CARACTERIZACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL – PDET.

ANDERSON ARLEY GUERRERO GUATAQUIRA

EDINSON GABRIEL MALAGON MAYORGA

FUNDACION UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES

ESPECIALIZACION EN ESTADISTICA APLICADA

BOGOTA

2019

CARACTERIZACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL – PDET

ANDERSON ARLEY GUERRERO GUATAQUIRA

EDINSON GABRIEL MALGON MAYORGA

TRABAJO DE INVESTIGACION

ESTADÍSTICO, POLÍTICO Y SOCIAL

TUTOR

CRISTIAN ANDRÉS GONZÁLEZ PRIETO

FUNDACION UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES

ESPECIALIZACION EN ESTADISTICA APLICADA

BOGOTA

2019

FUNDACION UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES

Notas de aceptación

_____

_____

_____

_____

_____

Firma del presidente del jurado

_____

Firma del presidente del jurado

_____

Firma del presidente del jurado

Bogotá D.C., noviembre de 2019

Las directivas de la Fundación Universitaria Los Libertadores, los jurados calificadores y el cuerpo docente no son responsables por los criterios e ideas expuestas en el presente documento. Estos corresponden únicamente a los autores y a los resultados de su trabajo.

DEDICATORIA

A mis padres, Ana Julia y Gabriel por su apoyo y ejemplo,

A Lorenzo por la motivación.

Edinson Malagón Mayorga

A mis padres, Luz Miriam y José Isidro por su cariño y motivación

Anderson Arley Guerrero Guataquira

AGRADECIMIENTOS

A nuestros padres, hermanos y familiares quienes nos han apoyado incondicionalmente para lograr las metas que nos hemos propuesto.

A la Fundación Universitaria Los Libertadores, en especial al profesor Cristian Andrés González Prieto quien con paciencia y entusiasmo asesoró el análisis estadístico.

Al Departamento Administrativo de la Función Pública por facilitar los datos y la información que se analizaron en la presente investigación. Una mención especial para el director general, Fernando Grillo Rubiano, quien ha demostrado su compromiso con el fortalecimiento de los municipios PDET.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 10

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN. 12

2.1. Planteamiento del Problema 12

2.2. Formulación del problema 14

2.3. Objetivos. 15

2.4. Justificación 16

3. MARCO TEORICO 19

3.1. Paz Territorial 19

3.2. Desempeño Institucional 23

4. MARCO METODOLOGICO 27

4.1. Definición de Dimensiones 28

4.2. Análisis de Correspondencias Múltiples 31

4.3. Clúster 31

5. ANALISIS ESTADÍSTICO 33

5.1. Desempeño Institucional – Capacidad Administrativa 33

5.2. Desempeño Institucional – Presencia de Conflicto Armado 42

5.3. Desempeño Institucional – Capacidad Organizacional 50

6. CONCLUSIONES 59

7. REFERENCIAS 61

TABLAS E ILUSTRACIONES

Tabla 1. Detalle de las Categorías 29

Tabla 2. Clústeres de Desempeño Institucional – Capacidad Administrativa 37

Tabla 3. Clústeres de Desempeño Institucional – Presencia de Conflicto Armado 46

Tabla 4. Clústeres Desempeño Institucional - Capacidad Organizacional 54

Ilustración 1. Resumen del diseño metodológico. 27

Ilustración 2. Resumen de las dimensiones y variables 28

Ilustración 3. ACM Desempeño Institucional – Capacidad Administrativa 33

Ilustración 4. Clústeres del Desempeño Institucional - Capacidad Administrativa 34

Ilustración 5. Desempeño Institucional - Población 39

Ilustración 6. Desempeño Institucional - ICLD y Gastos de Funcionamiento 40

Ilustración 7. Desempeño Institucional - GF/ICLD 41

Ilustración 8. ACM Desempeño Institucional - Presencia de Conflicto Armado 42

Ilustración 9. Clústeres Desempeño Institucional - Presencia de Conflicto Armado 44

Ilustración 10. Desempeño Institucional – Acumulado de Victimas de Minas 48

Ilustración 11. Desempeño Institucional – Acumulado de Víctimas de Secuestro 49

Ilustración 12. ACM Desempeño Institucional - Capacidad Organizacional 50

Ilustración 13. Clústeres Desempeño Institucional – Capacidad Organizacional 51

Ilustración 14. Desempeño Institucional – Estructuras 56

Ilustración 15. Desempeño Institucional – Vinculación 57

Ilustración 16. Desempeño Institucional – Planta Aprobada 58

1. INTRODUCCIÓN

El siguiente documento contiene los resultados de la investigación desarrollada en la especialización en Estadística Aplicada de la Fundación Universitaria Los Libertadores, que aborda la caracterización del desempeño institucional de los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

El Acuerdo Final de Paz suscrito en el año 2016 entre el gobierno colombiano con la guerrilla de las FARC-EP representa un hecho histórico que va a orientar una parte importante de las políticas públicas del país en los próximos 15 años. Uno de los compromisos más importantes asumidos por el gobierno para la implementación del Acuerdo de Paz es cerrar las brechas de desarrollo de los municipios más afectados por el conflicto armado. A través del Decreto Ley 893 de 2017 se identificaron los 170 municipios más golpeados por el conflicto y se establecieron los lineamientos generales de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

Uno de los aspectos a tener en cuenta para el cierre de brechas de los municipios PDET hace referencia a mejorar el desempeño institucional de las administraciones locales. En las mediciones que sobre el desempeño institucional de las alcaldías realiza el gobierno nacional es común identificar que los municipios PDET se encuentren en una debilidad generalizada. Justamente, el problema de investigación - que es abordado en el primer capítulo del documento - plantea como pregunta la incidencia que tiene la capacidad administrativa, la presencia de conflicto armado y la capacidad organizacional en el desempeño institucional de los municipios PDET.

El marco teórico – que se presenta en el segundo capítulo - aborda dos nociones conceptuales: Paz Territorial y Desempeño Institucional. Teniendo en cuenta que la Paz Territorial es uno de los pilares del Acuerdo Final de Paz, los PDET se convierten en la principal herramienta

para romper tanto con el control histórico que han ejercido actores armados como con las economías ilegales que prevalecen en parte del territorio colombiano. De esta manera, el buen desempeño institucional de los municipios afectados por el conflicto se convierte en un factor relevante para la construcción de paz en Colombia. El Desempeño Institucional, para la presente investigación, es abordado a través del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, que es la herramienta construida por el Departamento Administrativo de Función Pública – DAFP para la implementación de las políticas de gestión y desempeño en las entidades públicas del país. La evaluación de la implementación del MIPG arroja el Índice de Desempeño Institucional – IDI, lo cual representa que los resultados de la presente investigación contribuyan con nueva información y conocimiento a la comprensión de Desempeño Institucional y Paz Territorial.

El marco metodológico – que se aborda en el tercer capítulo – empieza por definir las tres dimensiones con las que se va a contrastar los resultados del desempeño institucional de los municipios PDET: i) capacidad administrativa, ii) la presencia de conflicto armado, y iii) capacidad organizacional. Una vez construidas las variables y compilado la información se realizó un Análisis de Correspondencias Múltiples – ACM y la construcción de Clústeres para cada una de las dimensiones teniendo como referencia la relación con el resultado del Desempeño Institucional.

A partir del análisis estadístico multivariado se presentan – en el cuarto capítulo – las características de cada una de las dimensiones con relación al desempeño institucional, así como las tendencias de los clústeres construidos. Gran parte del análisis constituye en identificar las particularidades de los municipios que pueden explicar los resultados del desempeño institucional.

Finalmente – en el sexto capítulo se presentan las conclusiones de la investigación y las recomendaciones para continuar explorando la construcción de paz en Colombia.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

Planteamiento del Problema

El 24 de noviembre de 2016 se firmó en el Teatro Colón el acuerdo de paz entre gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este hecho histórico para el país fue el producto de una mesa de conversaciones llevadas a cabo en la Habana, Cuba por cerca de cuatro años, el cual establece compromiso contenidos en seis puntos: i) reforma rural integral ii) participación política, iii) fin del conflicto, iv) solución al problema de las drogas ilícitas, v) acuerdo sobre las víctimas, e, vi) implementación, verificación y refrendación. (Mesa de Conversaciones, 2017).

La implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituyen uno de los principales retos que tiene el país dentro de los próximos 15 años. Dentro de las características más destacadas del acuerdo de paz suscrito con las FARC-EP es que los compromisos no se limitan a los componentes tradicionales para la terminación de una confrontación armada, es decir, a la desmovilización de combatientes y la entrada a la democracia de un grupo insurgente. El acuerdo de paz firmado establece compromisos para la restitución de los derechos de las víctimas y una amplia agenda nacional que pretende resolver las causas estructurales del conflicto de más de medio siglo de duración.

Los puntos del acuerdo para dar por terminado la confrontación y la desmovilización de combatientes se encuentran en el tercer punto del acuerdo: Fin del Conflicto, que contiene los compromisos tanto de las FARC-EP como del gobierno nacional para la terminación definitiva de hostilidades, el cese al fuego y la dejación de las armas por parte el grupo insurgente. A su vez, el tercer punto establece las garantías para que los excombatientes construyan proyectos productivos

y se generen las condiciones para que las FARC-EP hagan su tránsito de una organización armada a un nuevo movimiento político que opere bajo las reglas de juego democráticas del país.

Por su parte, la restitución de los derechos a los colombianos más afectados por el conflicto armado se materializa en el quinto punto del acuerdo: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. A partir del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición se pondrán en marcha mecanismos judiciales y extrajudiciales para lograr la satisfacción de los derechos consagrados en la Ley de Víctimas.

La agenda nacional acordada para dar respuesta a las causas estructurales del conflicto colombiano se plasma en compromisos del gobierno colombiano para garantizar, en primer lugar, la transformación de la realidad del campo, el cual se encuentra en el primer punto del Acuerdo: Reforma Rural Integral, Hacia un Nuevo Campo Colombiano. En segundo lugar, a la solución del narcotráfico, incluida en el cuarto punto: Solución al Problema de las Drogas de Uso Ilícita. Finalmente, a la ampliación y fortalecimiento del derecho a la participación, compromisos del segundo punto: Participación política: Apertura democrática para construir la paz.

De esta forma, uno de los asuntos estructurales que debe resolver el gobierno colombiano para la construcción de paz y evitar la repetición del conflicto es la recuperación y el cierre de brechas de los territorios que han sido epicentro de los enfrentamientos. Debido a la presencia de grupos armados ilegales, gran parte del territorio colombiano no han logrado la inserción económica, política y social con el resto del país, así como ha impedido la presencia de las instituciones administrativas y la implementación de políticas públicas.

A partir de los indicadores de niveles de pobreza, debilidad de la institucionalidad administrativa, presencia de conflicto y de cultivos ilícitos, se identificaron 170 municipios, agrupados en 16 subregiones. Estos 170 municipios harán parte de los Programas de Desarrollo

con Enfoque Territorial – PDET, que les garantiza ser atendidos prioritariamente por el gobierno para la implementación del Acuerdo Final de Paz, en particular lo consignado en el primer punto del Reforma Rural Integral, así como harán parte de un profundo proceso participativo con las comunidades para identificar los proyectos de inversión que los inserte con el país. Mediante el Decreto Ley 893 de 2017 se reglamentaron los PDET (Decreto Ley 893 de 2017) .

Entre el 2017 y el 2019, el gobierno colombiano a través de la Agencia de Renovación del Territorio – ART llevo a cabo asambleas comunitarias a nivel veredal y municipal para identificar los proyectos a implementar en los próximos 10 años. Como resultado de las asambleas comunitarias se acordaron Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR para cada uno de las 16 subregiones y por ende para los 170 municipios. Una vez superada la fase participativa de los PDET, el gobierno nacional en coordinación con los gobiernos locales debe implementar los proyectos identificados por las comunidades más afectadas por el conflicto.

