, sustitución de cultivos y justicia transicional, este segmento está conformado por 246 indicadores y buscan en resumidas cuentas la transformación socio económica de los territorios más afectados por el conflicto.

Realizada la medición con corte 31 de agosto de 2017, las estipulaciones (indicadores) consideradas a ejecutar en el corto plazo llevaban un avance del 37%, las pertenecientes al mediano plazo un avance del 18% y en el largo plazo estaban terminadas en un 2%, no estando iniciado un 70% de los indicadores y un 24% se encontraban mínimamente iniciadas. En esta última categoría el (Instituto KROC, 2017) considera que su escaso avance se debe a los bajos niveles de implementación en el

corto y mediano plazo, considerándose esta situación como normal, pero advirtiendo de la fragilidad de los procesos de paz de no actuarse dentro de los tiempos establecidos.

El segundo informe de avance presenta afirmaciones sobre las cifras informadas al referir que “pueden tener balances distintos, complementarios o críticos frente a los resultados presentados por el Instituto Kroc.” (p. 17), afirmación de la cual se infiere que las cifras presentadas al mecanismo de verificación, no necesariamente son las mismas que presentan las entidades en las rendiciones de cuentas. Con respecto a los avances observados tras el primer año de firmado el acuerdo de paz en otros países, el Instituto KROC (2018) ha identificado que en:

.....de 23 acuerdos de paz comprensivos en la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM) que incluyen disposiciones sobre desarrollo económico y social, 19 (82%) países no habían iniciado implementación o se encontraban aún en un nivel mínimo de implementación de estas disposiciones al final del primer año post firma del Acuerdo. Al final del segundo año, 15 (65%) países no habían iniciado implementación o se encontraban aún en un nivel mínimo de implementación de estas reformas y tan solo dos (2) países habían alcanzado implementación completa (Liberia e Indonesia). (p. 49)

En el caso colombiano y específicamente en la implementación de los PDET, durante el año 2018, aún se encontraba en ajustes normativos, presentándose de 6 indicadores solamente uno por terminado que representa el 17%, una intermedia (17%) y 4 indicadores con niveles mínimos o iniciados que representan el 66%. Estos valores, según el Instituto KROC ubican el proceso de paz colombiano en el promedio establecido. Según el Instituto KROC (2019), para noviembre de 2018 se habían implementado el 23% de las estipulaciones, se espera que se implementen el 12% y el 65% que estaban en un nivel mínimo o no se había iniciado, nótese que frente al año

anterior no se evidencian avances significativos, considerándose que su mayor logro, realizado la comparación con procesos de paz similares, es la no reincidencia en el conflicto por parte de los firmantes pese a las dificultades que se han presentado.

Para 2019 el Instituto KROC (2020) consideró que “El proceso está entrando en una nueva fase territorial en la que se debe construir sobre los logros anteriores y transformar las zonas más afectadas por la violencia; un gran reto necesario para la construcción de una paz estable y duradera” (p. 11), requiriéndose un esfuerzo en el nivel local para lograr la implementación del acuerdo que para su tercer año ha terminado el 25% de las estipulaciones pero tiene pendiente el 60% en estado mínimo o por iniciar, dependiendo gran parte de ellas de una adecuada articulación interinstitucional para la territorialización de las estipulaciones que buscan disminuir las brechas existentes en las regiones más afectadas por el conflicto.

El Instituto KROC (2021) presentó su último informe que comprende el periodo diciembre 2016 – 2021 y donde señala que “el 30% (172) de las 578 disposiciones del Acuerdo ha logrado completarse y el 18% (106) ha llegado a un nivel intermedio de implementación. Mientras que el 15% de disposiciones no ha iniciado su implementación (89) y el 37% se encuentra en un estado mínimo (211)” (p. 5), dentro de las conclusiones mencionan de manera tácita que el punto 1 “Reforma Rural Integral” y el punto 2 “participación en política” son los que presentan un menor avance. Además, es notorio el rezago en los enfoques diferenciales de género y étnico.

Con respecto a la información presentada por el Instituto KROC, Niejmeijer (2019) considera que no se ha cumplido con lo acordado en el numeral 6 del acuerdo de paz, teniendo en cuenta que se propuso diseñar una metodología propia para efectuar el seguimiento, como se ha mencionado líneas arriba, Barómetro es una adaptación del modelo aplicado en otros acuerdos de paz. Además, trae a su escrito lo expresado por el

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) “ha problematizado el carácter cuantitativo de los informes en mención” (p. 402) dado que por el diseño estructural bajo el cual fue elaborado la metodología Barómetro, afecta los productos y mediciones que realiza.

Otra de las críticas realizadas a la arquitectura institucional para implementar el acuerdo de paz es referida por Puello (2019) quien considera “una verdad de Perogrullo que la arquitectura estatal constituida para la guerra no puede persistir bajo un armazón idéntico para alcanzar una Paz estable y duradera.” (p. 305), considerando que los ajustes institucionales que se han realizado son mínimos siendo enfático en considerar que “las reformas institucionales son casi inexistentes y los ajustes institucionales tímidos, cuando no han resultado en desbarajustes que validan la hipótesis de una Paz ausente, incluso, de perfidia” (p. 305)

En este mismo tema, en el Informe final de recomendaciones para el Acuerdo de Paz publicado por la Comisión de la verdad (2022) recomiendan que “se debe garantizar la capacidad presupuestal y operativa para atender las necesidades de inclusión social y productivas de la población directamente en el territorio” (p. 877), identificando los autores del informe el desajuste en la institucionalidad local y regional para implementar el Acuerdo de Paz.

Otro de los aspectos nodales de la investigación refiere a las regalías y su sistema de asignación, aprobación y ejecución, teniendo en cuenta que es una de las fuentes más importante de recursos para la implementación de los acuerdos de paz. Al respecto Kahn (2020) considera que los recursos naturales son una oportunidad para el desarrollo de los países, de hecho afirma que “estos recursos suelen proporcionar grandes cantidades de ingresos al estado, que se pueden dedicar a la provisión de bienes y servicios públicos o a garantizar la estabilidad fiscal del largo plazo” (p. 3), en este

mismo sentido Domínguez (2021) considera que las instituciones a través de políticas activas son las encargadas de generar y distribuir los ingresos en los ciudadanos, aclarando, que esto depende de la estructura productiva y de distribución establecido en cada país.

La extracción de los recursos naturales son una fuente importante de ingresos para el Estado, quien los redistribuye a través del instrumento de manejo financiero conocido como presupuesto nacional, en desarrollo, como lo menciona Vuskovic (2020), de la redistribución secundaria que busca entre otras cosas:

...reorientar el esfuerzo productivo hacia las necesidades básicas de la población, no asignando nuevos recursos de la población de bienes suntuarios, y aun reconvirtiendo en los casos en que fuera posible la capacidad ya instalada a otros fines; para levantar la productividad de los sectores más rezagados del sistema a través de una asignación de recursos que tienda a atenuar las disparidades sectoriales y regionales de modernización y eficiencia. (p. 273)

Para la asignación de recursos para la paz el gobierno colombiano creo el OCAD PAZ, órgano del Sistema General de Regalías (SGR) encargado de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos que den cumplimiento al Acuerdo de Paz. En este orden de ideas es preciso señalar que las entidades territoriales son las responsables, dentro del ciclo del proyecto de inversión, de incubar las iniciativas de inversión transformándolas en proyectos de inversión debidamente formulados y estructurados.

En este asunto en particular, Pizano (2021), citan a la Contraloría General de la República (2017) al afirmar que para un ciudadano del común, la complejidad para formular un proyecto ante el Sistema General de Regalías “rebasa” su capacidad, por lo tanto, es la entidad territorial quien debe hacerlo, pero citan a Pestana (2017) quien

afirma que dada la debilidad en la gestión por parte de las entidades territoriales estas “carecen de capacidad instalada para formular, estructurar, gestionar y aprobar proyectos de inversión, donde el resultado es la deficiencia técnica en los proyectos, [por lo cual] no pueden acceder oportunamente a los recursos del sistema” (p. 9).

Como parte del análisis realizado por Pizano (2021), fijan como hecho normativo el Decreto 1426 de 2019, documento que marca una diferencia en cuanto a la presentación de proyectos de inversión por parte de las entidades territoriales. Según los autores antes de la expedición de la norma los municipios incluidos en el programa PDET solo presentaron un 20.4% del total de los proyectos, luego de la expedición de la norma esta cifra se incrementó hasta un 87,7%, sin embargo, hacen la claridad de que la presentación necesariamente no garantiza su aprobación. Pizano (2021) realizaron la medición de la aprobación de los proyectos presentados al OCAD Paz, sin embargo, si bien es cierto identifican una correlación positiva en el incremento de la presentación de proyectos, esta no es igual en la aprobación, la tendencia se mantiene en el mismo promedio de aprobación antes de la expedición del Decreto 1426 de 2019, concluyendo que “la expedición normativa no es suficiente para garantizar la focalización territorial PDET de las regalías, sino que deben implementarse mecanismos adicionales, tales como apoyo a las entidades territoriales en estructuración de proyectos” (p. 35), dados los posibles errores técnicos que se presentan en la formulación de los proyectos.

De acuerdo con lo expuesto, se vislumbra el problema que esta investigación pretende abordar, y se plantea de la siguiente manera: si el Estado colombiano ha creado instituciones en el orden nacional para articular a las diferentes entidades desde su nivel, se planeó el financiamiento del Acuerdo de Paz, y se definieron los proyectos a desarrollar en los territorios como producto del ejercicio de gobernanza realizado, entonces ¿Dónde se presenta el cuello de botella para que se implemente lo acordado en

el mediano y largo plazo?, entendiéndose que es en el territorio y a través de los gobiernos subnacionales donde se materializan los proyectos que dan cumplimiento a los acuerdos, surgiendo el siguiente interrogante, **¿Es la capacidad institucional de los municipios PDET, lo que afecta de manera directa la implementación del punto uno del Acuerdo de Paz?**

Para dar respuesta a esta pregunta de investigación, se tomará una de las subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la Subregión Sur del Tolima, conformada por los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco; así como su respectivo Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), observando específicamente el desarrollo de los proyectos que desarrollan el numeral 1 del Acuerdo de Paz, “Hacia un nuevo campo: Reforma Rural Integral”, los cuales deben ser aprobados a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD PAZ, destinado para la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdos de Paz.

### **Objetivo General**

Determinar la incidencia que tiene la capacidad institucional de los municipios PDET, en la implementación del Acuerdo de Paz para la Terminación del Conflicto Estable y Duradero.

### **Objetivos Específicos**

1. Describir las herramientas empleadas para analizar y medir la capacidad institucional en los municipios PDET.
2. Caracterizar el Sistema General de Regalías, y el modelo de asignación de recursos del OCAD PAZ, en su contribución para la implementación del Acuerdo de Paz.

3. Identificar las dificultades y resultados obtenidos en la aplicación de los índices e indicadores de medición, relacionadas con la capacidad institucional de las entidades territoriales para la Subregión PDET Sur del Tolima, periodo 2018-2021.

### **Justificación**

En el Siglo XX e inicios del Siglo XXI, el Estado colombiano ha suscrito acuerdos de paz con diferentes organizaciones alzados en armas. Como lo señala Giraldo (2010) a final de los años 90, organizaciones como el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Quintín Lame y el Movimiento 19 de Abril, (M-19), entre otros, negociaron con el Estado para proceder a desmovilizarse, desarmarse y reincorporarse a la sociedad civil (DDR). En este mismo sentido organizaciones ilegales con otras posturas ideológicas como las Autodefensas Unidas de Colombia, negociaron con el Estado y siguieron con este mismo proceso.

Sin embargo, como afirma el Centro Nacional de Memoria Histórica (2021) estos acuerdos han dejado “experiencias de los pactos de paz, cuya aplicación y resultados arrojan luces tanto por sus logros como por sus limitaciones y problemáticas”, (p. 589), En este mismo sentido la Fundación Pares (2023), menciona la existencia de Grupos Armados Post Farc (GAPF), los cuales surgieron de la negación a desmovilizarse de algunos alzados en armas o una vez surtidas algunas de las fases establecidas en el Plan Marco de Implementación (PMI) consideraron que no contaban con las garantías suficientes o desde su lógica consideraron no contar con garantías para continuar en el proceso, conformando nuevos grupos organizados ilegales.

Estos hechos han generado nuevos procesos de diálogo con los Grupos Armados Post Farc, el Ejército de Liberación Nacional y otros grupos armados, uno de cuyos escenarios probables es la firma de acuerdos de paz, que como los anteriores, fijaran

compromisos para cada una de las partes, siendo el Estado quien lleve el esfuerzo principal para implementar lo acordado, sin embargo, las experiencias de procesos anteriores deben ser consolidadas, analizadas y subsanadas las deficiencias que presentaron.

Dentro de ese contexto se considera importante el desarrollo de la presente investigación dada la importancia que tiene para el Estado colombiano alcanzar una paz estable y duradera, siendo la implementación del Acuerdos de Paz, a través de la inversión pública acordada, una de las formas de evitar la repetición del conflicto, el regreso a las armas de los ciudadanos desmovilizados. Además los resultados obtenidos en la investigación pueden servir a las entidades territoriales encargadas de implementar el Acuerdo para focalizar las dificultades que se presentan en la materialización de los planes, programas y proyectos que se derivan de los acuerdos, centrando sus esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la capacitación y formación a todas las personas que hacen parte en la formulación y seguimiento a los proyectos de inversión en el territorio.

Es necesario resaltar que los resultados de la investigación, pueden coadyuvar como insumo para la toma de decisiones en el rediseño de la arquitectura institucional existente que presenta oportunidades de mejora, donde como resultado se obtenga: una mayor confianza del ciudadano en el Estado, credibilidad de potenciales grupos que pretendan reincorporarse a la sociedad civil al contar con garantías reales para su normalización a través de los planes establecidos que implementan los acuerdos de paz.

Como se ha mencionado líneas arriba, esta investigación es significativa, porque busca identificar las causas del lento avance de la implementación del Acuerdos de Paz con las FARC EP, situación que genera desconfianza en los grupos alzados en armas que se encuentran en negociaciones de paz con el Estado colombiano. Otro aspecto a

tener en cuenta es la magnitud del problema de violencia que se presenta en Colombia, donde como señala la Fundación PARES (2023), se ha incrementado el surgimiento de nuevos grupos irregulares. Además, como expresa Ríos (2021), “El Acuerdo de Paz se encuentra seriamente amenazado porque el Estado colombiano apenas ha logrado transformar una geografía de la violencia que es idéntica a la previa al proceso de paz” (p. 14), siendo clara la falta de voluntad política para cumplir con lo acordado.

Uno de los aspectos nodales que desarrolla la investigación es la capacidad institucional en las entidades territoriales que se han priorizado para implementar gran parte de los planes, programas y proyectos establecidos en el Plan Marco de Implementación. Por lo tanto, es necesario conocer los factores que afectan su capacidad institucional para estudiar de manera adecuada este fenómeno, específicamente en los municipios incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de la Subregión del Sur del Tolima.

Para concluir, la investigación espera identificar aspectos que posteriormente sean tenidos en cuenta por las entidades del orden nacional encargadas de asignar recursos y aprobar los proyectos de inversión establecidos para implementar los acuerdos de paz, a partir de la consideración de que la debilidad de la unidad formuladora del proyecto, la cual requiere de procedimientos, mecanismos y herramientas que minimicen los errores que impiden la aprobación de los proyectos presentados.

Este trabajo de investigación adquiere relevante pertinencia para la Maestría en Administración Pública, ya que los resultados obtenidos en la investigación pueden servir a las entidades territoriales PDET encargadas de implementar el Acuerdo de Paz, para focalizar las dificultades que se presentan en la materialización de los planes, programas y proyectos que se derivan de los acuerdos, centrando sus esfuerzos en el

fortalecimiento de las capacidades institucionales, la capacitación y formación a todas las personas que hacen parte en la formulación y seguimiento a los proyectos de inversión en el territorio.

Es preciso señalar, por lo demás, que el interés del autor por el tema del trabajo de investigación, surge con ocasión de su vinculación laboral a la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación - DNP durante cuatro años, lo que le facilitó la consecución de la información secundaria. Así mismo, mi vinculación con el partido político resultante del Acuerdo de Paz como Auditora Interna del mismo durante un periodo importante. Estas condiciones podrían contribuir a que se otorgue atención a las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

### **Diseño Metodológico de la Investigación**

En esta sección se presenta el enfoque y tipo de investigación, los métodos, las técnicas y los instrumentos que se consideraron fundamentales para llevar a cabo la investigación sobre la incidencia de la capacidad institucional de los municipios PDET, Subregión Sur del Tolima, periodo 2018- 2021 en la implementación del Acuerdo de Paz. Estos elementos son seleccionados en función de los objetivos planteados, buscando utilizar los instrumentos más adecuados para el desarrollo y la consecución de los objetivos de la investigación.

### **Tipo de la Investigación**

En cuanto al tipo de la investigación, esta tiene un enfoque epistemológico analítico descriptivo, metodología que conlleva a la utilización de un estudio cualitativo y cuantitativo (Escalona, 2007).

La investigación descriptiva es aquella que se utiliza para lograr la descripción de un evento que necesita de estudio o análisis y está asociada directamente con el

diagnóstico, por lo que resulta altamente adecuada para el presente trabajo; que permitió comprender la interacción entre la arquitectura institucional del Acuerdo de Paz, la gestión de los recursos financieros a través del SGR, y la capacidad institucional de los municipios priorizados en los PDET.

El estudio busca describir cómo afecta la capacidad institucional de los municipios la implementación del punto uno del Acuerdo de Paz, la Reforma Rural Integral. Esto incluye analizar la arquitectura institucional creada para la implementación del Acuerdo, las fuentes de financiación a través del Sistema General de Regalías (SGR), el funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), y los resultados de los índices e indicadores de capacidad institucional en los municipios seleccionados.

