

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

Maestría en Administración Pública

Autora

Jenny Andrea Medrano Rincón

DIRECTOR

Doctor Fernán José Fortich Barrios

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-ESAP

FACULTAD DE POSGRADOS

MAESTRÍA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ, JUNIO DE 2023

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 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 mi amigo y paisano, Wilson Amézquita, quien compartió conmigo sus conocimientos en el proceso de aprendizaje de la investigación, por su amistad siempre generosa y sincera.

A mi país y a mi alma mater, la Universidad Nacional de Colombia, quienes me han dado todo para crecer personal y profesionalmente, por brindarme para mí y mi familia oportunidades increíbles; mantengo intacta la esperanza de ver a Colombia un lugar libre y feliz para soñar.

A todos los que conozco que han dejado huella, gracias por hacer de mi lo que soy hoy!!!

Resumen

Esta investigación busca establecer de que manera afecta la capacidad institucional de los municipios PDET la implementación del acuerdo de paz firmado con las 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 financiamiento, el Sistema General de Regalías, 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, tomando como base la gestión de los recursos asignados para la paz. La investigación se realizó con un enfoque epistemológico estructuralista que busca establecer, a través de la revisión documental cuantitativa y cualitativa, el funcionamiento de las estructuras organizativas y los resultados que presentan las entidades que hacen parte de ellas. De los análisis realizados se concluye que una de las mayores dificultades que se presenta para evitar el retraso de la implementación de las actividades a cumplir en el largo plazo en el acuerdo de paz se debe a la baja capacidad institucional de las entidades que territorializan la inversión.

Palabras clave: Capacidad institucional, Implementación acuerdo de paz, Subregión PDET.

Abstract

This research seeks to establish how the institutional capacity of the PDET municipalities is affected by the implementation of the peace agreement signed with the FARC EP, to achieve this, the institutional architecture designed for the implementation of the peace agreement, the structure of one of the sources of financing, the General System of Royalties, and the results of the indices and indicators that measure the institutional capacity of the four municipalities that are part of the PDET Sur del Tolima Subregion, based on the management of the resources assigned for peace . The research was carried out with a structuralist epistemological approach that seeks to establish, through quantitative and qualitative documentary review, the functioning of organizational structures and the results presented by the entities that are part of them. From the analyzes carried out, it is concluded that one of the greatest difficulties that arises to avoid delaying the implementation of the activities to be fulfilled in the long term in the peace agreement is due to the low institutional capacity of the entities that territorialize the investment.

Keywords: Institutional capacity, Implementation of the peace agreement, PDET subregion.

Índice General

Lista de figuras	8
Lista de tablas	9
Introducción.....	10
Capítulo 1	13
Capacidad institucional en los municipios PDET: una limitante para la implementación del acuerdo de paz	13
Contextualización del problema	13
Objetivo General.....	19
Objetivos Específicos	20
Aspectos metodológicos	20
Planteamiento del problema.....	21
Justificación	23
Capítulo II.....	26
Fundamentación teórica.....	26
Estado del arte.....	31
Capítulo III	38
Medición de la capacidad institucional en los Municipios de Colombia	38
Medición de desempeño municipal	42
Índice de desempeño fiscal	44
Medición de desempeño institucional.....	46
Encuesta sobre ambiente y diseño institucional	48
Índice de Gestión de Proyectos de Regalías	50
Capítulo IV	52
Modelo de operación del OCAD paz como órgano del Sistema General de Regalías en su contribución para la implementación del Acuerdo de Paz.	52
Asignación de recursos del Sistema General de Regalías	54
El ciclo de los proyectos de inversión en el Sistema General de Regalías	57
Capítulo V	63
Resultados de la aplicación de los indicadores de medición y presentación de proyectos en la Subregión PDET Sur del Tolima.....	63
Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión sur del Tolima.....	63

Índices de medición de la capacidad institucional municipios subregión Sur del Tolima	65
Medición de Desempeño Municipal municipios Subregión Sur del Tolima.....	66
Índice de Desempeño Fiscal Municipios subregión Sur del Tolima	70
Medición de Desempeño Institucional municipios subregión Sur del Tolima.....	72
Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional municipios subregión Sur del Tolima.....	75
Índice de Gestión de Proyectos de Regalías	79
Medición proyectos presentados OCAD Paz SGR.....	80
Análisis indicadores municipios Subregión PDET Sur del Tolima.....	84
Conclusiones.....	86
Recomendaciones	88
Bibliografía	90

Lista de figuras

Figura 1. Enfoques de la capacidad estatal	39
Figura 2. Dimensiones de la capacidad institucional	40
Figura 3. Elementos de la capacidad institucional	41
Figura 4. Estructura del Sistema General de Regalías ajustada al Decreto 2056 de 2020	53
Figura 5. Ciclo de los proyectos de inversión con cargo al SGR según Decreto 2056 de 2020	58
Figura 6. Resultados indicadores de gestión MDM Municipios subregión PDET Sur del Tolima .	66
Figura 7. Comportamiento en el ranking MDM de los municipios Subregión PDET Sur del Tolima	67
Figura 8. Resultado de los indicadores de resultado MDM Municipios Subregión PDET Sur del Tolima	68