Formulación del problema

La ejecución de los proyectos priorizados por la comunidad de los 170 municipios PDET se constituye en un pilar fundamental para la implementación del acuerdo de paz. En primer lugar, porque significa la construcción de institucionalidad en territorios controlados por actores armados y economías ilegales. A su vez, porque contribuye a la recuperación de la confianza de la comunidad ante el histórico abandono del Estado. Finalmente, porque se convierte en un paso fundamental para el cierre de brechas de desarrollo de una importante proporción del territorio colombiano.

La ejecución de los proyectos y la atención priorizada de los 170 municipios PDET requiere del esfuerzo y articulación de las entidades nacionales con los gobiernos municipales. Justamente, uno de los principales retos para lograr el cierre de brechas de los municipios PDET es la debilidad generalizada de la mayor parte de las administraciones municipales priorizadas, así como los diferentes niveles de capacidad institucional dentro de los municipios priorizados. De tal manera, que se requiere una respuesta diferenciada para responder a las necesidades de municipios.

Con el propósito de continuar comprendiendo el desempeño institucional de los municipios PDET y generar herramientas para la construcción de respuestas asertivas para la articulación nación territorio, la presente investigación responde a la pregunta:

¿Qué incidencia tiene la capacidad administrativa, la presencia de conflicto armado y la capacidad organizacional en el desempeño institucional de los municipios PDET?

Objetivos.

Objetivo General.

Desarrollar una caracterización del desempeño institucional de los municipios PDET a partir de la capacidad administrativa, la presencia de conflicto armado y la capacidad

Objetivo Específicos.

1. Elaborar Análisis de Correspondencias Múltiples – ACM de los resultados del desempeño institucional de las alcaldías de los municipios PDET con relación a la capacidad administrativa, presencia de conflicto armado y las capacidades organizacionales.

2. Construir clústeres de los resultados del desempeño institucional de las alcaldías de los municipios PDET con relación a la capacidad administrativa, presencia de conflicto armado y las capacidades organizacionales.

3. Caracterizar los clústeres del desempeño institucional de las alcaldías de los municipios PDET.

Justificación

La Ley 617 de 2000 que busca fortalecer la descentralización y dicta normas para la racionalización del gasto público nacional, establece una clasificación de los municipios del país partiendo de los criterios de población e ingresos corrientes de libre destinación. La mayoría de los municipios colombianos están ubicados en la categoría sexta, que hace referencia a "todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales" (Ley 617 de 2000).

El manejo fiscal y el cumplimiento de las metas de los planes territoriales de desarrollo se convierten en las principales variables que tiene el Estado colombiano para evaluar y clasificar los territorios. Si bien, estas variables son indiscutibles para el desarrollo territorial no tienen en cuenta elementos que pueden resultan relevantes para el cierre de brechas como lo son: el empleo público y las estructuras organizativas.

Desde el año 2006, el Departamento Nacional de Planeación - DNP ha realizado la medición del Índice de desempeño Integral (IDI) cuyo objetivo es: "evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de

desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal" (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Las mediciones y caracterizaciones que tiene el gobierno nacional para la institucionalidad y gestión de los municipios se fundamentan en variables principalmente relacionados con los ingresos tributarios, para el caso de la metodología del cierre de brechas. Por su parte, el componente de gestión administrativa del Índice de Desempeño se divide en cuatro subcomponentes: movilización de recursos propios, la ejecución de recursos que toma en cuenta el uso que se le da tanto a los ingresos propios como a las transferencias nacionales, la transparencia y la rendición de cuentas y, por último, el recaudo por medio de instrumentos de ordenamiento territorial.

Sin embargo, además del Índice del Desempeño Institucional del DNP, otras entidades del gobierno nacional han compilado y analizado información sobre el desempeño institucional de las alcaldías municipales. De los más recientes datos con que cuenta el gobierno colombiano para evaluar el desempeño institucional se encuentra el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP (Departamento Administrativo de Función Pública, 2019), y el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión – FURAG (Departamento Administrativo de Función Pública, 2019) . A partir del SIGEP, el gobierno colombiano ha venido recogiendo información sobre las estructuras de las entidades públicas y el talento humano. Por otro lado, el FURAG evalúa los avances sectoriales e institucionales en la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

A partir de estos sistemas de información, SIGEP y FURAG, se pueden construir nuevos criterios de caracterización territorial que tengan un enfoque hacia el desarrollo organizacional.

Con información de estructuras, talento humano y desempeño en políticas se podrían identificar nuevas tipologías de municipios, así como correlaciones que pueden contribuir a identificar los factores para el cierre de brechas.

El desempeño institucional de los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo Final de Paz, PDET, se convierte en un asunto urgente por atender. Las alcaldías municipales de 170 municipios priorizados deberán desarrollar capacidades básicas para administrar y supervisar tanto los recursos como proyectos de inversión que se ejecutarán. Teniendo en cuenta que la presencia de las instituciones estatales ha sido limitada por el conflicto armado, existe un alto riesgo que los proyectos de la implementación del acuerdo se ejecuten mal, se pierdan en casos de corrupción o se prolongue la desconfianza por parte de la comunidad ante la legalidad y las instituciones.

La razón que justifica caracterizar las estructuras organizativas y el empleo público también radica en la oportunidad de dejar capacidades instaladas en las alcaldías municipales de los territorios que históricamente han sido afectadas por el conflicto. Una vez termine la fase de implementación del Acuerdo de Paz, dentro de 10 años, se espera que la cultura de la legalidad se fundamente en los gobiernos locales a través de procesos autónomos de sostenibilidad. Con estructuras organizativas y un talento humano sólido y eficiente se supone que existan mayores probabilidades para cerrar las brechas.

3. MARCO TEORICO

Paz Territorial

La Paz Territorial fue uno de los pilares fundamentales del Acuerdo Final y hace referencia a la consolidación de las institucionales y la legalidad a lo largo y ancho del país. La noción de paz territorial en nuestro país parte de reconocer la convivencia de "tres Colombias" (López, 2016). La primera, es la Colombia moderna, con acceso a justicia y urbana. La segunda es la Colombia del desarrollo naciente en bienes y servicios, con necesidad de inversiones en infraestructura y servicios sociales. La tercera es la Colombia lejana, rural, con bajos indicadores sociales, sin mercado y un abandono histórico del Estado.

La presencia del conflicto armado en el país ha causado que una parte del territorio este rezagado en cuanto a la garantía de derechos de los ciudadanos, la provisión de bienes sociales, el acceso a la justicia, entre muchos otros aspectos. Con la desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP se espera que el Estado colombiano logre hacer presencia en la tercera Colombia, la rural y lejana. Por esta razón, la implementación del Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colon a finales del 2016 no solo busca la desmovilización de la guerrilla más antigua del continente, sino que el reto es construir la paz desde los territorios a partir de la presencia institucional y la puesta en marcha de política públicas que cierren las brechas de estos territorios.

Según el Instituto Krok de la Universidad de Notre Dame, la incorporación de una amplia agenda para transformar las causas estructurales de un conflicto armado demuestra la integralidad de un acuerdo para superar la confrontación y reduce las probabilidades para retornar a una guerra. Sin embargo, la construcción de paz no se limita a que los acuerdos nominalmente traten las causas

del conflicto, sino que es necesario generar los mecanismos para que los actores involucrados busquen soluciones desde diversas perspectivas:

"Los negociadores en las conversaciones de paz deben buscar una cantidad razonable de objetivos generales que sean acordados de los problemas estructurales subyacentes para motivar a los actores, y lo hacen de una forma diversificada, donde se buscan las soluciones de los problemas desde diferentes ángulos, a través de diferentes ámbitos e instituciones políticas". (Lederach & Quinn, 2016).

El rezago de gran parte del territorio colombiano puede interpretarse como causa o consecuencia del conflicto armado. En todo caso, los territorios que han sido epicentro de enfrentamientos han desarrollado economías ilegales, perdido el control por parte de las instituciones, no hay mecanismos legales para ejercer justicia y las capacidades administrativas del gobierno local son limitadas o están cooptadas.

Ante la ausencia de instituciones y políticas públicas, los actores armados ilegales han logrado mantener alianzas políticas y económicas con elites locales. En las regiones afectadas por el conflicto El Estado no tiene el monopolio de la violencia, la tributación, la justicia y la administración pública. Por el contrario, las instituciones administrativas y políticas de parte del territorio colombiano han estado en función de los intereses de las economías ilegales y bajo el control de estructuras armadas:

"En algunos territorios, las guerrillas, los grupos paramilitares y estructuras armadas de los grupos de narcotraficantes han asumido el control de la gestión administrativa local, la administración de justicia y la dosificación de la violencia" (Tuirán Sarmiento & Trejos Rosero, 2017).

El conflicto armado colombiano se ha caracterizado por que se ha mantenido de manera simultánea al desarrollo de contiendas electorales tanto a nivel local como nacional, así como por la alternancia de poder y la representación de partidos políticos. Esta paradójica situación en la que los territorios, principalmente los alejados de los centros urbanos, han convivido con la institucionalidad y la ilegalidad se manifiesta también en la administración de los gobiernos locales y la implementación de políticas públicas. En los territorios periféricos del país, los actores armados y las instituciones gubernamentales han convivido y compartido las tareas de gestión y regulación:

"En esos territorios periféricos, es común que exista una perversa división del trabajo entre el Estado y sus competidores armados ilegales: los grupos armados ilegales proveen las funciones estructurales duras de seguridad, justicia y extracción, mientras que el Estado provee las funciones blandas del asistencialismo, los bienes sociales y algunos servicios públicos. Los grupos armados se comportan en estos territorios como verdaderos Estados, cumpliendo las tareas duras que le corresponden al Estado central (disuasión e impuestos); mientras que este Estado se comporta como una ONG, cumpliendo ciertas labores de asistencia y prestación de servicios sociales básicos" (Dejusticia, 2016).

De esta forma, la Paz Territorial no solo se debe limitar a la presencia del Estado en zonas históricamente abandonadas. Los retos de la Paz Territorial hacen referencia a la recuperación o construcción de un aparato institucional capaz de reemplazar el control y administración que han ejercido actores armados. El aparato institucional local a que se hace referencia parte de reconocer cambios tanto políticos, administrativos como sociales. En primer lugar, el país debe transformar la manera en que se construyen la relación de lo nacional con lo local y que actualmente se dan en redes clientelistas que operan en función proselitistas y se extienden al intercambio de favores en

la contratación pública. En lo social se ve reflejado en la confianza deteriorada que existe entre los pobladores con el aparato burocrático y que se justifica en el abandono y el incumplimiento sistemático de las políticas públicas. En lo administrativo, los cambios atraviesan por superar la dependencia de los gobiernos locales tanto del control de grupos armados como del gobierno central y en algunos casos departamental.

Reconociendo la complejidad que implica la construcción de instituciones para superar el conflicto armado, se han identificado cinco características que bien se deben tener en cuenta para nuestro país (Dejusticia, 2016): i) Obtener el monopolio legítimo de la violencia – y la justicia – por parte del Estado, ii) consolidar un aparato burocrático local con autonomía y capacidad, iii) garantizar un sistema de competencia abierta, iv) lograr unas condiciones mínimas de igualdad en las regiones azotadas, y v) desarrollar un mercado dinámico y legal.

A pesar del consenso sobre la relevancia de la administración pública en función de lograr la paz territorial, se debe tener en cuenta las particularidades que tienen la implementación del Acuerdo de Paz recientemente suscrito con las FARC-EP. La definición de los municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET reconoce el rezago de los municipios en cuanto a la calidad de vida y el desempeño institucional que debe ser atentado por el gobierno de manera inmediata. Sin embargo, dentro de los 170 municipios PDET priorizados se evidencias diferentes capacidades administrativas: “No todos esos municipios (afectados por la violencia) son igualmente débiles ni todos están igual de rezagados; dependiendo de su capacidad, algunos de ellos podrías jugar un papel activo en la implementación del Acuerdo” (Tuirán Sarmiento & Trejos Rosero, 2017).

