

N°6

# CUADERNOS DE TRABAJO IDEPI

DICIEMBRE, 2017

## GESTIÓN PÚBLICA Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

LUIS FERNANDO TREJOS  
ÁNGEL TUIRÁN



## LUIS FERNANDO TREJOS



DOCTOR EN ESTUDIOS AMERICANOS CON MENCIÓN EN ESTUDIOS INTERNACIONALES (IDEA/USACH).

PROFESOR E INVESTIGADOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE, BARRANQUILLA (COLOMBIA).

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE DESARROLLO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DEL CARIBE DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE.

MIEMBRO DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN “AGENDA INTERNACIONAL” DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE.

TREJOSL@UNINORTE.EDU.CO

## ÁNGEL TUIRÁN



DOCTOR EN DERECHO PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD PIERRE MENDÈS (FRANCIA).

MAGÍSTER EN DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD PIERRE MENDÈS (FRANCIA).

PROFESOR E INVESTIGADOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE, BARRANQUILLA (COLOMBIA).

DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE.

ANGELT@UNINORTE.EDU.CO

INSTITUTO DE DESARROLLO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DEL CARIBE - IDEPI.

UNIVERSIDAD DEL NORTE. KM.5 VÍA PUERTO COLOMBIA.

BARRANQUILLA, COLOMBIA.

TEL: +57 (5) 3509509 EXT. 3636 - 4568

CORREO: IDEPI@UNINORTE.EDU.CO

Las administraciones locales constituyen quizás el principal instrumento para concretar la acción estatal en el territorio. Cada administración, a través de un complejo de organismos y conjunto de funcionarios, buscan satisfacer las necesidades de la población en el marco del interés público, cumpliendo con los fines del sistema político.

Por su parte, la gestión pública, hace referencia a la organización y el manejo por parte de las autoridades locales y nacionales, de los recursos humanos, jurídicos, tecnológicos y financieros que tienen a su disposición, para proporcionar a los distintos sectores y grupos de la población, los insumos necesarios para la satisfacción de sus necesidades individuales y/o colectivas en los campos de sus competencias (Velásquez, 2009, p. 188). Para el caso en estudio, se debe tener en cuenta, como variable de análisis, el contexto institucional, por los efectos del conflicto armado y la incidencia de actores ilegales en la gestión pública local en Colombia.

Ahora bien, para cumplir con los cometidos de la gestión pública, antes citados, las administraciones locales deben contar con capacidad institucional. Siguiendo la metodología expuesta por García Villegas, García, Rodríguez, Revelo y Espinosa, (2011), dicha capacidad, hace referencia al poder infraestructural, es decir, la capacidad del Estado para implementar decisiones a lo largo de su territorio, con independencia de quién tome dichas decisiones. Según Michel Mann, “se requiere que el Estado posea infraestructuras que penetren de forma universal en la sociedad civil, que sirvan como medios para que las élites extraigan recursos de, y suministren recursos a, todos los súbditos” (Mann, 1993, p. 24). Así, cuando se hace mención en este artículo, a la capacidad institucional de las administraciones locales, se parte del concepto de poder infraestructural en los términos antes señalados.

En cuanto a la capacidad institucional de las entidades territoriales, desde su dimensión administrativa, a través de un marco legal, la ley 715 de 2001, se establecieron normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre el nivel central y las administraciones locales, asignando a los municipios y departamentos colombianos competencias en los campos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, así como en servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal,



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

Siguiendo la reflexión de García *et al.* (2011), para evaluar qué tan buenos son los municipios en la gestión diaria del aparato burocrático, en qué porcentaje cumplen las obligaciones que les asignan la Constitución y la ley, y qué tan eficientes, eficaces y capaces son como aparatos de gestión administrativa, aspectos que en últimas definen la capacidad institucional de las administraciones locales, desde su dimensión administrativa, el DNP diseñó una metodología de medición y análisis del desempeño integral municipal<sup>1</sup>.

Esta herramienta les permite a las secretarías de planeación departamental cumplir con las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación<sup>2</sup>, así como a los niveles nacional, departamental y municipal evaluar la gestión pública de los municipios, la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 6).

La metodología evalúa la gestión municipal en cuatro componentes integrados: Eficacia<sup>3</sup>, Eficiencia, Cumplimiento de requisitos legales y Gestión, el índice de Gestión mide, la capacidad administrativa y financiera de un municipio. (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 7-17).

