

LAS CAPACIDADES MUNICIPALES Y SU RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE  
LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL

FELIX ANTONIO AVILEZ PADILLA  
MARLIN IRINA RODRÍGUEZ YEPES

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
MAGÍSTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ASESOR: JOSE ANTONIO FORTOU REYES

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE HUMANIDADES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
MEDELLÍN  
2021

LAS CAPACIDADES MUNICIPALES Y SU RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE  
LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL

FELIX ANTONIO AVILEZ PADILLA

MARLIN IRINA RODRÍGUEZ YEPES

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
MAGÍSTER EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ASESOR: JOSE ANTONIO FORTOU REYES

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE HUMANIDADES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
MEDELLÍN  
2021

**ÍNDICE**

1. Sección teórica .....	12
Implementación y capacidades estatales.....	13
2. Sección metodológica .....	17
3. Sección de resultados .....	21
Creación y cualificación Banco de proyectos. ....	31
Fortalecimiento institucional .....	33
Articulación Universidad, Empresa y Estado .....	34
4. Conclusiones .....	36
5. Referencias bibliográficas.....	38
6. ANEXOS .....	41

## INDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> Estructura de la Medición de Desempeño Municipal .....	20
<b>Figura 2</b> Mapa Indice de Incidencia del Conflicto Armado .....	22
<b>Figura 3</b> Implementación PDET .....	24
<b>Figura 4</b> Medición del Desempeño Municipal, Subregión de Urabá .....	25
<b>Figura 5</b> Medición de desempeño Municipal para la Subregiones del Bajo Cauca, Norte y Nordeste de Antioquia. ....	26
<b>Figura 6</b> Medición de Desempeño municipal Murindó, Vigía del Fuerte. ....	27
<b>Figura 7</b> Medición de Desempeño municipal Yondó .....	28
<b>Figura 8</b> Medición del Desempeño - EL BAGRE .....	29
<b>Figura 9</b> Medición del Desempeño Municipal - EL BAGRE.....	30

## RESUMEN

Esta investigación analiza si existe una relación empírica entre el aumento de las capacidades municipales (medidas a través del desempeño municipal) y el nivel de implementación de los PDET en los municipios antioqueños.

La metodología se centra en el estudio de un caso con un nivel de ejecución de recursos mayor que el resto de los municipios del Departamento de Antioquia, para lo cual se rastrean los factores clave y se hace énfasis en las capacidades del estado local, a partir del método inductivo.

Los hallazgos evidencian cómo el municipio que arrojó un mayor nivel de implementación aumentó el indicador de Medición de Desempeño Municipal, y vislumbra otros factores que contribuyen en el nivel de ejecución de los proyectos que materializan las iniciativas establecidas en los Pactos Municipales.

A demás, establece el orden de los municipios que durante el período 2017 - 2019 mejoraron su Desempeño Municipal – MDM-, cuáles lo mantuvieron o desmejoraron, y enuncia la importancia que representa para la etapa del postconflicto que estamos viviendo implementar de manera adecuada los PDET en cada uno de los municipios priorizados.

**Palabras claves:** Capacidades, implementación, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Medición de Desempeño Municipal.

## ABSTRAC

This research analyzes whether there is an empirical relationship between the increased of the municipal capacities (measured through the municipal performance) and the level of implementation of the PDET in Antioquia municipalities.

The methodology focuses on the study of a case with a higher level of resource execution than the rest of municipalities of the Department of Antioquia, whence the key factors are tracked with emphasis on the local states capacities, based on the inductive method.

Researches show how the municipality that showed a higher level of implementation increased the municipal performance measurement indicator, and glimpses other factors that contribute on the level of executions of projects that materialize the initiatives established on the municipal pacts.

Therefore, it establishes the order of the municipalities that during the period 2017-2019 improved their municipal performance (MDM in Spanish), which maintained or deteriorated it, and enunciate the importance that represents for each post conflict stage that we are living, to properly implement the PDET in each of the prioritized municipalities.

**Keyword:** Capacities, implementation, development programs with a territorial approach, measurement of municipal performance.

## INTRODUCCIÓN

¿Cuál es el efecto del fortalecimiento de las capacidades institucionales sobre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Colombia?

En este trabajo, respondemos esta pregunta mediante un ejercicio comparativo entre el nivel de implementación en los 24 municipios del departamento de Antioquia priorizados como territorios PDET y el indicador de Medición de Desempeño Municipal (MDM) desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación.

La solución al conflicto armado como problema público ha sido abordado a partir de diversas perspectivas, desde las que han apostado por la derrota militar de los grupos armados, hasta las que han apelado a una solución negociada y pacífica.

La solución negociada a la confrontación armada, específicamente con la guerrilla de las FARC -EP, se concretó en el Acuerdo de Paz suscrito por parte del gobierno de Colombia y esta guerrilla. Este documento contiene lo acordado en los siete puntos discutidos durante el proceso de paz, en el marco del cual se plantearon los lineamientos para la Política Pública de Paz, desde un enfoque integral que buscó no solo terminar el conflicto armado, sino generar transformaciones estructurales en los territorios.

El programa PDET es justamente un instrumento que busca materializar la teoría del cambio en el punto uno del Acuerdo, reforma rural integral, cuya implementación se planteó desde un enfoque territorial, de abajo hacia arriba, con la participación de los actores del territorio y con un horizonte de diez (10). Estos programas:

(...) Funcionan como vehículo de la política de transformación integral del territorio, y buscan el mejoramiento de la calidad de vida y una mayor movilidad social en los territorios priorizados a través de: el diseño de modelos de intervención

concertados con la comunidad, la articulación de actores y la transversalidad de las políticas y planes del gobierno. (Centro Latinoamericano, 2017, p.7)

De este modo, de acuerdo con el Decreto Nacional 893 de 2017, los PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los 170 municipios priorizados.

Los 170 municipios congregados en 16 zonas PDET, se priorizaron de acuerdo con las siguientes características:

Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8 %, mayor al nivel nacional que se ubica en el 49 %, según datos del censo 2005. Asimismo, el 67 % de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2 % de los cultivos de coca, según el censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2005 frente a 59,8, del resto de los municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue el 66,1% PDET frente a 75,3% del resto de los municipios. (Decreto 893 de 2017)

Como se advierte, para la Evaluación de Desempeño Integral Municipal se consideraron los componentes de eficiencia y eficacia, asunto que es necesario explicar a partir de este acápite introductorio, en tanto a partir del año 2017, se estableció una nueva medición para el desempeño municipal.

(...) medición “tiene como objetivo: medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño integral entendido como capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus dotaciones iniciales, para incentivar una mejor gestión, calidad del gasto y la inversión orientada a resultados” (DNP, 2017, p. 7).

Así las cosas, luego de tres años de la puesta en marcha de los PDET, ocupa nuestra atención indagar por la relación existente entre la implementación de las iniciativas PDET y las capacidades institucionales locales.

Al revisar la literatura relacionada con la implementación de políticas públicas, encontramos que sus resultados requieren de la presencia y alineación de ciertos factores. De acuerdo con Completa (2016) “el éxito o fracaso de toda política pública depende, mayormente, de las capacidades reales con las que cuenten estas instituciones para obtener resultados positivos en relación con sus intervenciones” (p.61). Entendiendo la implementación como lo hace Aguilar (2000) “la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (p.3), plantearemos que los gobiernos municipales que han fortalecido sus capacidades (medidas a través del desempeño municipal) tienen mayores niveles de implementación en términos de ejecución de recursos en iniciativas establecidas en los PDET porque han contado con mejores condiciones para cumplir los objetivos trazados.

Serán entonces las capacidades de los municipios, como unidad de análisis, el factor que explicará el nivel de implementación de los PDET; donde la capacidad será la variable independiente y la implementación la variable dependiente.

Para abordar esta relación se plantea como objetivo principal determinar si existe una relación empírica entre el aumento de las capacidades municipales (medidas a través del desempeño municipal) y el nivel de implementación de los PDET en los municipios antioqueños.

Este se desarrolla a través de tres (3) objetivos específicos que consisten en: a) analizar el nivel de implementación de las iniciativas PDET en los 24 municipios del departamento de Antioquia, teniendo en cuenta la ejecución de los recursos financieros ejecutados, b) establecer el orden de los municipios que durante el período 2017 - 2019 mejoraron el Desempeño Municipal, cuáles lo mantuvieron o desmejoraron, c) medir la relación entre las capacidades municipales y el nivel de implementación de los programas e iniciativas en el municipio con mayor nivel de ejecución, de acuerdo con la Medición de Desempeño Municipal.

Para el avance sobre estos, se plantean cuatro (4) secciones: En la primera, revisamos la literatura académica con respecto a la relación entre implementación de políticas públicas y capacidades estatales. Durante esta se hace énfasis en las categorías de capacidades estatales e implementación.

En la sección dos (2) se expone el procedimiento realizado para el análisis de la implementación de los PDET en el departamento de Antioquia, y para la determinación de la relación entre el municipio con mayor implementación, con respecto a las capacidades medidas a través de la Medición del Desempeño Municipal – MDM. Asimismo, se explicará el indicador.