Lista de tablas

Tabla 1. Componentes del indicador de medición de desempeño institucional	42
Tabla 2. Subindicadores del Índice de Desempeño Fiscal	45
Tabla 3. Dimensiones y políticas públicas del FURAG II	47
Tabla 4. Dimensiones e indicadores de ambiente y desempeño institucional	49
Tabla 5. Dimensiones y variables del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías.....	50
Tabla 6. Comparativo indicadores de medición de capacidad institucional.....	51
Tabla 7. Comparativo de asignación de recursos de regalías en Colombia 2011-2020	55
Tabla 8. Resultados verificación de requisitos bienio 2019 - 2020.....	60
Tabla 9. Porcentaje de observaciones en verificación de proyectos por OCAD bienio	61
Tabla 10. Iniciativas consolidadas PATR Subregión sur del Tolima.....	65
Tabla 11. Resultados medición de desempeño municipal municipios PDET Subregión Sur del Tolima	69
Tabla 12. Resultados medición de desempeño municipal municipios PDET Subregiones Sur del Tolima	71
Tabla 13. Resultados medición de desempeño institucional desagregado municipios PDET Subregión Sur del Tolima	73
Tabla 14. Resultados encuesta de desempeño institucional departamento del Tolima	76
Tabla 15. Resultados encuesta de desempeño institucional ambiente institucional departamento del Tolima	78
Tabla 16. Resultados encuesta de desempeño ambiente institucional.....	79
Tabla 17. Tasa de cumplimiento proyectos presentados bienio 2019-2020 Subregión PDET Sur del Tolima	81
Tabla 18. Tasa de devolución de revisiones a proyectos presentados en el bienio 2019-2020 Subregión PDET Sur del Tolima.	82
Tabla 19. Consolidado proyectos aprobados OCAD Paz.....	83
Tabla 20. Consolidado resultados por indicadores año 2021	84

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. De acuerdo con lo anterior, 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 en 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.

Es claro que desde el proceso descentralizador y el enfoque territorial dado desde el acuerdo de paz, los proyectos de inversión deben ser realizados de manera articulada entre los diferentes niveles del gobierno, siendo las entidades territoriales las llamadas a formular los proyectos desde el territorio, por esta razón, y para comprender la conceptos a emplear

en el segundo capítulo se presenta la fundamentación teórica de lo que se entiende por capacidad institucional, así como la manera en que se mide la implementación del acuerdo de paz.

Desarrollado el marco conceptual, se procede de manera deductiva a describir las herramientas empleadas por diferentes entidades para medir la capacidad institucional de las entidades territoriales, incluyéndose la percepción de los servidores públicos recogida a través de la encuesta de desempeño institucional 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 medición de los proyectos de regalías del Sistema General de Regalías SGR.

Dado el contexto general tomado, el acuerdo de paz, en el capítulo cuarto se describe el funcionamiento del SGR, de manera general, haciendo referencia a cuál es el modelo de operación del 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 operación del SGR y el OCAD Paz, se obtienen los resultados de los indicadores de medición de desempeño institucional, medición de desempeño municipal, índice de desempeño fiscal, índice de gestión de proyectos de regalías, así como los resultados de los proyectos de inversión presentados por los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. En este capítulo además se incluye el análisis de los resultados obtenidos en el diligenciamiento de la Encuesta de Desempeño Institucional realizada a servidores públicos del Departamento del Tolima y algunas alcaldías.

Al final de la investigación se presentan las conclusiones obtenidas donde se determina, basado en los resultados obtenidos, las dificultades que se presentan por parte de las entidades territoriales dada su baja capacidad institucional para desarrollar las acciones establecidas en el Plan Marco de Implementación, 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.

Capítulo 1

Capacidad institucional en los municipios PDET: una limitante 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 de los acuerdos de paz requería el establecimiento de una adecuada arquitectura institucional, un marco jurídico legal actualizado, la necesidad de formular y actualizar políticas públicas y garantizar 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, creo 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, focalizar y priorización de los territorios a fortalecer, supervisar la ejecución de los recursos invertidos y medir el 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 territorios que presenta 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 se debe, como estrategia, 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.

En 2015 se creó el instrumento para canalizar, administrar y verificar la implementación de los programas establecidos en el acuerdo de paz. 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 reafirman 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 DNP ubican al 47% de los municipios con alta y muy alta incidencia en el conflicto armado se ubican en los grupos con mayores problemáticas para la estructuración de proyectos.

La estrategia fija cinco programas y 21 subprogramas. 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 esta 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), los cuales buscan llegar de manera articulada y con una oferta integral por parte del Estado, para este fin los contratos paz son uno de los posibles vehículos a emplear siempre y cuando concurren con los programas PDET, teniendo en cuenta que estos programas tendrán un “financiamiento especial” para articular la oferta institucional, los proyectos locales propuestos por la ciudadanía desde la visión colectiva que estos tienen del territorio y en especial buscando participar en la financiación del Plan de Formalización Masiva de Tierras.

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 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) con los instrumentos de planeación y seguimiento a las políticas públicas, fijándose un horizonte de 15 años, incluyéndose 4 planes cuatrienales reiterando la procedencia de los recursos y fuentes de financiamiento para la implementación del acuerdo de paz. El CONPES realiza un costeo de las inversiones a realizar durante la implementación de los acuerdos, el monto en billones de pesos del año 2016 es de 129.5 donde se incluyen las fuentes de financiación en los órdenes nacional, local, cooperación internacional y otros. El monto indicativo del Sistema General

de Regalías (SGR) asciende a 18,1 billones de pesos, siendo una participación del 14% del valor total y representando un 2% del Producto Interno Bruto (PIB).