---

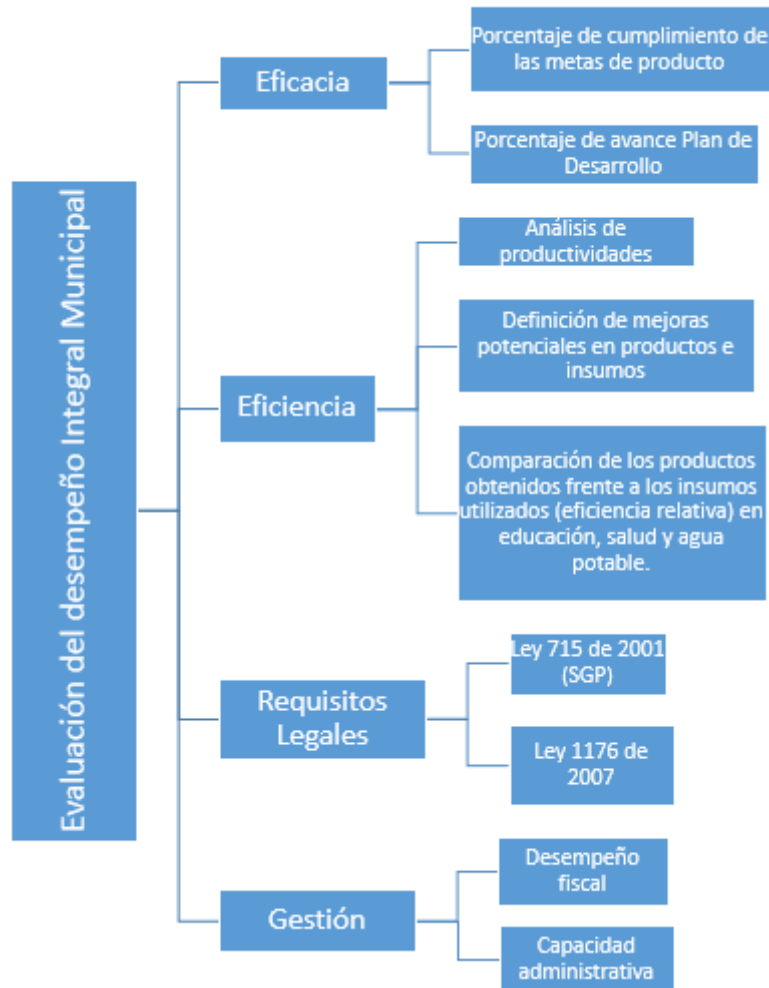
<sup>1</sup> Esta Metodología fue desarrollada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en concertación con los gobiernos departamentales y otras instancias del Gobierno nacional, proceso que contó con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

<sup>2</sup> Establecidas en las Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001

<sup>3</sup> En cuanto al componente de eficacia el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

## Componentes del Desempeño Integral Municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de Departamento Nacional de Planeación. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2013, p. 6.

El análisis de los indicadores del desempeño integral de las entidades territoriales, permite identificar aquellas administraciones locales con mayor debilidad en la gestión de los recursos a su disposición, y donde serían necesarios una serie de ajustes institucionales, que dinamicen la implementación de las políticas del posconflicto. Aunque es necesario señalar que en 2015 persiste una situación similar a 2014 de departamentos que no presentaron información completa y consistente, estos departamentos fueron: Chocó, Amazonas, Guainía, Guaviare, San Andrés y Vaupés (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 8).



**Tabla No 2.**  
**Rangos de calificación Desempeño Integral Municipal**

<b>Niveles de cumplimiento</b>	<b>Sobresaliente</b>	<b>Satisfactorio</b>	<b>Medio</b>	<b>Bajo</b>	<b>*Crítico</b>
Rangos de cumplimiento	$\geq 80$	$\geq 70$ y $\leq 80$	$\geq 60$ y $\leq 70$	$\geq 40$ y $\leq 60$	$\leq 40$

\*Incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias

Tomado de: Departamento Nacional de Planeación. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2015.

En la evaluación de capacidad la institucional de los municipios, desde su dimensión administrativa, a través del indicador de desempeño integral de los municipios colombianos para la vigencia 2015<sup>4</sup>, se obtuvo un promedio de 71,4% lo que lo ubica en un rango de calificación Satisfactorio (entre 70 y 80 puntos). En este sentido, el Gráfico 2 muestra la distribución según los rangos de calificación, ubica a 27% de los municipios en nivel Sobresaliente (296 municipios), 35% en el rango Satisfactorio (386 municipios), 21%, en rango Medio (236 municipios), 15% en rango de calificación Bajo (162 municipios) y 2% en el rango de calificación “Crítico” (21 municipios). (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 10).

Para el caso del componente de eficiencia 120 municipios se ubicaron en el rango de calificación crítica; 420 municipios en el rango de calificación bajo, 305 municipios en el rango de calificación medio; 182 en el rango de calificación satisfactorio y 74 en el rango de calificación sobresaliente.

En el caso del componente de requisitos legales, se establecieron como rango de calificación los de: igual cero, incumplimiento alto, incumplimiento medio, incumplimiento bajo, cumplimiento óptimo. Los resultados fueron los siguientes: 33 municipios se ubicaron en el rango de calificación igual a cero; 94 municipios en el rango de calificación de incumplimiento alto; 327 municipios en el rango de calificación de incumplimiento medio; 424 municipios en el rango de calificación de incumplimiento bajo, y 223 municipios en el rango de calificación de cumplimiento óptimo.