En la sección tres (3) se presentarán los resultados empíricos dando respuesta a cada uno de los objetivos específicos, haciendo una lectura general de los resultados para cada municipio, y detallada para el municipio que reporte el mayor nivel de implementación.

Finalmente, la sección cuatro (4) expone las conclusiones derivadas de la investigación, en conjunto con los hallazgos y los aportes que estos generan a la reflexión con respecto a los factores o condicionantes relevantes para la implementación de políticas públicas.

### Sección teórica

En este apartado se presentan las teorías que se han aproximado al tema, el enfoque teórico desde el cuál se estudiará el caso y las categorías centrales de la investigación.

Se expondrá que los gobiernos independientemente de su nivel territorial tienen metas por cumplir, algunas legales y reglamentarias, otras asociadas a la impronta que como gobernantes quieren dejar en sus comunidades, pero todas expresadas en planes. Estos objetivos no se cumplen por el solo hecho de desearlo o expresarlo en los diferentes instrumentos que apoyan el qué hacer público; se requieren acciones, las cuales tienen una naturaleza pública y por ende unas formalidades para ejecutarse. El camino que hace posible la transformación de ideas o propuestas en bienes o servicios dirigidos a dar respuesta a las necesidades de una comunidad o a los requerimientos de un sector, requieren de unas condiciones para ser materializadas. Como lo señala Cejudo, Dussauge y Pardo (2018), “es necesario considerar las estructuras, las capacidades, los recursos, los intereses, y a los beneficiarios, todas ellas variables que no pueden estar necesariamente controladas, pero que inciden en el desarrollo de la política pública” (p. 10 ).

El reconocimiento de que el mercado no es perfecto y en consecuencia requiere de la intervención por parte de la administración pública a través de diversos instrumentos, denota, que se trata de un campo de estudio con amplio nivel de interés. Como lo diría Reppeto (2004):

Dos temas ocupan el centro de atención de la agenda política y académica desde finales de la década de 1990-1999 en América Latina, una vez comprobados los límites del fundamentalismo del mercado. El primero se refiere al gran número de reformas pendientes sobre política social y, el segundo, a la evidente necesidad de aumentar la “capacidad estatal”, referida al manejo general de la “cuestión pública”. (p. 7).

## **Implementación y capacidades estatales**

En el desarrollo de este trabajo emergen categorías centrales, la implementación de políticas públicas y las capacidades estatales. Lo primero lo entenderemos como lo hace Dussauge cuando indica que “la implementación de políticas se refiere al proceso por el cual las decisiones públicas se convierten en acciones públicas tangibles” (2018, p. 2). Y el segundo, tal como lo hace Chudnovsky (2015), como una noción multidimensional, vinculada con la capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la política – institucional, la burocrática y la administrativa.

Partiendo entonces de esta premisa, el enfoque desde el cuál comprendemos la categoría de capacidades es a partir de “los estudios que identifican a la capacidad estatal como administrativa” (Chudnovsky, 2015, pág. 19), a partir de la “línea clásica de desarrollo académico” representada por Michael Mann (2015), específicamente cuando diferencia el poder despótico y el poder infraestructural Mann (2015), refiriéndose al segundo como “la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios” (p. 107).

Con respecto a la implementación, el enfoque teórico lo ofrece Dussauge (2018), quien asocia los orígenes de la implementación de políticas públicas con el texto de Pressman y Wildavsky (1973), y expone las teorías que han surgido al respecto, desde el enfoque top down, bottom up, enfoques de tercera y cuarta generación, resaltando, para los efectos que nos interesan los postulados de Cairney (2018), quien asocia el grado de éxito en la implementación de programas con las capacidades.

Es así como el proceso de implementación se pone en el centro de la agenda, generándose desde las diferentes agencias internacionales de cooperación y desarrollo discursos orientados a fortalecer las administraciones públicas.

Según Repetto (2004), una cualificación a partir de los siguientes ejes planteados por el Banco Mundial en un informe de 1997:

a) promoción de una capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; b) promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, por ejemplo, a través de medidas orientadas hacia el desempeño, ‘meritocracias’ mejoradas, mayor calidad en la información y fortalecimiento de los sistemas de ‘voz’; c) lucha contra la corrupción, vía la menor regulación, mayor transparencia y mejor supervisión; y d) creación de incentivos para motivar al personal y generar trabajo en equipo. (p.14).

Complementando esta afirmación, el poder infraestructural expuesto por Mann (2015), para el caso de los municipios debe ser también comprendido desde otra de las dimensiones que se le atribuyen a la capacidad, y no solo desde la capacidad del centro, esto es la capacidad organizativa – operativa, la cual, de acuerdo con Ola G. El-Taliawi & Zeger Van Der Wal (2019, p.3) “está estrechamente relacionada con la capacidad administrativa tal y como definida por Painter y Pierre (2005): la capacidad del gobierno para gestionar sus recursos humanos y físicos para cumplir con sus objetivos” (p. 2).

Esto indica que la capacidad del Estado de penetrar cada uno de sus territorios, no es suficiente para que en el nivel local se implemente lo que desde el nivel central se ha diseñado o formulado; este proceso implica unos atributos propios de cada municipio. Más aun cuando, como lo diría Ola G, et al. (2019), para los países en desarrollo operar eficazmente es un reto mayor, pues tienen problemas para cumplir con funciones “como la vigilancia, la prestación de servicios sociales, la recaudación de impuestos y otras” (p.4).

De este modo, en el contexto colombiano, la capacidad estatal es objeto de estudio cuando el Estado debe resolver

el problema de la Gobernanza Territorial en un marco de descentralización (...) dado que, bajo la nueva realidad descentralizada, uno de los vacíos más grandes ha sido la ausencia de capacidades nacionales e intermedias para el sostenimiento de estándares locales mínimos, para generar capacitación, para impulsar buenos modelos de gestión y para diseminar buenas prácticas. (Leyva, 2018, pp.12-13)

Bajo esta perspectiva, conviene referenciar el marco teórico que apoya la hipótesis planteada, de que más capacidades generan mayor implementación, comprendiendo que

“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. (Tuirán y Trejos, 2017, p.10)

Y es entonces en este ejercicio de gobernanza municipal donde la capacidad estatal se presenta como uno de los factores que determinan el éxito de una política pública, en tanto el contar con condiciones operativas o el potencial para la acción (Completa, 2016) permite a los Entes locales estar dotados con más y mejores herramientas para el cumplimiento de sus objetivos, esto es, la implementación de planes, programas y proyectos, que tal y como se ha indicado es la forma cómo se materializa las propuestas de gobierno.

Por otro lado, Completa (2016) llama la atención sobre las capacidades que en efecto ayudan a obtener buenos resultados, y las capacidades que pueden existir en un plano meramente formal, para lo cual afirma que:

La capacidad institucional “comprobada” del sector público (desempeño) no siempre se coincide con la capacidad institucional “presumible” (potencial) para

cumplir con sus obligaciones, la que siempre aparece como algo lejano que las instituciones permanentemente desean alcanzar o mejorar. Prueba de ello son los denodados esfuerzos realizados durante las últimas décadas por numerosas instituciones gubernamentales de la región en pos de identificar y corregir los déficits de capacidad institucional que disminuyen su desempeño, los cuales suelen asociarse de antemano a la existencia de fallas o carencias de índole administrativa, exclusivamente. (p.66)

Por último, para el nivel nacional el DNP ha indicado, “En Colombia la evidencia muestra que un mejor desempeño municipal se asocia con mejores resultados en otras dimensiones como eficiencia en la provisión de servicios públicos, menores tasas de pobreza, y mayor competitividad entre otros”. (DNP, 2017, p. 7).

### Sección metodológica

La relación entre aumento de capacidades y los resultados en la implementación de los PDET requiere señalar qué entendemos por implementación de políticas públicas y cómo se mide ésta.

Retomando la definición de Aguilar (2000), si entendemos la implementación como todas aquellas acciones ejecutadas para cumplir con objetivos previamente determinados, conviene preguntarnos ¿cómo se mide la implementación? Al respecto, señala Aguilar (2000) “los indicadores de desempeño permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos” (p. 10).

En esta línea indagamos por los indicadores de desempeño definidos previamente por la Agencia de Renovación del Territorio – ART, como entidad encargada de hacer seguimiento a la implementación de los PDET, y encontramos, de acuerdo con lo informado por la ART en respuesta a derecho de petición presentado, que el seguimiento comprende dos enfoques, uno estratégico y otro de gestión.

Con respecto al primero, orientado a la identificación de avances frente a la implementación de los PDET (principales productos y resultados), señaló la Agencia que se realiza por medio de una batería de indicadores, que permite tener un panorama general sobre la situación socioeconómica con base en valores de referencia establecidos en el Plan Marco de Implementación (PMI), el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

En relación con el segundo, enfocado en las acciones y proyectos desarrollados para garantizar el cumplimiento de los PDET, informó, que ha avanzado en la caracterización de las iniciativas para su adecuada implementación y en la identificación de proyectos financiados con

diferentes fuentes del nivel nacional y territorial. Ahondado en este componente, que justamente responde a nuestro interés, se halló que si bien es el Pacto Municipal Para la Transformación Territorial el documento que contiene las iniciativas que se propone implementar en cada uno de los territorios, no se advierten metas claras que puedan dar cuenta si el proceso de implementación en cada uno de los municipios priorizados ha sido exitoso. Esto es, el pacto contiene las iniciativas concertadas en el proceso de planeación con los diferentes actores locales de acuerdo con los ocho (08) pilares establecidos, y de manera posterior conforme a la formulación, viabilización y ejecución de los proyectos, la ART hace seguimiento a través de fichas subregionales y municipales.