Dentro de la reflexión conceptual de la Paz Territorial se debe tener en cuenta la necesidad de evitar el diseño recetas únicas para el fortalecimiento institucional de las regiones en proceso

de superación del conflicto. La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, que tiene como pilar los municipios PDET, obliga a tener ese criterio diferencial. Evidencia de las diferentes capacidades administrativas de los municipios PDET es que dentro de las 170 administraciones priorizadas se encuentran desde Buenaventura, Valle del Cauca que cuenta con unos Ingresos Corrientes de Libre Destinación que superan los 135.000 millones hasta Morelia, Caquetá con ingresos que no superan 1.250 millones.

Desempeño Institucional

Para empezar a comprender la noción de Desempeño Institucional bajo el contexto de posconflicto y construcción de paz que actualmente atraviesa nuestro país, se hace casi obligatorio hacer referencia a la definición de instituciones y cambio institucional de Douglas North. Según North, las instituciones son “las reglas en juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993). Justamente la desmovilización de un grupo armado que durante más de cinco siglos ejerció control territorial en nuestro país representa una oportunidad para comprender y construir el cambio de las reglas de juego que dominaron las interacciones humanas de una parte importante del territorio colombiano.

Parte del hecho histórico que representó la firma del acuerdo de paz con la guerrilla más antigua del continente americano, se encuentra la oportunidad de ser testigos del tránsito hacia la legalidad de un número importante de municipios en Colombia. Aunque parte de esa construcción de legalidad - que tiene pendiente nuestro país - se enmarca en la reconciliación entre los agentes del conflicto y la garantía de los derechos de las víctimas, no se puede dejar de lado la necesidad de fortalecer la administración pública en lo local.

Al momento de abordar la Paz Territorial se esbozaron dos elementos importantes para el análisis del desempeño institucional: el primero es el rezago de las capacidades administrativas de los municipios que sufrieron el conflicto armado, y el segundo, las disparidades entre los niveles de capacidad de gestión de los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz. Esto dos elementos se encontraron en investigaciones que indagan sobre el desempeño institucional y construcción de paz. “El desempeño integral de las administraciones locales es bastante asimétrico a lo largo del territorio, entre más distantes de centro, las capacidades administrativas de las entidades territoriales son más débiles” (Tuirán Sarmiento & Trejos Rosero, 2017).

La evaluación del Desempeño Institucional en nuestro país se ha enfocado en la medición que aplicado en Departamento Nacional de Planeación en el Índice de Desempeño Integral que tiene como referencia la “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” (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Para la presente investigación se emplea la medición del Departamento Administrativo de la Función Pública sobre Desempeño Institucional que lo aborda desde el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, el cual surge como el mecanismo de integración y articulación entre los Sistemas de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad con el Sistema Único de Gestión (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018).

MIPG es un marco de acción para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades públicas, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan los problemas de los ciudadanos. De tal manera que el enfoque de Función Pública para el Desempeño Institucional complementa el cumplimiento de las metas

de los planes de desarrollo territorial, propios del sistema de gestión, con una mirada hacia el desarrollo administrativo interno de las entidades públicas.

MIPG contempla siete dimensiones: i) Talento Humano, ii) Direccionamiento Estratégico y Planeación, iii) Gestión con Valores para el Resultado, iv) Evaluación para el Resultado, v) Información y Comunicación, vi) Gestión del Conocimiento y la Innovación, y vii) Dimensión Control Interno.

Cada una de las dimensiones se desarrolla a través de una o varias Políticas de Gestión y Desempeño Institucional. Actualmente las entidades deben implementar 17 políticas:

1. Planeación Institucional
2. Gestión presupuestal y eficiencia del gasto público
3. Talento humano
4. Integridad
5. Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción
6. Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos
7. Servicio al ciudadano
8. Participación ciudadana en la gestión pública
9. Racionalización de trámites
10. Gestión documental
11. Gobierno digital
12. Seguridad digital

13. Defensa jurídica

14. Gestión del conocimiento y la innovación

15. Control interno

16. Seguimiento y evaluación del desempeño institucional

17. Mejora normativa

Para el seguimiento a la implementación del MIPG, Función Pública consolidó en un solo instrumento, el Formulario Único de Registro de Avance de la Gestión – FURAG, la evaluación de todas las dimensiones del Modelo, incluida la correspondiente al Control Interno. De tal manera que el Departamento Administrativo de Función Pública evalúa anualmente la gestión y desempeño de las entidades públicas del orden nacional y territorial, bajo los criterios y estructura de MIPG. La medición del Desempeño Institucional desarrollado por Función Pública, además de capturar información sobre el cumplimiento de los objetivos y la implementación de las políticas de MIPG, proporciona información para que las entidades públicas identifiquen sus fortalezas o debilidades y establezcan las acciones de mejora.

El FURAG arroja como resultado el Índice de Desempeño Institucional que mide el nivel de implementación del MIPG.

4. MARCO METODOLOGICO.

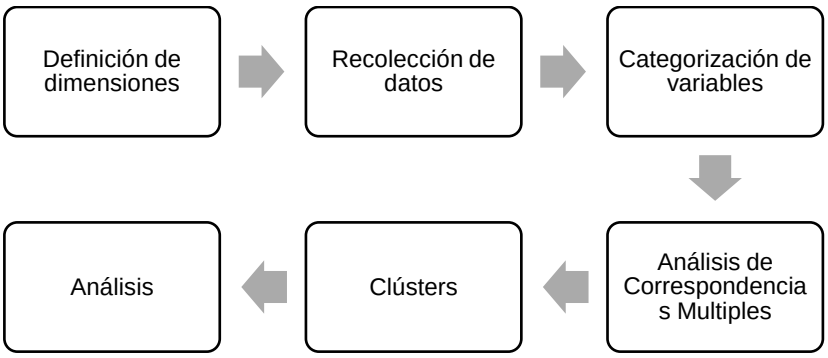

Ilustración 1. Resumen del diseño metodológico.

Para desarrollar este análisis, el software a utilizar es R Studio que como herramienta estadística servirá de apoyo para generar los cuartiles que permita dividir los municipios en grupos y generar las correspondientes categorías, así como realizar los ACM y Clústeres del estudio.

Definición de Dimensiones

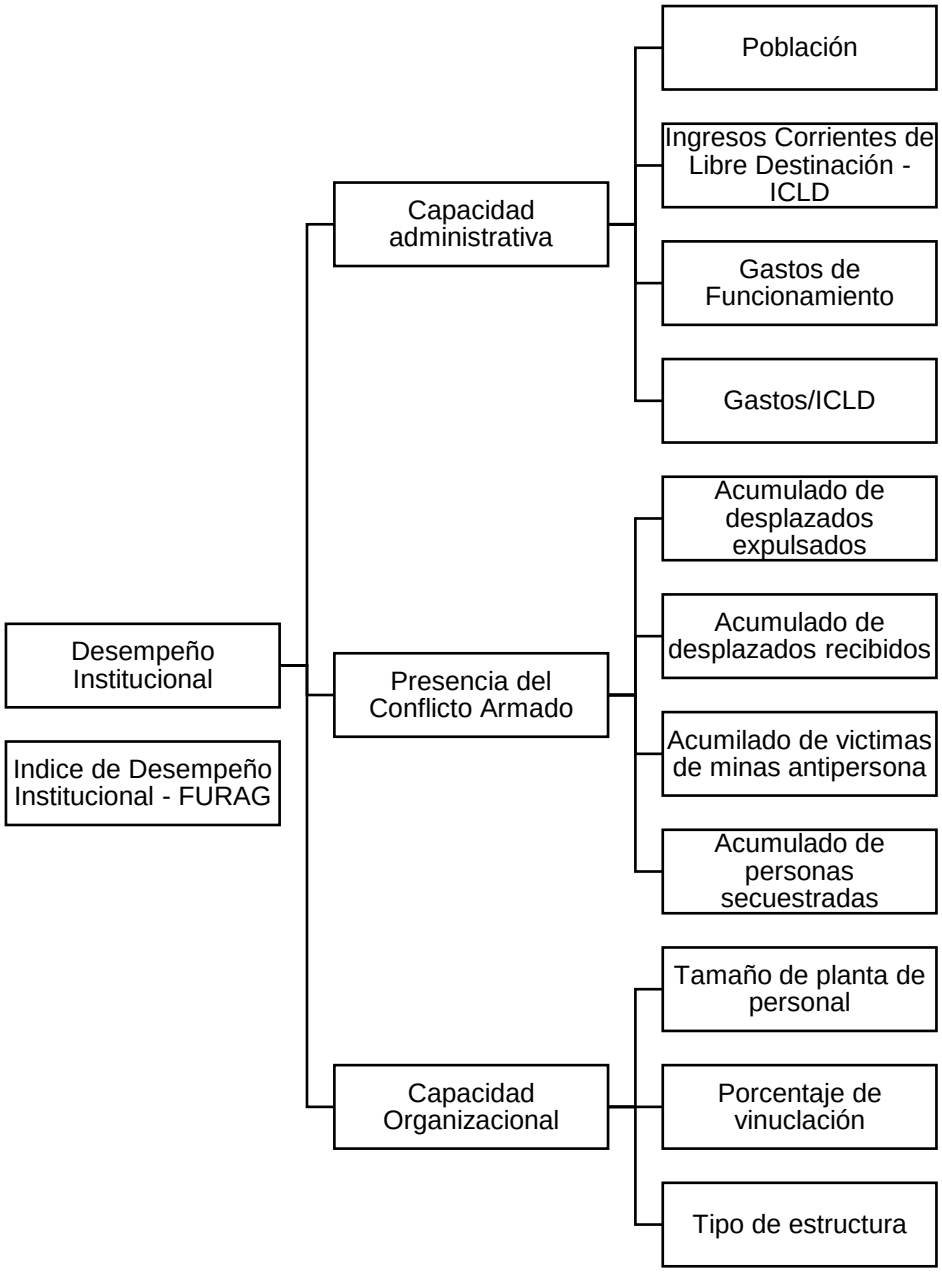

Ilustración 2. Resumen de las dimensiones y variables

Tabla 1. Detalle de las Categorías

Dimensión	Variables	Descripción	Categorías
Desempeño Institucional	Índice de Desempeño Institucional - IDI	El IDI evalúa la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión a partir del Formulario Único de Registro de Avance de la Gestión [1]	Alto: Puntaje mayor o igual a 59
			Arriba del Promedio PDET: Puntaje IDI entre 53 y 58
			Abajo del Promedio PDET: Puntaje IDI entre 44 y 52
			Bajo: Puntaje menor o igual a 51
Capacidad Administrativa	Población	Tomado de la certificación que expidió el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre la población para el año 2018.	Más de 40.001 personas
			Entre 23.001 y 40.000 personas
			Entre 15.001 y 23.000 personas
			Menor de 15.000 personas
	Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD	Tomado de las certificaciones que expidió el Contralor General de la República sobre ICLD recaudados efectivamente en la vigencia 2018.	Más de 10.000 millones
			Entre 5.001 y 10.000 millones
			Entre 2.900 y 5.000 millones
			Entre 2.200 y 2.900 millones
			Menor a 2.200 millones
	Gastos de Funcionamiento	Tomado de las certificaciones que expidió el Contralor General de la República sobre Gastos de Funcionamiento recaudados efectivamente en la vigencia 2018	Más de 6.000 millones
			Entre 3.001 y 6.000 millones
			Entre 1.861 y 3.000 millones
			Entre 1.401 y 1.860 millones
			Menor de 1.400 millones
	Gastos /ICLD	Relación de los Gatos de Funcionamiento con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.	Más de 70%
			Entre 63% y 69%
			Entre 55% y 62%
			Menor de 54%
Presencia de Conflicto Armado	Acumulado de personas desplazadas expulsadas	Cantidad de personas que han salido del municipio en situación de desplazamiento desde 1984 - 2017. Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Victimas 1984-2017. Datos tomados del portal Terri-Data.	Más de 30.000
			Entre 19.001 y 30.000
			Entre 10.000 y 19.000
			Menos de 10.000
	Acumulado de personas desplazadas recibidas.	Cantidad de personas que han llegado al municipio en situación de desplazamiento desde 1984 - 2017. Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Victimas 1984-2017. Datos tomados del portal Terri-Data.	Más de 13.000
			Entre 6.801 y 13.000
			Entre 4.001 y 6.800
			Menos de 4.000
	Acumulado de personas secuestradas	Cantidad de personas que han sido víctimas de secuestro desde 1984-2017. Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral de Victimas 1984-2017 Datos tomados del portal Terri-Data.	Más de 111
			Entre 60 y 110
			Entre 31 y 59
			Menos de 30
	Acumulado de personas víctimas de minas antipersona	Cantidad de personas que han sido afectadas por minas antipersona desde 1990 -2017. Fuente: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersona. Datos tomados del portal Terri-Data	Más de 55
			Entre 23 y 54
			Entre 6 y 22
			Entre 1 y 5
			Ninguna

[1] De los 170 municipios PDET, se tienen resultados del IDI de 162. Los ocho municipios que faltan se deben a que las alcaldías municipales no diligenciaron el FURAG.