Además de la descripción, la investigación también es analítica, el componente analítico va más allá de la simple descripción; implica descomponer un fenómeno complejo en sus partes constituyentes para comprender sus relaciones, causas y efectos. En este sentido, se examinan las conexiones entre los diferentes elementos del fenómeno y se pueden realizar comparaciones, interpretaciones y explicaciones basadas en los datos recolectados; para la presente investigación se busca el análisis de cómo los diferentes componentes de la estructura institucional y el sistema de financiación (OCAD-Paz), afectan la capacidad institucional de los municipios para implementar el acuerdo de paz.

Se analizaron los resultados de los índices e indicadores que miden la capacidad institucional, con el fin de comprender las fortalezas y debilidades en los municipios seleccionados.

Este tipo de investigación proporcionará una visión integral de cómo la capacidad institucional de los municipios impacta la implementación de la Reforma

Rural Integral y, en última instancia, el éxito del Acuerdo de Paz en los territorios priorizados.

### **Enfoque y Método de Investigación**

El método de investigación seleccionado para el desarrollo de esta investigación es el inductivo con un enfoque netamente cualitativo y cuantitativo. Esta articulación entre el método y el enfoque permitirá realizar interpretaciones detalladas de las características de la problemática en cuestión y de los resultados obtenidos dentro del marco temporal establecido.

El método inductivo es un enfoque de investigación que parte de la observación de datos o hechos específicos para llegar a generalizaciones o teorías más amplias. En el contexto de la investigación que aborda la capacidad institucional en los municipios PDET de la subregión del Tolima entre 2018 y 2021, utilizando el método inductivo, se busca analizar y entender cómo las características y limitaciones de las instituciones locales afectan la implementación del Acuerdo de Paz en esa subregión específica.

A través de una revisión documental mixta, cuantitativa y cualitativa, la investigación busca entender cómo las entidades territoriales PDET, y sus capacidades institucionales impactan la implementación de políticas públicas, es decir, la implementación del Acuerdo de Paz. Este enfoque es útil para identificar no solo las fallas o limitaciones estructurales, sino también para explorar los posibles cambios que podrían mejorarse o reforzarse para optimizar el proceso de implementación del Acuerdo.

**Enfoque Cuantitativo:** Se analizaron los indicadores y cifras que reflejan la capacidad institucional de los municipios, el uso y distribución de los recursos del SGR y los resultados obtenidos a través de los proyectos financiados.

El enfoque cuantitativo se utilizó para medir y analizar los índices e indicadores de capacidad institucional. Estos pueden incluir datos estadísticos sobre la eficiencia administrativa, la asignación y ejecución de los recursos provenientes del SGR, entre otros.

También se analizaron los resultados financieros de los proyectos ejecutados a través del OCAD-Paz, lo cual implica el manejo de datos cuantitativos que permitan evaluar el impacto de la financiación en la implementación del acuerdo de paz.

Enfoque Cualitativo: Se realizaron entrevistas y análisis documentales para comprender la percepción de los actores clave sobre la implementación de la Reforma Rural Integral y la gestión institucional.

El enfoque cualitativo se empleó para analizar la estructura y procesos institucionales en los municipios, la percepción de los actores locales sobre la implementación de la reforma rural integral, y los factores cualitativos que influyen en la capacidad institucional. Esto puede incluir entrevistas con funcionarios, líderes locales, y representantes de los OCAD-Paz.

Además, se realiza un análisis de caso de estudio en la Subregión PDET Sur del Tolima para los municipios que hacen parte de la subregión, Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, seleccionados para entender en profundidad las dinámicas locales y los obstáculos a la implementación del Acuerdo de Paz, siendo también la muestra objeto de este análisis para evaluar la capacidad institucional local.

### **Fuentes de la Investigación**

Desde una concepción más generalista, el autor Sierra, (1991), como se cita en Barranco (2001) “expone que las fuentes documentales están constituidas por los documentos que nos informan sobre las fuentes de información que se pueden utilizar con relación a un tema” (p. 131).

La fuente documental utilizada en esta investigación de naturaleza primaria está directamente vinculada a la entrevista, la cual “es un instrumento técnico de gran utilidad en la investigación cualitativa, para recabar datos” (Díaz-Bravo, et al., 2013, p. 162). En este sentido, el instrumento seleccionado para la obtención de datos de la muestra focalizada es la entrevista semiestructurada ya que esta “presenta un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados” (Díaz-Bravo, et al., 2013, p. 163).

Durante la investigación se consideró relevante la inclusión de los resultados de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI), instrumento diseñado y consolidado por DANE, y la cual que fue dirigida a los servidores públicos de la capital del departamento del Tolima, Ibagué, sobre el ambiente y desempeño de las entidades a las que prestan sus servicios.

A su vez en la fuente documental de naturaleza secundaria, se incluyen documentos institucionales obtenidos de las entidades territoriales PDET, informes de implementación del Acuerdo de Paz del Instituto Kroc, informes de ejecución de proyectos del Sistema General de Regalías (SGR) y registros de los OCAD-Paz, cifras oficiales reportadas en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), estadísticas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre otros.

### **Técnicas de recolección de información.**

Para abordar esta etapa en la investigación, es fundamental definir cuales fueron las técnicas para recolectar la información de las cuales se obtendrán los datos necesarios para abordar el problema de investigación desde diferentes perspectivas. Las técnicas seleccionadas para este propósito son la revisión documental y la entrevista. “Las técnicas se vuelven respuestas al “cómo hacer” y permiten la aplicación del

método en el ámbito donde se aplica [...] y los instrumentos son los apoyos que se tienen para que las técnicas cumplan su propósito [...]” (Baena, 2017, p. 68).

### **Técnica de revisión documental**

Este enfoque implicó la recopilación y análisis de documentos oficiales que proporcionaron información sobre los aspectos clave del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, tales como:

- Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y documentos relacionados (planes, proyectos y presupuestos).
- Informes y evaluaciones sobre la ejecución del Acuerdo de Paz, particularmente la Reforma Rural Integral del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame.
- Registros financieros del Sistema General de Regalías (SGR) y los recursos asignados a través del OCAD-Paz.
- Análisis estadístico de los indicadores de capacidad institucional en los municipios seleccionados, y la eficiencia en el uso de los recursos del SGR.
- Informes de auditoría y evaluación sobre la gestión de los recursos del Departamento Nacional de Planeación.

### **Técnica Entrevista Semiestructurada**

Entrevista Semi - estructurada: Análisis de información a los resultados de la “Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional” aplicada a funcionarios públicos de carrera administrativa para medir el ambiente y desempeño institucional.

## Capítulo II

### Capacidad institucional en los municipios PDET: una limitante para la implementación del acuerdo de paz

#### Marco teórico

El presente marco teórico abordará, en primer lugar, la definición y el desarrollo del concepto más importante de esta investigación, la figura de la capacidad institucional. Para tal fin, se expondrán algunas de las corrientes teóricas más importantes del concepto y se presentarán los principales autores que han trabajado sobre el mismo.

Como menciona Huertas (2019), el concepto de capacidad institucional “ha evolucionado y se ha resignificado de acuerdo con el contexto histórico–temporal.” (p.84), sin embargo, es preciso mencionar la dificultad que se presenta en el campo académico para unificar el concepto como refiere Bacarat (2019), quien considera que desde el enfoque de capacidad en lo público se encuentran tres acepciones, la capacidad política (específicamente de naturaleza analítica), la capacidad institucional y la capacidad estatal. La primera acepción se asocia con la “policy analytical capacity”, es decir con la capacidad del Estado para formular políticas públicas que realmente faciliten la ejecución de las decisiones desarrolladas en los planes de acción que fijan los objetivos de las políticas públicas.

Las acepciones de capacidad institucional y capacidad estatal como señala Rosas (2019), desde la resignificación del concepto, se asocian con el neoinstitucionalismo donde se desarrollan los elementos que para la autora fortalecen la capacidad institucional en dos enfoques específicos, la gobernanza expresada en mayor

cooperación y participación de los actores de la sociedad civil que se materializa en los procesos de rendición de cuentas y transparencia que deben ser aplicados por las entidades territoriales. En el otro enfoque de la capacidad institucional, Rosas (2019) lo orienta hacia el funcionariado público el cual debe ser más especializado y debe ser mejor capacitado.

Estos enfoques coinciden en cierta manera con lo planteado por el Departamento Nacional de Planeación (2019), en la disyuntiva que planteaba acerca del empleo del concepto “fortalecimiento” o “capacidad” al referirse a lo institucional, dada la arbitrariedad y el uso indistinto que se hace del término en la administración pública. Para el DNP (2019), el fortalecimiento institucional es un medio, y la capacidad institucional es un fin, el primero es un medio para fortalecer la capacidad estatal en su fin esencial de resolver problemas públicos a través de la implementación de políticas públicas.

Morgan (2006), citado por el DNP (2019), establece ciertos rasgos asociados a la capacidad los cuales se asimilan con el enfoque dado en la presente investigación. Estos rasgos conforman un sistema que posee un fin definido, generar “valor público” es decir mejorar las condiciones de vida en la sociedad. Al interior de ese sistema las capacidades individuales se transforman en capacidades colectivas donde los actores deben establecer relaciones de cooperación, a lo anterior debe sumársele que la capacidad institucional no es estática, es dinámica y evoluciona a la par con los nuevos modelos de administración pública. De acuerdo con lo anterior es plausible inferir que en la implementación de los acuerdos de paz, para facilitar la ejecución de los proyectos que desarrollan los programas y planes es necesaria la colaboración o articulación interinstitucional que debe ser realizada por un funcionariado capacitado

individualmente pero con capacidad de trabajar de manera colectiva en los diferentes niveles.

Revisados los componentes de la capacidad institucional, para esta investigación el concepto empleado para definir la capacidad institucional, es el señalado en el CONPES 4023 de 2021, documento que adopta la definición presentada por el PNUD (2009) de la siguiente manera: “Se entiende por capacidades de las entidades territoriales el proceso mediante el cual se fortalecen las habilidades y posibilidades de individuos, instituciones y colectividades para fijarse y lograr objetivos, ejecutar funciones y resolver problemas en forma permanente” (p. 45), como se observa esta definición recoge factores propios del fortalecimiento de las instituciones y la capacidad de individual (funcionarios) y colectiva (entidades) para cumplir con un fin determinado, que en este caso es la implementación del Acuerdos de Paz, en el desarrollo de los planes, programas y proyectos que se incluyen el Plan Marco de Implementación (PMI).

Otro de los conceptos empleados de manera repetitiva en la investigación es el de entidad territorial, entendida esta como una institución pública, que North (1990), citado por DNP (2019), considera que son las “organizaciones o estructuras con las cuales el Estado asume de forma operativa el cumplimiento de sus fines esenciales” (p. 5), en este caso las alcaldías municipales son las estructuras con las cuales el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), formulará y ejecutará los planes, programas y proyectos.

Sin embargo, realizada la revisión documental, el concepto de capacidad institucional hace parte del desarrollo de la Nueva Gestión Pública definida por Guerrero (2001) como:

Un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción. (p. 4)

Estos procesos de reforma surgen a partir de las recomendaciones emitidas en el Consenso de Washington en 1989, donde se recomendó reformar el Estado desde lo estructural, como describe Avaro (2004) la reducción del Estado debe llegar a unos mínimos que lo alejen de ser considerado como el responsable de la inestabilidad económica generada por el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, dados los resultados de la gestión que lo hacían ver como un Estado ineficiente, ineficaz y sin capacidad de respuesta ante las demandas de una sociedad que reclamaba mayor calidad en la prestación de los servicios brindados por el Estado.

En este mismo sentido Guevara et al, (2009), citando a Linz (1991), entienden como eficacia a la capacidad de los regímenes para atender las necesidades de la sociedad, siendo esto parte de la acción estatal a la que se enfrenta todo sistema político democrático. Además, los autores en la citación que hacen de Linz (1991), entienden por efectividad la capacidad de los Estados de colocar en práctica las políticas públicas formuladas, generando en el Estado legitimidad ante la ciudadanía.

Desde la teoría de la Nueva Gestión Pública, ésta es la respuesta a la “mala administración burocrática”, que da paso a una “buena administración gerencial”, donde el ciudadano adquiere el rol de cliente de los servicios que brinda el Estado, estableciéndose en palabras de Guerrero (2001) un gobierno empresarial que presente resultados a la ciudadanía a través de procesos de rendición de cuentas, gobierno abierto y transparencia en la información y uso de recursos que emplea.

Sin embargo, de acuerdo con lo concluido por Talavera y Armijo (2007) quienes citan a Mueller (2002), cuando analizan los resultados que se han obtenido con las reformas estructurales de primera y segunda generación, concluyen que:

“Un importante costo de las reformas está constituido por el papel de las instituciones políticas y el ambiente complejo de debilidad institucional en que se mueven. La incapacidad institucional de hacer creíbles los compromisos entre el principal y el agente (votante y legislador, legislador y ejecutor de las políticas), el alto costo de la información y el pago de los electores individuales para adquirirla, conspira para que el mercado político sea muy imperfecto” (Mueller, 2002).

De acuerdo con estos teóricos y teorías es posible inferir que la debilidad institucional presente en la actualidad obedece entre otras cosas a la reducción de gastos de funcionamiento del Estado, expresados en rediseños institucionales, cuya principal intención es reducir el tamaño del Estado, a través de la reducción de las nóminas de personal, sin embargo, se presenta una incoherencia dada la intención de prestar servicios de calidad, con plantas de personal insuficiente y sin el conocimiento técnico burocrático requerido para ejecutar las políticas públicas estatales. Además, Talavera y Armijo (2007) citan a Edwards (1997), mencionando que estos recortes “en unos casos se cancelaban proyectos gubernamentales que eran grandes e ineficaces, mientras que en otros se recortaban las inversiones públicas en infraestructuras, lo que produjo graves deficiencias, sobre todo en los servicios de transporte y energía” (p. 94).

De la capacidad institucional depende en gran medida la efectividad de los acuerdos de paz, en este aspecto, Lederach et al, (2007), en su rol de investigadores de la Universidad de Notre Dame, realizaron un ejercicio cuanti-cualitativo de más de 300

procesos de paz y 34 acuerdos comprensivos, concluyendo entre otras que “El efecto verdadero de los acuerdos de paz que evitan la recurrencia del conflicto armado y que promueven la calidad de la paz ocurre desde la aplicación de un acuerdo.” (p. 74), citando como ejemplo el proceso de paz en Irlanda del Norte, donde a la fecha del documento la implementación superaba la década y no había llegado a su final.

### **Estado del arte**

Los resultados en los primeros cuatro años de implementación como menciona Grasa (2020), “ofrecen bastantes sombras y claroscuros” (p. 9), refiriéndose a los avances realizados en lo pactado en el corto, mediano y largo plazo, siendo las actividades en el corto plazo, la dejación de las armas por parte de las FARC y su constitución en partido político. En cuanto a las metas en el mediano y largo plazo Grasa (2020) considera que se presenta un “cumplimiento muy escaso o casi nulo en temas centrales del Acuerdo final, como el del desarrollo rural integral o la sustitución de cultivos ilícitos” (p. 10).

Es preciso resaltar que los análisis realizados por Grasa, están realizados sobre los datos consolidados por el Instituto Kroc, instituto de estudios internacionales de paz que hace parte de la Escuela de Asuntos Globales de la Universidad Estadounidense de Notre Dame, institución señalada en los acuerdos para realizar el monitoreo y verificación de la implementación del acuerdo de paz.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la implementación de un acuerdo de paz en un contexto de posconflicto implica enfrentarse a una multiplicidad de obstáculos políticos, económicos y sociales, como amenazas de seguridad, falta de apoyo y legitimidad, escasez de recursos, entre otros (Fisas, 2010). En muchos casos, la implementación requiere de décadas para completarse (Joshi & Quinn, 2017), en la cual se inicia una nueva fase donde se busca poner en marcha lo acordado entre los actores

que negociaron. Para el caso colombiano, es preciso tener en cuenta la fragilidad con la que el Acuerdo cuenta, ya que su no cumplimiento implicaría, por un lado, incentivos para la removilización de excombatientes y, por el otro, la generación de un nuevo ciclo de violencias resultado de la falta de soluciones a problemas previos en los territorios (Gutiérrez, 2020).

La discusión sobre el estado de su implementación es latente, según las cifras oficiales reportadas en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), se indica que el avance general de la implementación del punto uno del Acuerdo de Paz es de un 62,47%. Mientras tanto, el Instituto Kroc en su reporte con corte a octubre del 2021, reporta una implementación completa del 4%, intermedia del 13% y mínima y sin iniciar de un 83%. (Instituto Kroc, 2021).

De otro lado, Mendoza (2015) afirma que las diferencias en las capacidades de gestión de los territorios radican en la falta de cualificación de los mandatarios, la administración de recursos, la gestión en gastos de inversión, entre otros. Sin embargo, estas capacidades mutan al gestarse en una zona de conflicto, pues según Guerrero y Malagón (2019) son dos elementos primordiales los necesarios al analizar el desempeño institucional: las capacidades administrativas y las disparidades entre los niveles de capacidad de gestión.

Autores como Duque (2017) adicionan que parte del problema de la falta de capacidad de los municipios para llevar a cabo reformas es el propio diseño de la descentralización en Colombia. El autor argumenta que la misma clasificación de los municipios no reconoce las realidades de los territorios y que no hay una asignación de competencias claras y diferenciadas entre municipios que tienen mayor capacidad administrativa, técnica y financiera. De acuerdo con Gutiérrez (2017) este sistema evidencia la desigualdad creada en los territorios en cuanto a ingresos, pues esto ha

impedido que los territorios más ‘pequeños’ puedan aprovechar sus cualidades y recursos.