En este sentido, acudiendo a la alternativa propuesta por Aguilar (2000, p. 10) teniendo en cuenta que “en la mayoría de los casos, sin embargo, es mucho más difícil identificar y medir el desempeño”, la ruta metodológica para medir los efectos de las capacidades en la implementación de los PDET se realizará a través de la comparación de los recursos financieros ejecutados en el desarrollo de los PDET en los 24 municipios del departamento de Antioquia priorizados, con el propósito de establecer cuál es el municipio que tiene un mayor nivel de implementación. Esta decisión encuentra fundamento en lo declarado por Aguilar (2000), citando a Rivlin (1971); Rossi y Williams (1972) “En última instancia, la elección de las unidades para medir el desempeño depende de los propósitos que alientan la investigación”.

Por último, los datos para la comparación serán tomados de la información oficial reportada por la Agencia de Renovación del Territorio, (ART), en las fichas de seguimiento.

Así, nuestra estrategia empírica se centra en el estudio de un caso con un nivel de ejecución de recursos mayor que el resto de los municipios del Departamento de Antioquia, para lo cual se rastrearán los factores clave que dieron lugar a ello, haciendo énfasis en las capacidades del estado

local, teniendo como premisa un método inductivo asociado a la hipótesis planteada, partiendo de “la evidencia empírica para avanzar hacia la teoría” Mascarenhans, Maillet y Mayaux (2017, p. 664). En este sentido, teniendo en cuenta que la relación entre capacidades e implementación de los PDET es un asunto que no ha sido estudiado sistemáticamente, “la entrada inductiva implica pasar primero por los hechos, construyendo una primera narración no “causalizada”, aunque guiada por intuiciones teóricas” Mascarenhans, et al. (2017).

En este orden de ideas, se realizará el análisis de la Medición del Desempeño en el municipio que refleje la mayor ejecución de recursos, a partir del año 2017, vigencia en la cual se empezó a utilizar esta medición, en tanto previo a ésta, el instrumento empleado era el Índice de Desempeño Integral.

Con respecto a la Medición del Desempeño Municipal, Departamento Nacional de Planeación (2018), surge con el propósito de medir las capacidades de los gobiernos locales en función de determinar cómo estas se pueden utilizar para mejorar la efectividad y eficiencia en la gestión y provisión de bienes y servicios, y uno de los objetivos en el marco de política pública es “medir las capacidades de las entidades territoriales y ordenarlas conforme a este criterio para usar el índice como criterio de focalización” (DNP, 2018, p. 8).

Esta medición se realiza a partir de dos componentes (gestión y resultados) y una categorización de municipios (dotaciones iniciales) (DNP, 2018: 10). El primero alude a las acciones que ejecutan las administraciones municipales para lograr bienestar y desarrollo, entendiéndose sus dos componentes de la siguiente manera:

Gestión: se divide en cuatros subcomponentes: movilización de recursos propios, ejecución de recursos, gobierno abierto y transparente y ordenamiento territorial.

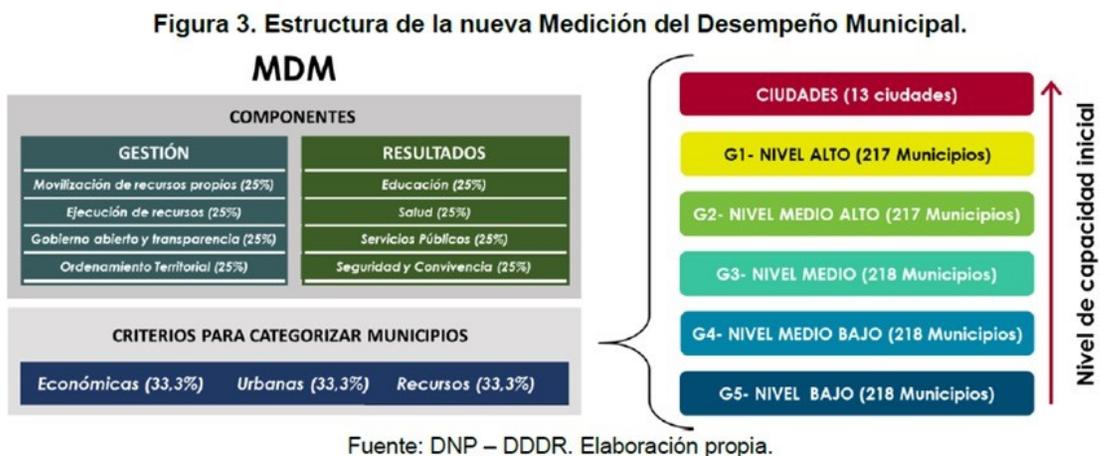
Resultados: representa los logros en educación, salud, servicios públicos, seguridad y convivencia.

Por su parte, las dotaciones iniciales según DNP (2018) aluden a las condiciones de los municipios que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes y servicios para hacer la medición al interior de grupos comparables según sus “medios” de gestión y resultados. (p. 10).

De este modo, el componente objeto de nuestro interés será el de gestión y resultados, teniendo en cuenta que es en éste donde se encuentra el factor correspondiente a la ejecución de recursos, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica:

### Figura 1

#### *Estructura de la Medición de Desempeño Municipal*



Nota. Tomado de *Medición del Desempeño Municipal: Hacia una Gestión Orientada a Resultados*.

Documento 473, (p. 9), Dirección de Estudios Económicos, 2001, DNP – DDDR

### **Sección de resultados**

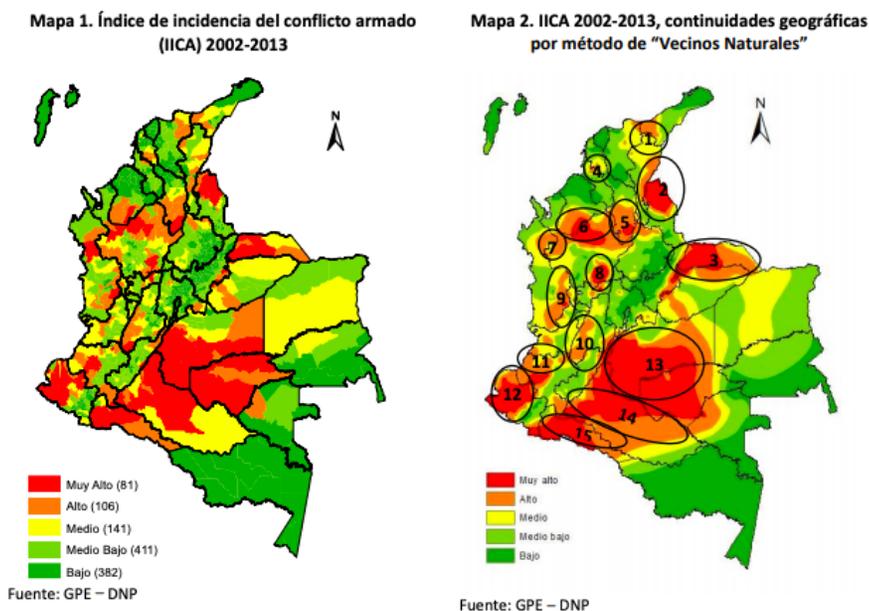
En esta sección se presentarán los resultados descriptivos y analíticos del trabajo que ocupa nuestra atención. Se hará énfasis en los aportes que estos generan al nuevo conocimiento, la utilidad de éste y las perspectivas de trabajo que se plantean. Esta exposición se hará en torno a los objetivos planteados y a la hipótesis formulada. Se mostrará el análisis de la información recolectada dando respuesta a cada uno de los objetivos específicos en relación con el marco teórico.

Las fuentes de información utilizadas son de naturaleza primaria y secundaria. Las primeras consisten en entrevistas realizadas a funcionarios de la Agencia Para la Renovación de Territorio – ART-, funcionarios de entes territoriales y otros actores privados con asientos en los territorios. La secundaria por su parte alude a la información remitida por la Agencia Para la Renovación del Territorio – ART-, con ocasión de derecho de petición presentado.

Como se ha indicado en secciones anteriores, de los 170 municipios priorizados como PDET escogimos 24 municipios que conforman las subregiones PDET del Urabá Antioqueño, Bajo Cauca y Nordeste. Se seleccionó esta población porque es una muestra relevante frente al número total de municipios, en tanto representan el 14% de las Subregiones PDET. Adicional, estos 24 municipios, según el documento de índice de incidencia del conflicto armado del DNP, se encuentra dentro las 15 regiones que han tenido una mayor afectación por el conflicto armado, como se visualiza en el mapa:

## Figura 2

### Mapa Índice de Incidencia del Conflicto Armado



Nota. Tomado de *Índice de Incidencia del Conflicto Armado* (p. 10), Grupo de Proyectos Especiales 2016.