Dimensión	Variables	Descripción	Categorías
Capacidad Organizacional	Planta personal aprobada:	Cantidad de servidores públicos aprobados en el acuerdo de la estructura administrativo del municipio. Fuente: Sistema Integral de Gestión de Empleo Público – SIGEP.	Más de 100
			Entre 44 y 99
			Entre 33 y 43
			Entre 24 y 32
			Menos de 23
	Vinculación	Porcentaje de servidores públicos vinculados en la planta de personal de la alcaldía municipal para la vigencia 2019. Fuente: Sistema Integral de Gestión de Empleo Público – SIGEP.	Completa
			Entre el 90% y 99%
			Entre 76% y 90%
			Menos del 75%
	Estructura	Dependencias establecidas en el organigrama de la alcaldía municipal para la vigencia 2019. Fuente: Sistema Integral de Gestión de Empleo Público – SIGEP.	Completa: Básica + Salud + Educación + Desarrollo Económico/Rural
			Básica: Planeación + Hacienda + Gobierno
			Intermedia: Básica + Salud, Educación o Desarrollo Económico/Rural
			Incompleta: Sin Planeación, Hacienda o Gobierno

Análisis de Correspondencias Múltiples

Como primer paso se realiza un Análisis de Correspondencias Múltiple (ACM) de tal modo que permita comparar y explorar las relaciones que puedan existir entre el índice de desempeño institucional con cada una de las tres dimensiones establecidas, con el fin de tener un primer panorama al realizar una comparación de los municipios y buscar las relaciones que puedan existir entre la variable de interés (IDI) con respecto a "Capacidad Administrativa", "Presencia de Conflicto Armado" y "Capacidad Organizacional".

"Con este ejercicio se pueden comparar individuos a través de las modalidades de las variables que los identifican en el estudio. Un grupo de individuos es similar si éstos asumen aproximadamente las mismas variables. La asociación entre variables se presenta porque son casi que los mismos individuos quienes asumen las mismas modalidades de diferentes variables. El análisis de correspondencias múltiples encuentra asociaciones entre variables de tipo categórico a través de las respectivas modalidades de éstas". (Peña, 2002)

Clúster

Paso seguido se realiza un Análisis por Conglomerados de tal manera que se logren describir patrones similares entre los municipios de modo que se obtenga una segmentación por grupos con individuos muy homogéneos pero heterogéneos entre grupos.

"El análisis de conglomerados busca particionar un conjunto de objetos en grupos, de tal forma que los objetos de un mismo grupo sean similares y los objetos de grupos diferentes sean disímiles. Así, el análisis de conglomerados tiene como objetivo principal definir la estructura de los datos colocando las observaciones más parecidas en grupos son los siguientes:

I. La identificación de una estructura natural en los objetos; es decir, el desarrollo de una tipología o clasificación de los objetos.

II. La búsqueda de esquemas conceptuales útiles que expliquen el agrupamiento de algunos objetos.

III. La formulación de hipótesis mediante la descripción y exploración de los grupos conformados.

IV. La verificación de hipótesis, o la confirmación de si estructuras

(Diaz Monroy & Morales Rivera, 2012)

Para este ejercicio se utiliza el método de clúster, agrupando los individuos cercanos o muy similares a un *p*atrón que permita caracterizar cada clúster a través de variables categóricas que lo identifiquen.

5. ANALISIS ESTADÍSTICO

Desempeño Institucional – Capacidad Administrativa

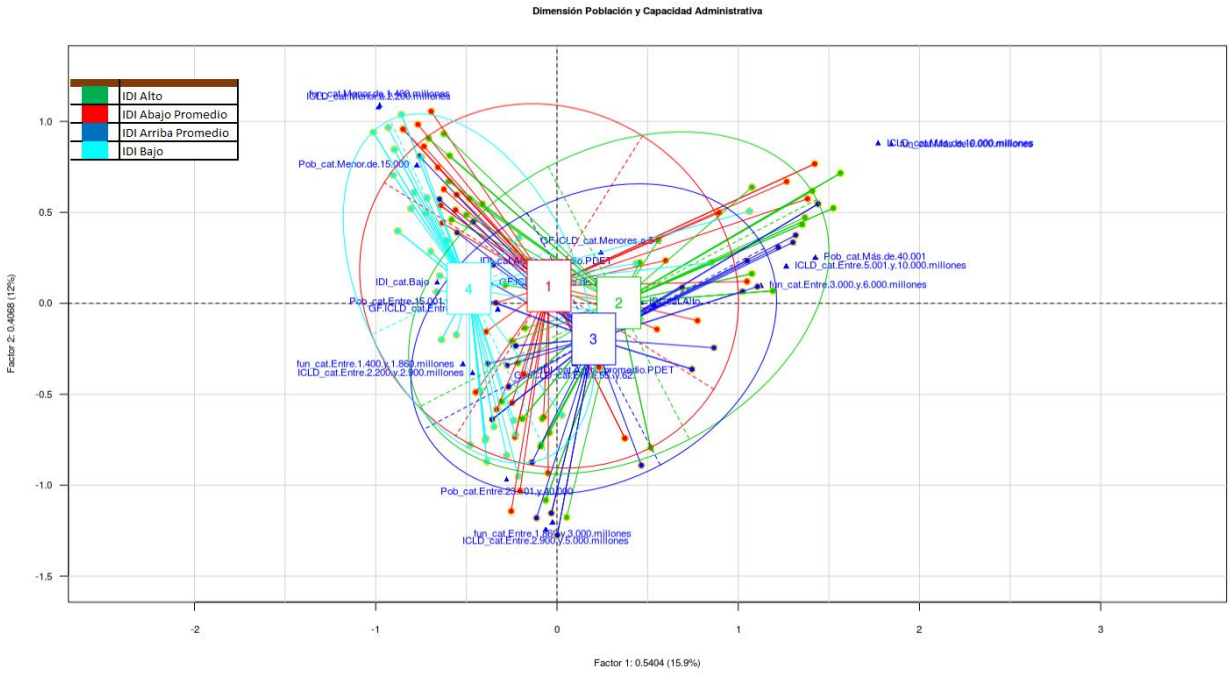

Ilustración 3. ACM Desempeño Institucional – Capacidad Administrativa (DelCampo, 2007)

(Müller, 2019)

De acuerdo con el ACM, el primer eje del plano marca de derecha a izquierda los municipios de mayor a menor población y cantidad de ingresos. Por su parte, el plano superior e inferior lo marca el Desempeño Institucional, de tal forma que los municipios de lado superior los que tienen un mejor desempeño mientras que los de la parte inferior disminuye.

A partir del ACM se puede deducir, a primera vista, que hay una relación del desempeño institucional con la cantidad de ingresos. Es decir, que los municipios PDET con mayores

ingresos y población también se caracterizan por tener buenos resultados en el IDI, así como los municipios con menores poblaciones e ingresos también presentan resultados en Desempeño Institucional Bajos. Sin embargo, al momento de construir los clústeres se muestra que, en dos conglomerados de municipios, el resultado del IDI es indeterminado y no se encuentran relaciones en la capacidad administrativa con el Desempeño Institucional. A continuación, se presentan los clústeres que da el Desempeño Institucional con la Capacidad Administrativa.

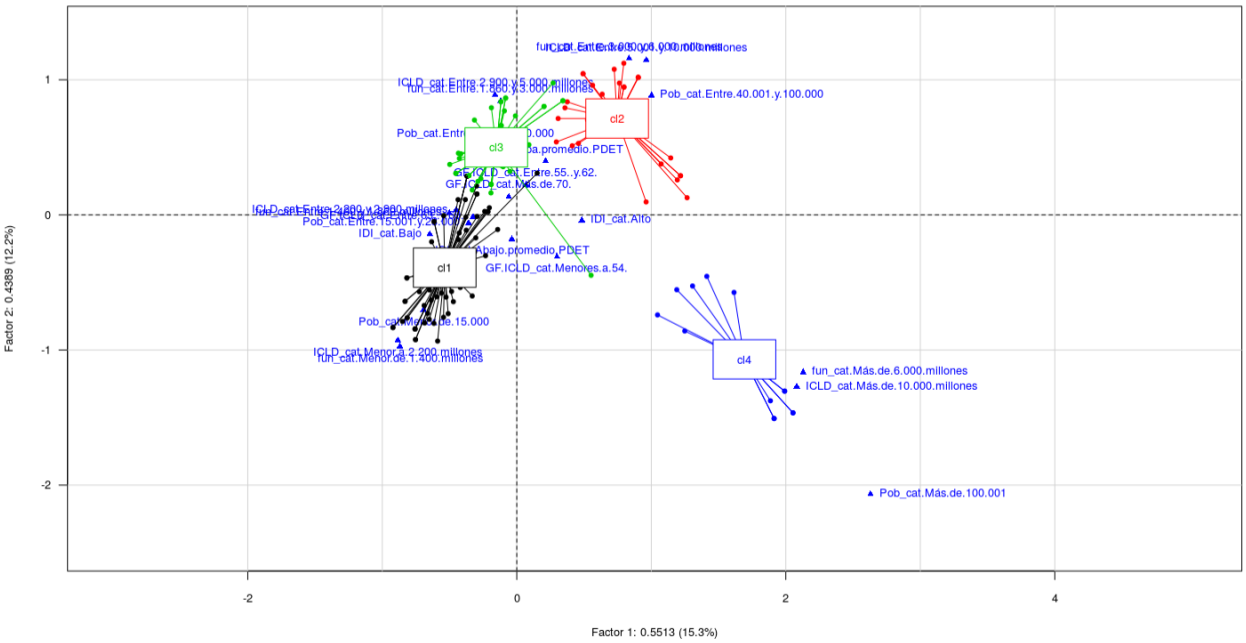

Ilustración 4. Clústeres del Desempeño Institucional - Capacidad Administrativa. (DelCampo, 2007)

(Müller, 2019)

Clúster 1 (IDI Bajo por Población y Capacidad Administrativa): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que tienen poblaciones inferiores a 15 mil personas y sus

ingresos y gastos de funcionamiento no superan los 2.200 millones y 1.400 millones respectivamente y su Índice de Desempeño Institucional es el más bajo.

IDI Bajo por Población y Capacidad Administrativa
ICLD Menor a 2.200 millones
Gastos Funcionamiento Menor de 1.400 millones
Población Menor de 15.000

Clúster 2 (IDI no calculado por Población y Capacidad Administrativa): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que tienen poblaciones mayores de 40 mil personas y sus ingresos y gastos de funcionamiento están entre los 5.001 y 10.000 millones y los 3.000 y 6.000 millones respectivamente, sin embargo, el resultado del IDI es indeterminado.

IDI no calculado por Población y Capacidad Administrativa
ICLD Entre 5.001 y 10.000 millones
Gastos Funcionamiento Entre 3.000 y 6.000 millones
Población Más de 40.001

Clúster 3 (IDI no calculado por Población y Capacidad Administrativa): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que tienen poblaciones que están entre 23.001 y 40.000 personas y sus ingresos y gastos de funcionamiento están entre los 2.200 y 5.000 millones y los 1.400 y 3.000 millones respectivamente, sin embargo, el resultado del IDI es indeterminado.