Ahora bien, al analizar la evaluación del componente de gestión, es necesario tener en cuenta que los resultados son el promedio de la calificación de los componentes de:

---

<sup>4</sup> Los resultados alcanzados por las entidades territoriales en 2015 se interpretaron de acuerdo al envío de información, la calidad de la misma y al nivel de cumplimiento alcanzado de acuerdo a los rangos que establece la metodología de cálculo.

**Gestión pública y capacidad institucional de las administraciones locales**

1. Capacidad Administrativa: este componente mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 18).
2. Componente Desempeño fiscal: este componente clasifica las cuentas de ejecución presupuestal en un formato coherente de operaciones efectivas de caja, que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p. 19).

En sentido, en el caso del componentes de capacidad administrativa, se establecieron como rango de calificación los de crítico, bajo, medio, satisfactorio o sobresaliente, la evaluación arrojó los siguientes resultados: 43 municipios se ubicaron en el rango de calificación crítica; 64 municipios en el rango de calificación bajo, 85 municipios en el rango de calificación medio; 189 en el rango de calificación satisfactorio y 720 en el rango de calificación sobresaliente (Departamento Nacional de Planeación , 2016, p. 11).

Por último, en el componente de desempeño fiscal se establecieron como rango de calificación los de: deterioro, riesgo, vulnerable, sostenible, solvente. Los resultados fueron los siguientes: 5 municipios se ubicaron en el rango de calificación de deterioro; 67 municipios se ubicaron en el rango de calificación de riesgo; 419 municipios en el rango de calificación vulnerable; 510 en el rango de calificación sostenible y 100 en el rango de calificación solvente.

Si se analizan estos resultados del desempeño integral por departamentos, agregando los resultados municipales con el objetivo de evidenciar los promedios para cada departamento, se puede constatar que presentan mediciones disímiles y que ningún departamento alcanza una evaluación sobresaliente. No obstante, 16 de los departamentos registraron promedios en el rango Satisfactorio: Huila, Cundinamarca, Quindío, Vichada, Risaralda, Caldas, Nariño, Atlántico, Antioquia, Cauca, Boyacá, Casanare, Arauca, Santander, Valle del Cauca y Meta.

En el rango de calificación medio se ubicaron los departamentos de: Norte de Santander, Caquetá, Tolima, Vaupés, Córdoba, Guajira, Choco, Putumayo, Cesar, y Sucre. Por último, en el rango de clasificación bajo, se ubicaron los departamentos de Bolívar, Magdalena, Guaviare, Guainía;



Amazonas y San Andrés. Si bien, ningún departamento se encuentra en el rango Sobresaliente, tampoco hay departamentos que se encuentren en el rango Crítico. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 13-14).

Otro aspecto, importante de la evaluación de capacidades institucionales de las entidades territoriales colombianas, es que el DNP, presentó la consolidación de los resultados del desempeño integral con una óptica regional, para realizar comparaciones entre territorios vecinos que comparten características geográficas y culturales (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 17).

De esta forma, se establecieron 5 regiones:

1. Región Caribe: conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y San Andrés, Sucre.
2. Región Oriente: conformada por los departamentos de Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander.
3. Centro Sur: conformada por los departamentos de Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.
4. Eje Cafetero: conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.
5. Llano : conformada por los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Neta, Vaupés y Vichada,
6. Pacífico: conformada por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

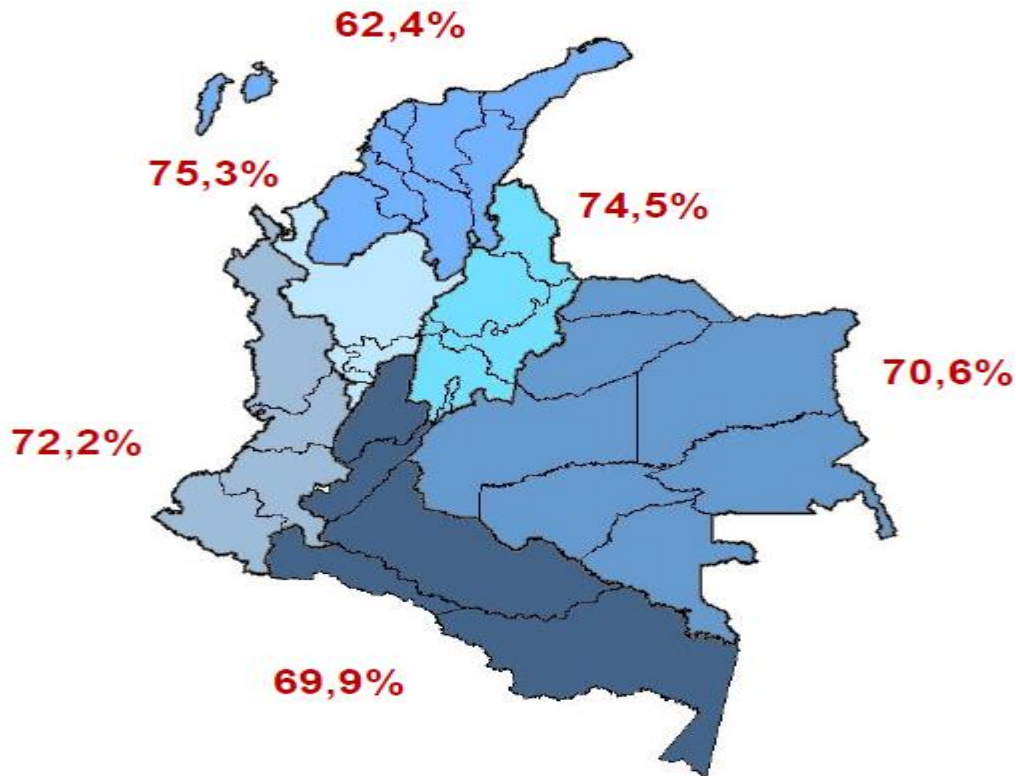
Al analizar los promedios regionales<sup>5</sup> se evidencian mediciones altas en las zonas como Eje Cafetero (74,34 puntos), Centro Oriente (74,56 puntos) y Pacífico (72,24 puntos), mientras que los resultados intermedios se concentran en Llano (70,63 puntos) y Centro Sur (69,98 puntos). Por su parte, Caribe registra un promedio de 62,46 puntos, resultado que es explicado principalmente por los bajos promedios en los componentes de Eficacia y Eficiencia. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 18).