DNP

Como se puede apreciar, las regiones identificadas con los números 6 y 7 corresponden al Urabá Antioqueño, Chocó, Bajo Cauca, Norte, y Nordeste de Antioquia.

El primer objetivo específico se orienta a analizar el nivel de implementación de las iniciativas PDET en los 24 municipios del departamento de Antioquia, teniendo en cuenta la ejecución de los recursos financieros ejecutados.

En el marco de este análisis se encontró que el proceso de implementación de los PDET tiene una primera fase de formulación, la cual se realiza con actores municipales, y de la cual surge un Pacto Municipal Para la Transformación Regional, en el cual se consignan las iniciativas que se consideran favorecerán el desarrollo con enfoque territorial. Igual ocurre a nivel regional, donde

los municipios de cada subregión acuerdan las iniciativas regionales. Estos pactos son inmodificables, en tanto no es posible agregar, modificar o eliminar iniciativas, tal y como lo señaló Botero (2021), profesional de la Agencia de Renovación del Territorio.

Posterior a la fase de planeación, la Agencia de Renovación del Territorio -ART- realiza el seguimiento a la implementación de las iniciativas en cada uno de los municipios a través de la ejecución de proyectos y teniendo en cuenta las estrategias: Obras PDET, Proyectos Productivos, Obras por Impuesto y Ocad Paz. Estas cuatro estrategias fueron entonces la consideradas para efecto del análisis.

Como no era procedente analizar el nivel de implementación realizando un ejercicio de contraste entre las iniciativas ejecutadas y las iniciativas establecidas en los Pactos Municipales, por lo ya indicado en la sección anterior, y además porque el horizonte de tiempo para implementarlas varía y algunas de las iniciativas deben ser materializadas a través de la ejecución de varios proyectos; el análisis se concretó en la ejecución de recursos.

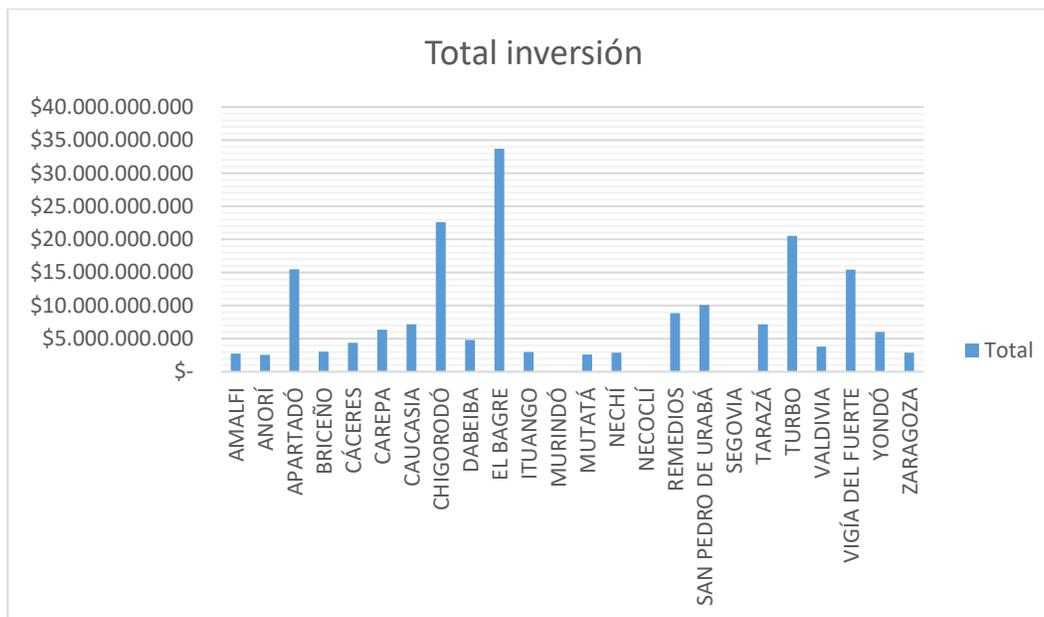
A modo de ejemplo, en los pactos municipales se encuentran iniciativas que corresponden a obras de infraestructuras locales que pueden ejecutarse mediante la estrategia de Obras PDET en un corto periodo, pero también obras de gran magnitud que implican importantes recursos y mayor tiempo para su ejecución.

En la información remitida por la ART se presenta la implementación de las iniciativas de acuerdo con los recursos ejecutados y detallándose los siguientes estados: proyectos en ejecución, entregados, terminados, en preparación y en trámite. Para efectos del análisis se tuvieron en cuenta los proyectos en ejecución, entregados y terminados, toda vez que reportaban ejecución física y financiera de los recursos, entre tanto los estados de preparación y trámite hacían referencia a la fase de planeación y viabilización.

A continuación los resultados:

**Figura 3**

*Implementación PDET*



Nota. Esta figura representa la ejecución de recursos financieros en el marco de los PDET en los municipios seleccionados.

Tal y como se puede observar, el municipio que mayor ejecución reportó en el período analizado fue el Municipio de El Bagre, localizado en la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, con una suma de (\$ 33.704. 945.710) treinta y tres mil millones setecientos cuatro mil novecientos cuarenta y cinco mil setecientos diez pesos.

Estos resultados corresponden a seis proyectos asociados a las fuentes de proyectos productivos, obras por impuestos y OCAD PAZ.

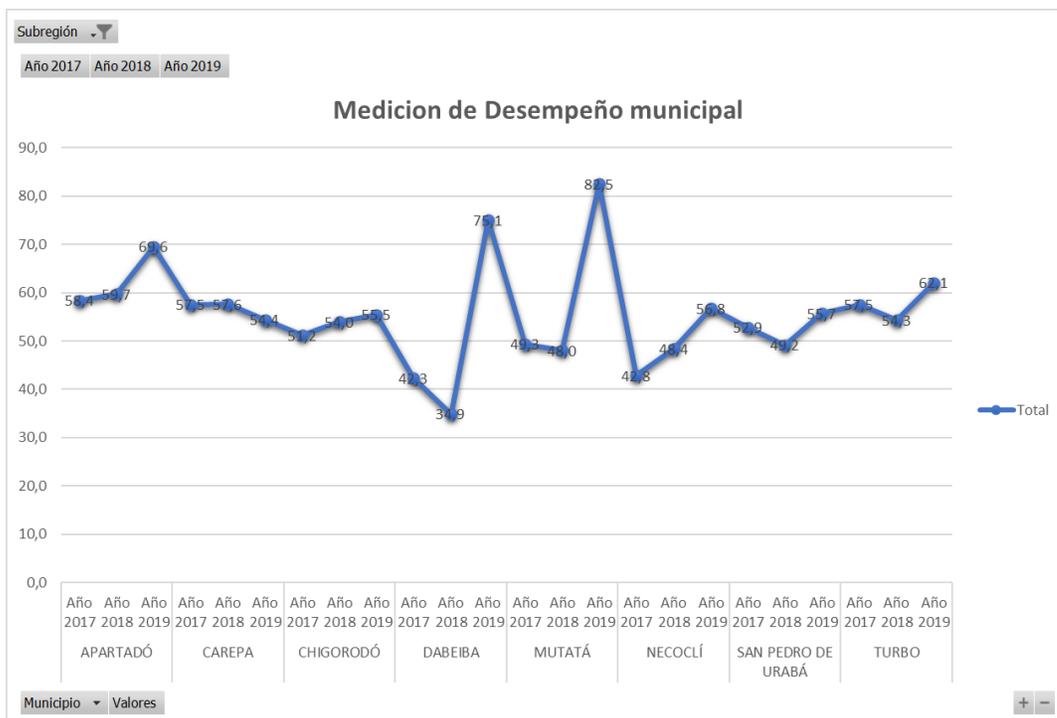
Con respecto al segundo objetivo, establecer el orden de los municipios que durante el período 2017 - 2019 mejoraron el Desempeño Municipal – MDM-, cuáles lo mantuvieron o desmejoraron, se puede indicar lo siguiente:

Este indicador como se ha mencionado a lo largo de este artículo fue determinante para la priorización de los 170 municipios PDET, los cuales a partir de su línea base deberán desarrollar en el proceso de implementación de los PDET capacidades para administrar, supervisar recursos de proyectos de inversión.

De este modo, sumado al marco teórico que sustenta esta investigación, se espera que en el proceso de implementación de los PDET las capacidades estatales medidas a través de este indicador hayan aumentado.