IDI no calculado por Población y Capacidad Administrativa
ICLD Entre 2.900 y 5.000 millones
Gastos Funcionamiento Entre 1.860 y 3.000 millones
Población Entre 23.001 y 40.000
ICLD Entre 2.200 y 2.900 millones
Gastos Funcionamiento Entre 1.400 y 1.860 millones
GF/ICLD Entre 55% y 62%

Clúster 4 (IDI Alto por Población y Capacidad Administrativa): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que tienen poblaciones superiores a 40 mil personas y sus ingresos y gastos de funcionamiento superan los 10 mil millones y 6 mil millones respectivamente y su Índice de Desempeño Institucional es el más alto.

IDI Alto por Población y Capacidad Administrativa
ICLD Más de 10.000 millones
Gastos de Funcionamiento Más de 6.000 millones
Población Más de 40.001
GF/ICLD Menores a 54%

A partir de la construcción de Clústeres se muestra que la Capacidad Administrativa está relacionada con el Desempeño Institucional para dos conglomerados de municipios. En primer lugar, están el clúster 4 que agrupa a los municipios PDET con las poblaciones, ingresos y gastos más grandes, así como un bajo porcentaje de gastos de funcionamiento cubiertos por sus Ingresos Corrientes (54%), los cuales tienen un Desempeño Institucional Alto. De este clúster sobresalen las capitales de departamento como Florencia, Valledupar y Santa Marta, así como municipios con puertos importantes del país como Buenaventura, Tumaco y Turbo, así como el municipio de Caucasia que es la capital regional del Bajo Cauca Antioqueño y Apartadó, principal municipio del Urabá Antioqueño. De tal manera que el clúster 4 agrupa a los municipios grandes en que su Desempeño Institucional está relacionado con su Capacidad Administrativa.

En segundo lugar, se encuentra el clúster 1 que agrupa a los municipios con los ingresos, gastos y población más pequeños y tienen un Desempeño Institucional también bajo. Municipios que tienen poblaciones menores de 5.000 habitantes como Morelia en Caquetá, Sipí en Chocó y

Chalán en Sucre, así como municipios del Catatumbo, del Chocó que tienen bajos Ingresos Corrientes se ubican en este clúster.

Finalmente, el 59% de los municipios PDET se agrupan en los clústeres en donde no hay relación entre la Capacidad Administrativa con el Desempeño Institucional. En los clústeres 2 y 3 no se encuentran características con el resultado del IDI, sino que clasifica los municipios PDET de acuerdo a sus características administrativas. A continuación, se presentan la tabla con el listado completo de los municipios en cada clúster.

Tabla 2. Clústeres de Desempeño Institucional – Capacidad Administrativa

Clúster	Subregión	Departamento	Municipios
IDI Bajo por Capacidad Administrativa	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Balboa, Buenos Aires y Jambaló
		Nariño	Mercaderes, El Rosario, Leiva y Los Andes
	Catatumbo	Norte De Santander	Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto y Teorama
	Chocó	Chocó	Acandí, Condoto, Medio San Juan, Nóvita y Sipí
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Albania, Belén De Los Andaquies, Curillo, Milán, Morelia, Solita y Valparaíso
	Macarena - Guaviare	Guaviare	Calamar
		Meta	Uribe
	Montes de María	Bolívar	El Guamo, María La Baja y Zambrano
		Sucre	Chalán, Coloso, Los Palmitos, Morroa y Palmito
	Pacífico Medio	Cauca	López
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera y Ricaurte
	Putumayo	Putumayo	Leguizamo, Puerto Caicedo y San Miguel
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	Manaure
	Sur de Bolívar	Bolívar	Arenal y Morales
	Sur de Córdoba	Córdoba	San José De Uré
IDI NO calculado por Capacidad Administrativa	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Piendamó
		Valle Del Cauca	Florida y Pradera
	Arauca	Arauca	Saravena y Tame
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Amalfi, Ituango, Tarazá y Zaragoza
	Catatumbo	Norte De Santander	Tibú
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	San Vicente Del Caguán
	Macarena - Guaviare	Guaviare	San José Del Guaviare
	Montes de María	Sucre	Tolú Viejo
	Putumayo	Putumayo	Mocoa, Orito, Puerto Asís y Villagarzón
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	Agustín Codazzi y Becerril
	Sur de Bolívar	Antioquia	Yondó
	Sur de Córdoba	Córdoba	Montelíbano, Puerto Libertador y Tierralta
	Sur del Tolima	Tolima	Chaparral
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Carepa, Chigorodó y Necoclí
IDI no calculado por	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Argelia, Cajibío, Caldono, Corinto, El Tambo, Morales, Patía, Suárez y Toribio
		Nariño	Cumbitara
	Arauca	Arauca	Arauquita y Fortul

Clúster	Subregión	Departamento	Municipios
Capacidad Administrativa	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Anorí, Cáceres, Nechí y Valdivia
	Catatumbo	Norte De Santander	Sardinata
	Chocó	Antioquia	Murindó y Vigía Del Fuerte
		Chocó	Bojaya, Carmen Del Darién, El Litoral Del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Riosucio y Unguía
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Cartagena Del Chairá, El Doncello, El Paujil, La Montañita Puerto Rico, San José Del Fragua y Solano
		Huila	Algeciras
	Macarena - Guaviare	Guaviare	El Retorno y Miraflores
		Meta	La Macarena, Mapiripán, Mesetas, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa
	Montes de María	Bolívar	San Jacinto y San Juan Nepomuceno
		Sucre	Ovejas
	Pacífico Medio	Cauca	Timbiquí
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	Barbacoas y Santa Bárbara
	Putumayo	Putumayo	Puerto Guzmán y Valle Del Guamuez
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	La Paz, Pueblo Bello y San Diego
		La Guajira	Dibulla, Fonseca y San Juan Del Cesar
		Magdalena	Aracataca y Fundación
	Sur de Bolívar	Bolívar	Cantagallo, Santa Rosa Del Sur y Simití
	Sur de Córdoba	Córdoba	Valencia
	Sur del Tolima	Tolima	Ataco, Planadas y Rioblanco
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Dabeiba, Mutatá y San Pedro De Urabá
IDI Alto por Población y Capacidad Administrativa	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caloto, Miranda y Santander De Quilichao
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Briceño, Caucasia, El Bagre, Remedios y Segovia
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Florencia
	Pacífico Medio	Valle Del Cauca	Buenaventura
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	Tumaco
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	La Jagua De Ibirico y Valledupar
		Magdalena	Ciénaga y Santa Marta
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Apartadó y Turbo

A continuación, se presenta el análisis de los resultados por cada una de las variables de la dimensión de Capacidad Administrativa.

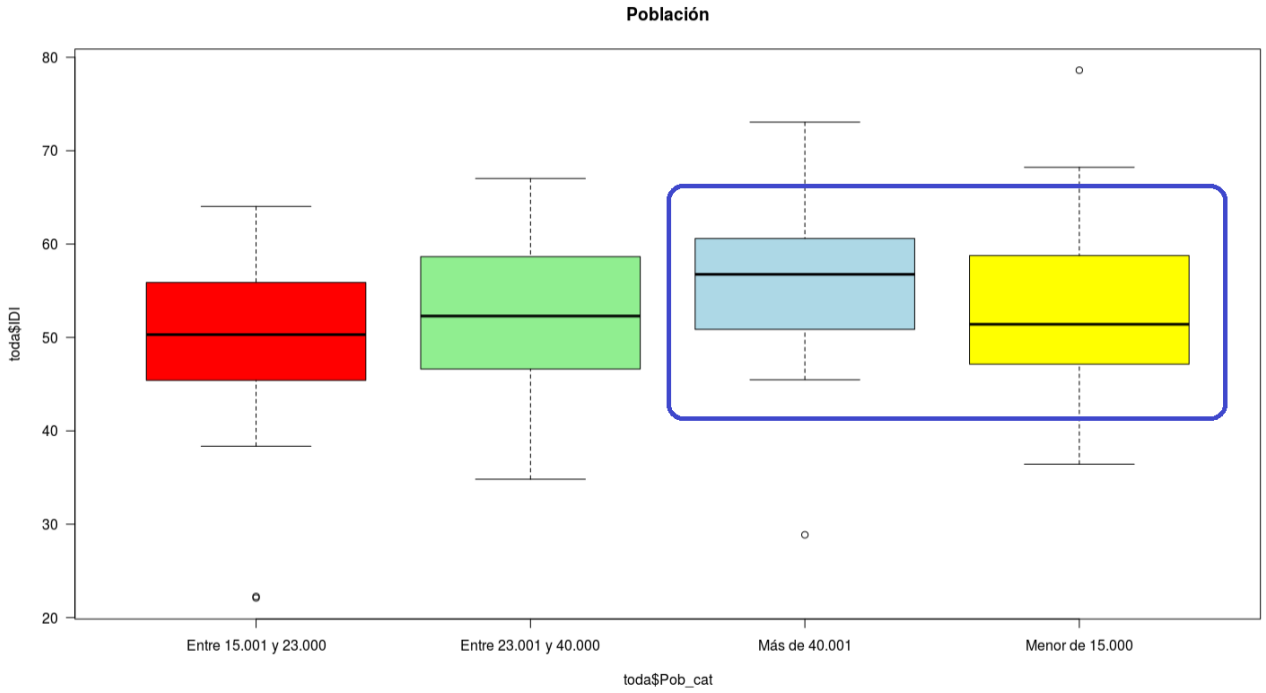

Ilustración 5. Desempeño Institucional - Población

Con el anterior ilustración se puede observar como la media del IDI es mayor cuando la población de los municipios es más grande y del mismo modo, como el promedio del IDI baja cuando la población de los municipios es menor o más pequeña; por otro lado, descriptivamente se logra evidenciar relación directamente proporcional que existe entre el índice de desempeño institucional y la población de los municipios, toda vez que se aumenta la media del IDI en los municipios cuando la población de estos es mayor a partir de los 15 mil habitantes

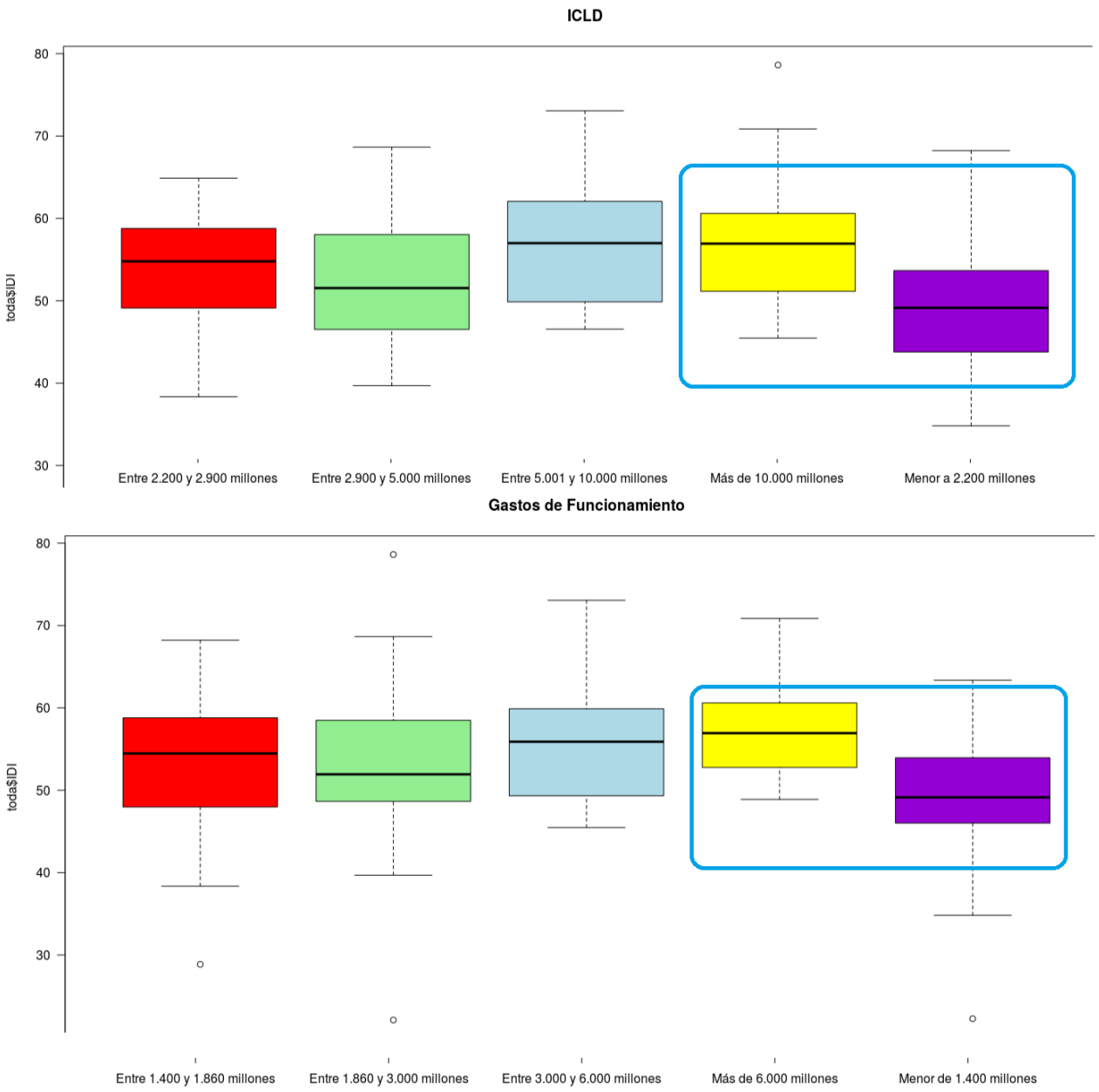

Ilustración 6. Desempeño Institucional - ICLD y Gastos de Funcionamiento

Con la anterior ilustración se puede observar que el promedio del IDI aumenta cuando los ingresos corrientes de libre destinación, así como los gastos de funcionamiento son mayores, y disminuye cuando los ingresos corrientes de libre destinación y los gastos de funcionamiento son