Algunos otros temas abordados en el CONPES 3932 se establecen 501 indicadores para realizar el monitoreo y seguimiento de los programas y sus recursos de financiación. En el documento se agregan los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral como un vehículo adicional a los Contratos Paz y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los cuales al contener planes, programas y proyectos deben ser incluidos en el Plan de Desarrollo Nacional y/o los Planes de Desarrollo Territoriales, esto con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 152 de 1994 donde se señala en el Artículo 6 que “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. 4), al ser incluidos se garantizaba su financiación y se garantiza su implementación, además deben ser incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones 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 por una parte busco garantizar la asignación de recursos al incluir 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 Paz (OCAD PAZ) con la función específica de evaluar, aprobar, priorizar su financiación y designar la entidad encargada de ejecutarlos, así mismo estableció los criterios para priorizar los proyectos que tienen por objeto implementar el acuerdo de paz.

Como se observa el Estado colombiano generó, las normas, instituciones, entidades y forma de financiación para los acuerdos de paz, sin embargo, 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 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.

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

- Describir los factores empleados para medir y analizar la capacidad institucional en los municipios PDET.
- Comprender el modelo de operación del órgano del Sistema General de Regalías "OCAD PAZ" y su contribución en la implementación del Acuerdo de Paz.
- Identificar las dificultades presentadas en la viabilización de los proyectos de inversión con enfoque territorial propuestos a través del OCAD PAZ.

Aspectos metodológicos

La investigación se desarrolla desde un enfoque epistemológico estructuralista, partiéndose de la observación del desarrollo de la implementación del acuerdo de paz, la arquitectura institucional diseñada y el marco jurídico que desarrolla los actos legislativos promulgados para dar cumplimiento a lo acordado.

Los datos obtenidos tanto para la descripción de las herramientas como de los resultados obtenidos, estos provienen de fuentes oficiales como son el Departamento Nacional de Planeación, específicamente en su área del Sistema General de Regalías. Así mismo se recolectó información del Departamento Administración de la Función Pública y el Departamento Nacional de Estadísticas DANE.

Los resultados obtenidos de las diferentes herramientas de medición de la capacidad institucional se han tomado en los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco que hacen parte de la Subregión Sur del Tolima, siendo esta la muestra de municipios empleada en desarrollo de la investigación, teniendo en cuenta que estos municipios se encuentran incluidos en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. Una vez obtenida la información esta es sometida a técnicas de análisis cualitativos y cuantitativos,

donde se busca determinar la capacidad institucional de estos municipios u los efectos que pueden afectar la implementación del acuerdo de paz.

Planteamiento del problema

El contexto planteado indica que, una vez firmado el Acuerdo de Paz, durante 3 años el Estado Colombiano se preparó para la implementación de los Acuerdos 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.

De acuerdo con lo expuesto, la implementación del Acuerdo de Paz no se estaría desarrollando de acuerdo con el Plan Marco de Implementación (PMI), de acuerdo con lo que reflejan los resultados presentados frente a lo planeado. Al respecto es necesario precisar que en las convocatorias adelantadas para definir los proyectos a estructurar en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como afirma la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), se congregaron más de 200 mil personas, considerándose hasta ese momento como el ejercicio de planeación más grande del mundo. En estas mesas de trabajo se recogieron más de 32.000 iniciativas cuya intención es beneficiar a 6.6 millones de personas en aproximadamente el 36% del territorio nacional, con una cobertura del 24% de la población rural del país. Producto de los análisis se conformaron 16 subregiones que incluían a los 170 municipios donde se presentaba la mayor pobreza rural, la mayor presencia de economías ilegales, el mayor grado de afectación del conflicto y una elevada debilidad en su capacidad institucional.

El instrumento de planificación participativa que consolidó las iniciativas ciudadanas son los Planes de Acción para la Transformación regional (PATR), siendo este un modelo innovador en la planeación regional, ya existente, pero con escasa aplicación en el territorio. Visto lo anterior, y contando con el atenuante de contarse con los recursos de financiación, 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 y se definieron los proyectos a desarrollar en los territorios como producto del ejercicio de gobernanza realizado, entonces ¿Donde 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 la siguiente inquietud, ¿Es la capacidad institucional de los Municipios la que afecta de manera directa la implementación del acuerdo de paz?

Para dar respuesta a esta pregunta la investigación tomarán algunas de las subregiones incluidas en el programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como sus respectivos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), específicamente observando 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 de los acuerdos de paz.

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 GAPF, 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 desarrollar la investigación dada la importancia que tiene para el Estado Colombiano alcanzar una paz estable y duradera, siendo la implementación de los 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 encargadas de implementar los acuerdos 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 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 de los 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 PMI. 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.

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 requiere la formulación de procedimientos, mecanismos y herramientas que minimicen los errores que impiden la aprobación de los proyectos presentados.

Capítulo II

Fundamentación teórica

Uno de los principales conceptos que se abordan en la investigación, es la capacidad institucional, concepto que como menciona Huertas (2019), “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 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 adoptado 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 de

los acuerdos de paz en el desarrollo de los planes, programas y proyectos que se incluyen el 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, como señala Guerrero (2001), esta, la Nueva Gestión Pública, 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.