#### Figura 4

##### *Medición del Desempeño Municipal, Subregión de Urabá*

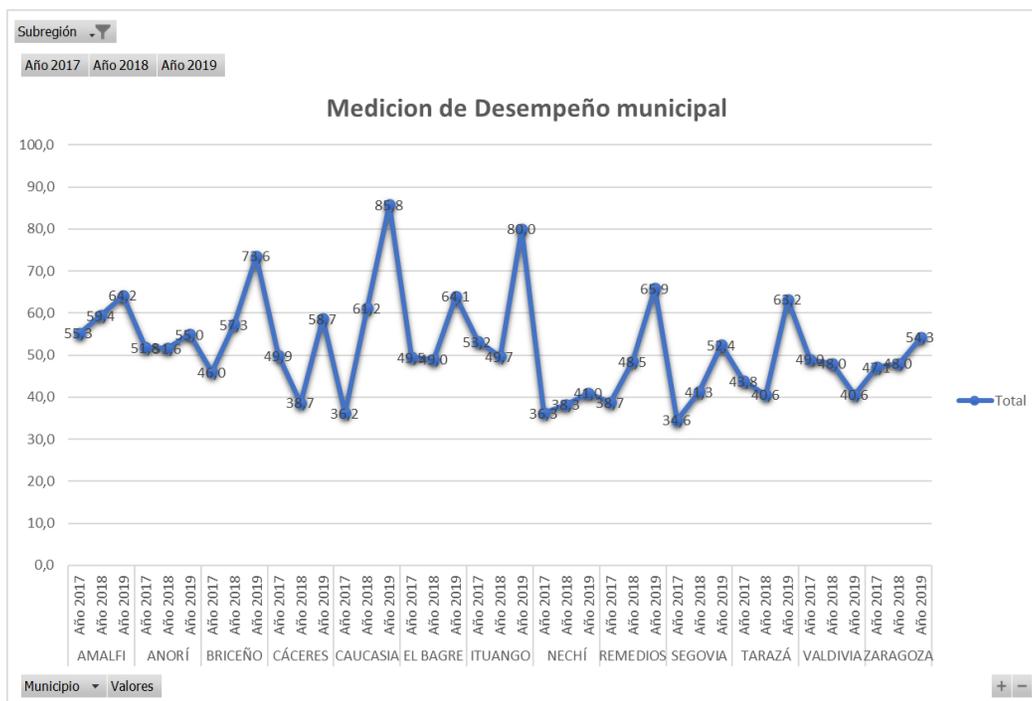


Nota. Esta figura representa la medición del desempeño municipal en los municipios de la subregión del Urabá Antioqueño.

En esta subregión la mayoría de los municipios aumentaron el desempeño, con excepción de Chigorodó que tuvo un leve descenso. Se destacan los resultados del Municipio de Mutatá.

**Figura 5**

*Medición de desempeño Municipal para la Subregiones del Bajo Cauca, Norte y Nordeste de Antioquia.*



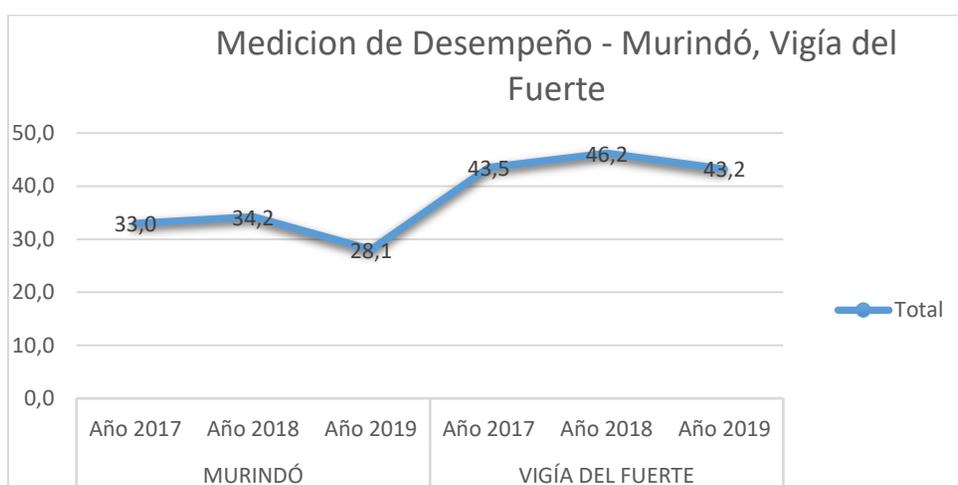
Nota. Esta figura representa la medición del desempeño municipal en los municipios de la subregiones del Bajo Cauca, Nordeste y Norte de Antioquia.

Como se puede evidenciar, de los trece municipios de estas, todos -a excepción de Nechí- han crecido en su desempeño, destacándose los municipios de Briceño, Ituango y Caucasia, siendo éste el que se ubicó en el primer lugar.

Luego tenemos los Municipios de Vigía del Fuerte y Murindó, que por su ubicación geográfica, están asociados a la subregión PDET Chocó.

### Figura 6

*Medición de Desempeño municipal Murindó, Vigía del Fuerte.*



Nota. Esta figura representa la medición del desempeño municipal en los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte. Se advierte la mejora en el municipio de Vigía del Fuerte y el decrecimiento en Murindó.

Finalmente, el Municipio de Yondó, que si bien hacer parte del Departamento de Antioquia, está agrupado en el PDET del Sur de Bolívar.

**Figura 7***Medición de Desempeño municipal Yondó*

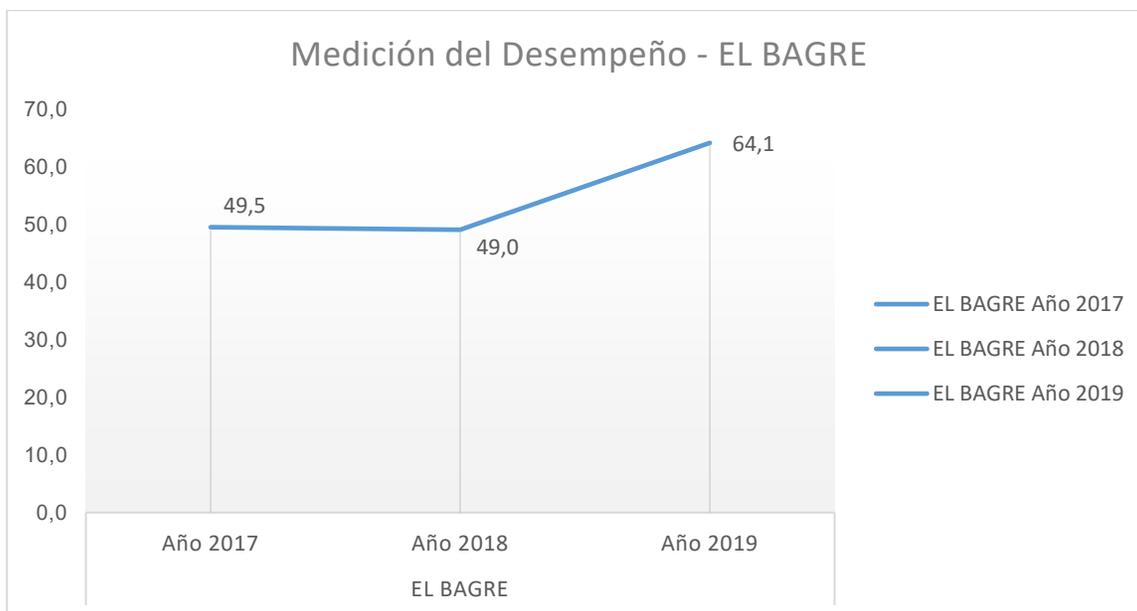
Nota. Esta figura representa la medición del desempeño municipal en el municipio de Yondó.

El resultado del análisis determinó que el municipio con el mayor nivel de incremento del indicador es Caucasia, el cual pasó de tener en el 2017, 36. 2 %, a ascender en el año 2019 a 85, 8 %.

Por último, frente al tercer objetivo, medir la relación entre las capacidades municipales y el nivel de implementación de los programas e iniciativas en el municipio con mayor nivel de ejecución, de acuerdo con la Medición de Desempeño Municipal, tenemos que:

1. La comparación de los recursos financieros ejecutados determinó que el municipio con el mayor nivel de implementación es El Bagre.
2. El municipio del El Bagre aumentó la MDM entre los años 2017 y 2019 de 49, 5 % A 64, 1%.