bajos. Ahora bien, cuando los ICDL oscilan entre 2.200 millones y 10.000 millones y los GF oscilan entre 1.400 millones y 6.000 millones, el comportamiento del IDI es indeterminado

Sin embargo, al analizar el siguiente grafico se puede observar que el comportamiento del promedio del IDI se ve mejor reflejado cuando la relación de Gastos de Funcionamiento cubiertos con los Ingresos Corrientes no es muy alto o muy bajo, es decir, el Índice de desempeño Institucional es más alto cuando la relación de GF/ICDL oscila entre el 55% y el 69%. Cabe resaltar que los municipios con que sus recursos corrientes lo invierten por encima de emplearlos en gastos de funcionamiento pueden verse reflejado en un Alto Desempeño.

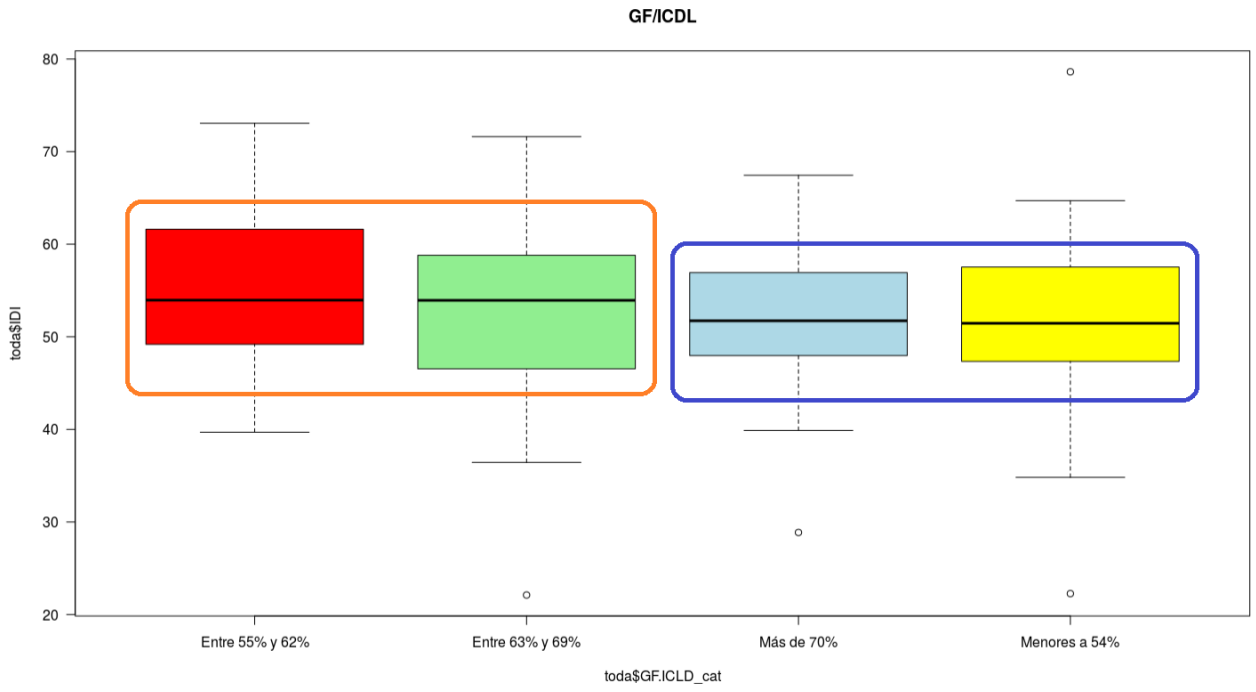

Ilustración 7. Desempeño Institucional - GF/ICLD

Desempeño Institucional – Presencia de Conflicto Armado

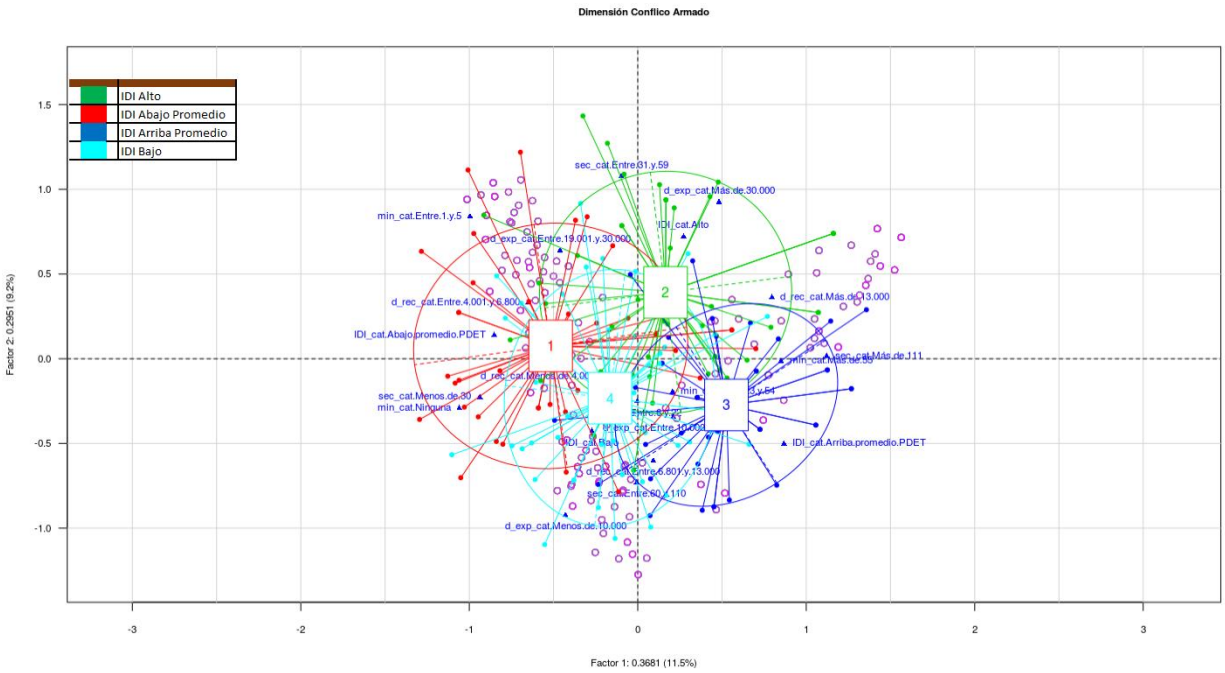

Ilustración 8. ACM Desempeño Institucional - Presencia de Conflicto Armado (DelCampo, 2007)

(Müller, 2019)

De acuerdo con la información del plano del ACM del Desempeño Institucional y la Presencia de Conflicto Armado en los municipios PDET se muestra que, el primer eje marca de derecha a izquierda los municipios con mayor número de secuestrados, así como los municipios con mayor número de minas antipersona, es decir los municipios con mayor presencia de conflicto armado. Por su parte, los resultados del IDI se encuentran en el eje de arriba abajo, siendo los municipios de lado superior los que tienen un IDI mayor.

El sentido común relaciona la presencia del conflicto armado con niveles bajo de Desempeño Institucional, sin embargo, el plano que muestra del ACM no permite comprobar esta

relación de manera directa. Por el contrario, este análisis multivariado permite reflexionar sobre la manera en que el Desempeño Institucional se comporta de manera compleja con la presencia de mercados ilegales y actores armados. Una revisión de teorías sobre la construcción de paz territorial explica que la cooptación de elites regionales ilegales pueden ser un factor que incida en el buen desempeño institucional:

"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" (Tuirán Sarmiento & Trejos Rosero, 2017).

Los clústeres que surgieron de la investigación pueden brindar elementos para apoyar esa posibilidad.

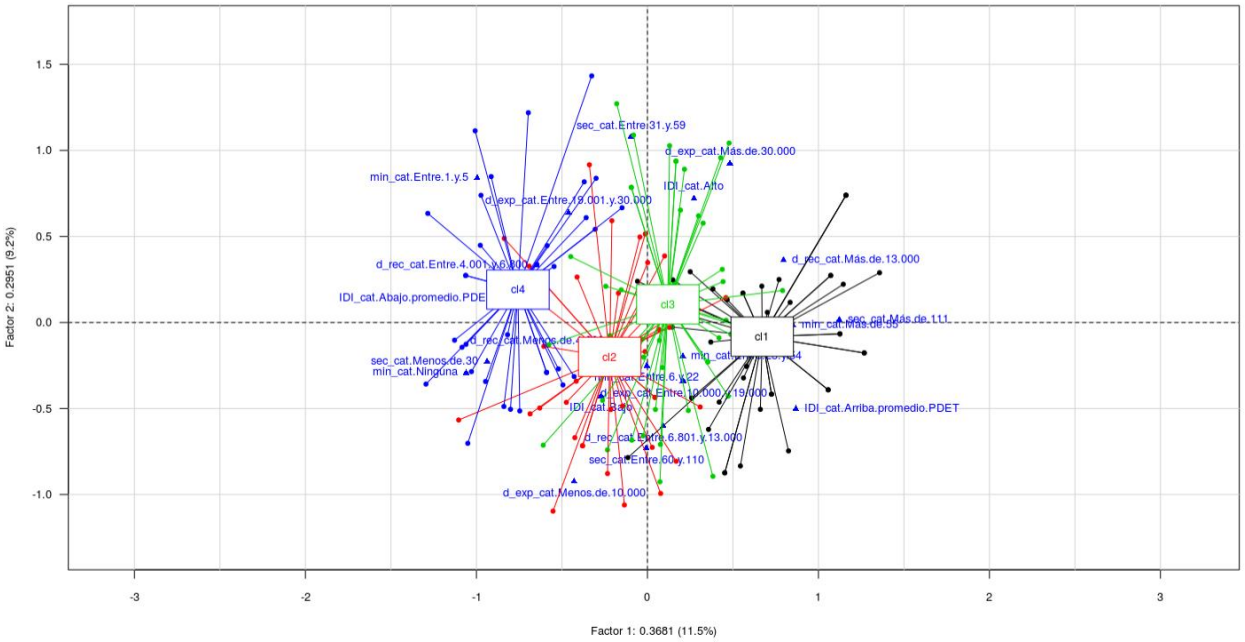

Ilustración 9. Clústeres Desempeño Institucional - Presencia de Conflicto Armado (DelCampo, 2007)

(Müller, 2019)

Clúster 1 (IDI Arriba del Promedio por Conflicto Armado): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que tienen más de 111 secuestrados, así como más de 55 minas antipersona y son los municipios con mayor número de desplazados recibidos y expulsados, con más de 13 mil y 30 mil respectivamente, y su Índice de Desempeño Institucional está arriba del promedio.