---

<sup>5</sup> Ver Mapa No 2



**Mapa 4.**  
**Promedio desempeño Integral Por Región**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2015.

Pero si se toman los valores desagregados por categoría de la evaluación del DNP, se evidencia que el mayor porcentaje de municipios (35%) obtuvo una calificación que se ubicó en el rango de calificación Satisfactorio (entre 70 y 80 puntos) lo que corresponde a 386 entidades territoriales. Seguido por el 27% de los municipios (296) que obtuvieron una calificación Sobresaliente. Por otro lado 21% de los municipios que se ubican en el rango de calificación Medio (entre 60 y 70 puntos) lo que equivale a 236 municipios, mientras que 15% (162 municipios) calificó en rango Bajo (entre 40 y 60 puntos). Por último, el 0,1% de las administraciones registran débiles prácticas administrativas con una calificación Crítica que representa a 21 entidades territoriales. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 32).

Estos resultados, muestran que si bien hay muchos aspectos a mejorar en el nivel local, de los 1.101 municipios evaluados, ciento ochenta y tres de ellos son los que se encuentran en un rango de

calificación bajo o crítico, tendrían entonces las condiciones institucionales menos favorables para el traslado de competencias a través de procesos de descentralización, o serían proclives a la cooptación por parte de actores asociados a la criminalidad y la ilegalidad. Por el contrario, más de la mitad, es decir, 918 municipios obtuvieron calificaciones en el rango de calificación de medio, satisfactorio o sobresaliente, lo que evidenciaría condiciones institucionales quizás más favorables para profundizar el proceso de descentralización o la implementación territorial de los acuerdos del Gobierno colombiano con las FARC.

Por último, otro aspecto importante, es que cuando se realiza el análisis desde el nivel departamental, los resultados ubican menos entidades territoriales en el rango de calificación crítico. Así mismo, la lectura regional de los resultados, muy a pesar de que no hay regiones como entidades territoriales en Colombia, permite identificar los territorios con mayores debilidades institucionales. Esta lectura regional debe ir más allá del simple entendido geográfico o cultural, puesto que permitiría elaborar políticas para equilibrar los desajustes o desequilibrios territoriales al interior de una región. Teniendo en cuenta que municipios o departamentos con debilidades institucionales manifiestas, podrían beneficiarse del conocimiento y el saber-hacer de administraciones locales más fuertes institucionalmente, que están ubicadas al interior de la misma región.

### **Un enfoque territorial para la implementación de los acuerdos para la terminación del conflicto armado con las FARC.**

Indiscutiblemente la implementación de los acuerdos firmados por el gobierno colombiano y las FARC, para la terminación del conflicto armado, tendrán como protagonistas a las autoridades locales. Consciente de esto, el alto comisionado para la paz, Sergio Jaramillo, introdujo como elemento de análisis para la construcción de escenarios de posconflicto, el concepto de Paz territorial, a este respecto, señaló que:

“Lo que necesitamos es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida nuevamente no sólo como la presencia de unas entidades estatales,

**Gestión pública y capacidad institucional de las administraciones locales**

sino como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar”. (Jaramillo, 2014)<sup>6</sup>

Ahora bien, se han establecido territorios de 26 municipios ubicados en 14 departamentos para la implementación de las Zonas Verdales de Transición y Normalización (ZVTN) y los Puntos de Transición y Normalización (PTN). Las ZVTN, son territorios de ubicación que contienen varios campamentos, fueron diseñados para que los integrantes de las FARC inicien el tránsito a la legalidad y dejen las armas, los PTN cumplen la misma función, pero contiene un solo campamento. Con estas Zonas, se busca garantizar el cese del fuego y de hostilidades de manera definitiva y que las FARC dejen las armas en manos de la ONU.