Ahora, hablando de la estrategia de implementación, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, son capaces de generar incidencia en la población, ya que incentivan la participación en esferas de decisión creadas por el Estado, además de generar un cambio en la cultura organizacional de los gobiernos territoriales (Lozano, 2018). Para la Fundación Ideas para la Paz (2018) la sostenibilidad de la construcción de paz requiere que, además de garantizar el cese de la confrontación armada, se realicen avances en la reducción de la brecha entre lo urbano y lo rural, a través de consejos regionales de consulta para el desarrollo de proyectos junto con la promoción de escenarios periódicos de “diálogo y deliberación pública del campesinado [...] que cuenten con respaldo y reconocimiento gubernamental” (PNUD citado en FIP, 2018, p.8); este es uno de los principales retos de los PDET.

Así mismo, sobre los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial; según Guerrero y Malagón (2019), la creación de los PDET obedece a tres lógicas: construcción de institucionalidad territorial en zonas de conflicto e ilegalidad, recuperación de confianza ante el abandono del Estado, y fundamenta el primer paso para cerrar las brechas mencionadas entre los municipios. Nótese que en particular los dos primeros objetivos tienen que ver directamente con la creación o con el fortalecimiento de capacidades ya existentes en los territorios. De acuerdo con los autores, los índices de gestión y desempeño institucional de los 170 municipios PDET requieren en principio el desarrollo de capacidades básicas de administración y supervisión, teniendo en cuenta que la presencia de las instituciones estatales ha sido limitada por el conflicto armado, existe un alto riesgo que los proyectos de la implementación del acuerdo se ejecuten mal, se pierdan en casos de corrupción o se

prolongue la desconfianza por parte de la comunidad ante la legalidad y las instituciones (Guerrero y Malagón, 2019).

En una publicación sobre el avance de la implementación de los indicadores relativos a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se concluye, entre otras cosas, que todavía no hay avances estructurales en cuanto a los fines últimos de la Reforma Rural Integral. (Marriner y Menjura, 2022).

De otro lado, respecto a los proyectos de inversión evaluados, priorizados y viabilizados por medio del Órgano Colegiado de Administración y Decisión para la Paz del SGR; las valoraciones existentes del desempeño del OCAD-Paz muestran que se ha apartado el reconocimiento y cumplimiento del enfoque territorial establecido en el Acuerdo Final de Paz, de manera que proyectos de inversión viabilizados por el OCAD-Paz pueden no corresponder a la identificación y diferenciación de las necesidades y particulares de los territorios que garantizan la participación de la ciudadanía. Además, replican las falencias estructurales históricas que ha tenido el SGR, especialmente fallos en la lenta e improvisada ejecución de recursos; acentuación de las tensiones en la centralización y dependencia hacia el gobierno central; problemas de atomización y desarticulación de los proyectos y, falta de impacto regional.

### **Capítulo III**

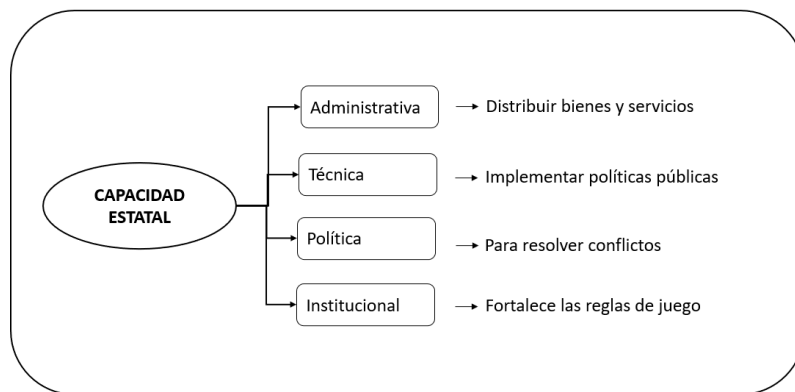
#### **Medición de la capacidad institucional en las entidades territoriales de Colombia**

En los capítulos anteriores se dio contexto al avance de la implementación del proceso de paz, estableciéndose que desde la firma del acuerdo a finales del año 2016 y hasta el año 2018, el Estado colombiano rediseñó la arquitectura institucional y la normatividad jurídica que facilitarían el marco de actuación para implementar el acuerdo de paz, estos componentes hacen parte de la implementación en el corto y mediano plazo. A partir del año 2019, se inician en propiedad los planes, programas y proyectos que beneficiarían a las comunidades más afectadas por el conflicto armado.

Las fases en el corto y mediano plazo conllevaban el esfuerzo principal del gobierno central, pero, las actividades en el largo plazo deben ser descentralizadas y desarrolladas por las entidades territoriales, en este caso los 170 municipios priorizados e incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, entidades territoriales que a partir de su capacidad institucional deben materializar los acuerdos de paz, siendo claro que su debilidad institucional es uno de los factores que ha generado la pérdida de confianza de la ciudadanía en el Estado.

Para iniciar es pertinente señalar que la capacidad institucional puede ser considerado como uno de los componentes de la capacidad estatal, como se observa en la gráfica No. 1

**Figura 1.** Enfoques de la capacidad estatal



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica No. 1 muestra de manera general el deber ser de un Estado, plasma los fines esenciales de este, dado que las acciones que adelante en lo administrativo, técnico, político e institucional, busca la permanencia y prosperidad del Estado velando de manera integral por la protección integral de los derechos de todos los ciudadanos. Esta capacidad se desarrolla a nivel macro, por lo tanto, aspectos como el político son fundamentales para medir la capacidad de negociación del Estado con las fuerzas políticas, para incluir en la agenda las políticas públicas, que administrativamente deben ser desplegadas a través del fortalecimiento institucional, entendido este como el establecimiento de las reglas de juego.

Si la capacidad estatal se considera del nivel macro, se puede inferir que la capacidad institucional se encuentra en el nivel micro, siendo las entidades territoriales las ejecutoras de las decisiones tomadas a nivel macro a través de una interrelación con las entidades del nivel superior, todo esto dentro de un contexto político, que si bien es cierto se traslapa u oculta tras lo técnico y administrativo, es permanente y relevante como se determinará más adelante en el funcionamiento de los OCAD PAZ.

Dada la ausencia de unicidad en la fundamentación teórica de la capacidad institucional y con el ánimo de acercar y determinar los indicadores de medición de la capacidad institucional, Rosas (2019), recoge conceptos de Sartori, Castro, Tilly, Grindle, Palermo, Evans, Alonso, Tobelem, Oszlak y Orellana y Repetto entre otros, que permiten a esta investigadora adaptar esos aportes en la construcción de varios gráficos que orientan desde lo técnico a determinar las dimensiones de la capacidad institucional, la forma de analizarla para determinar si la entidad territorial posee las habilidades y capacidades que le permitan tener eficiencia operacional en su gestión administrativa.

La figura No. 2 muestra las dimensiones que para Tombelen (1992) citado por Rosas (2019) debe poseer una entidad territorial para analizar su capacidad institucional,

**Figura 2.** *Dimensiones de la capacidad institucional*



Fuente: Elaboración propia a partir de conceptos de Tombelen (1992) citado por Rosas (2019).

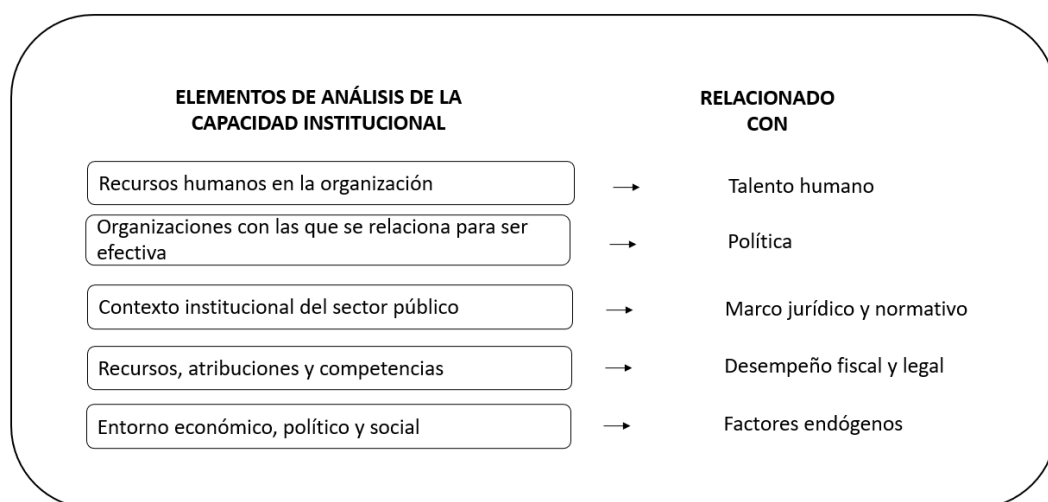
Las dimensiones con Tombelem pueden ser asociadas con las áreas que toda entidad territorial posee, observándose que la base de ella es el talento humano, componente del cual se debe garantizar su capacidad técnica (desarrollo de habilidades y competencias), su compromiso (a través de la permanencia en el servicio público y los incentivos que se les brinden), con funciones claras que les permitan ejecutar procesos y

procedimientos dentro de un marco legal que legitime las decisiones y las comunique de manera abierta y transparente a la ciudadanía (governabilidad y gobernanza).

En teoría estos elementos han sido diseñados por el Estado, sin embargo, en la práctica ¿Estos son funcionales? o en el mejor de los casos, ¿Han sido implementados en su totalidad y se aplican? o hacen parte de la ¿cultura del reporte? pero no son aplicados.

Con la intención de determinar esto, Hildebrand y Grindle (1997) citados por Rosas (2019) proponen los elementos que deben ser analizados para determinar la capacidad institucional de una entidad perteneciente al sector público, como se muestra en la figura No. 3

**Figura 3.** *Elementos de la capacidad institucional*



Fuente: Elaboración propia a partir de conceptos de Castro (2011) citado por Rosas (2019).

La gráfica presenta los elementos que deberían ser analizados para medir la capacidad institucional de las entidades territoriales; identificando el talento humano, el marco jurídico y normativo en el que se desenvuelve la administración pública, los recursos financieros y los factores endógenos como elementos claves para ser analizados, sin embargo, otro aspecto a medir es el contexto y la capacidad de relacionarse políticamente de quienes desarrollan la acción pública.

Con el propósito de determinar la capacidad institucional de las entidades territoriales, se consideraron las siguientes mediciones e indicadores: Medición de Desempeño Municipal (MDM), Índice de Desempeño Fiscal (IDF), la Medición de Desempeño Institucional (MDI), Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI), y el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR).

### **Medición de Desempeño Municipal (MDM)**

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), (2021) establece como objetivo de este indicador medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño integral entendido como capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus capacidades iniciales.” (p. 5), para facilitar la comprensión del indicador, la siguiente tabla presenta de manera general lo que se mide:

**Tabla 1.** Componentes del indicador de medición de desempeño institucional

Indicador	Componentes	Variables	Subvariable		
MDM	Gestión ajustada por resultados	Gestión	Establecimiento grupo de capacidades iniciales	Habitantes por Establecimiento	
				Comercial Activo	
				Valor Agregado per capita (Promedio 4 años)	
				Tamaño de la Población	
				Porcentaje de Población en Cabecera	
				Densidad Poblacional	
				Pertenencia al Sistema de Ciudades	
				Ingresos Tributarios Per - Cápita (promedio 4 años)	
				Moviliación de recursos propios	Ingreso tributario y no tributario sin recaudo OT per Ingreso tributario por instrumentos de OT per cápita % de inversión financiada con recursos propios
				Ejecución de recursos	% de ejecución sectores de desarrollo económico % de ejecución sectores de desarrollo social % de ejecución otros sectores Indicador de eficiencia del IGPR**
	Resultados			Gobierno abierto y transparencia	Organización de la información Rendición de cuentas Atención al ciudadano
				Ordenamiento territorial	Tasa efectiva de recaudo % Uso de instrumentos OT
				Educación	Cobertura neta en educación media Puntaje promedio prueba Saber 11 - Matemáticas Puntaje promedio prueba Saber 11 - Lenguaje Cobertura neta en educación transición
				Salud	Cobertura en salud Cobertura en vacunación pentavalente Tasa de mortalidad infantil
				Servicios	Cobertura en energía eléctrica rural Petración de la banda ancha Cobertura en acueducto Cobertura en alcantarillado
				Seguridad y convivencia	Tasa de hurtos por 10.000 habitantes Tasa de homicidios por 10.000 habitantes Tasa de casos de violencia intrafamiliar por 10.000 habitantes

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos DNP (2021)

Este índice fue reformulado a partir del año 2016, fijando como objetivos específicos la medición de la gestión de las administraciones locales, para con estos datos comparar a los municipios que de acuerdo a la categorización realizada por el Estado, estableciéndose unas capacidades iniciales. Desde esta lógica si el municipio A, tiene las mismas capacidades iniciales que el municipio B, su desarrollo económico y territorial debería ser similar, sin embargo, los resultados en el Índice de Desempeño Integral (IDI) con el que se medía de manera general a los municipios mostraba que esa premisa no era cierta. Por lo tanto, como señala el DNP (2019), para este índice los

municipios colombianos se categorizan en 6 grupos, segmentándose como grupo 1 o grupo ciudades al distrito capital y las 12 capitales de departamento que cuentan con mayor representatividad en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Los municipios restantes se dividen en 5 grupos donde se determinan niveles alto, medio alto, medio, medio bajo y nivel bajo, siendo el grupo 1 los que tienen mayores capacidades iniciales ubicándolos en el primer quintil y en nivel bajo los ubicados en el quinto quintil o nivel bajo.

Una vez definidas las capacidades iniciales se realiza la medición con los indicadores enunciados en la tabla No. 1, con los resultados obtenidos se realiza la ordenación y comparación de acuerdo con el grupo de capacidades iniciales, focalizándose de esta manera las entidades territoriales que requieren ser focalizadas y fortalecidas a través de políticas públicas diferenciadas. Es de anotar que esto busca a través de la medición de resultados estratégicos fomentar la descentralización administrativa en este caso y promover la autonomía fiscal de las entidades.

Es de anotar que esta medición se realiza de manera anual y permite, de acuerdo con los resultados, ascender dentro del ranking de capacidades iniciales, ascender o descender en el grupo de capacidades iniciales del año anterior.

### **Índice de Desempeño Fiscal (IDF)**

El Índice de Desempeño Fiscal busca medir la gestión fiscal de la entidad territorial a través de los resultados obtenidos en la planeación financiera y la ejecución presupuestal, incorporándose dos indicadores que incentivan la realización de acciones específicas en la entidad como se señala en la siguiente tabla.

**Tabla 2.** *Subindicadores del Índice de Desempeño Fiscal*

TIPO DE DIMENSIÓN DE RESULTADOS		PONDERADO		Objetivo
Indicador	Subindicador	80%		
Transferencias	Dependencia de las transferencias	20%		Identificar si el desarrollo territorial depende de las transferencias nacionales
Inversión	Relevancia en la formación bruta de capital	20%		Cuantifica la inversión que ejecuta la ET en relación con su gasto de inversión
Endeudamiento	Endeudamiento de largo plazo	20%		Proporción de los activos frente a los pasivos
Medidas de déficit o superavit	Ahorro corriente	10%		Determina la liberación de excedentes para financira en su orden, inversión, funcionamiento e intereses de la deuda
	Balance primario	10%		Mide el balance fiscal de la entidad territorial. Déficit señala situación fiscal insana. Superavit falta de ejecución.
DE GESTIÓN		Ponderado		Objetivo
Indicador	Subindicador	20%		
Planeación financiera	Capacidad de programación y ejecución de ingresos	2,5%		Mide la capacidad para planear de la entidad territorial
	Capacidad de ejecución del gasto de inversión	2,5%		Mide la capacidad de la entidad para ejecutar los recursos comprometidos en inversión
Cumplimiento Ley 617 de 2000	Nivel de holgura	2,5%		Mide la eficiencia en el gasto de funcionamiento. Se incluyen personerías municipales, concejos y contralorías, si aplican.
Bono de calificación (*)	Crecimiento recursos esfuerzo propio	2,5%		Mide la capacidad de la entidad para generar recursos propios.
	Catastro	10%		Mide la gestión de la entidad en el desarrollo de procesos de actualización catastral.

Fuente: Elaboración propia con datos DNP (2019). (\*) Estos bonos de calificación son temporales.

La tabla muestra la diferencia en el peso de la ponderación de los resultados obtenidos, justificada en la transitoriedad del indicador de bonos de calificación, no siendo objetivos para medir la gestión fiscal. Otro de los aspectos a tener en cuenta y que dificulta conocer la capacidad institucional en lo financiero de una entidad

territorial, es la exclusión del ranking si una de las variables no es medida, esto también aplica si se observan problemas en más del 50% de las operaciones efectivas de caja como lo establece guía orientadora del DNP (2021). De presentarse de esta manera, la entidad territorial debe medirse con el indicador de Medición de Desempeño Municipal.

Con los resultados obtenidos los municipios son clasificados en 5 rangos, sostenibles con un puntaje mayor al 80%, solvente entre 70 y 80 puntos, vulnerable entre 60 y 70 puntos, en riesgo entre 40 y 60 puntos y en deterioro con valores inferiores a 40%.

### **Medición de Desempeño Institucional (MDI)**

Este índice busca medir el desempeño de las entidades de la rama ejecutiva tanto a nivel nacional como territorial, cuenta con dos instrumentos uno de diligenciamiento voluntario, el autodiagnóstico y un reporte anual al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de frecuencia anual. A través de un proceso estadístico como lo enuncia el DAFP (2021) se busca consolidar la información para fortalecer la toma de decisiones que permitan formular ajustes a las políticas públicas de gestión en las entidades territoriales. Está compuesto por siete dimensiones y 19 políticas públicas sectoriales como se describen en la tabla No. 3.