En cuanto a la medición del avance de la implementación de los procesos de paz, en su experiencia Lederach et al, (2007), consideran que estos deben ser medidos a largo plazo y deben involucrar en dicha medición tanto a los firmantes como a los no firmantes, dado que son estos últimos los beneficiarios de lo implementado, además consideran como se debate en la actualidad en Colombia, que el lento avance en la implementación de los procesos se debe a que “los dirigentes del gobierno retroceden o desmontan lo que fue aplicado anteriormente, los mecanismos de control y verificación externos se desactivan.

En particular, encontramos que cuando los gobiernos conceden derechos, también pueden más tarde, quitarles esos derechos”. (p. 77).

Investigadores como Lederach, Madhay y Quinn entre otros, reflejan la experiencia adquirida a nivel global por el Instituto Kroc, la cual fue aceptada y reconocida por los firmantes del acuerdo de paz en Colombia, designándolos como una instancia dentro de los mecanismos de verificación pactados en el numeral 6.2.3 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, por esta razón sus apreciaciones son tenidas en cuenta en la presente investigación.

Estado del arte

Para el cumplimiento de la verificación el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, esta institución 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 el 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 disposiciones solamente dándose por terminado uno que representa el 17%, una intermedia (17%) y 4 con niveles mínimos o iniciados que representan el 66%. Estos valores, según el Instituto KROC ubica 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% estaba 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, el 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 el 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 los acuerdos 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 una de las fuentes de recursos para la implementación de los acuerdos de paz proviene de allí. 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 los 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 transformádas 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.

La revisión documental y teórica reflejan la relación existente entre la capacidad institucional de las entidades territoriales, la asignación de recursos a través de la formulación y aprobación de proyectos y el cumplimiento de las metas a largo plazo establecidas en el Plan Marco de Implementación (PMI).

Capítulo III

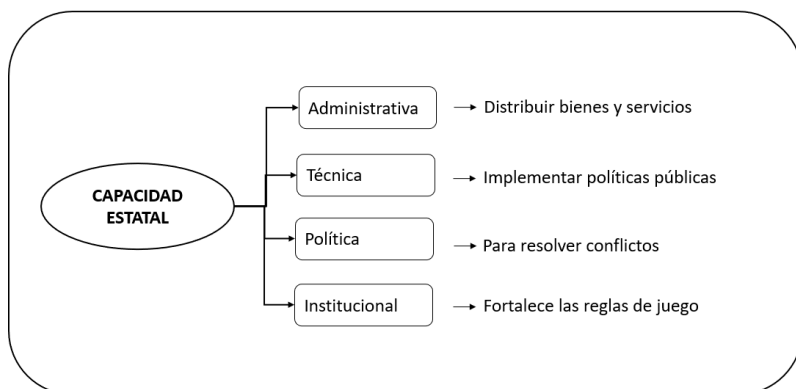
Medición de la capacidad institucional en los Municipios de Colombia

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 incluidos en el programa PDET, entidades 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.

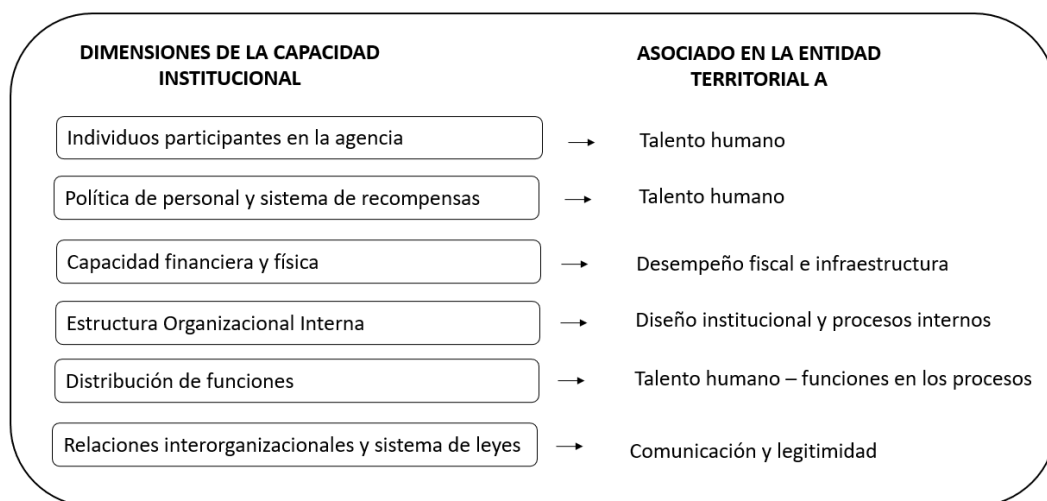
Si la capacidad estatal se considera del nivel macro, se puede inferir que la capacidad institucional se encuentra en el nivel micro, siendo las entidades territoriales las ejecutoras de las decisiones tomadas a nivel macro a través de una interrelación con las entidades del nivel superior, todo esto 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).