Estas Zonas estarán ubicadas principalmente en el área rural de varios municipios colombianos, por esto, el nombre de Zonas Verdales. La Vereda es una subdivisión territorial de los diferentes municipios colombianos y comprenden principalmente áreas rurales, aunque en ocasiones puede contener un centro microurbano, con una población aproximada de entre 50 y 1200 habitantes.

**Tabla No 3.**  
**Municipios – ZVTN y PTN**

Departamento	Municipio	Vereda
Antioquia	Anori	El Carmín (PTN)
	Dabeiba	Llano Grande (ZVTN)
	Ituango	Santa Lucía (ZVTN)
	Remedios	Carrizal (ZVTN)
	Vigía del Fuerte	Vidri (PTN)
Arauca	Araucuita	Bocas del Ele(ZVTN)
Caquetá	La Montañita	El Carmen (ZVTN)
	San Vicente del Caguán	Mira Valle (PTN)
Cauca	Buenos Aires	El Ceral, Robles (ZVTN)
	Caldono	Los Monos (ZVTN)
	Miranda	Monterredondo (PTN)
Cesar	La Paz	Tierra Grata (ZVTN)

<sup>6</sup> Estas palabras fueron pronunciadas por el Alto Comisionado para La Paz en una intervención realizada el 13 de marzo de 2014 en la Universidad de Harvard, Cambridge, Estados Unidos.



Chocó	Ríosucio	Brisas/La Florida (PTN)
Córdoba	Tierra Alta	Gallo (PTN)
Guajira	Fonseca	Pondores (PTN)
Guaviare	San José del Guaviare Este	(ZVTN)
	San José del Guaviare Oeste	Charras (ZVTN)
Meta	La Macarena	Yarí (ZVTN)
	Mesetas	La Guajira (ZVTN)
	Vista Hermosa	La Reforma (ZVTN)
Nariño	Policarpa	Betania/La Paloma (ZVTN)
	Tumaco	La Variante (ZVTN)
Norte de Santander	Tibú	Caño Indio (ZVTN)
Putumayo	Puerto Asís	La Pradera (ZVTN)
Tolima	Icononzo	El Jordan (ZVTN)
	Planadas	Guanacas (ZVTN)

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Oficina del Alto Comisionado par la Paz.

\*ZVTN: Zona Veredal Transitoria de Normalización;

\*\*PTN: Punto Transitorio de Normalización

Si bien estas ZVTN son de carácter temporal<sup>7</sup>, puesto que tendrán una duración de 180 días, estarán ubicadas en territorios donde tradicionalmente se ha desarrollado el conflicto armado colombiano y donde tiene presencia la guerrilla de las FARC, y en ocasiones, otros actores armados<sup>8</sup>. Por esto, constituyen territorios donde impactará inicialmente el proceso de desmovilización de este grupo armado y cuyas administraciones locales deben contar con fortalezas institucionales, para la implementación de los acuerdos en sus territorios.

<sup>7</sup> Desde del 1 de agosto de 2017, las Zonas Verdales y Puntos de Transición, pasaron a ser Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Estos Espacios, tienen como finalidad capacitar a los integrantes de las FARC, para su reincorporación a la vida civil; servir de espacios para la elaboración de proyectos productivos y atender las necesidades de formación técnica de las comunidades que habitan en los alrededores de estos territorios.

<sup>8</sup> Ver Tabla No 3.

**Tabla 4.**  
**Presencia de actores armados y economías ilegales en los municipios de ubicación de las ZVTN y los PTN.**

Municipios	Presencia de BACRIM	Presencia de ELN	Cultivos ilícitos	Minería ilegal
<b>Antioquia</b>				
Anori (PTN)		X	X	X
Ituango (ZVTN)		X	X	X
Dabeiba (ZVTN)	X			
Remedios (ZVTN)		X	X	X
Vigía del fuerte (PTN)				X
<b>Arauca</b>				
Arauquita (ZVTN)		X	X	
<b>Cauca</b>				
Buenos Aires (ZVTN)		X	X	X
Caldono (ZVTN)				
Miranda (PTN)			X	
<b>Caquetá</b>				
Montañita (ZVTN)			X	
San Vicente del Caguan (PTN)	X			
<b>Cesar</b>				
La Paz (ZVTN)				
<b>Córdoba</b>				
Tierralta (PTN)	X		X	
<b>Chocó</b>				
Riosucio (PTN)	X	X		X



<b>Guaviare</b>				
San José del Guaviare (2 ZVTN)			X	
<b>La Guajira</b>				
Fonseca (PTN)				
<b>Meta</b>				
La Macarena (ZVTN)			X	
Meseta (ZVTN)				
Vista Hermosa (ZVTN)			X	
<b>Norte de Santander</b>				
Tibu (ZVTN)		X	X	
<b>Nariño</b>				
Policarpa (ZVTN)		X	X	
Tumaco (ZVTN)		X	X	X
<b>Tolima</b>				
Icononzo (ZVTN)				
Planadas (ZVTN)			X	
<b>Putumayo</b>				
Puerto Asís (ZVTN)			X	X

Fuente: elaboración propia con datos de la MOE (2016)

**Gestión pública y capacidad institucional de las administraciones locales**

Si analizamos con base en el índice de desempeño integral elaborado por el DNP (2016), las capacidades institucionales de estos departamentos, agregando los resultados municipales, encontramos que de los 14 departamentos solo dos (2) Nariño y Cauca, registraron promedios en el rango Satisfactorio. Por otro lado, los departamentos de Arauca, Meta, Caquetá, Guajira, Tolima, Cesar, Antioquia, Guaviare, Norte de Santander, Chocó, Putumayo, presentan promedios en el rango Medio (11). Y el promedio del departamento de Córdoba, se ubica en el rango Bajo (1).