**Tabla 3.** Dimensiones y políticas públicas del FURAG II

DIMENSIÓN	ENTIDAD RECTORA	POLITICAS
	Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente	Compras y contratación pública
	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	Defensa jurídica
	Archivo General de la Nación	Gestión documental
1. Talento humano	Departamento Administrativo de la Función Pública	Racionalización de trámites
2. Direccionamiento estratégico		Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
3. Gestión con valores para resultados		Gestión del conocimiento y la innovación
4. Evaluación de resultados		Talento humano
5. Información y comunicación		Servicio al ciudadano
6. Gestión del conocimiento		Control Interno
7. Control Interno		Integridad
	Departamento Administrativo de la Presidencia	Transparencia acceso a la información pública
	Departamento Nacional de Estadísticas	Gestión de la información estadística
		Seguimiento y evaluación del desempeño institucional
		Planeación institucional
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
	Ministerio de Justicia y del Derecho	Mejora normativa
	Ministerio de las Tecnologías de la Información	Gobierno digital
		Seguridad digital

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DAFP (2021)

Este índice es una auto medición que realiza la entidad nacional o territorial dado que son los funcionarios de la entidad quienes diligencian el formulario dispuesto en la plataforma del DAFP, sin embargo, y pese al requerimiento de evidenciar el nivel de avance presentado, se considera la presencia de un sesgo subjetivo y el establecimiento de una “cultura de reporte” dada la familiaridad que algunos funcionarios poseen con el formulario de reporte.

Otro aspecto a tener en cuenta es la inter institucionalidad presente y pendiente en la consolidación de la información, siendo parte ministerios, departamentos administrativos, agencias del estado e incluso establecimientos públicos adscritos a uno de los ministerios, esto en el caso del Archivo General de la Nación adscrito al

Ministerio de Cultura. Esta articulación, cuyo fin es categorizar a los municipios en 5 grupos cada uno compuesto por el mismo número de municipios, rankeándolos en 5 quintiles, donde el grupo que hace parte del quinto quintil agrupa a las entidades que cuentan con el mejor desempeño y las que se encuentran en el quintil 1 agrupan a las que presentan el más bajo desempeño.

La metodología empleada señala retos como son: variabilidad en los criterios para medir a las diferentes entidades públicas de la rama ejecutiva, tener en cuenta las particularidades de cada entidad, garantía de confiabilidad en la información recibida, complejidad para discernir acerca de las necesidades más relevantes de la entidad para focalizar la asistencia técnica territorial y desarrollar una cultura de la autoevaluación donde la evidencia respalde lo informado.

### **Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI)**

La administración pública colombiana ha diseñado y/o rediseñado su arquitectura institucional tomando el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como política para la gestión y planeación en las entidades de la rama ejecutiva. Este modelo considera al “talento humano como el activo más importante con el que cuentan las entidades y por lo tanto, como el gran factor crítico de éxito que les facilita la gestión y el logro de sus objetivos y resultados” (DAFP, 2023), por esta razón la investigación considera relevante la inclusión de los resultados de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI), encuesta que es dirigida a los servidores públicos sobre el ambiente y desempeño de las entidades a las que prestan sus servicios, a partir de su experiencia laboral y personal durante los últimos doce meses; instrumento diseñado y consolidado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), donde para el 2021 recogió la percepción de 65.892 servidores en

entidades del orden nacional, 10.292 de las gobernaciones y 16.871 de las alcaldías capital de departamento.

**Tabla 4.** Dimensiones e indicadores de ambiente y desempeño institucional

DIMENSIONES	INDICADORES	VARIBALES
<b>AMBIENTE INSTITUCIONAL</b>	Experiencia personal de trabajo.	Competencias para cumplir con su trabajo
		Correspondencia funciones/cargo
		Contribución al crecimiento profesional
	Experiencia de trabajo remoto.	Estimulación de la capacidad de innovación
		Capacitación para hacer el trabajo de manera efectiva
		Conformidad con la carga laboral asignada
	Gestión del talento humano	Porcentaje de servidores con modalidad de trabajo remoto
		Porcentaje de servidores que van presencialmente
		Oportunidades para desarrollar la carrera profesional
	Uso de tecnología e información.	Expectativas de ascenso en el siguiente año
Expectativas de permanencia en la entidad		
Porcentaje de servidores que no quieren permanecer en la entidad		
Uso de implementos tecnológicos para desempeño de funciones		
<b>DESEMPEÑO INSTITUCIONAL</b>	Gestión de la entidad.	Capacitados en competencias de tecnologías de la información
	Rendición de cuentas.	Capacidad, calidad y cumplimiento de la entidad
	Prevención de prácticas irregulares.	Participación de los funcionarios en la
		Factores que influyen en malas prácticas en la administración
		Entidad ante quién denunciaría la corrupción
	Causales para no denunciar la corrupción	

Fuente: Elaboración propia con información del DANE (2022)

La encuesta pretende conocer la percepción del funcionario público en dimensiones relacionadas con el ambiente y desempeño institucional, tomando como modelo internacional a la encuesta global de funcionarios públicos que realiza el Banco Mundial, como lo señala el DANE (2022).

Una de las debilidades que presenta la encuesta es la población objetivo a quien está destinada, al ser solamente los funcionarios públicos incluidos en la nómina oficial, es decir, los servidores de carrera, provisionalidad y libre nombramiento y remoción que

hacen parte de la administración como mínimo 6 meses antes de responder la encuesta. Se considera una debilidad, al no tener en cuenta a los profesionales y técnicos empleados a través de la modalidad de prestación de servicios, modalidad que en gran parte de las entidades superan a los servidores de planta.

### Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR)

Esta es una herramienta diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con la finalidad específica de impulsar el autocontrol y el fortalecimiento institucional, incentivar a las mejores entidades promoviendo las buenas prácticas. Además focaliza las labores del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de la entidad. En cuanto a lo que mide, básicamente se centra en el desempeño de las entidades ejecutoras del Sistema General de Regalías (SGR).

**Tabla 5.** Dimensiones y variables del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías

DIMENSIONES	INDICADORES	PONDERADO INDICADOR	VARIBALES	PONDERADO VARIABLE
<b>Gestión Administrativa</b>	Transparencia	20%	Reporte Gesproy	3%
			Oportunidad Gesproy	1%
			reporte de cuentas	3%
			Oportunidad de cuentas	1%
			Consistencia información	6%
			Consistencia programación	6%
<b>Gestión del desempeño</b>	Intervenciones del SMSCE	20%	Sin medidas de control, proyectos críticos, procedimientos administrativos o planes de mejora	20%
			Eficiencia	40%
Relación avance financiero Vs Avance Físico	8%			
Cumplimiento del plazo inicial	9%			
Cumplimiento en la programación	9%			
Cumplimiento del presupuesto inicial	8%			
Eficacia	20%	Cumplimiento de la terminación de proyectos		
		Cumplimiento de las metas del producto	10%	
		Proyectos terminados y cerrados	5%	

Fuente: Elaboración propia con información del DNP (2022)

El índice se centra en dos dimensiones, por una parte, la gestión administrativa que mide el cumplimiento de la entidad frente a las obligaciones legales y acciones de apoyo a los proyectos. La otra dimensión, de gestión del desempeño, mide el rendimiento en la ejecución de los proyectos. Una de las particularidades de este índice es su empleo sancionatorio cuando al determinarse que en dos periodos consecutivos el resultado no es adecuado con lo esperado, se suspende la asignación de recursos del sistema de regalías para las entidades.

Se han referenciado las principales características de los índices de medición de la capacidad institucional con los cuales se tratará de determinar el nivel de capacidad institucional presentado por la Subregión PDET Sur del Tolima, a nivel general y como unidades ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías.

**Tabla 6.** *Comparativo indicadores de medición de capacidad institucional*

ÍNDICE	MDM	IDF	MDI	EID	IGPR
Mide	Gestión Resultados	Gestión Resultados Planeación	Gestión Planeación	Gestión	Gestión Resultados
Enfoque	Recursos financieros	Recursos financieros	Integral	Recurso humanos	Recursos financieros regalías Desempeño Adtvo y Finan. Cumplimiento normativo
Fuente	Reporte de datos a entidades	Reporte de datos a entidades	Reporte directo de la entidad	Encuesta	Reporte de datos a entidades

Fuente: Elaboración propia.

La tabla muestra la homogeneidad de los índices tomados, observándose que la totalidad mide la gestión de las entidades territoriales bien sea a través del reporte de entidades del sector, el auto reporte y una encuesta dirigida a los servidores públicos.

## **Capítulo IV**

### **Modelo de operación del OCAD Paz como órgano del Sistema General de Regalías, en su contribución para la implementación del Acuerdo de Paz.**

#### **Asignación de recursos para la Paz del Sistema General de Regalías**

Como se ha enunciado la implementación del Acuerdo de Paz desarrolla sus acciones en tres fases, en el corto, mediano y largo plazo, siendo este último el que tiene una mayor visibilidad en el territorio dado que es allí donde se ejecutan los proyectos de inversión acordados en la Planes de Acción para la Transformación, bien sea en el orden regional o municipal. Estos proyectos de inversión son financiados a través de diferentes fuentes, siendo una de las más representativas el Sistema General de Regalías (SGR).

Es necesario aclarar que este sistema no se estableció únicamente para financiar el Acuerdo de Paz, su cobertura es a nivel nacional y tanto su estructura, como la asignación de recursos han evolucionado desde la creación del Sistema en el año 2011. Sin embargo, tras la aprobación del Acuerdo en 2016, mediante el Acto Legislativo 04 de 2017 se definió que el 7% del total de los ingresos del SGR se destinarían a la “Asignación Paz”; asimismo, se determinó que parte de los rendimientos financieros del SGR y del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) se destinarían a proyectos para fortalecer la implementación del Acuerdo de Paz; y se creó la instancia OCAD Paz como se mencionó anteriormente. Una primera reglamentación del OCAD Paz estableció criterios de priorización para los proyectos, lineamientos para la presentación

de los proyectos de inversión en la instancia, verificación de requisitos, votaciones para la adopción de decisiones, entre otros.

Con el Decreto 413 de 2018 se definieron las reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación Paz. Igualmente, con la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) se estableció que el OCAD Paz debería priorizar proyectos de inversión destinados a mejorar índices de cobertura de agua potable y energía eléctrica, saneamiento básico y desarrollo de vías terciarias.

Sin embargo, los problemas a los que pretendía responder el Sistema General de Regalías - SGR no fueron resueltos completamente, pues bajo este esquema las regalías continuaron siendo invertidas en proyectos cuya pertinencia e impacto no era claro y, además, la sostenibilidad de los mismos no estaba asegurada (Bonet y Urrego, 2014). Así mismo, la implementación de los OCAD suscitó múltiples cuestionamientos en tanto se identificaron cuellos de botella en el proceso de evaluación, viabilización y aprobación asociados a “devoluciones [...] injustificadas en muchos casos; rotación de personal en particular del DNP, que trae consigo el cambio de criterios; y [...] alto nivel de subjetividad en la aplicación de los mismos, a pesar de la detallada normatividad” (Contraloría General de la República, 2017, p.129).

En este contexto, a partir del Acto Legislativo 05 de 2019 se reformó el SGR de tal manera que se eliminaron la mayoría de los OCAD, quedando vigentes el OCAD Paz, el de Ciencia, Tecnología e Innovación y los regionales. Asimismo, con este Acto Legislativo se habilitó el adelanto de los recursos de la Asignación para la Paz del SGR y su inversión exclusiva en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

El proceso de reforma del SGR se materializó a través de la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020 los cuales definieron algunos lineamientos para el

funcionamiento del OCAD Paz y el uso anticipado de los recursos (70%) de la Asignación Paz, entre ellos destacan: 1) la verificación de requisitos mínimos que deben cumplir los proyectos, la cual está a cargo del DNP, 2) la emisión de un Concepto Técnico Único Sectorial – CTUS por parte del ministerio o departamento administrativo cabeza del sector al que pertenezca el proyecto (el DNP emite este concepto para los proyectos tipo) de tal manera que estos proyectos puedan ser sometidos a consideración del OCAD Paz; 3) se establece que la secretaría técnica del OCAD Paz será ejercida por el DNP, y la presidencia por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación o quien hiciera sus veces (actualmente la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz).

La tabla 7 presenta la variación que ha tenido la asignación de recursos desde el año 2011 en adelante

Concepto	Asignación 2012-2018	Asignación 2019-2020	Asignación 2021-2022	Desagregado	Distribución	Tendencia
<b>Inversión</b>	<b>69,20%</b>	<b>72,50%</b>	<b>92,50%</b>			<b>Incrementó</b>
Asignaciones Directas	19,60%	11,20%	25%			Incrementó
Fondo de Desarrollo regional (FDR)/Asignación para Inversión Regional	15,30%	17,90%	34%	Departamentos	20,40%	
				Regiones	13,60%	
Fondo de Compensación Regional (FCR)/Asignación para la Inversión Local (AIL)-Grupos étnicos	23,60%	26,90%	15%	Municipios NBI> 4,5 Y Cat. Indígenas	12,68% 1%	
				NARP	1,10%	
				Rom	0,22%	
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	9,50%	9,40%	10%			Incrementó
Municipios Río Magdalena y CarDique	0,50%	0,50%	0,50%			Estable
Asignación Ambiental			1%			Incrementó
Asignación para la paz	0,70%	6,60%	7%			Incrementó
<b>Ahorro</b>	<b>26,00%</b>	<b>22,50%</b>	<b>4,50%</b>			<b>Decreció</b>
Fondo de Ahorro de Estabilización	16,80%	15,90%	2,25%			Decreció
Fondo de Ahorro pensional Territorial (FONPET)	9,20%	6,60%	2,25%			Decreció
<b>Administración SGR</b>	<b>4,80%</b>	<b>5,00%</b>	<b>3,00%</b>			
Funcionamiento del SGR	1,90%	2%				Se eliminó
Fiscalización de la exploración y explotación	2%	2%	2%			Estable
Funcionamiento del Sistema de Evaluación Seguimiento y Control	0,90%	1%	1%			Estable
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>			

La distribución de los recursos de regalías tiene componentes fundamentales, inversión, ahorro y administración. A través de las reformas se evidencia un incremento del 23,3% al pasar del 69,2% en el año 2012 al 92,5 en el año 2020. La asignación directa en la actualidad es del 25%, incluyéndose un 5% que puede ser girado a las entidades de manera anticipada previos algunos requisitos fijados. La asignación para la inversión regional conocida anteriormente como Fondo de Desarrollo Regional presenta un incremento del 18,7% frente al año 2012, este incremento se debe a la disminución de la Asignación local para la inversión que paso del 23,60% en 2012 al 15% en 2020, es decir presenta una disminución en la asignación del 8,60%. Los demás rubros que hacen parte de la inversión permanecen relativamente estables, sin embargo, se observa la asignación específica para el ambiente siendo consecuente con la estructura de la Comisión Rectora del SGR, donde participa de manera directa el ministerio cabeza del sector.

En el componente de ahorro se evidencia un significativo decrecimiento del 21,5% al pasar en el año 2012 del 26% al 4,5%. En cuanto al componente de administración del SGR para el año 2020 se eliminó el rubro administración del SGR que recibía un 2% de los recursos, manteniéndose el 2% para la fiscalización de la exploración y explotación girado al Ministerio de Minas y Ambiente y el 1% por concepto de evaluación, seguimiento y control destinado al Departamento Nacional de Planeación.

En líneas generales la asignación de los recursos del SGR han evolucionado en el fomento del desarrollo regional, disminuyéndose el fomento del desarrollo local, esto tiene sentido dada la apuesta por fortalecer las regiones en desarrollo del artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, que permite al creación de esquemas asociativos departamentales y municipales, entendiéndose que el desarrollo económico, social,

ambiental y cultural es mucho más potente si se desarrolla desde lo suprarregional, que desde lo local.

Los resultados observados en el componente de ahorro permiten evidenciar el parcial cubrimiento del pasivo pensional que presentaban las entidades territoriales para finales del Siglo XX, en la actualidad esta provisión busca garantizar las pensiones de los servidores públicos que desarrollan actividades las áreas de salud y educación.

Para efectos de la investigación es pertinente considerar que el rubro Asignación para la Paz tiene garantizados los recursos desde esta fuente de financiamiento para el desarrollo de planes, programas y proyectos incluidos en el PMI. Es de anotar que los ingresos del Sistema General de Regalías se realizan sobre proyecciones, por lo tanto, al realizarse la apropiación estos valores pueden variar, sin embargo, en la asignación para la paz, adicional al porcentaje mencionado se destinarán por los siguientes 20 años el 70% de los rendimientos financieros que generen los recursos de regalías asignados no ejecutados. Esta decisión puede ser interpretada en clave positiva de una mayor asignación de recursos, sin embargo, en clave negativa, indica que la ejecución de los recursos de regalías no se está realizando de manera oportuna, encontrándose recursos en caja del Ministerio de Hacienda y Crédito Público producto de la falta de ejecución de los proyectos de inversión esperados por las regiones.