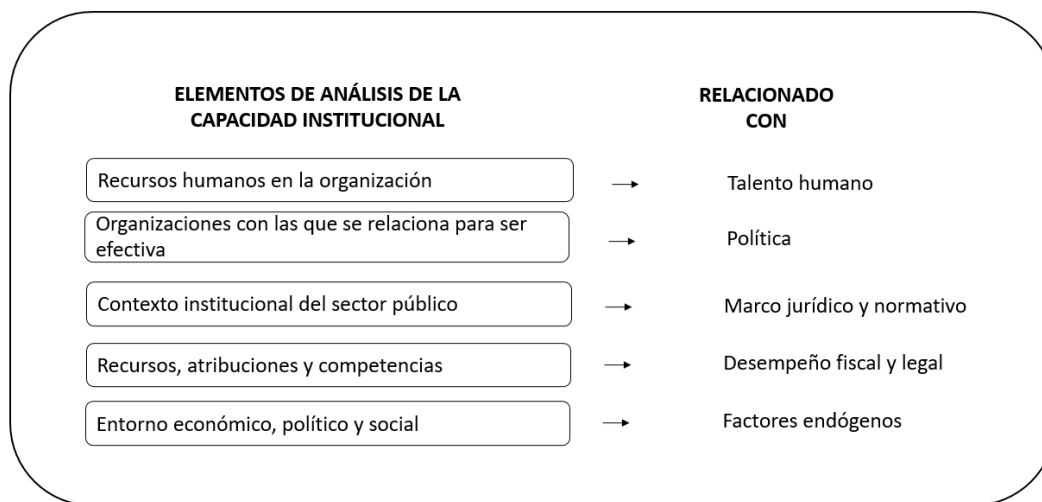
Las dimensiones con Tombelem pueden ser asociadas con las áreas que toda entidad territorial posee, observándose que la base de ella es el talento humano, componente del cual se debe garantizar su capacidad técnica (desarrollo de habilidades y competencias), su compromiso (a través de la permanencia 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, identificándose el talento humano y los recursos financieros como elementos claves para ser analizados, sin embargo, otro aspecto a medir es el contexto y el entorno de las entidades en el que se desarrolla la acción pública.

Los referentes teóricos proponen la medición de la capacidad del talento humano, el marco jurídico en el que se desenvuelve la administración pública, los factores endógenos y de la capacidad de relacionarse políticamente quienes representan a las entidades, de acuerdo con esto en Colombia se pueden identificar los siguientes indicadores que buscan medir la capacidad institucional.

Medición de desempeño municipal

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	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	Gestión	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

El índice 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		Ponderaddo	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

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
		Racionalización de trámites
		Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
		Gestión del conocimiento y la innovación
1. Talento humano	Departamento Administrativo de la Función Pública	Talento humano
2. Direccionamiento estratégico		Servicio al ciudadano
3. Gestión con valores para resultados		Control Interno
4. Evaluación de resultados		Integridad
5. Información y comunicación		Participación ciudadana en la gestión pública
6. Gestión del conocimiento		
7. Control Interno	Departamento Administrativo de la Presidencia	Transparencia acceso a la información pública
		Gestión de la información estadística
	Departamento Nacional de Estadísticas	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 interinstitucionalidad 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 diseño institucional

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

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
Gestión Administrativa	Transparencia	20%	Reporte Gesproy	3%
			Oportunidad Gesproy	1%
			reporte de cuentas	3%
			Oportunidad de cuentas	1%
			Consistencia información	6%
			Consistencia programación	6%
	Intervenciones del SMSCE	20%	Sin medidas de control, proyectos críticos, procedimientos administrativos o planes de mejora	20%
Gestión del desempeño	Eficiencia	40%	Contratación oportuna	6%
			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	5%
			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. Con esto se busco obtener resultados desde diferentes fuentes de información.

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.

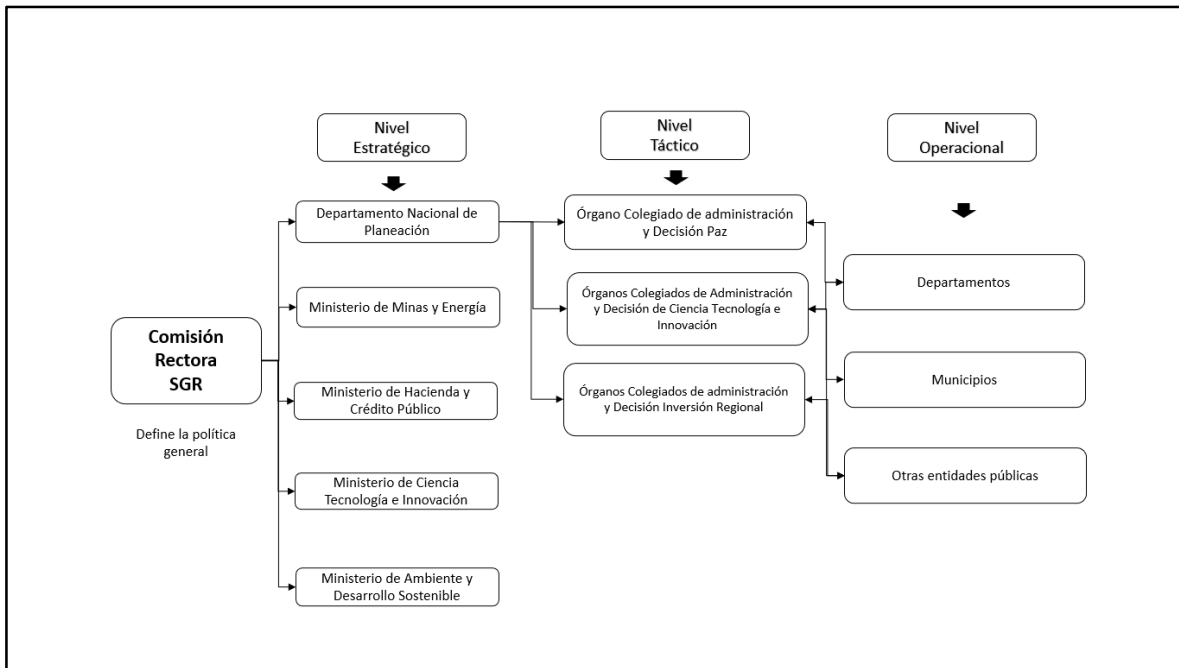
Como se ha enunciado la implementación del Acuerdo de Paz desarrolla sus acciones en tres fases, en el corto, mediano y largo plazo, siendo este último el que tiene una mayor visibilidad en el territorio dado que es allí donde se ejecutan los proyectos de inversión acordados en la Planes de Acción para 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 su creación en el año 2011. Estas nuevas versiones del sistema se han realizado incluso mediante la modificación de la Constitución Política Nacional a través de los Acto Legislativos No 5 de 2011 y Acto Legislativo 04 de 2017, donde además de proponerse una nueva distribución de los recursos procedentes de las regalías se crearon los órganos del SGR, siendo uno de ellos los Órganos Colegiados de Decisión a administración OCAD.