Pero, al analizar los resultados agregados del Índice de Desempeño Integral, para determinar la capacidad institucional, desde su dimensión administrativa, de los municipios en cuyos territorios estarán ubicadas las ZVTN y los PTN, encontramos que los resultados son iguales o diferentes de los obtenidos por el nivel departamental.

**Tabla No 5.**  
**Resultados de IDI de Departamentos y Municipios**  
**(ZVTN –PTN)**

<b>Departamento</b>	<b>Resultado Departamental Índice de Desempeño Integral*</b>	<b>Municipio</b>	<b>Resultado Municipal Índice de Desempeño Integral</b>	<b>ZVTN - PTN**</b>
Antioquia	Satisfactorio	Anori	Satisfactorio	PTN
		Dabeiba	Satisfactorio	ZVTN
		Ituango	Satisfactorio	ZVTN
		Remedios	Medio	ZVTN
		Vigía del Fuerte	Medio	PTN
Arauca	Satisfactorio	Araucuita	Bajo	ZVTN
Caquetá	Medio	La Montañita	Sobresaliente	ZVTN
		San Vicente del Caguán	Medio	PTN
Cauca	Satisfactorio	Buenos Aires	Satisfactorio	ZVTN
		Caldono	Satisfactorio	ZVTN
		Miranda	Satisfactorio	PTN
Cesar	Medio	La Paz	Satisfactorio	ZVTN
Chocó	Medio	Ríosucio	Satisfactorio	PTN



Córdoba	Medio	Tierra Alta	Satisfactorio	PTN
Guajira	Medio	Fonseca	Medio	PTN
Guaviare	Bajo	San José del Guaviare Este	Bajo	ZVTN
		San José del Guaviare Oeste	Bajo	ZVTN
Meta	Satisfactorio	La Macarena	Satisfactorio	ZVTN
		Mesetas	Medio	ZVTN
		Vista Hermosa	Satisfactorio	ZVTN
Nariño	Satisfactorio	Policarpa	Sobresaliente	ZVTN
		Tumaco	Satisfactorio	ZVTN
Norte de Santander	Medio	Tibú	Satisfactorio	ZVTN
Putumayo	Medio	Puerto Asís	Bajo	ZVTN
Tolima	Medio	Icononzo	Medio	ZVTN
		Planadas	Medio	ZVTN

\*Tomado de la Base de Desempeño Integral Municipal - DNP 2013

\*\* ZVTN: Zona Veredal Transitoria de Normalización; PTN: Punto Transitorio de Normalización

Mientras el departamento de Nariño que obtiene un puntaje satisfactorio, los municipios de Policarpa y Tumaco donde estarán ubicadas las ZVTN, en este departamento, obtiene puntajes sobresaliente y satisfactorio respectivamente. Igualmente, el departamento del Meta que tiene un puntaje satisfactorio, los municipios de La Macarena, y Vista Hermosa obtienen también un resultado satisfactorio y Mesetas, resultados en el nivel medio.

En el caso del departamento de la Guajira que obtuvo un puntaje medio, el municipio de Fonseca donde estarán ubicado una PTN, obtuvo un puntaje medio. El departamento del Cesar con un puntaje medio, cuenta con el municipio de La Paz que obtuvo resultados en el nivel satisfactorio. El departamento del Tolima que tiene un nivel medio, presenta resultados similares en sus municipios, Planadas y Icononzo obtuvieron puntajes en el nivel Medio.

En el departamento de Antioquia, los resultados son disímiles, mientras este cuenta con un nivel satisfactorio, los municipios de Remedios y Vigía del Fuerte tienen un nivel medio, mientras que los municipios antioqueños de Ituango, Dabeiba y Anarí cuentan con un nivel satisfactorio. Igualmente, se presentan resultados dispares, en el caso del departamento de Arauca con puntaje satisfactorio, pero el municipios de Arauquita con nivel bajo. En el caso del departamento del



Caquetá que presenta un puntaje medio, los municipios destinados para la concentración de las FARC, que son San Vicente de Caguán con un nivel medio y la Montañita, con resultados en el rango sobresaliente.

El departamento del Chocó que obtuvo resultados del nivel medio, cuenta con el municipio de Riosucio que obtuvo un puntaje satisfactorio. En el caso del departamento de Guaviare, donde igualmente se ubicara una ZVTN, este departamento tiene un puntaje bajo al igual que su municipio de San José del Guaviare con puntaje bajo. El departamento del Cauca con nivel satisfactorio, cuenta con sus tres municipios en el mismo nivel.