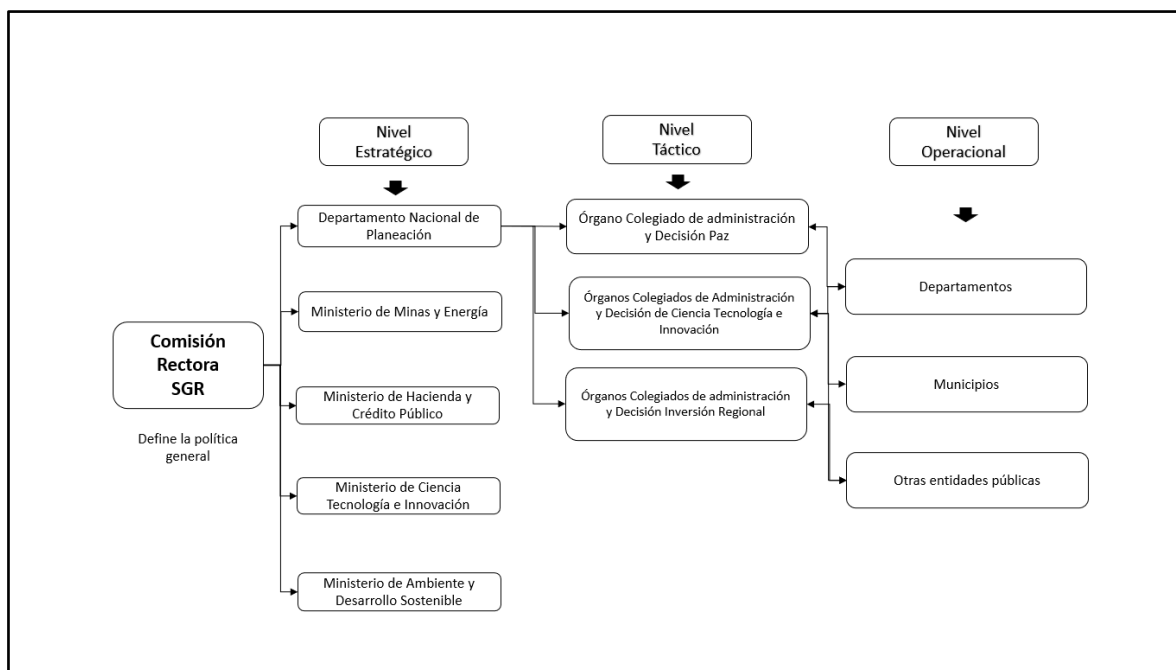
### **Modelo de Asignación de Recursos en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión**

Para facilitar la comprensión del funcionamiento del OCAD Paz dentro del Sistema General de Regalías - SGR, se describirá de manera sintética la estructura del sistema, el modelo de asignación de recursos, el ciclo de los proyectos y el funcionamiento de los

OCAD, es de anotar que se describirá el modelo vigente, dado que es dentro de este modelo que se ejecutan los recursos de regalías asignados para la paz.

La gráfica No. 4 muestra de manera sencilla la estructura del SGR aplicando los cambios realizados una vez expedido del Decreto 2056 de 2020.

**Figura 4.** Estructura del Sistema General de Regalías ajustada al Decreto 2056 de 2020



Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Nacional de Planeación DNP (2023).

Como indica la gráfica la Comisión Rectora del SGR está conformada por entidades del orden nacional a las cuales se les define de manera clara las funciones con el objetivo de buscar una gestión transparente, eficiente y equitativa, a través de la simplificación de algunos de los procesos para facilitar y hacer más expedito el acceso a los recursos de regalías. Para el efecto en el nivel estratégico el DNP tiene tres funciones específicas, ejercer la secretaria técnica de la comisión rectora y brindar asistencia técnica y administrar el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC). Por su parte el Ministerio de Minas formula la política pública sectorial que define los lineamientos para la ejecución de

proyectos donde se deriven regalías, es decir, hace parte del ciclo del ingreso de los recursos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público consolida los recursos, los asigna, administra y gira, haciendo parte de los egresos de los recursos, otra de las funciones específicas de este ministerio es realizar la secretaria técnica del OCAD Paz.

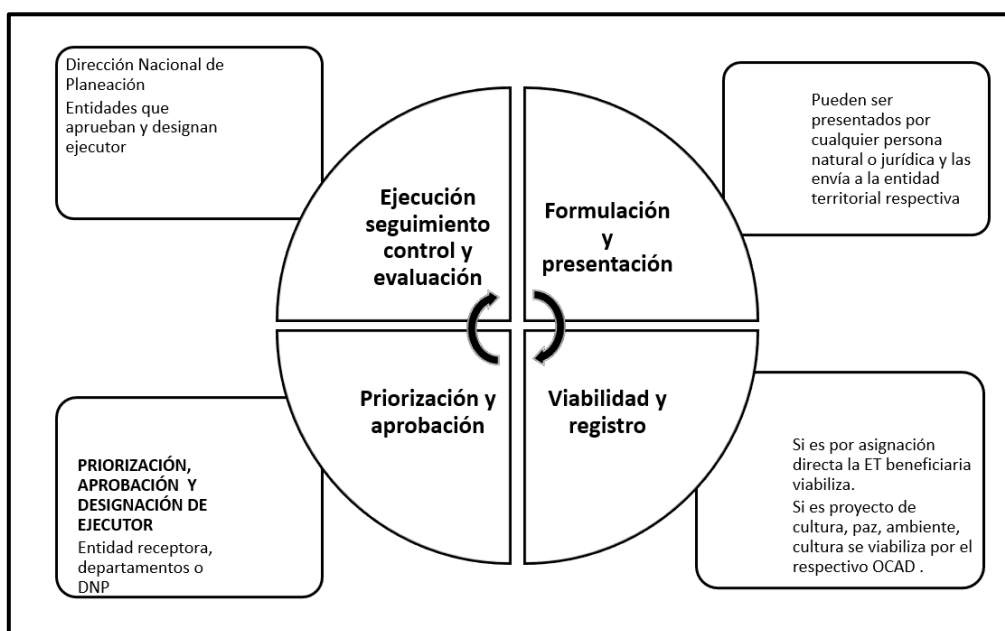
Teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 361 de la Constitución Política de Colombia, en cuanto al destino de los recursos de las regalías, los cuales deben ser destinados para el desarrollo social, ambiental, económico y para la implementación del Acuerdo de Paz, el Ministerio de Ciencia, tecnología e Innovación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definen los lineamientos para la formulación de los proyectos de inversión en estos sectores.

En el nivel táctico se encuentran los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales son 10 en total, 8 de naturaleza regional, el OCAD Paz y el OCAD de Ciencia Tecnología e Innovación. Las funciones de estos órganos se sintetizan en el siguiente ciclo, evaluación, viabilización, aprobación y priorización de los proyectos de inversión sometidos a su consideración, un aspecto para tener en cuenta en los OCAD es la participación de tres actores, dos de los cuales están presentes en los tres tipos de OCAD (gobiernos nacional y departamental) estando el gobierno municipal presente en los OCAD paz y Regionales y un representante de las universidades en el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación.

## El ciclo de los proyectos de inversión en el Sistema General de Regalías

Con el fin de hacer más expedita la aprobación de los proyectos de inversión con cargo al SGR, el Departamento Nacional de Planeación ha simplificado el proceso, basados entre otros aspectos por el elevado incumplimiento de los requisitos en la presentación de los proyectos, definiéndose el siguiente ciclo:

**Figura 5.** *Ciclo de los proyectos de inversión con cargo al SGR según Decreto 2056 de 2020*



Fuente: Elaboración propia con información del Departamento Nacional de Planeación DNP (2023).

El ciclo para la presentación de proyectos propuesto por el DNP, es realizado bajo el marco de la metodología general Ajustada (MGA). El ciclo parte de las iniciativas de inversión establecidas en los pactos de transformación o desde otros generadores, incluso de entidades de entidades de derecho privado. Las iniciativas se presentan a la dependencia de la entidad donde se realizará el proyecto de inversión, en esta etapa se realiza la formulación, estructuración, etapa de preinversión e inversión. Es de anotar que la responsabilidad es del representante de la entidad territorial.

La etapa de viabilidad es realizada por la entidad beneficiaria del proyecto, sin embargo, para proyectos con cargo a la asignación ambiental, ciencia, tecnología e innovación y paz, esta deberá ser certificada por el respectivo OCAD. El registro debe realizarse por la entidad beneficiaria ante la ventanilla única establecida para este fin por el DNP.

La priorización, aprobación y designación del ejecutor son realizadas por las entidades beneficiarias del proyecto bien sea por asignación local (municipios y departamentos), para la asignación por inversión regional esta debe ser realizada por el DNP y un miembro de la entidad territorial que debe ser designado por el respectivo OCAD regional.

La fase final o de seguimiento, control y evaluación es realizada a través de la Dirección Nacional de Planeación, cuya información es registrada en el Índice de Gestión para las Regalías.

Es evidente la intención del gobierno nacional por simplificar el ciclo de los proyectos de inversión pública, sin embargo, resultados como los presentados en la verificación de requisitos de los proyectos registrados se refleja la existencia de dificultades para su formulación por parte de las entidades territoriales como se demuestra en la tabla 8. La información es tomada durante el bienio 2019-2020 a nivel OCAD regional, allí se han desagregado dos partes del proyecto, la primera es aquella que refiere a las observaciones del análisis técnico del proyecto y la segunda parte al documento técnico.

Las estadísticas presentadas muestran para la primera parte la mayor cantidad de observaciones en la realización del análisis técnico de la alternativa en un 88% de los proyectos verificados, igualmente con más del 50% no son claros al formular los proyectos la cadena de valor 80%, la identificación del problema 68%, el estudio de necesidades 67%,

el identificador del producto 64%, la población afectada 63%, identificación de los participantes 59%, localización 58% e ingresos y beneficios con un 52% de los 1.106 proyectos presentados para el bienio.

**Tabla 7. Resultados verificación de requisitos bienio 2019 - 2020**

Parte del Proyecto	Requisito del proyecto	Caribe	Centro Oriente	Centro Sur	Eje Cafetero	Llano	Pacífico	Promedio general
<b>Observaciones análisis técnico de la alternativa</b>	Esquema financiero	8%	16%	16%	8%	9%	12%	11%
	Indicador de gestión	40%	21%	35%	46%	30%	35%	34%
	Indicador de producto	59%	66%	60%	67%	67%	62%	64%
	Indicador de evaluación	27%	21%	20%	23%	16%	12%	21%
	Ingresos y beneficios	50%	39%	55%	54%	63%	44%	52%
	Cadena de valor	81%	74%	79%	79%	86%	74%	80%
	Localización	50%	50%	54%	71%	65%	55%	58%
	Análisis técnico de la alternativa	82%	84%	81%	100%	91%	78%	88%
	Estudio de necesidades	65%	55%	71%	63%	81%	79%	67%
	Objetivo General e indicador	36%	8%	32%	27%	35%	34%	28%
	Objetivos específicos	41%	37%	27%	15%	26%	26%	29%
	Población afectada	63%	53%	75%	56%	67%	69%	63%
	Identificación participantes	55%	53%	64%	50%	72%	60%	59%
	Identificación del problema	71%	71%	68%	58%	70%	55%	68%
Datos básicos	33%	50%	51%	31%	44%	44%	42%	
<b>Observaciones al documento técnico</b>	Requisitos sectoriales	82%	84%	78%	96%	88%	83%	86%
	Análisis de riesgos	44%	34%	55%	42%	44%	45%	44%
	Certificado de sostenibilidad	64%	68%	72%	63%	81%	58%	70%
	Certificado de servicios públicos	29%	29%	28%	50%	26%	25%	32%
	Titularidad	36%	26%	42%	38%	40%	37%	36%
	Doc. Técnico MGA	87%	95%	87%	96%	95%	97%	92%
	Estudios y especificaciones técnicas	83%	92%	79%	98%	91%	90%	89%
	Certificado POT - Zona de Riesgo	41%	53%	55%	44%	47%	45%	48%
	Certificado de no financiación	54%	45%	58%	42%	65%	64%	53%
	Presupuesto	78%	84%	84%	75%	88%	90%	82%
Carta de presentación	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación DNP (2021).

Con respecto a las observaciones al documento técnico, la aplicación de la Metodología General Ajustada (MGA) presentó dificultades en un 92% de los 2212 proyectos presentados por los OCAD regionales es decir 2035 proyectos fueron regresados para realizar correcciones y ajustes por parte de las entidades territoriales que los presentaron para su aprobación. Otros datos relevantes cuyas observaciones superan el 70% son: estudios y especificaciones técnicas 89%, requisitos sectoriales 86%, presupuesto 82% y certificado de sostenibilidad 70%.

Los resultados presentados permiten inferir que a nivel nacional se presentan dificultades para la adecuada presentación y aprobación de proyectos, llevando a la siguiente pregunta ¿la simplificación en el ciclo de los proyectos facilita el acceso a los recursos del SGR o por el contrario incrementará el número de observaciones y devoluciones de los proyectos?

Los anteriores resultados se complementan con la información presentada en la tabla 9, donde se enuncia la cantidad de proyectos presentados por cada uno de los OCAD establecidos:

**Tabla 8.** *Porcentaje de observaciones en verificación de proyectos por OCAD bienio*

OCAD	Proyectos presentados	Cumplen requisitos	No cumplen	% verificación análisis técnico	% verificación requisitos sectoriales
Región Caribe	194	98	96	82%	87%
Región Centro Oriente	165	102	63	84%	95%
Región Centro Sur	125	62	63	81%	87%
Región Eje Cafetero	133	72	61	100%	96%
Región Llano	110	61	49	91%	88%
Región Pacífico	379	205	174	78%	97%
Ocad paz	2109	674	1435	Sin info	Sin info

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación DNP (2020).

La tabla muestra de manera desagregada dos escenarios, por una parte los OCAD región donde se enuncia de manera relativa en que parte del proyecto de inversión se presentan mayores observaciones, siendo evidente que las dificultades son generales tanto a nivel de los formuladores, como en la presentación del proyecto propiamente dicha. Otro aspecto a tener en cuenta y basado en la misma tabla es el valor porcentual de los proyectos que no cumplen los requisitos. En los OCAD regionales el 54,2% de los proyectos cumplen con los requisitos, claro está que después de haberse verificado en promedio 5 veces por proyecto. Uno de los resultados más preocupantes es el porcentaje de devolución de los proyectos de inversión en El OCAD Paz, donde solamente el 31,9% de los proyectos cumplió con los requisitos y el 68,1% no cumplió con los requisitos establecidos.

## **Capítulo V**

### **Resultados de la aplicación de los indicadores de medición y presentación de proyectos en la Subregión PDET Sur del Tolima**

Una vez conocidos los componentes, indicadores e instrumentos de medición de la capacidad institucional, se realizará la verificación de los resultados obtenidos en los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco que conforman la Subregión PDET Sur del Tolima para el periodo 2018 -2021.

#### **Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión sur del Tolima**

La Subregión Sur del Tolima es importante porque en ella se han dado diferentes procesos históricos ligados al conflicto armado colombiano. Es precisamente en Tolima donde tuvo su surgimiento la ya desmovilizada guerrilla de las Farc en el territorio de Marquetalia, corregimiento de Gaitania, municipio de Planadas; así mismo; el departamento goza de una serie de características geográficas que resultaban atractivas para los grupos armados al margen de la ley. Por un lado, estaba su condición de corredor estratégico para la movilización entre el Pacífico, los departamentos de Cauca y Nariño y el centro del país, y por otro, presentaba un relieve apto para el resguardo y abastecimiento de los mismos.

En este escenario, el Departamento fue y ha sido zona importante de influencia de las antiguas guerrillas de las FARC, conformado por los más antiguos e importantes jefes de este grupo como alias Pablo Catatumbo, jefe del Comando Conjunto de Occidente, y de

alias Alfonso Cano, quien sucedería a Manuel Marulanda Vélez como jefe del Secretariado de las FARC, ambos refugiados en la zona de San José de las Hermosas, en Chaparral, consolidándose como una de las zonas de mayor control social y territorial de las extintas FARC.

En los municipios de Ataco, Planadas, Rioblanco y particularmente Chaparral, el accionar armado y de control social de la guerrilla y los combates entre las FARC y la Fuerza Pública por años, generaron el abandono de la tierra, altas tasas de homicidios, reclutamiento forzado de menores, víctimas por minas, entre otros, por ello el Acuerdo de Paz dispuso de la herramienta PDET para conformar el territorio como prioritario para la implementación de este.

En cuanto a la población el DANE para el año 2018 censó 124.330 habitantes de los cuales el 60,3 % padecen privaciones, 4,1% se reconoce como indígena y el 2,8% como negra, mulata o afrodescendiente. En la subregión la principal actividad económica es la agraria, seguida por la actividad pecuaria a menor escala, uno de los aspectos a tener en cuenta es que para la fecha del diagnóstico, en la subregión no se reportan cultivos de uso ilícito.

Dada la topografía de la subregión los mayores problemas identificados, según la ART (2018), son el aislamiento y la incomunicación debido a las malas vías de acceso a los municipios y a la deficiencia de la infraestructura en telecomunicaciones, situación que dificulta el acceso a salud y educación de sus habitantes. Además, limita su desarrollo al ser poco competitiva su producción por el costo del traslado de productos e insumos. Algunos otros aspectos considerados problemáticos son los relacionados con la propiedad de la tierra, el despojo y la insuficiencia de tierra para el desarrollo de procesos realmente

productivos que cuenten con una adecuada asistencia técnica agropecuaria; es preciso señalar que estos problemas son compartidos por las comunidades indígenas.

Respecto a la Transformación Regional Subregión sur del Tolima, es importante mencionar que la implementación de las iniciativas denominadas Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, se enfocan hacia el largo plazo y se guían por los PATR y la Hoja de Ruta por cada subregión. Para el proceso de formulación del PDET en la Subregión Sur del Tolima, se formularon 4 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR), 4 Pactos Étnicos, y 4 Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR); estos pactos fueron construidos con 6083 actores del territorio, y con 4 administraciones municipales. Los pactos establecidos buscan la implementación de la reforma rural integral en esos municipios durante el decenio 2018 a 2028.

En el diagnóstico subregional realizado por la Agencia de Renovación del Territorio ART (2018) presentado en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), indica que estos municipios representan el 25,2% del total del territorio del departamento del Tolima, estando ubicado el 64,2 en zonas rurales.

Como resultado de los pactos veredales, municipales y regionales se consolidaron 44 iniciativas las cuales fueron categorizadas e incluidas dentro de los pilares establecidos en el Plan Marco de Implementación, de estas iniciativas 30 se realizarán a través de proyectos y 14 mediante la gestión de las entidades o instituciones responsables. En cuanto a la financiación, a precios constantes del año 2016 se proyecta invertir en la región la suma de (en miles de millones) 2.244-891 durante los 10 años de horizonte para el cumplimiento del PATR. De la suma mencionada con cargo al SGP se financiaran 1.414.301 miles de

millones y con cargo a otras fuentes de financiación (regalías, cooperación y otras), la suma de 830.590 miles de millones de pesos del año 2016. Ver tabla 10

**Tabla 9. Iniciativas consolidadas PATR Subregión sur del Tolima**

Pilar	Tipo		Origen		Financiación	
	Gestión	Proyecto	Subregional	Municipal	SIN SGP	SGP
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	4	5	3	6	36.417	
Infraestructura y adecuación de la tierra		7	3	4	314.685	
Salud rural		5	1	4	130.233	414.006
Educación rural y primera infancia rural	3	2	3	2	168.075	953.872
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	1		1		88.744	46.423
Reactivación económica y producción agropecuaria		6	4	2	15.164	
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación		1		1	16.526	
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	6	4	4	6	9.176	
Contingencias					51.570	
<b>Totales</b>	<b>14</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>830.590</b>	<b>1.414.301</b>

Fuente: Elaboración propia con información PATR (2016).