Para facilitar la comprensión del funcionamiento del OCAD Paz dentro del Sistema General de Regalías, 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.

Asignación de recursos del Sistema General de Regalías

Otro de los aspectos fundamentales para comprender el funcionamiento del Sistema General de Regalías es la reforma realizada a través de la Ley 2056 de 2020 donde se realiza una nueva distribución de los recursos de regalías. La tabla 7 presenta la variación que ha tenido la asignación de recursos desde el año 2011 en adelante.

Tabla 7. Comparativo de asignación de recursos de regalías en Colombia 2011-2020

Concepto	Asignación 2012-2018	Asignación 2019-2020	Asignación 2021-2022	Desagregado	Distribución	Tendencia
Inversión	69,20%	72,50%	92,50%			Incrementó
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%	
				Municipios NBI > 4,5 Y Cat. Indígenas	12,68%	
				NARP	1,10%	
				Rom	0,22%	
Fondo de Compensación Regional (FCR)/Asignación para la Inversión Local (AIL)-Grupos étnicos	23,60%	26,90%	15%			
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
Ahorro	26,00%	22,50%	4,50%			Decreció
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
Administración SGR	4,80%	5,00%	3,00%			
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
Total	100,00%	100,00%	100,00%			

Fuente: Elaboración propia con datos de Gómez (2023) y datos del Grupo de Financiamiento Territorial (2021)

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.

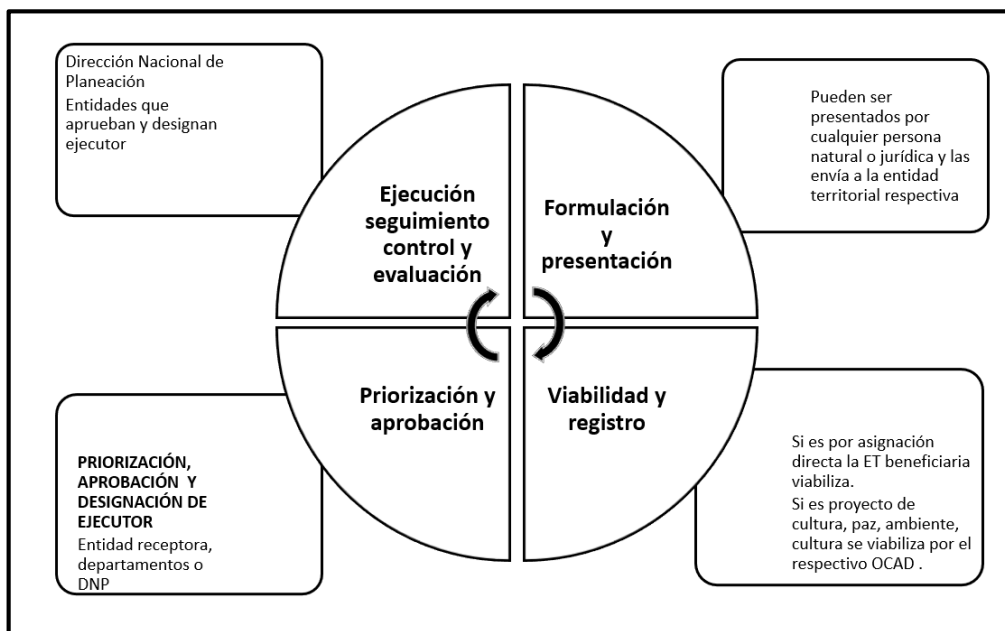
Los resultados observados en el componente de ahorro permiten evidenciar el parcial cubrimiento del pasivo pensional que presentaban las entidades territoriales para finales del Siglo XX, en la actualidad esta provisión busca garantizar las pensiones de los servidores públicos que desarrollan actividades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

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 8. Resultados verificación de requisitos bienio 2019 - 2020

Parte del Proyecto	Requisito del proyecto	Caribe	Centro Oriente	Centro Sur	Eje Cafetero	Llano	Pacífico	Promedio general
Observaciones análisis técnico de la alternativa	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%	
Observaciones al documento técnico	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 9. *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 y subindicadores de los 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.

Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión sur del Tolima

Para facilitar la comprensión es de anotar que en desarrollo de los diálogos comunitarios realizados que dieron alcance a la participación ciudadana como parte de los acuerdos de paz, se realizaron cuatro pactos comunitarios de transformación regional, cuatro pactos étnicos y cuatro pactos municipales de transformación regional. 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, estando ubicado el 64,2 en zonas rurales. 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, sin embargo, el territorio probablemente es

empleado como corredor estratégico para el traslado de narcóticos del centro del país a la costa pacífica.

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. Con respecto a la violencia armada, factor preponderante para ser incluidos en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, esta dejó secuelas en el tejido social donde se presenta desconfianza entre los habitantes y hacia la institucionalidad.

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 financiarán 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 10. 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	
Totales	14	30	19	25	830.590	1.414.301

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 índices establecidos por el gobierno colombiano.

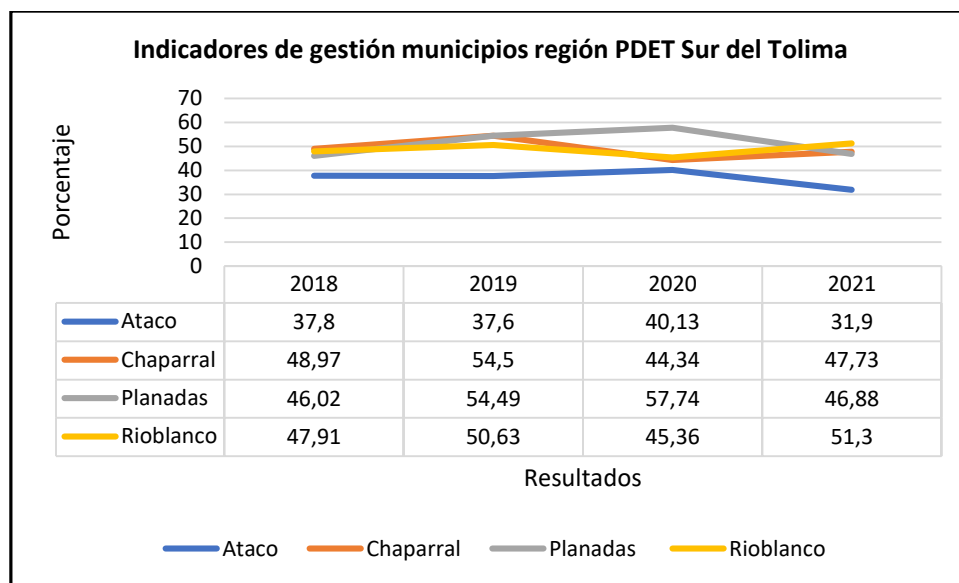
Índices de medición de la capacidad institucional municipios subregión Sur del Tolima

Con el fin de conocer la capacidad institucional de los municipios que integran la subregión PDET conformada por los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco se tomaran analizaran los resultados obtenidos de los siguientes índices e indicadores: Medición de Desempeño Institucional, Índice de Desempeño Fiscal, Medición de Desempeño Institucional, Índice de Gestión de Proyectos de Regalías, y la Encuesta de Desempeño Institucional (EDI) del DANE (2021).

Medición de Desempeño Municipal municipios Subregión 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

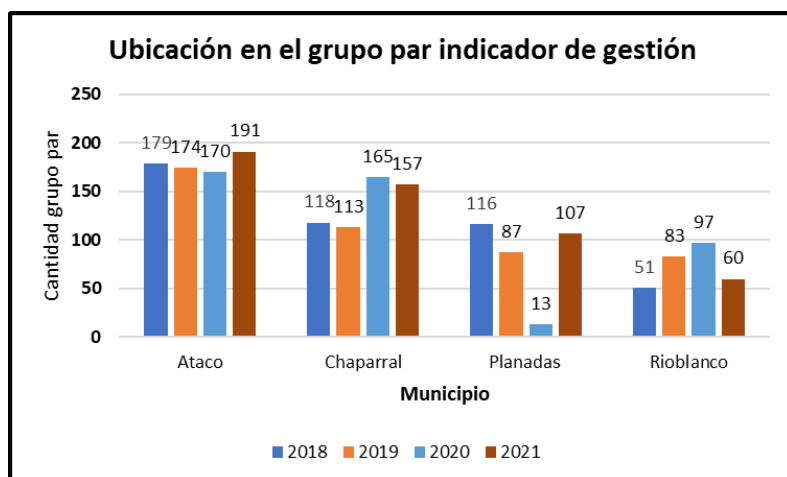


Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2021).

Revisadas las subvariables que alimentan el indicador de movilización de recursos uno de los factores que presenta un crecimiento negativo que limita el crecimiento negativos 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 2108 – 2021