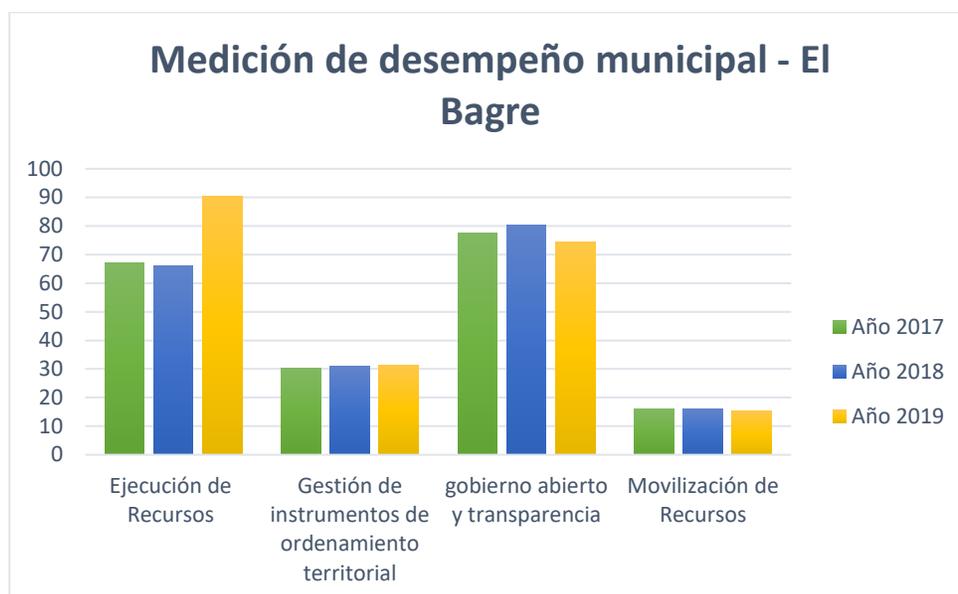
De acuerdo con este resultado, es posible afirmar que existe relación entre el aumento de las capacidades medidas a través del MDM y el nivel de implementación de los PDET, en tanto el municipio que tiene un mayor nivel de implementación durante el periodo analizado, creció en la medición de desempeño como se ilustra en la siguiente gráfica:

**Figura 8***Medición del Desempeño - EL BAGRE*

Nota. Esta figura representa la medición del desempeño municipal en el municipio de El Bagre.

Como se advierte, para el año 2017 cuando inició la medición con la nueva metodología, el municipio presentaba un indicador de 49,5. En el 2018 se mantuvo el nivel con una leve disminución al 49,0, y en el 2019 se presentó un crecimiento considerable aumentado en 14 puntos porcentuales al 64,1.

A continuación se presenta el comportamiento de los factores que conforman la medición en el componente de gestión durante el periodo 2017 -2019, según lo descrito en la sección de metodología:

**Figura 9***Factores de Desempeño Municipal - EL BAGRE*

Nota. Esta figura representa la mejora en los factores de la medición de desempeño en el municipio de El Bagre.

Podemos observar leves cambios en los indicadores de movilización de recursos y gestión de instrumentos. Cambios considerables en el indicador de gobierno abierto y en el de ejecución de recursos. Para efectos del análisis, nos detendremos en este último.

Se advierte un crecimiento en el indicador de ejecución de recursos, pasando de 67,12 en el 2017 al 90,43 en el 2019. Este indicador mide la ejecución de recursos propios, del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, y otras fuentes entre las que se encuentran los recursos provenientes de las estrategias Obras PDET, recursos asignados a proyectos productivos y OCAD PAZ.

Luego de establecer la relación entre las capacidades municipales y el nivel de implementación de las iniciativas en el municipio de El Bagre, es relevante de cara al caso objeto de análisis identificar otros factores que han contribuido a los resultados de la implementación.

### **Creación y cualificación Banco de proyectos.**

Acudiendo a los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios del Municipio de El Bagre y al Director de Proyectos de Alto Impacto de la empresa Mineros Aluvial S.A.S, con asiento en este territorio, se registró que el municipio ha fortalecido su área de planeación a través de la creación del Banco de Proyectos.

Según Jiménez (2021), funcionario de planeación municipal, en el año 2020 y lo que va del 2021 se ha fortalecido el equipo de la Secretaría mediante la integración de un profesional a través de contrato de prestación de servicios para el fortalecimiento del banco de programas y proyectos. La contratación de los servicios profesionales de un ingeniero para el fortalecimiento a la oficina de planeación. Así mismo, se contrató una profesional experta en contratación para apoyar los estudios técnicos necesarios para presentar los proyectos, que era una debilidad del municipio. Se contrataron los estudios técnicos, y con el personal de la secretaría se ha realizado un proceso de fortalecimiento de sus capacidades gracias al acompañamiento de diversas entidades del orden nacional y departamental, esto ha permitido la presentación de proyectos a las diversas estrategias de los PDET como lo son Obras PDET, Ocad Paz y obras por impuestos en articulación con la empresa Mineros Aluvial S.A.S.

Por su parte, Saavedra (2021) funcionario de Mineros Aluvial S.A.S, señaló que los proyectos de obras por impuestos son muy difíciles de aprobar, tienen muchísimos estudios y requisitos que serían imposibles de cumplir sin un trabajo articulado entre la alcaldía y la empresa. Ha sido un trabajo conjunto entre los equipos lo que ha permitido estos resultados. Mineros Aluvial S.A.S ha realizado un acompañamiento permanente al municipio no solo en estos proyectos, hemos prestado nuestras capacidades institucionales desarrolladas en el marco de la operación a diferentes iniciativas que ha emprendido la administración. Por ejemplo, hemos apoyado con

nuestro equipo de topógrafos e ingenieros al municipio para la realización de estudios en la formulación de proyectos, en el desarrollo de proyectos productivos con las comunidades y la mejora de la infraestructura educativa rural.

Este hallazgo es notable en el marco del fortalecimiento de las competencias que sirven a los entes locales para la gestión ante los niveles de gobierno y las diferentes fuentes de financiación. Es clave indicar que esta acción específica del Municipio de EL Bagre ha propiciado el proceso de viabilización de los proyectos que hoy le permiten al municipio tener importantes niveles de implementación, vía gestión ante los bancos de programas y proyectos de inversión del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías.

Por otra parte, una encuesta reciente realizada por el Departamento Nacional de Planeación a 427 entidades territoriales sobre la gestión de sus Bancos de Programas y Proyectos - BPPI, reveló que en el 20% de los departamentos y municipios encuestados, los Bancos son útiles para la gestión del proyecto en 4 procesos básicos: registro, programación y priorización, seguimiento y ejecución (Departamento Nacional de Planeación, 2016), entre tanto, el 80% restante, ejecutan entre 1 y 3 de estos procesos.

Este resultado da cuenta de la necesidad de fortalecer la inversión pública en el territorio a través de las metodologías de gestión integral del ciclo de los proyectos, en donde el Banco de Programas y Proyectos adquiere un rol protagónico, pues soporta el proyecto en todo el ciclo de la inversión, incluyendo la evaluación de resultados e impacto, tan necesaria para la retroalimentación del ciclo de inversión pública.

El fortalecimiento de este proceso se puede vislumbrar en el tipo de proyectos que ha promovido el municipio, pues de los 6 proyectos en ejecución, tres (03) de ellos requieren para su gestión estudios técnicos, así:

1. Optimización de la red de conducción y distribución del sistema de acueducto del corregimiento Puerto Claver.
2. Mejoramiento, mantenimiento y conservación de la vía que comunica el Municipio de EL Bagre con la vereda los Aguacates.
3. Mejoramiento de las vías terciarias en el corregimiento de Puerto Claver.

A demás se evidencia que en estado de trámite se encuentran los siguientes proyectos:

1. Construcción de un sistema de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en la vereda El Perico.
2. Construcción de un sistema de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en las veredas Las Negritas, sector caño claro.
3. Estudios y diseños para mejoramiento de vías terciarias en El Bagre.

Sumado a lo anterior, de manera concreta con respecto al OCAD PAZ, el municipio ha presentado 8 proyectos ante esta instancia, de los cuales tres se encuentran en fase de ejecución y cinco en trámite por valor de 39.000.000.000 millones.

### **Fortalecimiento institucional**

Se destaca el proceso de fortalecimiento institucional a partir de las capacitaciones brindadas por el Departamento Administrativo de La Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública - (ESAP). Se ha realizado por parte de ésta última un acompañamiento a través del Programa Integral de Fortalecimiento Académico y Territorial en cinco temáticas fundamentales para la gestión pública: formulación de Proyectos, Finanzas municipales, Contratación, Políticas Públicas y Economía Naranja.

También ha sido fundamental en este proceso de fortalecimiento institucional, la presencia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID, El Programa para las

Naciones Unidad – PNUD. EL PNUD, de manera específica ha sumado esfuerzos con el Programa Manos a la Paz, cuya misión es contribuir a la construcción de la paz y desarrollo en Colombia a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

### **Articulación Universidad, Empresa y Estado**

El Municipio de El Bagre hace parte del CUEE, Comité Universidad Empresa Estado – Capítulo Bajo Cauca, instancia que ha permitido al municipio acceder a espacios de gestión de recursos y acompañamiento a proyectos estratégicos. La integración de lo público y privado ha permitido concertar intervenciones de alto impacto en los municipios del Bajo Cauca, y la sumatoria de esfuerzos multisectoriales en recursos técnicos y económicos ha sido determinante para el fortalecimiento de capacidades.

Este espacio ha procurado por trabajar un nuevo modelo de gobernanza en el territorio, donde los actores privados trascienden de ser entidades privadas que participan solamente en la ejecución de programas, a ser protagonistas de la planeación del desarrollo. En palabras de Hunt (2006):

Todo esto abrió un nuevo enfoque para que un estado con mayores recursos se pudiera integrar con la evolución de la gobernanza. Esta nueva realidad permitía incorporar herramientas que ya se habían ensayado en una escala más pequeña en el ámbito de la gobernanza, y fomentaba que el gobierno local se beneficiara de una mayor variedad de políticas y proyectos. Así, el “principio de corresponsabilidad” no le apuntaba a la construcción de una autonomía instrumental, sino a entender que las capacidades públicas, aún con un Estado más fuerte y central, están profundamente atadas a una serie de actores que hacen parte de una “amalgama

descentralizada, desagregada y conformada por múltiples capas de estructuras sociales”. (p.90)

Los resultados de esta investigación avizoran la necesidad de reconocer la capacidad estatal como un factor relevante para la implementación de planes, programas y proyectos, integrándola a las diferentes condiciones que permiten el cumplimiento de los objetivos de gobierno de las administraciones públicas.