Las iniciativas y proyectos acordados en el PATR deben ser formulados y ejecutados por el departamento del Tolima y los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. Dados los compromisos adquiridos por estas entidades municipales para la implementación del Acuerdo de Paz, se realiza un ejercicio de revisión de la medición de las capacidades institucionales de acuerdo con los indicadores establecidos por el gobierno colombiano.

### **Capacidad institucional Subregión - PDET Sur del Tolima**

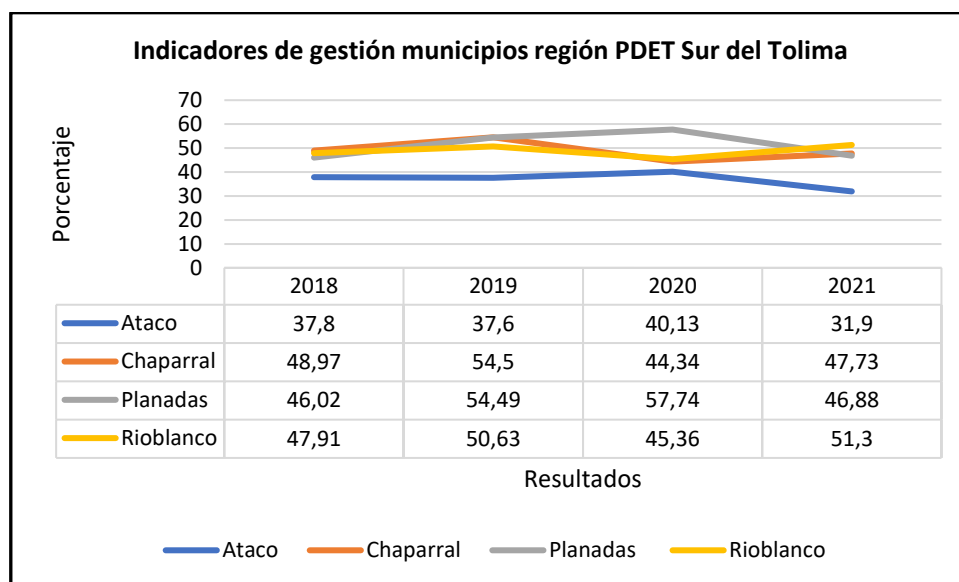
Con el fin de conocer la capacidad institucional de los municipios que integran la Subregión PDET Sur del Tolima conformada por los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, se analizarán los resultados obtenidos de los siguientes índices e

indicadores: Medición de Desempeño Municipal (MDM), Índice de Desempeño Fiscal (IDF), Medición de Desempeño Institucional (MDI), Encuesta de Desempeño Institucional (EDI), así como el Índice de Gestión de los Proyectos de Regalías (IGPR), y la medición de los proyectos de inversión Subregión PDET Sur del Tolima presentados al OCAD Paz, pertenecientes ambos al Sistema General de Regalías.

### Medición de Desempeño Municipal municipios Subregión PDET Sur del Tolima

Los resultados de los indicadores de gestión los resultados muestran un bajo desempeño como se muestra en la figura No. 6

**Figura 6.** Resultados indicadores de gestión MDM Municipios subregión PDET Sur del Tolima



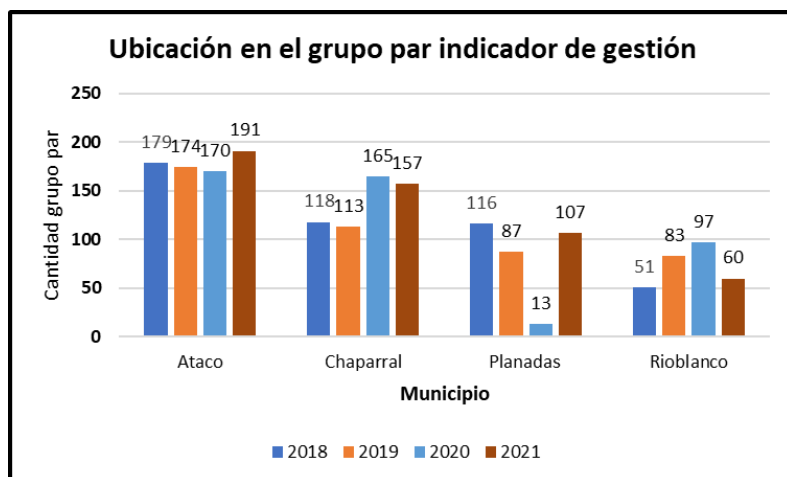
Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2021).

Revisadas las subvariables que alimentan el indicador de movilización de recursos, uno de los factores que limita el crecimiento es el porcentaje de inversión con recursos propios. En el municipio de Ataco para el año 2021 solamente se realizó inversión con recursos propios en un 0,4%, en el municipio de Planadas este rubro fue del 4,9%, en el

municipio de Rioblanco la inversión con recursos propios fue del 3,8%. Los datos permiten inferir que la inversión con recursos propios es escasa, por lo tanto, el municipio depende de las transferencias de la nación para la realización de inversión pública.

Una de las particularidades de esta medición es la ubicación de los municipios dentro del grupo de capacidades iniciales, la figura 7 muestra el comportamiento de los municipios dentro de su grupo en el periodo 2018 – 2021.

**Figura 7.** Comportamiento en el ranking MDM de los municipios Subregión PDET Sur del Tolima



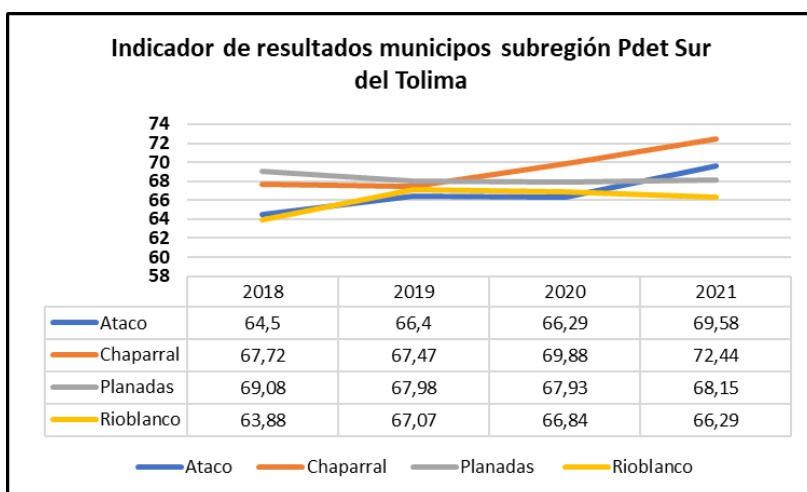
Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2021).

Para el análisis de este gráfico es pertinente recordar que la metodología segmenta en quintiles los municipios colombianos encontrándose Rioblanco en el último quintil, donde ha permanecido. El municipio de Planadas se encuentra en el cuarto quintil y el municipio de Chaparral en el tercer quintil. El único municipio que ha logrado salir del quintil quinto y pasar al cuarto es el municipio de Ataco.

Otra de las conclusiones a las que se llega es la heterogeneidad en los grupos iniciales de los municipios que hacen parte de la subregión, confirmándose la presencia del conflicto en regiones geográficas donde hay continuidad pero diferencias en su capacidad inicial.

Como se enunció este índice tiene dos dimensiones, la segunda dimensión mide los resultados obtenidos por las entidades territoriales en la gestión que realizan en desarrollo de la prestación de los servicios esenciales para la ciudadanía como son la salud, los servicios públicos, la educación y la seguridad y convivencia, siendo estas dos últimas variables las que presentan los desempeños más bajos. La figura No. 8 muestra el desempeño de este indicador

**Figura 8.** Resultado de los indicadores de resultado MDM Municipios Subregión PDET Sur del Tolima



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2021).

De manera general revisados los indicadores de los cuatro municipios no se observan variaciones que superen el 5%. El análisis confirma la dependencia de las transferencias de la nación para inversión en fines esenciales del Estado, de igual manera se evidencian las brechas existentes en salud, educación y servicios públicos, así como la elevada tasa de homicidios frente a otros municipios pertenecientes al grupo par que no se encuentran ubicados en las zonas más afectadas por la violencia.

La tabla 11 muestra el comportamiento de los municipios de la subregión PDET Sur del Tolima, analizado el periodo 2018 – 2021 se observa que transcurridos 4 años

solamente Ataco mejoró en el grupo de capacidades iniciales, pasando del grupo No. 5 al grupo No. 4.

**Tabla 10.** Resultados medición de desempeño municipal municipios PDET Subregión Sur del Tolima

MEDICIÓN DE DESEMPEÑO MUNICIPAL													
MUNICIPIO	Variable	2018			2019			2020			2021		
		Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición
ATACO	Grupo Cap Iniciales	5			5			5			4		
	Índice de Gestión	37,8	38,37	179/218	37,6	37,98	174/218	40,13	40,11	170/218	31,9	32,53	191/218
	Indicador de Resultados	64,5		105/218	66,4		108/218	66,29		155/218	69,58		88/218
	Variable	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición
CHAPARRAL	Grupo Cap Iniciales	3			3			3			3		
	Índice de Gestión	48,97	49,29	118/218	54,5	54,43	113/218	44,34	44,98	165/218	47,73	48,45	157/218
	Indicador de Resultados	67,72		115/218	67,47		112/218	69,88		82/218	72,44		30/218
	Variable	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición
PLANADAS	Grupo Cap Iniciales	4			4			4			4		
	Índice de Gestión	46,02	47,26	116/218	54,49	54,13	87/218	57,75	57,74	13/218	46,88	48,99	107/218
	Indicador de Resultados	69,08		70/218	67,98		98/218	67,93		128/218	68,15		114/218
	Variable	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición	Puntaje por dimensión	Puntaje global MDM	Posición
RIOBLANCO	Grupo Cap Iniciales	5			5			5			5		
	Índice de Gestión	47,91	48,35	51/218	50,63	51,62	83/218	45,36	45,3	97/218	51,3	51,14	60/218
	Indicador de Resultados	63,88		124/218	67,07		93/218	66,84		96/218	66,29		100/218

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2021)

### **Índice de Desempeño Fiscal municipios subregión PDET Sur del Tolima**

Este índice se encuentra relacionado con la medición de desempeño municipal en temas fiscales, dentro de los municipios analizados se encuentran dos en el grupo 5 y de nivel bajo (Rioblanco y Ataco), uno en el grupo 4 y nivel medio bajo (Planadas), y uno en grupo 3 y nivel medio (Chaparral). En cuanto a la dimensión de resultados el municipio de Ataco presentaba un porcentaje del 57,14 en el año 2018, pasando a un 35,19 en el año 2021. El municipio de Rioblanco presenta un descenso del 10.39% al pasar del 53,89% en 2018 al 43,5 en 2021. Por su parte los municipios de Chaparral y Planadas presentan un desempeño que promedia el 51% en el año 2021.

Con respecto a la dimensión de gestión, que evalúa la planificación y ejecución de recursos, los municipios de Ataco y Rioblanco presentan deficientes desempeños, como la presentada en el año 2018 en Ataco donde no se presentó la información correspondiente a la planificación de la entidad. En síntesis y revisado el desagregado del índice no se observa una mejora en los grupos de capacidades a través del periodo revisado, de igual manera los resultados no presentan una tendencia positiva permanente, llegando en algunos años a obtenerse resultados por debajo del 30%. En la evaluación total de los municipios, tanto Chaparral, como Planadas se encuentran en riesgo fiscal, y el municipio de Ataco tiene su desempeño fiscal en nivel de “deterioro”.

A lo anterior, es pertinente agregar la dependencia de las transferencias del nivel central, la escasa inversión en la formación de capital con recursos propios y el empleo de los ingresos de libre destinación para el funcionamiento de las entidades territoriales. Para concluir los denominados “bonificación esfuerzo propio” y “bonificación catastro” no son obtenidos por los municipios del grupo 5, al no realizarse gestiones para actualizar el catastro multipropósito o actualizar los estatutos tributarios.

**Tabla 11.** Resultados medición de desempeño municipal municipios PDET Subregiones Sur del Tolima

ÍNDICE DE DESEMPEÑO MUNICIPAL									
MUNICIPIO	Dimensión	2018		2019		2020		2021	
		Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF
ATACO	Grupo Cap Iniciales	G5 Nivel bajo		G5 Nivel bajo		G4		G4	
	Resultados fiscales 80%	57,14	59,7	51,32	47,17	43,76	47,05	35,19	37,66
	Gestión finan territorial 20%	69,93		30,58		60,24		47,53	
	<b>Dimensión</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>
CHAPARRAL	Grupo Cap Iniciales	G3 Nivel medio		G3 Nivel medio		G3		G3	
	Resultados fiscales 80%	47,27	53,38	42,82	47,14	52,49	61,99	38,79	51,03
	Gestión finan territorial 20%	77,8		64,41		100		100	
	<b>Dimensión</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>
PLANADAS	Grupo Cap Iniciales	G4 Nivel medio bajo		G4 Nivel medio bajo		G4		G4	
	Resultados fiscales 80%	44	46,82	35,89	39,89	51,37	58,45	52,34	51,6
	Gestión finan territorial 20%	58,09		55,88		86,79		48,65	
	<b>Dimensión</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>	<b>Puntaje por dimensión</b>	<b>Puntaje global IDF</b>
RIOBLANCO	Grupo Cap Iniciales	G5 Nivel bajo		G5 Nivel bajo		G5		G5	
	Resultados fiscales 80%	53,89	56,69	54,18	52,91	21,47	37,17	43,5	46,13
	Gestión finan territorial 20%	67,9		47,81		100		56,67	

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2021).

### **Medición de Desempeño Institucional municipios subregión PDET Sur del Tolima**

Para el año 2018 el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG contaba con 7 dimensiones y 18 políticas de gestión y desempeño institucional que son medidos a través de 89 indicadores en el Formato Único de Reporte de Avance de la Gestión FURAG, sin embargo, en desarrollo de la investigación se han seleccionado la dimensión, políticas e indicadores que miden el fortalecimiento institucional, la planeación y el desempeño institucional. Por lo expuesto, se tomó como en un periodo de 4 años la medición de la dimensión No. 4 evaluación de resultados, política No. 4 gestión presupuestal y eficiencia del gasto público, política No, 5 fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos, indicador I81 fortalecimiento organizacional y eficiencia organizativa, e indicador I17 Fortalecimiento organizacional gestión óptima de bienes y servicios. Las mediciones como señala la tabla No. 13 desagregados medición de desempeño institucional se realizaron a los municipios de la subregión sur del Tolima estableciéndose los siguientes aspectos relevantes.

Con respecto a la dimensión “evaluación de resultados” en el cuatrienio analizado los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco presentaron una tendencia a mejorar la evaluación, siendo significativo el avance de Ataco, al pasar en el año 2018 de 27,2 a 74,6 reflejándose un incremento de 47,4 puntos, los demás municipios presentaron mantuvieron una tendencia homogénea. Al ser analizados los resultados de la política No. 4 gestión presupuestal y eficiencia en el gasto público, el municipio de Planadas, presenta un avance significativo de 29 puntos al pasar en el año 2018 de 47.7 puntos a 76,7 puntos en el año 2021, los demás municipios analizados se mantuvieron en una tendencia homogénea.

**Tabla 12.** Resultados medición de desempeño institucional desagregado municipios PDET Subregión Sur del Tolima

		DESAGREGADOS MEDICIÓN DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL															
TIPO ITEM	DESCRIPCIÓN	ATACO				CHAPARRAL				PLANADAS				RIOBLANCO			
		2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Dimensión	Evaluación de resultados	27,2	57,4	78,4	84,5	74,6	77,6	71,6	74,9	65	88,5	58,7	63	42,2	43,4	50,9	62,4
Política 4	Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público	56,9	77,9	58,5	65,5	60,3	58,4	45,4	65,5	47,7	76,5	58,5	76,7	52,2	44,9	68,1	54,4
Política 5	Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos	38,3	54	64,5	72,1	67	53,5	46,3	49	65,1	93,8	48,8	46,2	44,5	41,5	45,4	54,7
Indicador I81 (*)	Fortalecimiento organizacional eficiencia organizativa		53,5	68,8	71,6		53	33,2	36,6		85,6	57,9	52,4		42,4	45,9	54,7
Indicador I17	Fortalecimiento organizacional gestión óptima de bienes y servicios de apoyo	42,4	54,3	60,1	71,8	73,4	53,9	62,8	65,2	62,8	90,9	40	40,8	39,4	41,4	45,7	54,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativa de la Función Pública (2023)

Los resultados de la política No 5 fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos presentan en el municipio de Ataco un incremento de 33,8 puntos, sin embargo, los municipios de Chaparral y Planadas decrecieron en 18 y 18,9 puntos respectivamente, llama la atención el reporte realizado por el municipio de Planadas en el año 2019 donde el puntaje alcanzado fue de 93,8 puntos, el cual lo ubicaba como uno de los municipios con mayor fortalecimiento organizacional a nivel nacional.

El indicador I81 fortalecimiento organizacional y eficiencia organizativa presenta un para el municipio de Ataco un avance de 18,1 puntos, sin embargo, los municipios de Chaparral y Planadas decrecen en 16,4 y 33,2 puntos respectivamente en el periodo comprendido entre el año 2019 y 2021. Con respecto a este indicador es pertinente aclarar que fue incluido en el año 2019, no contándose con información del año 2018.