Por otro lado, el departamento del Putumayo con nivel medio, cuenta con el municipio de Puerto Asís con un puntaje bajo. Por el contrario, el departamento de Norte de Santander que tiene un nivel medio y el municipio de Tibú, obtuvo resultados que lo ubicaron en el nivel satisfactorio.

La situación quizás más interesante de cara la implementación territorial de los acuerdos para la terminación del conflicto armado, se presenta en los departamentos de Córdoba que tiene un puntaje medio y el municipio de Tierra Alta donde habrá un PTN, logró pasar de un nivel crítico a un nivel satisfactorio según lo medición del 2016.

En ese sentido, si se toman los datos para el análisis regional, encontramos que en la Región Caribe, la Región Centro Sur y la Región Eje Cafetero y Región LLano, se encuentran ubicadas las ZVTN y los PTN, que demandaran mayores esfuerzos en materia de gestión pública local, teniendo en cuenta que los municipios donde estarán ubicadas, tienen resultados en un nivel medio o bajo en el índice de desempeño integral.

En resumen, del análisis del Índice de Desempeño Integral de los municipios donde estarán ubicadas la ZVTN, encontramos que tres (3) de los territorios de estas administraciones locales, se ubican en un nivel Sobresaliente, ocho (8) en el nivel Satisfactorio, nueve (9) en el nivel Medio, quince (5) en el nivel Bajo y uno (1), en el nivel Crítico.

Teniendo en cuenta estos resultados disimiles en materia de capacidad administrativa en territorios de departamentos, pero principalmente de municipios que serán escenarios no solo para la ubicación de las ZVTN y lo PTN, sino para la implementación de las políticas públicas del posconflicto, son



necesarios nuevos enfoques para la implementación territorial de los acuerdos, o para la construcción de una paz territorial.

En este sentido, no puede existir una lectura homogénea de la realidad o capacidad institucional de las administraciones locales colombianas para la construcción de la paz territorial. Siguiendo a García Villegas (2016)<sup>9</sup>, se podrían plantear cuatro categorías de territorios para la implementación territorial de los acuerdos, el primero es el territorio en disputa, donde existe una competencia por la regulación económica, social y política entre la administración local y algunos actores ilegales antes mencionados. La segunda categoría es la del territorio paralelo, donde existe un control diferenciado del mismo, es decir, el área urbana por la institucionalidad pública y el área rural por un actor armado rural. La tercera, es el territorio cooptado donde hay una captura de instituciones locales por organizaciones criminales. Y por último, el territorio abandonado, donde el conflicto armado no es la variable determinante, sino, la falta de capacidad técnica o administrativa de la administración local.

#### **A manera de conclusión:**

El desempeño integral de las administraciones locales es bastante asimétrico a lo largo del territorio, entre más distantes del centro, las capacidades administrativas de las entidades territoriales son más débiles (García et al., 2011). Ahora bien, teniendo en cuenta el análisis anteriormente expuesto, la formulación de las políticas públicas que busquen implementar el acuerdo de paz suscrito con las FARC en los territorios, debe estar acompañada necesariamente de un proceso de gestión pública local que:

**Primero**, se base en el principio de descentralización y autonomía, desvirtuado por las recientes reformas al Régimen de Transferencias y al Fondo Nacional de Regalías. En ese sentido, es necesario revisar el tema de la asignación de competencias y recursos tanto al poder central, como a las entidades territoriales. Estableciendo con claridad, aquellas que pueden ser compartidas, más allá de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia (Trujillo y Pérez, 2016).

**Segundo**, implemente el modelo de Estado regional. Actualmente, el nivel central con el apoyo del DNP, acogió el enfoque regional en el Plan Nacional de Desarrollo, conformando regiones para la

---

<sup>9</sup> Al respecto ver: El mapa del país. El Espectador, 27 de mayo de 2016.

materialización de políticas estatales. El objetivo de esta decisión, es llevar a cabo acciones en territorios con características más o menos comunes, que permitan superar los desequilibrios territoriales existentes en Colombia.

Más allá, de la visión regional en los proceso de planeación, la importancia del modelo regional para la implementación del posconflicto en los territorios, radica en que este facilita la construcción de plataformas para compartir esfuerzos y experiencias entre autoridades territoriales en temas locales, regionales, nacionales e internacionales y superar así, las debilidades institucionales individuales. Así mismo, sienta las bases para que las entidades territoriales elaboren políticas públicas de alcance regional, entre esas, las relacionadas con la “paz territorial”.

Por otro lado, la planificación con enfoque regional, le permite al territorio que conforma la región, establecer líneas estratégicas para lograr tanto el desarrollo del territorio como la atención a víctimas y excombatientes. Es importante entonces, un proceso de planeación multinivel que asegure la articulación territorial a través de la construcción de instrumentos conjuntos de planeación y ordenamiento del territorio, y así mismo, facilite la coordinación interinstitucional para la implementación de los acuerdos.