IDI Arriba del Promedio por Conflicto Armado
Secuestrados Más de 111
Minas Más de 55
Desplazados Recibidos Más de 13.000
Desplazados Expulsados Más de 30.000

Clúster 2 (IDI Bajo por Conflicto Armado): En este grupo se conglomeran aquellos municipios en que el número de secuestrados esta entre 60 y 110 personas, así como las minas antipersona están entre 23 y 54 y son los municipios con un número de desplazados recibidos entre 4.001 y 6.800 personas y expulsados entre 19.001 y 30.000, y su Índice de Desempeño Institucional es el más bajo.

IDI Bajo por Conflicto Armado
Desplazados Expulsados Entre 19.001 y 30.000
Secuestrados Entre 60 y 110
Minas Entre 23 y 54
Desplazados Expulsados Menos de 10.000
Desplazados Recibidos Entre 4.001 y 6.800

Clúster 3 (IDI Alto por Conflicto Armado): En este grupo se conglomeran aquellos municipios en que el número de secuestrados esta entre 31 y 59 personas, así como las minas antipersona están entre 6 y 22 y son los municipios con un número de desplazados recibidos es inferior a 4 mil personas y expulsados entre 10.000 y 19.000, y su Índice de Desempeño Institucional es el más alto

IDI Alto por Conflicto Armado
Minas Entre 6 y 22
Secuestrados Entre 31 y 59
Desplazados Recibidos Menos de 4.000
Desplazados Expulsados Entre 10.000 y 19.000

Clúster 4 (IDI Abajo del Promedio por Conflicto Armado): En este grupo se conglomeran aquellos municipios en que el número de secuestrados inferior a 30 personas, así como las minas antipersona están entre 1 y 5 o no hay ninguna y son los

municipios con un número de desplazados recibidos esta entre 4.001 y 6.800 personas y su Índice de Desempeño Institucional esta abajo del promedio.

IDI Abajo del Promedio por Conflicto Armado
Secuestrados Menos de 30
Minas Entre 1 y 5
Desplazados Recibidos Entre 4.001 y 6.800
Minas Ninguna

Tabla 3. Clústeres de Desempeño Institucional – Presencia de Conflicto Armado

Clúster	Subregión	Departamento	Municipios
IDI Arriba del Promedio por Conflicto Armado	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Corinto, El Tambo y Piendamó
		Valle Del Cauca	Florida
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Amalfi, Cáceres, El Bagre, Remedios Tarazá y Zaragoza
	Catatumbo	Norte De Santander	Hacarí, Sardinata y Teorama
	Chocó	Chocó	Riosucio
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Milán, Morelia, San José Del Fragua y Solano
	Macarena - Guaviare	Guaviare	El Retorno, Miraflores y San José Del Guaviare
		Meta	Mesetas, Puerto Lleras, Uribe y Vistahermosa
	Montes de María	Bolívar	María La Baja
		Sucre	Ovejas y Tolú Viejo
	Pacífico Medio	Valle Del Cauca	Buenaventura
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	Santa Bárbara y Tumaco
	Putumayo	Putumayo	Mocoa, Puerto Caicedo y Valle Del Guamuez
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	Agustín Codazzi y Pueblo Bello
		La Guajira	San Juan Del Cesar
	Sur de Bolívar	Bolívar	Cantagallo y Simití
	Sur de Córdoba	Córdoba	Puerto Libertador, San José De Uré y Tierralta
	Urabá Antioqueño	Antioquia	San Pedro De Urabá
IDI Bajo por Conflicto Armado	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Argelia, Balboa, Buenos Aires y Jambaló
		Nariño	Los Andes
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Valdivia
	Catatumbo	Norte De Santander	Convención
	Chocó	Antioquia	Murindó
		Chocó	Bojaya, Istmina, Medio San Juan, Sipí y Unguía
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Albania, Belén De Los Andaquies, La Montañita y Puerto Rico
	Macarena - Guaviare	Guaviare	Calamar
		Meta	Mapiripán, Puerto Concordia y Puerto Rico
	Montes de María	Bolívar	El Guamo
		Sucre	Chalán, Coloso, Morroa y Palmito
	Pacífico Medio	Cauca	López y Timbiquí
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	Barbacoas, Francisco Pizarro y Mosquera
	Putumayo	Putumayo	Leguizamo, Orito y Villagarzón
	Sur del Tolima	Tolima	Ataco, Chaparral y Rioblanco
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Carepa

Clúster	Subregión	Departamento	Municipios
IDI Alto por Conflicto Armado	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Cajibío, Caldono, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Toribio
		Nariño	Cumbitara
		Valle Del Cauca	Pradera
	Arauca	Arauca	Arauquita, Fortul, Saravena y Tame
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Briceño
	Catatumbo	Norte De Santander	El Carmen, San Calixto y Tibú
	Chocó	Chocó	Acandí, Condoto, El Litoral Del San Juan y Medio Atrato
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	El Doncello, El Paujil y San Vicente Del Caguán
		Huila	Algeciras
	Montes de María	Bolívar	San Jacinto y San Juan Nepomuceno
		Sucre	Los Palmitos
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	La Tola y Olaya Herrera
	Putumayo	Putumayo	Puerto Guzmán
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	Becerril y San Diego
		La Guajira	Dibulla y Fonseca
		Magdalena	Ciénaga, Fundación y Santa Marta
	Sur de Bolívar	Antioquia	Yondó
		Bolívar	Morales y Santa Rosa Del Sur
	Sur del Tolima	Tolima	Planadas
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Apartadó, Dabeiba, Mutatá y Necoclí
IDI Abajo del Promedio por Conflicto Armado	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Caloto, Santander De Quilichao y Suárez
		Nariño	El Rosario y Leiva
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Anorí, Caucasia, Ituango, Nechí y Segovia
	Catatumbo	Norte De Santander	El Tarra
	Chocó	Antioquia	Vigía Del Fuerte
		Chocó	Carmen Del Darién y Nóvita
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Cartagena Del Chairá, Curillo Florencia, Solita y Valparaíso
	Macarena - Guaviare	Meta	La Macarena
	Montes de María	Bolívar	Zambrano
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	El Charco y Ricaurte
	Putumayo	Putumayo	Puerto Asís y San Miguel
	Sur de Bolívar	Bolívar	Arenal
	Sur de Córdoba	Córdoba	Montelíbano y Valencia
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Chigorodó

Al analizar los resultados estadísticos de la caracterización se evidencia que los resultados del IDI no se ve afectado por el conflicto que exista en los municipios, por el contrario, aquellos municipios que se ven mayormente castigados por conflicto armado se relacionan con un IDI más alto

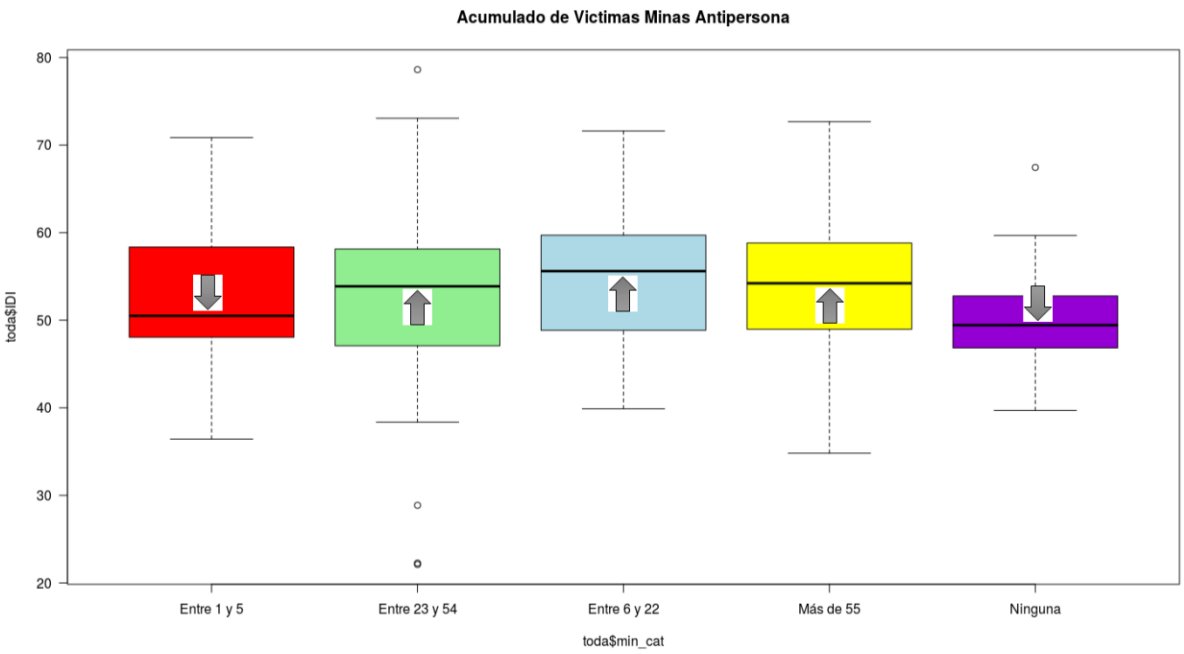

Ilustración 10. Desempeño Institucional – Acumulado de Victimas de Minas

Con la anterior ilustración se puede observar los municipios con menor cantidad de víctimas de minas antipersona o con ninguna son los que presentan un promedio sobre el índice de desempeño institucional más bajo, en comparación de aquellos municipios que han presentado mayor cantidad de victimas

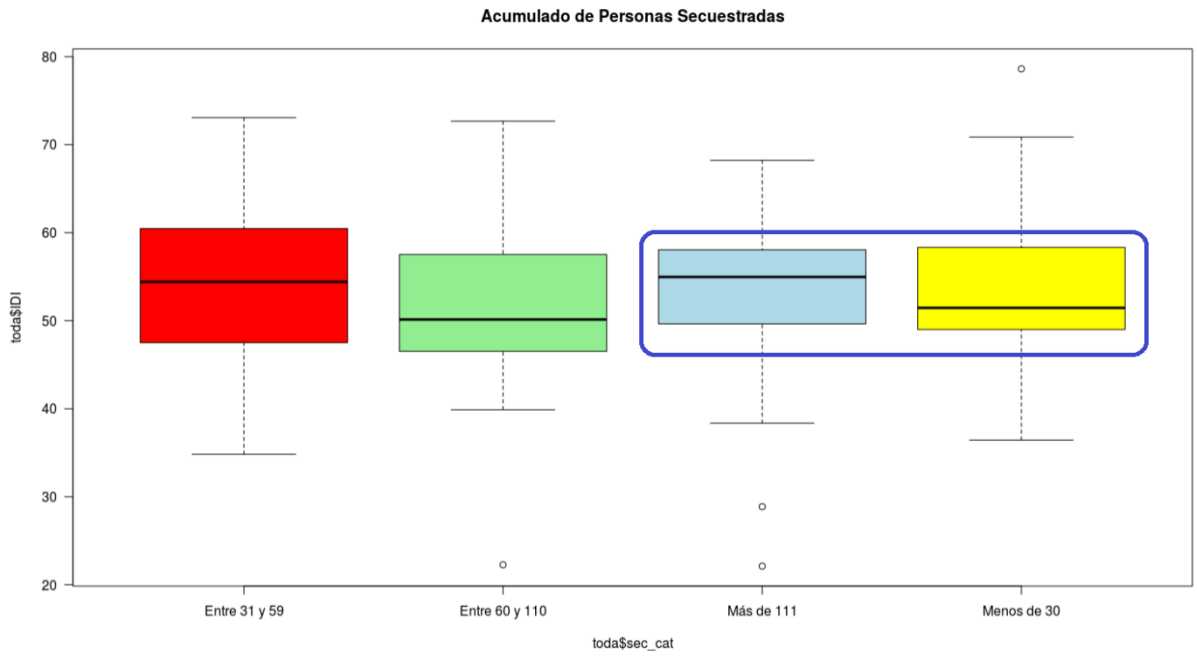

Ilustración 11. Desempeño Institucional – Acumulado de Víctimas de Secuestro

Por su parte, los municipios que tienen un mayor número acumulado de personas secuestradas cuentan con un Índice de Desempeño Institucional mayor que aquellos municipios con la menor cantidad de víctimas por secuestros, Por otra parte, para los municipios que cuentan con 31 personas y 110 personas secuestradas, el IDI puede variar.