Específicamente, para el fortalecimiento de las capacidades de los 170 municipios priorizados, devela este estudio la importancia de hacer seguimiento a los avances en la implementación de los PDET en clave de los avances que han tenido los criterios bajo los cuales fueron priorizados los municipios. Esto es, si la evaluación de desempeño integral fue un criterio de selección, es preciso evaluar la evolución que han tenido los indicadores que comprenden la metodología de Medición de Desempeño Municipal, con el propósito de determinar si además de implementarse los proyectos que dan cumplimiento a las iniciativas establecidas en los Pacto Municipales, estos resultados contribuyen al fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Por otro lado, es útil comprender que un buen índice de desempeño institucional no es suficiente para calificar el proceso de implementación de los PDET, tal y como fue evidenciado con el Municipio de Caucasia. Esto implica dar respuesta a futuro sobre el alcance que debe tener la Medición de Desempeño Municipal en las posteriores priorizaciones.

Será también positivo para trabajos futuros estudiar las dos variables identificadas y relacionadas para el resto de los municipios PDET, a fin de reconocer si se trata de resultados similares a los evidenciados en Antioquia, o en atención a contextos sociales, económicos y políticos el análisis es diferente.

## Conclusiones

En esta sección se expondrán las conclusiones derivadas de la investigación, en conjunto con los hallazgos y los aportes que estos generan a la reflexión con respecto a los factores o condicionantes relevantes para la implementación de políticas públicas.

Las capacidades institucionales consideradas a partir de la Medición de Desempeño Municipal se constituyen en un factor que contribuye a la implementación de los PDET en Colombia. Como se pudo evidenciar en la sección anterior, el municipio que mayor implementación ha tenido, en términos de ejecución de recursos financieros, también mejoró su desempeño municipal en el período analizado. No obstante, esta categoría de análisis no es la única condición que hace posible una implementación satisfactoria, máxime cuando el programa objeto de análisis se desarrolla precisamente en territorios rodeados por circunstancias complejas asociadas a la persistencia del conflicto armado y crisis de institucionalidad.

La medición entre el aumento de capacidades y el nivel de implementación en el Municipio de EL Bagre, denotan que no sólo ha sido el mejoramiento de los factores que conforman el componente de gestión y resultados los que han incidido en su mayor implementación con respecto a los otros 23 municipios de la Subregión PDET. Las decisiones de orden administrativo y gerencial que ha adoptado la Administración municipal en cabeza de su alcalde, sumado a la articulación y coordinación que se ha dado con otros actores públicos y privados, han permitido que luego de 3 años de puesta en marcha de los PDET, el municipio esté obteniendo resultados positivos.

Teniendo en cuenta que se trata de un programa en una etapa inicial de implementación, es relevante que el Departamento Administrativo de la Función Pública, El Departamento Administrativo de Planeación, la Agencia de Renovación del Territorio, entre otras dependencias

que hacen parte del diseño institucional, realicen seguimiento y revisión permanente a la implementación de los PDET en cada municipio, haciendo énfasis en el fortalecimiento de las capacidades que les permiten no solo ejecutar los proyectos, sino también apropiárselas de manera extensa, de manera tal que cuando se cumpla el horizonte de tiempo planteado en los PDET, los municipios, sus autoridades, actores públicos y privados puedan autogestionar su propio desarrollo. Asuntos como estos ayudarán por ejemplo a comprender por qué hay municipios, como Murindó, que no incrementó sus capacidades medidas a través del MDM y tampoco reportó ejecución de recursos.

Esto es clave en el marco de la construcción de paz que se ha promulgado a partir de los diálogos locales, nacionales e internacionales suscitados con ocasión de la firma del Acuerdo de Paz suscrito entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC - EP, pues fue justamente en el primer punto, reforma rural agraria, en el cual se estableció una agenda de desarrollo, con un tiempo de vigencia incluso superior que los planes de desarrollo municipal.

Los Pactos Municipales y Planes de Acción Para la Transformación Regional, se convierten entonces en esas hojas de ruta que pueden contribuir a la transformación en los territorios y en un reto que debe convocar a todos los actores e instancias a generar confianza y esperanza en la implementación de los Acuerdos. De otra manera, se perdería una oportunidad histórica de que las iniciativas acordadas en los niveles territoriales a través de los amplios procesos de participación ciudadana se concreten en la ejecución de proyectos.

## Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (2000). La implementación de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, L. (2017). Process tracing. inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política*, 37(3), 659-684. <https://www.redalyc.org/pdf/324/32454360002.pdf>

Cejudo, G., Pardo, M y Dussauge, M. (2018). *Implementación de Políticas Públicas. Una Antología*. México: CIDE.

Centro latinoamericano para el desarrollo rural (2017). *Guía para la articulación de los niveles de planeación de los PDET y la formulación de los PATR, incluyendo las temáticas relevantes para la superación de la pobreza rural en este proceso*. [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1514388549Producto5\\_GuiaoperativaPDET\\_PlaneacionyparticipacionGRANTFIDA1.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1514388549Producto5_GuiaoperativaPDET_PlaneacionyparticipacionGRANTFIDA1.pdf)

Chudnovsky, M. (2015). Introducción. Por qué "capacidades estatales" y esta selección para comprenderlas. En Capacidades estatales. Diez textos fundamentales (pp. 15-23). Argentina: Corporación Andina de Fomento CAF.

Decreto Nacional 893 de 2017 [ con fuerza de Ley]. “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”. 28 mayo de 2017. D.O. N° 50.247.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Informe de resultados MDM. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Guía Orientaciones para Realizar la Medición del Desempeño Integral Municipal. Guía para Oficinas Departamentales de Planeación. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Medición del Desempeño Municipal: hacia una gestión orientada a resultados*.

Dirven, B. B., Pérez, R., Cáceres, R. J., Tito, A. T., Gómez, R. K., & Ticona, A. (2018). *El desarrollo rural establecido en las áreas Vulnerables*. Lima: Colección Racso.

Dussauge, M. (2018). *Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas*. Centro de Investigación y Docencia Economicas.

Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*, (87), 60- 76. DOI:

<https://doi.org/10.15446/anpol.v29n87.60720>

Hunt, S. (2006). “Languages of Stateness: A Study of Space and El Pueblo in the Colombian State”. *Latin American Research Review*, 41(3).

Leyva, S. (2018). *Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017)*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.

Mann, M. (2015). Poder infraestructural revisado. En *Capacidades estatales. Diez Textos Fundamentales* (págs. 107-125). Argentina: Corporación Andina de Fomento CAF.

Ola G. El-Taliawi & Zeger Van Der Wal. (2019) Developing administrative capacity: an agenda for research and practice. *Policy Design and Practice*, 2(3), 243-257, DOI: 10.1080/25741292.2019.1595916.

Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. INDES.

Tovar, G. L. (1986). *El asentamiento y la segregación de los Blancos y Mestizos*. Bogotá: Cengage.

Tuirán, Á & Trejo, L. (2017). Debilidades Institucionales en el Nivel Local. Desafíos para la Gestión Territorial de la Paz. *Análisis Político*, (90), 77-102.

## ANEXOS

### ANEXO A

#### FORMATO DE ENTREVISTAS

Entrevista como instrumento de investigación para el trabajo “Las capacidades municipales y su relación con la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial”.

Las entrevistas fueron realizadas por Felix Antonio Ávilez Padilla y Marlin Irina Rodríguez Yepes, estudiantes de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, como parte de su trabajo de grado.

Técnica: el tipo de entrevista fue semiestructurada y se realizaron a:

Ferney Botero – profesional de la Dirección de Financiamiento de la Agencia Para la Renovación del Territorio – ART, regional Antioquia.

1. ¿Cuál es el proceso que se lleva a cabo para la formulación de los Planes de los PDET?
2. ¿Cuáles son las fuentes de financiación a través de las cuáles se ejecutan los proyectos?
3. ¿Cuáles son los principales factores que inciden en el avance de los municipios PDET del Departamento de Antioquia?
4. ¿Según la información entregada en la ficha de seguimiento departamental, se establecen los estados de: en trámite, en preparación, ¿en ejecución y entregados?, ¿a qué se refiere cada uno de ellos?
5. ¿La ejecución del municipio de Caucasia de las estrategias PDET es la que fue señalada den la ficha departamental entregada o usted tiene conocimiento de otros recursos que se hayan ejecutado vía estrategias PDET?
6. ¿Se menciona una capacidad enfocada en la gestión de los alcaldes y su compromiso con el programa PDET, en el caso del municipio del El Bagre podía profundizar más ese concepto?

Marco Saavedra, Director de Proyectos de Alto Impacto de la empresa Mineros Aluvial S.A.S.