**Tercero**, sienta las bases para la construcción de una política de seguridad territorial. La seguridad es una de las principales preocupaciones del ciudadano común, por tal motivo, es preciso elaborar una política de seguridad descentralizada, que otorgue a las autoridades territoriales y a sus respectivas comunidades herramientas efectivas para garantizar un adecuado manejo del posconflicto.

Las competencias relativas a seguridad y justicia, asignadas al poder central, pueden ser compartidas con las autoridades del nivel local. Actualmente, como señala Trujillo (2016), “los alcaldes son jefes de policía pero no de la Policía, cuya naturaleza es nacional”. Nada se opone a que la Policía Nacional coexista con una policía de proximidad, es decir, del orden municipal, departamental o regional

**Cuarto**, incorpore en el marco del Sistema General de Participaciones, tal como se hizo con educación, salud y agua potable y saneamiento básico, la distribución de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales en materia de desarrollo territorial, atención a la población



víctima del conflicto y participación ciudadana. Esta distribución de competencias debe fundamentarse, como lo señala Maldonado (2016), en un análisis de las necesidades básicas insatisfechas, que sirva de base para fijar las metas de impacto y controles tanto a la ejecución de los recursos como a los resultados.

Para esto, es necesario igualmente, intervenir la estructura institucional para garantizar el recurso humano para la gestión territorial de las competencias en desarrollo rural, atención a la población víctima y participación ciudadana.

**Quinto**, como agrega Maldonado (2016), la implementación de acciones de control institucional enfocadas en resultados, con el objetivo de garantizar el cumplimiento efectivo de las responsabilidades y uso adecuado de los recursos públicos. Así mismo, es necesario fortalecer los espacios de rendición de cuentas de las administraciones territoriales, e igualmente, las competencias de la ciudadanía en control político y el papel de los consejos territoriales de planeación. También es necesario poner en marcha planes municipales y departamentales que incluyan metas, acciones y recursos de los tres niveles de gobierno en los temas prioritarios del posconflicto.

Un enfoque territorial y diferencial entre diferentes tipos de territorios, para la implementación de los acuerdos, constituye quizás la clave de este proceso, teniendo en cuenta que en el contexto colombiano, puede ocurrir, que buenos “resultados de la capacidad institucional pueden esconder el problema de la captura de las instituciones. No hay que excluir la posibilidad de que municipios tomados por intereses mafiosos o corruptos presenten altos índices de capacidad institucional” (García Villegas, García, Rodríguez, Revelo y Espinosa, 2011, p. 32).

En resumen, el éxito de este proceso, no está en la implementación centralizada de lo acordado, ni en una implementación descentralización sin regulación alguna, sino, principalmente en el fortalecimiento de la democracia local, la participación ciudadana, las capacidad administrativa y técnica del nivel local, elementos estos, fundamentales en la construcción del Estado de Derecho con una sólida institucionalidad, lo que en el mediano y largo plazo evitaría el surgimiento y evolución de rentas criminales controladas por actores legales e ilegales que buscan capturar el Estado en el plano local con el fin de ponerlo en función de la satisfacción de interés privados en detrimento del desarrollo fortalecimiento de lo público.

## Bibliografía

- Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2016), Grupo de Estudios Territoriales. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2015. Informe nacional de resultados Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (2014), Grupo de Estudios Territoriales. Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2013. Informe nacional de resultados Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001. Bogotá.
- García Villegas, Mauricio., García Sánchez, Miguel., Rodríguez, Juan., Revelo Revollo, Javier., & Espinosa Restrepo, José (2011), Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Maldonado, Alberto (2016), “Reformas al Sistema General de Participaciones y su relación con un eventual escenario de posconflicto”, en Viviana Barberena y Darío I. Restrepo (Eds.), Diseños institucionales gobernanza territorial para la gestión territorial de la paz, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Mann, Michael (1993), The Source of Social Power. Cambridge, Cambridge University Press.
- Medellín, Pedro (2004), Politiques publiques en pays de faible institutionnalisation. Le cas des politiques de la justice en Colombie (Thèse de doctorat en sciences politiques), Paris, Institut des Hauts Études de l'Amérique latine (IHEAL).
- Misión de Observación Electoral (2016), Mapa de riesgo electoral 2016. Plebiscito para la referendación del acuerdo de paz Gobierno-FARC, Bogotá, MOE.
- Trujillo, Augusto., & Pérez, Guillermo (2016), “El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana”, Diseños institucionales gobernanza territorial para la gestión territorial de la paz, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.
- Velázquez, Fabio (2009), “Descentralización, Actores Armados y Gestión Pública. Cuestiones de Enfoque”, en Fabio Velásquez (coordinador), Las Otras Caras del Poder, Bogotá, GTZ - Foro Nacional por Colombia.



### **Artículo de prensa**

- García, Mauricio (2016), “El mapa del país”, en El Espectador, 27 de mayo, disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/el-mapa-del-pais>.

### **Leyes:**

- Ley 152 de 1994.
- Ley 617 de 2000.
- Ley 715 de 2001.