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



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

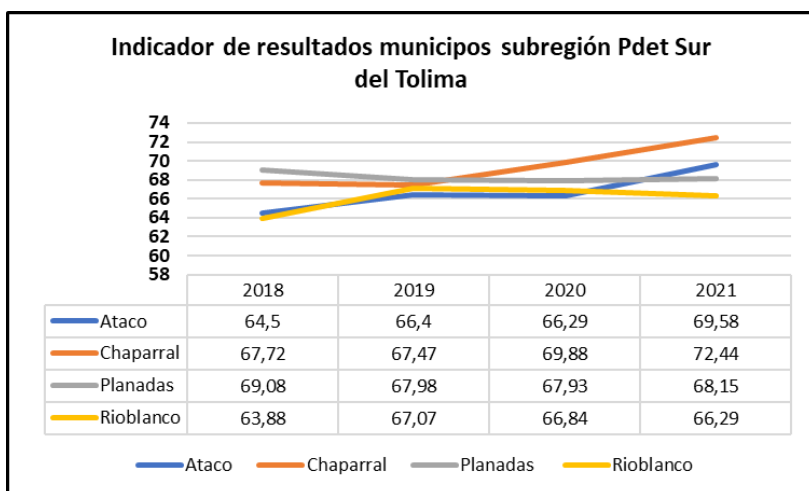
Para el análisis de este gráfico es pertinente recordar que la metodología segmenta en quintiles los municipios colombianos encontrándose Rioblanco en el último quintil, donde ha permanecido. El municipio de Planadas se encuentra en el cuarto quintil y el municipio de Chaparral en el tercer quintil. 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 11. 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 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 o de nivel bajo (Rioblanco y Ataco), uno en el nivel 4 nivel medio bajo (Planadas) y uno en nivel 3 o 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 desempeños por situaciones 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 12. 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	
	Dimensión	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF
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	
	Dimensión	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF
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	
	Dimensión	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF	Puntaje por dimensión	Puntaje global IDF
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 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 13. 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 municipios subregión Sur del Tolima.

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 suficiencia de las plantas de personal que hacen

parte de las plantas de personal. Con respecto a la calidad de los servicios prestados, la capacidad institucional y el cumplimiento de las metas institucionales, entre el 60 y 705 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 14. *Resultados encuesta de desempeño institucional departamento del Tolima*

GESTIÓN INSTITUCIONAL		
Calidad del servicio	Gobernaciones	Alcaldías
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
Factor que más influye en las prácticas irregulares de la Administración Pública	Gobernaciones	Alcaldías
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
Porqué razón no denunciaría en un caso de corrupción	Gobernaciones	Alcaldías
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 15. 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

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 16. *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 desde 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 presentados 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 17. 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 18. *Tasa de devolución de revisiones a proyectos presentados en el bienio 2019-2020 Subregión PDET Sur del Tolima.*

Municipio	Revisones devueltas	Revisiones realizadas	Total revisiones	Tasa de devoluciones
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 19. 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
Total	2	11.440.845.487,00	8	73.492.709.921,51	1	5.821.983.904,00	1	11.212.865.062,08	12	101.968.404.374,59

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

Como se evidencia el esfuerzo que 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 tomada como muestra se busca conocer para el año 2021 la capacidad institucional de los municipios que la integran, 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 20. Consolidado 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 en las

La tabla No. 20 consolida los resultados obtenidos por las entidades en los indicadores e índices enunciados, sin embargo, la Medición de Desempeño Institucional 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 servidor público con respecto a la entidad territorial donde presta su servicio. Además 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, 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

La capacidad institucional 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 en el grupo de municipios analizados demuestra que estos, desde los instrumentos de medición establecidos por el gobierno nacional, presentan unos bajos resultados que se materializan en aspectos sensibles para la administración como son la baja gestión y ejecución de recursos, la debilidad institucional técnica para fomentar la generación de recursos propios y la deficiencia en la formulación de proyectos de inversión pública, hechos tangibles a través de los cuales se genera valor público.

Como lo señala el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, el 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.

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 algunas de las 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 de proyectó para tres años aproximadamente, sin embargo, la dificultad de 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.

Analizado el funcionamiento del Sistema General de Regalías, 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, las que dada su debilidad y su baja capacidad institucional y técnica generan reprocesos que afectan el avance normal de la implementación del acuerdo de paz.

Con respecto a las herramientas para medir la capacidad institucional, 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 las oportunidades de mejora en este aspecto.

En cuanto a las herramientas emplean 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.

Con las herramientas de medición que emplea el gobierno nacional para conocer la capacidad institucional de las entidades territoriales, se obtiene una aproximación de la situación real, lo cuál dificulta la toma de decisiones para formular políticas públicas o reformular las ya existentes, esta ambigüedad en la medición genera un círculo vicioso que no permite atacar las causas estructurales de la debilidad institucional.

Como reflexión final y siendo el contexto de la investigación, el modelo de la implementación del acuerdo de paz es producto de experiencias recogidas en otros países donde se han implementado acuerdos similares, guardando las proporciones claro está, se considera que el acuerdo de paz con sus enfoques territorial y de descentralización busca transformar la ruralidad, sin embargo, en la territorialización del plan marco de implementación es se presenta el cuello de botella en la acción administrativa, realizando la aclaración que en la actualidad se presentan otros problemas que deben ser apropiados y resueltos por las entidades territoriales.

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. El fortalecimiento no llega de manera coordinada, llegando el Estado a una misma población objetiva con una oferta similar desde diferentes entidades de la sociedad civil, situación que no permite unidad de criterio y esfuerzo, dilapidándose los recursos públicos.

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 para la formulación de los proyectos de inversión en los territorios, deben ser revisados desde lo estructural en el proceso de capacitación, llama la atención la realización por cada regional de los OCAD de más de 100 mesas técnicas e incluso “miles” de llamadas para realizar ajustes en los proyectos de inversión y los errores se continúan presentando.

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

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%20p%C3%Blicas/Documentos%20GFT/PPT%20GFT%20_%20SGR%20Distribuci%C3%B3n%20%28Actualizado%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

- 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
- 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
- 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>.
- 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
- 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
- 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

- 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.
- 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
- 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
- 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.*
- 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