El indicador I17 fortalecimiento organizacional gestión óptima de bienes y servicios de apoyo presenta un incremento en el periodo analizado en el municipio de Ataco, pasando de 42,4 a 71,8 puntos, lo cual significó de 29,4 puntos, por su parte Chaparral y Planadas presentaron un descenso en este indicador de 8,2 y 22 puntos respectivamente, el municipio de Rioblanco presentó una tendencia positiva progresiva.

Realizada la minería de datos y revisión de la información en el DAFP, se observó que hasta el año 2018 se recibían reportes del indicador I13 fortalecimiento organizacional, estructura organizacional orientada a objetivos institucionales, y el indicador I14 Fortalecimiento organizacional planta de personal organizada en función de las necesidades de la entidad, apuntando estos indicadores a medir la estructura y planta de personal frente a la misionalidad de la entidad. Con respecto a los resultados, estos indicadores para el municipio de Ataco se reportaron en 41 y 33,5 puntos respectivamente, para Chaparral 54,6

y 46 puntos, Planadas 62,5 y 58,3 respectivamente y Rioblanco 64,2 y 61,7 respectivamente.

En el análisis de esta medición es pertinente aclarar por una parte que es una autoevaluación, que para sus primeros años no exigía el cargue de evidencias de los avances alcanzados, lo que daba la libertad para reportar un dato, desconociéndose a ciencia cierta su veracidad. A partir del año 2019, luego de estudios realizados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se solicitó el cargue de evidencias, acción que permite identificar un estancamiento e incluso un retroceso en los avances reportados el Formato Único de Avance de Reporte de la Gestión.

### **Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamento del Tolima, Capital de Ibagué.**

Con el ánimo de ampliar el panorama desde donde es evaluado el desempeño institucional, la investigación incluye la percepción del funcionario público de carrera a través de la encuesta que realiza el DANE en este sentido. Los datos tomados corresponden al año 2021 y toman las preguntas relacionadas con la calidad del servicio, los factores que más influyen en las prácticas irregulares de la administración pública y la renuencia a denunciar casos de corrupción en las administraciones departamentales y municipales. Para el efecto se tomaron los resultados del Departamento del Tolima y el municipio de Ibagué como su capital.

Los resultados se presentan en la tabla 14 “Gestión institucional encuesta sobre ambiente y desempeño laboral” de donde se desprende el siguiente análisis.

El 37,5 de los servidores públicos en el orden departamental y el 38,7 en el orden municipal consideran que el presupuesto es insuficiente para llevar a cabo lo planeado. Con

una baja percepción también se observa la insuficiencia de las plantas de personal para llevar a cabo las tareas encomendadas. Con respecto a la calidad de los servicios prestados, la capacidad institucional y el cumplimiento de las metas institucionales, entre el 60 y 70 de los servidores públicos consideran el desempeño institucional en este sentido como de calidad.

En la medición realizada acerca de las prácticas irregulares en la administración pública, el 40,6 de los funcionarios departamentales y el 40,9 de los municipales consideran que hay “ausencia de valores éticos”, por su parte aproximadamente el 14% de los funcionarios en ambos niveles considera que se presenta una “falta de controles”. Ante la falta de controles se presentan situaciones irregulares que para el 8,5% de los funcionarios no son sancionados.

Al preguntárseles acerca de “porqué no denunciaría un caso de corrupción” aproximadamente el 33% temen ser objeto de represalias, no contar con protección para el denunciante o ser una potencial víctima de represalias contra su integridad e incluso su vida.

Los datos arrojados por la encuesta permiten inferir en líneas generales que para los servidores públicos de esta región del país, el desempeño institucional no es el óptimo, dado que es alta la proporción de funcionarios 30% que no considera de calidad el desempeño institucional, evidenciándose un alto porcentaje al considerarse que hay falta de ética en la acción pública, lo cual puede conllevar a actos de corrupción que no son denunciados por temor, siendo estos aspectos a juicio de la investigadora relevantes y que afectan la capacidad institucional de las entidades territoriales encargadas de ejecutar las políticas públicas.

**Tabla 13. Resultados encuesta de desempeño institucional departamento del Tolima**

<b>GESTIÓN INSTITUCIONAL</b>		
<b>Calidad del servicio</b>	<b>Gobernaciones</b>	<b>Alcaldías</b>
Los productos y servicios de la entidad se caracterizaron por su calidad.	67,1	69,3
La capacidad de la entidad para cumplir con sus metas ha mejorado.	63,7	61,7
La entidad cumplió con las principales metas establecidas.	58,9	59,8
La ciudadanía está satisfecha con los servicios y productos de la entidad.	53,4	50,9
El presupuesto fue suficiente para cumplir con las actividades planeadas.	37,5	38,7
El personal de planta fue suficiente para llevar a cabo las tareas programadas.	40,8	38,1
Porcentaje de servidores que participó en la rendición de cuentas	46,9	61,9
<b>Factor que más influye en las prácticas irregulares de la Administración Pública</b>	<b>Gobernaciones</b>	<b>Alcaldías</b>
Ausencia de valores éticos	40,6	40,9
Falta de controles	14,3	13,8
Bajos salarios	3,9	4,2
Falta de sanción	8,7	7,8
Vacios o falta de claridad en la legislación/ regulación/ procedimientos/funciones	6,6	7,7
Presión de particulares sobre directivos de la entidad	4,2	4,8
Falta de transparencia y acceso a la información	4,4	4,9
Presión del superior inmediato	1,5	1,6
Complejidad en los trámites	2	2
Falta de veeduría ciudadanía (control social)	3,1	2,4
Ninguna de las anteriores	10,5	9,8
<b>Porqué razón no denunciaría en un caso de corrupción</b>	<b>Gobernaciones</b>	<b>Alcaldías</b>
Teme ser objeto de represalias laborales	12,4	11,6
Ausencia de mecanismos de denuncia que garanticen la protección del denunciante	11,9	11,8
Teme ser víctima de represalias contra su integridad a vida	11,4	10
Los casos denunciados no se investigan ni castigan	9,9	7,7
Desconoce el procedimiento para hacer la denuncia	9,5	8,3
Los trámites de la denuncia son complicados	2,3	2
Ninguna de las anteriores	32,6	48,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativa Nacional de Estadística DANE (2021)

Otro de los aspectos encuestados se orientó al ambiente institucional como se evidencia en la tabla 15, al considerarse este aspecto como relevante para tratar de

establecer el nivel de compromiso y la estabilidad en las entidades, teniendo en cuenta que las políticas y proyectos que se desarrollan son a largo plazo.

**Tabla 14.** Resultados encuesta de desempeño institucional ambiente institucional departamento del Tolima

AMBIENTE INSTITUCIONAL		
Expectativa de permanencia en la entidad	Gobernaciones	Alcaldías
Quisiera continuar con el resto de mi carrera laboral en esta entidad	59,9	59
Quisiera permanecer en esta entidad al menos por los próximos tres años	22,1	23,7
Quisiera dejar en esta entidad en los próximos doce meses	4,9	2,5
Quisiera dejar esta entidad lo más pronto posible	2,2	2,5
Prefiero no contestar	10,9	9,8
Porqué razón no quisiera permanecer en la entidad	Gobernaciones	Alcaldías
No ve posibilidades de desarrollo profesional.	20,9	27,3
Asignación salarial.	13,8	13,8
Falta de incentivos y reconocimientos laborales.	5,1	4,5
Falta de equilibrio entre su vida personal, familiar y laboral.	4,9	10,8
Falta de motivación	5	7,6
Relación con el superior inmediato	5,9	8,4
Relación con sus compañeros de trabajo	1,1	0,9
Ninguna de las anteriores	34,8	21,1
Prefiere no contestar	8,4	5,5
Porqué razón quisiera permanecer en la entidad	Gobernaciones	Alcaldías
Estabilidad laboral	49,6	48,5
Vocación por el servicio público	27,9	27,8
Posibilidad de conciliar la vida familiar y laboral	5,4	5,5
Posibilidades de obtener experiencia	4,7	5,4
Perspectivas de ascenso	5,9	6,8
Asignación salarial.	3,7	2,3
Incentivos y reconocimientos laborales	0,9	1,6
Ninguna de las anteriores	1,9	2
Recomendaría su entidad como un buen lugar para trabajar	96,8	98,7

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativa Nacional de Estadística DANE (2021).

Uno de los datos que más llama la atención es que aproximadamente el 40 % de los funcionarios en los dos niveles espera dejar la entidad, incluso entre el 2 y el 3% espera dejarla “lo más pronto posible”. En cuanto a las causas de porque quieren retirarse el 20,9 de los servidores públicos departamentales y el 27,3 de los municipales consideran que no

ven posibilidades de desarrollarse profesionalmente, además el 13,8% en los dos niveles consideran que la asignación salarial no es la adecuada.

Una de las mediciones que más llama la atención es la respuesta a la pregunta si quiere permanecer en la entidad por “vocación al servicio público”, allí el 27,9% de los funcionarios departamentales y el 27,8 de los funcionarios municipales consideraron esta razón para quedarse. Sin embargo, y de acuerdo con estos datos aproximadamente el 70% de los servidores públicos no tienen “vocación de servicio”, considerándose este factor, relevante como se mencionaba en el análisis de calidad del servicio.

Una reflexión final para tener en cuenta es el hecho de que la percepción es tomada a funcionarios que cuentan con cierta facilidad para acceder a los servicios públicos, infraestructura digna y salarios adecuados, condiciones que al ser comparadas con los municipios de quinta y sexta categoría como los analizados presentan una elevada brecha.

### **Índice de Gestión de Proyectos de Regalías municipios subregión PDET Sur del Tolima**

Dada la intención de la investigación para tratar de determinar donde se encuentra el cuello de botella en la formulación de los planes, programas y proyectos que hacen parte del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, se revisó el desempeño de los municipios de la Subregión PDET Sur del Tolima.

Para el efecto y como se señala en la tabla No. 16 se presentan los resultados obtenidos. En este índice, como en los analizados anteriormente, se establecen grupos de capacidades institucionales, por lo tanto, para esta medición el municipio de Rioblanco se encuentra en el grupo 6, que configura al de menores capacidades, los municipios de Planadas y Ataco en el grupo 5 y el municipio de Chaparral en el grupo No 4.

**Tabla 15.** *Resultados encuesta de desempeño ambiente institucional*

Municipio	Capacidad institucional	IGPR	Rango	ranking	Promedio cobertura	Vr. SGR miles de millones	No. Proyectos	Proyectos rechazados como beneficiario o sin contratar	Proyecto como ejecutor
ATACO	5	50,7	Medio	134/228	100	31	4	1	11
CHAPARRAL	4	67,4	Medio	84/220	66,5	23	2	2	8
PLANADAS	5	59,4	Medio	119/228	100	9	2	0	6
RIOBLANCO	6	64,3	Medio	122/220	100	16	1	0	7

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Administrativa Nacional de Estadística DANE (2021).

La evaluación que se realiza por el Sistema de Evaluación, Monitoreo y Control SMSCE del DNP, los ubica en el rango medio como unidades formuladoras y ejecutoras, destacándose el municipio de Chaparral con 67,4 puntos, siendo Ataco el que se presenta como el de menores capacidades con 50,7 puntos. Sin embargo, el municipio que presenta una mayor cantidad de proyectos en ejecución (11) es Ataco y el de menor cantidad de proyectos es Planadas con (6). En este sentido en cuanto a valores, la proporción es similar en los municipios mencionados.

En esta medición el municipio de Chaparral presenta un nivel bajo en el promedio de cobertura con 66,5% obedeciendo al incumplimiento en la presentación de la documentación de 2 proyectos rechazados o que no han sido contratados.

### **Medición proyectos de inversión Subregión PDET Sur del Tolima presentados al OCAD Paz - SGR**

Para el bienio 2019-2020 los municipios que conforman la Subregión Sur del Tolima, presentaron 49 proyectos para ser financiados con la asignación para la paz del SGR, los cuales fueron revisados por el Departamento Nacional de Planeación para su aprobación por parte del OCAD Paz. A nivel Subregión solamente fueron aprobados el

22,45% de los proyectos presentados en dos años, siendo este un indicador muy bajo que permite identificar dificultades para la formulación de proyectos, como se enuncia en la tabla No. 18

**Tabla 16.** *Tasa de cumplimiento proyectos presentados bienio 2019-2020 Subregión PDET Sur del Tolima*

Municipio	Cumplen requisitos	No cumplen	Proyectos presentados	Tasa de cumplimiento
Ataco	1	6	7	14%
Chaparral	3	8	11	27%
Planadas	4	10	14	29%
Rioblanco	3	14	17	18%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación DNP (2020).

Realizando el análisis desagregado de cada uno de los municipios, su desempeño en lo individual se considera bajo, presentando el municipio de Ataco tanto una baja presentación de proyectos, así como una baja aprobación en el cumplimiento de requisitos de los mismos, en este mismo sentido y guardando la proporcionalidad, el municipio de Rioblanco presenta una situación similar dado que presentó un 142% más de proyectos que Ataco pero solamente cumplieron los requisitos un 29% de los proyectos presentados. Una de los elementos comunes entre estos dos municipios es su categorización como municipios de sexta categoría.

Por su parte los municipios de Planadas y Chaparral presentan un desempeño del 27 y 29% respectivamente, los cuales pueden ser considerados como bajos, frente a otros municipios que presentan un mejor desempeño al formular proyectos.

La información presentada anteriormente es corroborada con la información mostrada en la tabla No. 19, cuya fuente de información es el Departamento Nacional de Planeación en el seguimiento realizado para los proyectos presentados con cargo al SGR,

en la medición de la cantidad de devoluciones que se han realizado de los proyectos de inversión, permanece la tendencia en los municipios de Ataco y Rioblanco, entidades a quienes se les ha devuelto en promedio el 55 y 51% por ciento los proyectos, siendo esta una cantidad elevada, con los efectos negativos que esto tiene para la ejecución de los proyectos, dados los reprocesos que se deben efectuar en las diferentes instancias de revisión y aprobación.

Con respecto a los municipios de Chaparral y Planadas, la información refleja un porcentaje de devoluciones del 38 y 27% respectivamente, siendo elevada la cantidad de devoluciones que se realizan.

**Tabla 17.** *Tasa de devolución de revisiones a proyectos presentados en el bienio 2019-2020 Subregión PDET Sur del Tolima.*

<b>Municipio</b>	<b>Revisones devueltas</b>	<b>Revisiones realizadas</b>	<b>Total revisiones</b>	<b>Tasa de devoluciones</b>
Ataco	6	5	11	55%
Chaparral	13	21	34	38%
Planadas	9	25	34	27%
Rioblanco	20	19	39	51%

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación DNP (2023).

Para concluir, como se muestra en la tabla No. 19 se realizó la revisión del consolidado desde el año 2018 hasta el año 2023 de los proyectos aprobados por el OCAD Paz para la Subregión PDET Sur del Tolima evidenciándose que a la fecha se han aprobado doce proyectos, tres por cada uno de los municipios, sin embargo, analizados los tipos de proyectos aprobados ocho de ellos pertenecen al sector vivienda, dos al sector transporte, uno de ellos a las tecnologías de la información y uno al sector salud.

Sin embargo, revisado al detalle los proyectos, solamente los del sector transporte que han sido materializados en vías de acceso a los municipios y benefician a la población

en general, los demás están orientados a la mejora de vivienda rural mediante la construcción de pozos sépticos. En cuanto al proyecto de salud este refiere a la dotación de uno de las instituciones de salud.

**Tabla 18.** Consolidado proyectos aprobados OCAD Paz

Entidad Territorial	Sector PGN		Sector PGN		Sector PGN		Sector PGN		Proyectos aprobados	Valor total
	Transporte	Valor	Vivienda	Valor	Tecnología de la información y las comunicaciones	Valor	Salud	Valor		
Ataco	1	5.093.669.572,00	2	21.603.565.884,58	0		0	0,00	3	26.697.235.456,58
Chaparral	0	0,00	3	23.958.695.302,00	0		0	0,00	3	23.958.695.302,00
Planadas	1	6.347.175.915,00	1	3.271.937.304,93	1	5.821.983.904,00	0	0,00	3	15.441.097.123,93
Rioblanco	0	0,00	2	24.658.511.430,00	0		1	11.212.865.062,08	3	35.871.376.492,08
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>11.440.845.487,00</b>	<b>8</b>	<b>73.492.709.921,51</b>	<b>1</b>	<b>5.821.983.904,00</b>	<b>1</b>	<b>11.212.865.062,08</b>	<b>12</b>	<b>101.968.404.374,59</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación DNP (2023).

Como se evidencia pese al esfuerzo realizado por el gobierno nacional, estos proyectos no transformaran la ruralidad, dado que hacen parte de lo que usualmente los gobernantes locales incluyen en sus programas de gobierno y planes de desarrollo territoriales.

### **Análisis indicadores municipios Subregión PDET Sur del Tolima**

En la subregión PDET Sur del Tolima tomada como muestra, se busca conocer para el año 2021 la capacidad institucional de los municipios que la integran, Ataco, Chaparral, Planadas, Rioblanco, dada la importancia que tienen al ser formuladores, ejecutores y/o supervisores de los proyectos de inversión fijados en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.

**Tabla 19.** *Consolidados resultados por indicadores año 2021*

MUNICIPIO	INDICADORES DE MEDICIÓN			
	MDM	MDI (*)	IDF	IGPR
ATACO	32,53	72,1	37,66	50,7
CHAPARRAL	48,45	49	51,03	67,4
PLANADAS	48,99	46,2	51,6	59,4
RIOBLANCO	51,14	54,7	46,13	64,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación DNP (2023). Nota (\*) se realiza un promedio simple de los resultados obtenidos

La tabla No. 20 consolida los resultados obtenidos por las entidades territoriales en los indicadores e índices enunciados, sin embargo, la Medición de Desempeño Institucional (MDI) toma únicamente los resultados de la política No. 5 “Fortalecimiento Organización y Simplificación de Procesos”, teniendo en cuenta la aproximación que presenta al objeto de la presente investigación.