1. ¿Cuáles han sido los proyectos que se han ejecutado y aprobado mediante obras por impuesto que impacten directamente al municipio de El Bagre?

2. ¿Cómo ha sido el relacionamiento con la alcaldía en las diferentes etapas de estos proyectos?

Juan Camilo Jiménez, profesional de la Dirección de Planeación del Municipio de El Bagre.

1. ¿Qué acciones ha implementado la Secretaría de Planeación para fortalecer sus capacidades institucionales?

## ANEXO B

### ENTREVISTA NÚMERO UNO

Marco Saavedra, Director de Proyectos de Alto Impacto de la empresa Mineros Aluvial S.A.S.

1. ¿Cuáles han sido los proyectos que se han ejecutado y aprobado mediante obras por impuesto que impacten directamente al municipio de El Bagre?

Ejecutamos la primera fase de la pavimentación de 5 km de la vía de acceso al municipio de El Bagre con un costo aproximado de 15.000.000.000 millones de pesos. Estamos en la fase de aprobación del proyecto de construcción del colegio Liceo El Bagre por valor de 17.000.000.000 millones y estamos en la construcción de un 3º proyecto para llevar conectividad digital a las escuelas rurales de los municipios del área de influencia por valor de 15.000.000.000 millones.

2. ¿Cómo ha sido el relacionamiento con la alcaldía en las diferentes etapas de estos proyectos?

Los proyectos de obras por impuestos son muy difíciles de aprobar, tienen muchísimos estudios y requisitos que serían imposibles de cumplir sin un trabajo articulado entre la alcaldía y la empresa. Ha sido un trabajo conjunto entre los equipos lo que ha permitido estos resultados. Mineros Aluvial S.A.S ha realizado un acompañamiento permanente al municipio no solo en estos proyectos, hemos prestado nuestras capacidades institucionales desarrolladas en el marco de la operación a diferentes iniciativas que ha emprendido la administración. Por ejemplo, hemos apoyado con nuestro equipo de topógrafos e ingenieros al municipio para la realización de estudios en la formulación de proyectos, en el desarrollo de proyectos productivos con las comunidades y la mejora de la infraestructura educativa rural.

## ANEXO C

### ENTREVISTA NÚMERO 2

Juan Camilo Jiménez, profesional de la Dirección de Planeación del Municipio de El Bagre.

1. ¿Qué acciones ha implementado la Secretaría de Planeación para fortalecer sus capacidades institucionales?

En el año 2020 y lo que va del 2021 se ha fortalecido el equipo de la Secretaría mediante la integración de un profesional a través de contrato de prestación de servicios para el fortalecimiento del banco de programas y proyectos. La contratación de los servicios profesionales de un ingeniero para el fortalecimiento a la oficina de planeación. Así mismo, se contrató una profesional experta en contratación para apoyar los estudios técnicos necesarios para presentar los proyectos, que era una debilidad del municipio. Se contrataron los estudios técnicos, y con el personal de la secretaría se ha realizado un proceso de fortalecimiento de sus capacidades gracias al acompañamiento de diversas entidades del orden nacional y departamental, esto ha permitido la presentación de proyectos a las diversas estrategias de los PDET como lo son Obras PDET, Ocad Paz y obras por impuestos en articulación con la empresa Mineros Aluvial S.A.S.

El alcalde también ha trabajado en el tema, en el primer año de gobierno nos enfocamos en organizar la casa y en fortalecer las dependencias y arrancar con los estudios técnicos. Lo anterior en principio ocasionó críticas de sectores políticos por la falta de ejecución pero hoy se están viendo los frutos del trabajo ya que se han presentado muchas iniciativas, ya algunas están en fase de ejecución, otras en muy cerca de ser aprobadas.

## ANEXO D

### ENTREVISTA NÚMERO 3

Ferney Botero – profesional de la Dirección de Financiamiento de la Agencia Para la Renovación del Territorio – ART, regional Antioquia.

1. ¿Cuál es el proceso que se lleva a cabo para la formulación de los Planes de los PDET?

Lo primero que se debe decir es que este programa se adelanta para fortalecer a los Municipios que cuentan con una serie de condiciones, entre ellas las capacidades, el índice de conflicto y los niveles de pobreza. Este proceso inicia con la formulación de los Pactos Municipales que son los que hacen en cada uno de los Municipios, y los Planes de Acción para la Transformación Regional. Allí, luego de la participación de las personas del territorio y las instancias competentes se acuerdan las iniciativas que se van a ejecutar durante el tiempo que dura la estrategia. En este proceso ha sido muy importante la incorporación de los PDET en los Planes de Desarrollo, tanto municipales como departamentales. Estos pactos son inmodificables, en tanto no es posible agregar, modificar o eliminar iniciativas.

2. ¿Cuáles son las fuentes de financiación a través de las cuáles se ejecutan los proyectos?

La primera de ellas son las Obras PDET, sus recursos salen del presupuesto general de la Nación, antes se llamaban obras pick, y se gestaron como pequeñas obras para empezar a generar confianza en la comunidad, pues se ejecutaban por parte de operadores locales. Se hacían por ejemplo escuelas, arreglos de canchas. La otra fuente es la de OCAD PAZ, son recursos de regalías, la cual es un avance importante en el desarrollo de las iniciativas para la Paz, y tiene algo muy especial que es el certificado de concordancia que entrega la ART, en el cual certifica que el proyecto que presenta el municipio si tiene correspondencia con las iniciativas acordadas. Las otras dos están relacionadas con los proyectos que ejecutan las empresas que están asentadas en los municipios, conocidas como obras por impuestos, y finalmente, las que están orientas a proyectos productivos.

3. ¿Cuáles son los principales factores que inciden en el avance de los municipios PDET del Departamento de Antioquia?

Todos los municipios empiezan con la misma hoja de ruta de acuerdo con las iniciativas acordadas, lo que hace la diferencia muchas veces es el empeño que los alcaldes y sus equipos de trabajo le ponen al asunto, como decimos coloquialmente, hay unos alcaldes que se ponen la camiseta y otros no.

4. ¿Según la información entregada en la ficha de seguimiento departamental, se establecen los estados de: en trámite, en preparación, ¿en ejecución y entregados?, ¿a qué se refiere cada uno de ellos?

El estado de preparación quiere decir que solo está la iniciativa, no hay aún proyecto, a penas se está construyendo, haciendo las visitas de rigor o los estudios. También está la fase de viabilizado que indica, por ejemplo, para el caso de OCAD PAZ, que el proyecto ya tiene certificado de concordancia, pero aún no ha sido radicado en el OCAD Paz. Em trámite tiene que ver con que no está viabilizado, y puede tener o no tener certificado de concordancia. En ejecución y entregados habla de que se está cumpliendo o se cumplió el objeto del proyecto.

## ANEXO E

## ENTREVISTA NÚMERO 4

Ferney Botero – profesional de la Dirección de Financiamiento de la Agencia Para la Renovación del Territorio – ART, regional Antioquia.

Se hizo necesaria una segunda entrevista para detallar información con respecto a los factores que incidieron en la mayor ejecución de recursos por parte del municipio de El Bagre.

1. ¿La ejecución del municipio de Caucasia de las estrategias PDET es la que fue señalada den la ficha departamental entregada o usted tiene conocimiento de otros recursos que se hayan ejecutado vía estrategias PDET?

Los recursos ejecutados por el municipio son los que están relacionados en la respuesta al derecho de petición. Lo que ha pasado allí es que el municipio de Caucasia ha tenido una crisis en el liderazgo ya que no se pudo posesionar el alcalde que fue elegido en las elecciones del 2019, y ha sido el alcalde encargado quien ha conducido el municipio, quien no le ha apostado decididamente a la estrategia PDET. No obstante, la alcaldía ha mantenido sus procesos administrativos e institucionales y con el acompañamiento de diversas entidades del orden nacional y de cooperación internacional.

2. ¿Se menciona una capacidad enfocada en la gestión de los alcaldes y su compromiso con el programa PDET, en el caso del municipio del El Bagre podía profundizar más ese concepto?

En el caso de El Bagre el alcalde le apostó desde su posesión al programa, permitió el acompañamiento constante no solo de los profesionales de la agencia, sino también de otras entidades no gubernamentales como USAID. También es importante destacar el apoyo que ha realizado la empresa Mineros Aluvial S.A.S desde el punto de vista del diseño y ejecución mediante la estrategia obras por impuestos del proyecto de pavimentación de la vía al municipio en su primera etapa. Ya fue aprobada por el mismo mecanismo la segunda etapa que comprende la pavimentación de los 5 km finales y está en fase de estudio la construcción del colegio Liceo el

Bagre. Otro factor es el relacionamiento político que tiene el alcalde ya que mediante sus contactos ha podido darles impulso a los procesos en el nivel central.

La coordinación del municipio y el trabajo articulado entre el sector público, privado y universidad ha sido fundamental en el nivel de ejecución del PDET, espacios como la Región de Planeación del Bajo Cauca son fundamentales para lograr la implementación de mayores iniciativas en los municipios y de ejecución de proyectos de impacto regional.