En el municipio de Ataco los resultados asociados a la gestión de los recursos financieros (MDM e IDF) son bajos y se encuentran por debajo de la media nacional en este tipo de mediciones, es de anotar que estos resultados obedecen a las cifras reportadas por la entidad territorial a las entidades responsables, una situación similar se presenta en la medición del IGPR, sin embargo, en la autoevaluación realizada a través del FURAG señalan resultados que se aproximan a la media nacional.

Los municipios de Chaparral y Planadas presentan resultados similares, presentándose una significativa diferencia en los resultados del IGPR que favorecen al municipio de Chaparral, no obstante, frente a este resultado en particular el consolidado de proyectos aprobados a través del OCAD Paz muestran la misma cantidad de proyecto en el histórico analizado.

El municipio de Rioblanco presenta una tendencia similar, es decir los resultados de su capacidad institucional están por debajo del promedio nacional, con resultados casi similares a los de los otros municipios de la subregión. En cuanto al IPGR, su tendencia es similar a la de Chaparral, pero al analizarse el consolidado, tanto de proyectos aprobados como de revisión de proyectos, sus resultados son muy bajos en el tema específico de la formulación de proyectos de inversión para ser realizados con recursos de asignación de paz.

Uno de los aspectos analizados en la investigación fue conocer la percepción del funcionario público con respecto a la entidad territorial donde presta su servicio, a través de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional. Este enfoque busca, desde lo cualitativo, conocer de parte de quienes realizan la operación de la entidad, cual es la capacidad institucional de las entidades territoriales, los medios con que cuentan, la asignación de recursos, su compromiso y vocación para el servicio público, los factores que

influyen en las prácticas irregulares de la administración pública y la renuencia a denunciar casos de corrupción en las administraciones departamentales y municipales, elementos que no son medidos a través de indicadores nacionales, los cuales probablemente presenten un sesgo en la búsqueda de mostrar capacidad institucional y cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En líneas generales, los resultados que presentan las entidades territoriales muestran una baja capacidad institucional, debilidad en la gestión y ejecución de los recursos, deficiencia en la formulación de proyectos bajo la Metodología MGA, situación que permite inferir que algunas de las entidades territoriales no poseen la capacidad institucional para ejecutar los recursos asignados para la paz a través de las diferentes fuentes de financiación que se han establecido.

## **Conclusiones**

El Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP marcó el final de un conflicto armado de más de 50 años en el país; al cual se da comienzo con la implementación de planes, programas y proyectos que tienen como eje central la construcción de paz estable y duradera; para ello y como eje central y como primer punto del Acuerdo, se plantea una Reforma Rural Integral, que pretende subsanar las brechas sociales y económicas que se han perpetuado en la ruralidad de nuestro país, materializada a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, los cuales buscan priorizar las regiones más afectadas por el conflicto para la implementación de los puntos del Acuerdo. La implementación de la Reforma planteada desafía al Estado y a sus entidades territoriales, por ser el escenario más complejo y el que tiene más limitaciones de

tipo económico y administrativo, fue el seleccionado para el desarrollo de la presente investigación.

Esta investigación tomó el concepto de la capacidad institucional como referente, ya que es un fin que deben alcanzar las entidades territoriales para, como agentes del Estado, cumplir con su misionalidad, en este caso una paz total, estable y duradera; sin embargo, los resultados obtenidos a través de los instrumentos de medición establecidos por el gobierno nacional, aplicados en el grupo de municipios de la Subregión PDET del Tolima, demuestran que éstos presentan unos bajos resultados que se materializan en aspectos sensibles para la administración como son la inadecuada planificación y ejecución de proyectos de inversión pública, la baja gestión y ejecución de recursos, y la debilidad institucional técnica para fomentar la generación de recursos; aunado a ello la falta de personal capacitado, y la falta de coordinación interinstitucional. Esto es, desde luego, un desafío de cara al necesario proceso de fortalecimiento institucional que se requiere tanto para la implementación de la Reforma Rural Integral, como para la consecución de los fines y propósitos que la ley y la Constitución les encomendó a las administraciones locales.

Otros de los hallazgos más importantes referente a los resultados de los índices e indicadores de medición utilizados en la investigación para medir la capacidad institucional de gestión y de resultados en la Subregión PDET Sur del Tolima, es que se presentan unos resultados similares en los cuatro municipios, Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, evidenciando de manera general que el desempeño integral de las entidades territoriales no presenta importantes mejorías debido a que uno de los factores que limita el crecimiento es el porcentaje de inversión con recursos propios encontrándose que los municipios dependen grandemente de las transferencias de la nación para la realización de la inversión pública en

sectores importantes como salud, servicios públicos, educación, seguridad y convivencia, aumentando las brechas de pobreza ya existentes.

En cuanto a la gestión fiscal de las entidades territoriales a través de la planeación financiera y la ejecución presupuestal, se evidencia en general los municipios no presentan una mejoría de sus capacidades ni una tendencia positiva permanente. Chaparral y Planadas se encuentran en riesgo fiscal y Ataco en nivel de deterioro; de otro lado, se evidencia que el desempeño de las entidades ejecutoras de proyectos con recursos del Sistema General de Regalías y el OCAD PAZ, destaca el municipio de Chaparral con 67,4 puntos, y Ataco como el de menores capacidades con 50,7 puntos. Sin embargo, el municipio que presenta una mayor cantidad de proyectos en ejecución (11) es Ataco y el de menor cantidad de proyectos es Planadas con (6).

En cuanto a las herramientas empleadas para realizar la medición de la capacidad institucional, en algunos casos miden los mismos indicadores, por lo tanto, toman la misma información, sin embargo, los resultados y las evaluaciones son diferentes, evidenciándose que la autoevaluación siempre presenta un mejor resultado frente a las mediciones que se realizan a través de conteos estadísticos o gestión de recursos, las cuales se soportan con documentos y cifras; aunado a ello la mayoría de ellas son de naturaleza cuantitativa, desconociendo la importancia del enfoque cualitativo para contar con un análisis más holístico de la situación actual; los enfoque percibidos del ciudadano y el mismo servidor público con respecto a la capacidad institucional de las entidades, debe ser un insumo que permite identificar oportunidades de mejora, y la toma de decisiones para formular políticas públicas o reformular las ya existentes.

Adicionalmente a las herramientas de medición y análisis de las capacidades institucionales en las entidades territoriales seleccionadas, y como lo señala el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional (EDI), deja ver al talento humano es el activo más importante de las entidades públicas, por lo tanto, son los servidores públicos los llamados a ejecutar los procesos y procedimientos establecidos para la mayoría de las actividades en la gestión pública, sin embargo, es preocupante la baja vocación de servicio que presentan los servidores públicos, situación que afecta de manera directa la capacidad institucional, en este caso en los municipios que requieren de una mayor atención como son los municipios incluidos en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET Subregión Sur del Tolima.

Analizado el funcionamiento del Sistema General de Regalías y el Ocad Paz, las entidades rectoras han ajustado el Sistema para garantizar, por una parte, los recursos y por otra la simplificación de procedimientos para acceder a ellos, sin embargo, son las entidades territoriales locales debido a su debilidad y su baja capacidad institucional, generan reprocesos que afectan el avance normal de la implementación del Acuerdo de Paz. No obstante, se replican las falencias estructurales históricas que ha tenido el Sistema General de Regalías, especialmente fallos como la acentuación de las tensiones por la centralización y dependencia hacia el gobierno central; problemas de atomización y desarticulación de los proyectos, falta de impacto regional, así como, la concentración de los recursos hacia proyectos de infraestructura de transporte, vivienda, salud, tecnologías de la información y las comunicaciones; y la distribución inequitativa de los recursos e influencia política partidista.

Uno de los elementos analizados para descartar un posible cuello de botella en la implementación del Acuerdo de Paz, es la arquitectura institucional, la cual se construyó para facilitar la implementación, no siendo esta la causa en la lentitud de la ejecución de los proyectos de inversión, de hecho, el Estado colombiano, creó, diseñó, y rediseñó instituciones, para, de manera articulada implementar el acuerdo de paz. Es de anotar que aquellas instituciones creadas en el orden nacional han desarrollado el rol que se les asignó en la implementación de las acciones a realizar en el corto y mediano plazo, cuyo un horizonte de cumplimiento se proyectó para tres años aproximadamente, sin embargo, la dificultad se ha presentado en la articulación de las instituciones, en los órdenes nacional, departamental y municipal, que participan en el ciclo de los proyectos de inversión.

Como reflexión final y siendo el contexto de la investigación, el modelo de la implementación del Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y las FARC EP, se evidencia la construcción de una nueva institucionalidad para el posconflicto enfocada en el nivel central, sin modificar las competencias y los roles de las entidades territoriales, no se materializa el fortalecimiento del proceso de descentralización en la medida en que no se definen las responsabilidades de los gobiernos locales, quienes son los principales actores para la consolidación de dichos acuerdos.

### **Recomendaciones**

Se debe realizar una revisión metodológica de las formas como se realiza el fortalecimiento institucional en la actualidad, entendido este, como el medio que permite alcanzar la capacidad institucional territorial. Es necesaria una estrategia de asistencia técnica integral con el fin de brindar acompañamiento para que las entidades con desempeño no adecuado puedan fortalecer sus capacidades y superar esta situación, por

ejemplo a través de jornadas de capacitación en la que las entidades ejecutoras tengan la posibilidad de evaluar sus puntos débiles en la gestión, y lograr un cambio significativo en el impacto de la inversión de los recursos de regalías.

Es necesario tener una mayor certeza de la capacidad institucional de los municipios en Colombia, por lo tanto, se recomienda la construcción de una única herramienta diagnóstica que se articule desde el nivel nacional, analizándose la posibilidad de que esta sea modular y este liderada por cada una de las cabezas de los sectores, con esto se limitan los esfuerzos individuales institucionales. Esta herramienta debería incluir la percepción de los usuarios internos y externos, conociendo de esta manera otros puntos de vista, que permitan tomar decisiones más acertadas.

Los resultados obtenidos en cuanto a la formulación de proyectos, permiten inferir que los métodos empleados por el Departamento Nacional de Planeación, en cuanto a la orientación y metodología para la formulación de los proyectos de inversión en las entidades territoriales, deben ser revisados desde lo estructural en el proceso de capacitación y asesoría a las entidades territoriales.

Es vital revisar las plantas de personal en las entidades públicas territoriales, reforzando la voluntad de servir desde las entidades territoriales, es posible que los planes estratégicos del talento humano sean documentales y se emplee la cultura del reporte, sin embargo, no se ha logrado inculcar en ese recurso valioso que es el talento humano, su importancia para alcanzar metas retadoras e inéditas como es alcanzar una paz, estable y duradera.

## Bibliografía

- Avaro, D. (2004). ¿Un atajo al Paraíso? Un análisis de la construcción epistemológica del modelo 'bietápico' de las reformas estructurales. *Perfiles Latinoamericanos*. 12(25), 169-215. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v12n25/v12n25a8.Pdf>
- Acto Legislativo No. 4. Por el cual se adiciona el artículo 361 de la constitución política. Septiembre 8 de 2017.
- Acto Legislativo No. 5. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones. 18 de julio de 2011. D. O. 48134.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición. (2022). *Hay futuro, si hay verdad. Informe Final*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad>.
- Constitución Política de Colombia. (CPC). Art. 361. 4 de julio de 1991. Colombia.
- Decreto 1252 de 2013. Presidencia de la República de Colombia. Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la participación de los delegados del Gobierno Nacional en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión en cuya conformación participan dos o más Ministros y/o Directores de Departamentos Administrativos y se dictan otras disposiciones. Junio 14 de de 2013.
- Decreto 1534 de 2017. Presidencia de la República de Colombia. Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD

PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017. Septiembre 15 de 2017.

Decreto 1426 de 2019. Presidencia de la República de Colombia. Por el cual se reglamentan los artículos 31, 119 y 281 de la Ley 1955 de 2019, se adiciona un párrafo al artículo 2.2.4.3.2.2. del Decreto 1082 de 2015, y se adiciona una subsección a la Sección 1 del Capítulo 1 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 de ese mismo Decreto. Agosto 6 de 2019.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. DANE. (2022). Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional y departamental (EDI-EDID).

Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/EDI\\_nal/2022/Boletin-tecnico-edi-nacional-2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/EDI_nal/2022/Boletin-tecnico-edi-nacional-2022.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2021). Guía de orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia. 2020. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gui%20de%20Orientaciones%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20de%20las%20ET%202020.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2021). Sistema General de Regalías. Distribución de Recursos. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/PPT%20GFT%20\\_%20SGR%20Distribuci%C3%B3n%2028Actualizado%20Ley%202056%29%2015032021.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/PPT%20GFT%20_%20SGR%20Distribuci%C3%B3n%2028Actualizado%20Ley%202056%29%2015032021.pdf) <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gui%20de%20Orientaciones%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20de%20las%20ET%202020.pdf>

- Domínguez, R. (2021). América Latina y la maldición de los recursos: El debate la larga duración. *El trimestre económico*, 3 (351), 769-806. doi: 10.20430/ete.v88i351.1239
- Duque, N. (2017) Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Derecho del Estado* n.º 38, Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2017, 67-95.
- Fisas, V. (2010). ¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.
- Gómez, P. (2023). Fondos regionales de desarrollo productivo. Análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia. Recuperado de:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48773/S2300082\\_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48773/S2300082_es.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Grasa, R. (2020). Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo. Documento de trabajo No. 39. Fundación Carolina. Recuperado de:  
[https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/12/DT\\_FC\\_39.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/12/DT_FC_39.pdf)
- Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Universitaria Digital*. 2(3), 1-8.
- Guevara, B., Espejel, J. y Florez, Misael. (2010). Los retos de la nueva gestión pública en América Latina. *Espacios Públicos*, 13 (27), 33-46. Recuperado de:  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67613199003>.
- Guerrero, A., Malagón, E. (2019) Caracterización del desempeño institucional de los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. (Tesis de especialización en estadística aplicada) Fundación Universitaria Los Libertadores.

- Joshi, M. & Quinn, J. (2017). Implementing the Peace: The Aggregate Implementation of Comprehensive Peace Agreements and Peace Duration after Intrastate Armed Conflict. *British Journal of Political Science*, 47 (4), pp: 869-892.
- Khan, T. (2020). Ciclos políticos en la aprobación y ejecución de proyectos en el Sistema General de Regalías.  
[https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3978/Repor\\_Julio\\_2020\\_Kahn.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3978/Repor_Julio_2020_Kahn.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Kroc Institute For International Peace Studies. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia*. [https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe\\_kroc.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/257593/informe_kroc.pdf)
- Kroc Institute For International Peace Studies. (2018). *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Diciembre 2016 – Mayo 2018*. [https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe\\_2\\_instituto\\_kroc\\_final\\_with\\_logos.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)
- Kroc Institute For International Peace Studies. (2019). *Estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia 2 años de implementación*. <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/090919-Informe-3-1.pdf>
- Kroc Institute For International Peace Studies. (2020). *Tres años después de la firma del acuerdo final de Colombia: Hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a Noviembre 2019*. <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/09/091620-Reporte-4-Digital-.pdf>
- Kroc Institute For International Peace Studies. (2021). *Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos y oportunidades para aumentar los niveles de implementación, diciembre 2016 - octubre 2021, Matriz de Acuerdos de*

- Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/05741r69f09>
- Lederach, J., Madhav, J. y Quinn, J. (2007). *La Rama de Olivo. Una Cultura de Paz Global*. Editorial: Martin Luther King. [https://www.researchgate.net/publication/309905211\\_Investigacion\\_y\\_practica\\_sobre\\_procesos\\_de\\_paz\\_Treinta\\_y\\_cuatro\\_a\\_cuerdos\\_de\\_paz\\_en\\_el\\_mundo](https://www.researchgate.net/publication/309905211_Investigacion_y_practica_sobre_procesos_de_paz_Treinta_y_cuatro_a_cuerdos_de_paz_en_el_mundo).
- Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. 17 de mayo de 2012. D.O. 48433
- Lozano, Y. (2018). Retos y perspectivas de los procesos de gobernanza en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Marriner Castro, K, & Menjura T. (2021). Implementación del Acuerdo Final y Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial: ¿una reforma rural integral para los territorios? *Opera*, 30. <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.04>
- Mendoza, N (2015). Gestión estratégica de los municipios de sexta categoría en Colombia, el caso Agua de Dios, Cundinamarca. Universidad Militar Nueva Granada Facultad de Ciencias Económicas.
- Nijmeijer, T. (2019). Problemas y perspectivas del componente internacional frente a un escenario de incumplimiento. En *El Acuerdo de paz en Colombia : entre la perfidia y la potencia transformadora* / Ana María González Suárez [et al.] ; coordinación general de Jairo Estrada Álvarez. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :CLACSO ; Bogotá : Gentes del común ; Bogotá : Centro de Pensamiento y Diálogo Político-CEPDIPO, 2019.
- Pizano, C. (2021). *Focalización territorial PDET de las regalías: la expedición de normativa no basta*. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/55053>

- Presidencia de la República de Colombia. (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de:  
[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)
- Puello, J. (2019). ¿Gobernanza y nueva gestión pública para la paz? Reflexiones sobre ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final. En *El Acuerdo de paz en Colombia : entre la perfidia y la potencia transformadora / Ana María González Suárez [et al.] ; coordinación general de Jairo Estrada Álvarez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO ; Bogotá : Gentes del común ; Bogotá : Centro de Pensamiento y Diálogo Político-CEPDIPO, 2019.*
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis, *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene-jun), 2019, 81–107.
- Talavera, P., y Armijo, M. (2007). Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina. *Apunte del CENES*, 27 (44), 89-112.
- Vuscovik, P. (2020). Distribución del ingreso y opciones de desarrollo. *El trimestre económico*, 1 (345), 249-275. doi: 10.20430/ete.v87i345.1026