Desempeño Institucional – Capacidad Organizacional

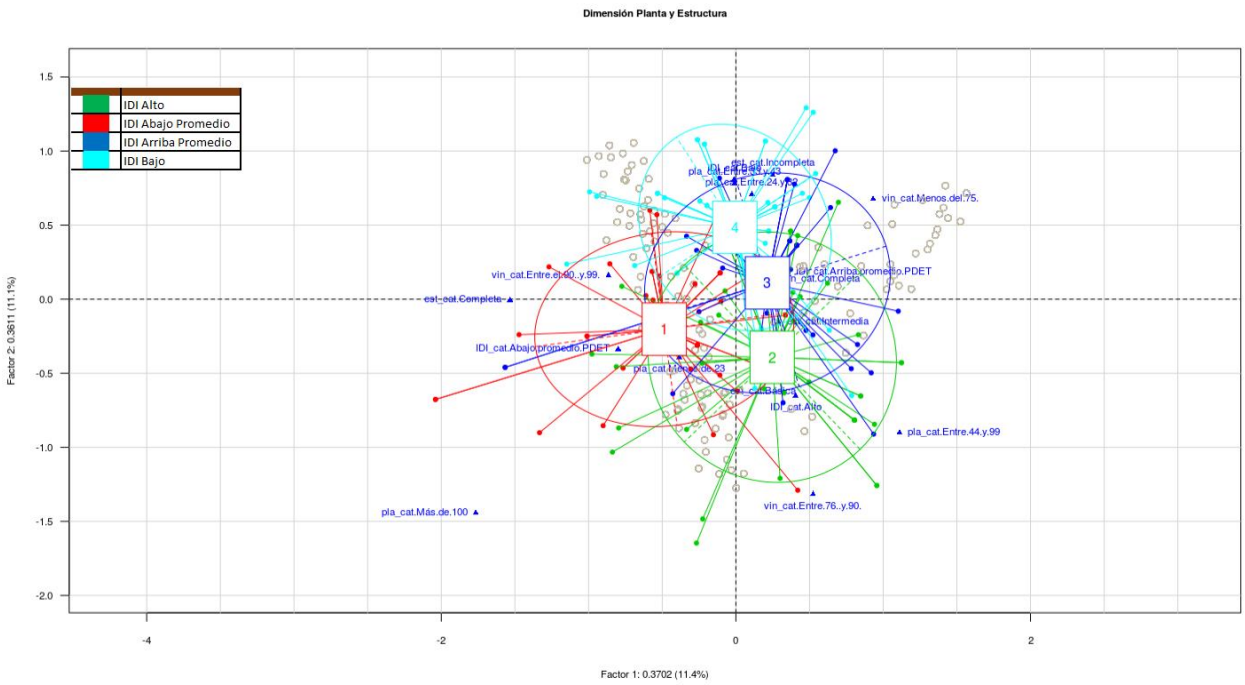

Ilustración 12. ACM Desempeño Institucional - Capacidad Organizacional

(DelCampo, 2007)

(Müller, 2019)

De acuerdo con la información del plano, el primer eje marca de derecha a izquierda los municipios con un IDI mayor, así como los municipios con un nivel de estructura básicas o incompletas y a la derecha aquellos con estructura completa o intermedia, por otro lado, en el segundo eje se ordenan de arriba hacia abajo los municipios con un porcentaje de vinculación menor hacia el mayor.

A primera vista, el análisis multivariado no permite identificar patrones de Desempeño Institucional con la capacidad organizacional, pero al ver los clústeres que resultados se pueden

identificar patrones importantes para comprender las plantas y estructuras de los municipios PDET.

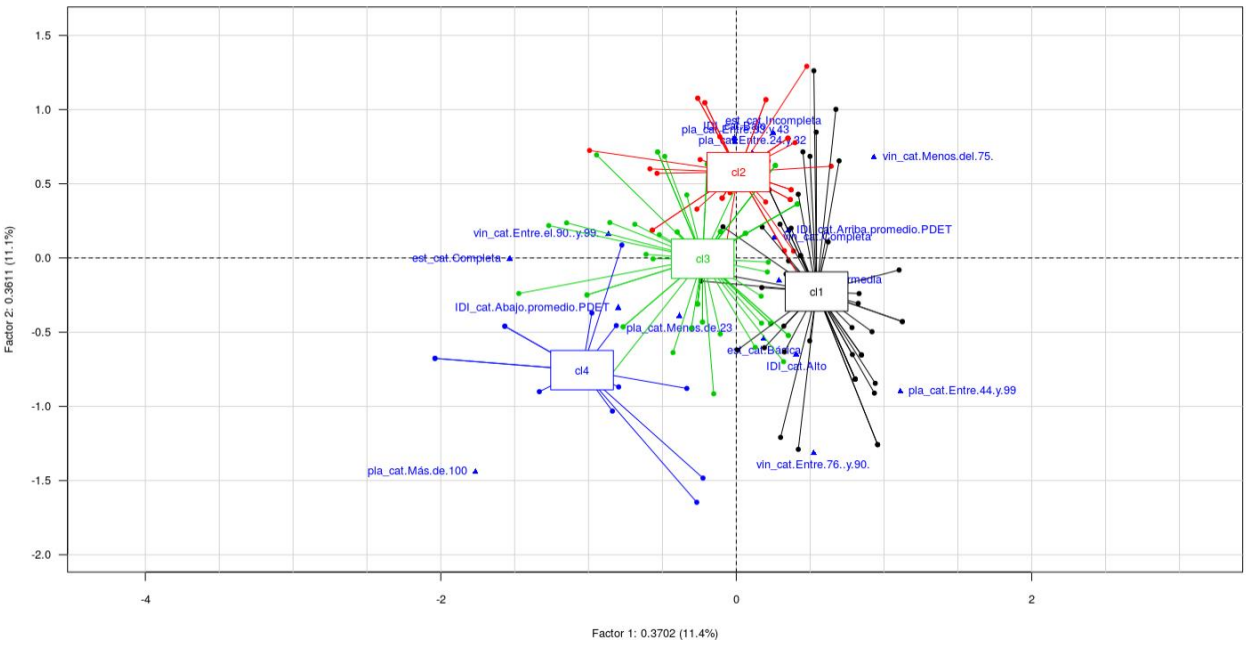

Ilustración 13. Clústeres Desempeño Institucional – Capacidad Organizacional (DelCampo, 2007)

(Müller, 2019)

Clúster 1 (IDI Alto por Planta y Estructura): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que cuentan con una estructura básica, su planta aprobada esta entre 44 y 99 personas y su porcentaje de vinculación esta entre el 90% o menos, y su Índice de Desempeño Institucional es el más alto

IDI Alto por Planta y Estructura
Planta de personal Entre 44 y 99
Estructura Básica
Vinculación Menos del 75%
Vinculación Entre 76% y 90%

Clúster 2 (IDI Arriba del Promedio por Planta y Estructura): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que cuentan con una estructura incompleta, su planta aprobada esta entre 33 y 43 personas y su porcentaje de vinculación esta entre el 90% y 99%, y su Índice de Desempeño Institucional está por arriba del promedio

IDI Arriba del Promedio por Planta y Estructura
Planta de personal Entre 33 y 43
Estructura Incompleta
Vinculación Entre el 90% y 99%

Clúster 3 (IDI Abajo del Promedio por Planta y Estructura): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que cuentan con una estructura intermedia, su planta aprobada es de menos de 23 personas y su porcentaje de vinculación está completo, y su Índice de Desempeño Institucional está por abajo del promedio

IDI Abajo del Promedio por Planta y Estructura
Planta Menos de 23
Vinculación Completa
Estructura Intermedia
Estructura Completa

Clúster 4 (IDI Alto por Planta y Estructura): En este grupo se conglomeran aquellos municipios que cuentan con una estructura completa, su planta aprobada es de más de 100 personas y su porcentaje de vinculación esta entre el 90% y 99%, y su Índice de Desempeño Institucional es el más alto

IDI Alto por Planta y Estructura
Planta de personal Más de 100
Vinculación Entre el 90% y 99%
Estructura Completa

Al analizar los resultados de los clústeres del Desempeño Institucional con la Capacidad Organizacional se puede deducir que los altos resultados del IDI atienden a patrones establecidos con las plantas y estructuras. El buen desempeño en el IDI de los municipios PDET grandes, como capitales de departamentos o centros regionales, se requiere tener plantas de personal con más de 100 personas y una robusta estructura que incluya dependencias de desarrollo económico. Por su parte para que municipios PDET pequeños puedan tener resultados Altos en Desempeño Institucional requieren estructuras básicas, es decir, secretarias de hacienda, gobierno y planeación, y plantas de personas entre 44 y 99 personas que pueden ser menores en la medida que la ocupación puede ser menor que el 75%.

Los resultados que arroja el Desempeño Institucional con relación a la Capacidad Organizacional son similares a los obtenidos en la dimensión de Capacidad Administrativa, en la medida que identifica con claridad dos tipos de municipios PDET: Los grandes y los pequeños. Para los municipios grandes se requieres plantas y estructuras robustas mientras que para los pequeños es suficiente con tener plantas básicas. Esto puede ser unas de los principales hallazgos de la investigación.

Los dos clústeres que resultan del análisis dan cuenta que los resultados por debajo del promedio se caracterizan por alcaldías PDET con plantas de personal reducidas, menos de 23 personas, pero que tienen estructuras completas o intermedias. Es decir que las estructuras

robustas con pequeñas plantas de personal aprobadas pueden ser ineficientes para lograr buenos resultados en el IDI.

Finalmente, el clúster 2 da cuenta que hay un grupo de municipios que, por tener una estructura incompleta, es decir que le falta hacienda, planeación o gobierno no logra tener resultados altos en el IDI.

Tabla 4. Clústeres Desempeño Institucional - Capacidad Organizacional

Clúster	Subregión	Departamento	Municipios
IDI Alto por Planta y Estructura	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Balboa, Mercaderes, Miranda y Toribio
		Nariño	Los Andes
		Valle Del Cauca	Florida
	Arauca	Arauca	Arauquita, Saravena y Tame
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Amalfi, Anorí, Briceño y El Bagre
	Catatumbo	Norte De Santander	Convención, El Tarra y San Calixto
	Chocó	Chocó	Acandí, Medio Atrato y Unguía
	Macarena - Guaviare	Guaviare	San José Del Guaviare
		Meta	Puerto Lleras, Puerto Rico, Uribe y Vistahermosa
	Montes de María	Sucre	Chalán y Ovejas
	Pacífico Medio	Cauca	López
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	Barbacoas y La Tola
	Putumayo	Putumayo	Leguizamo, Mocoa, Orito y Puerto Asís
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	Becerril, La Jagua De Ibirico y San Diego
		Magdalena	Ciénaga
	Sur de Bolívar	Bolívar	Arenal, Morales y Santa Rosa Del Sur
	Sur de Córdoba	Córdoba	Puerto Libertador, San José De Uré y Tierralta
	Sur del Tolima	Tolima	Chaparral y Planadas
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Carepa, Dabeiba, Mutatá, Necoclí y San Pedro De Urabá
IDI Arriba del Promedio por Planta y Estructura	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Argelia, Cajibío, Caldono, El Tambo, Patía y Piendamó
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Remedios y Tarazá
	Catatumbo	Norte De Santander	Sardinata
	Chocó	Antioquia	Murindó
		Chocó	Bojaya, Carmen Del Darién, El Litoral Del San Juan, Istmina y Riosucio
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	La Montañita, Puerto Rico, San José Del Fragua, San Vicente Del Caguán y Solano
		Huila	Algeciras
	Macarena - Guaviare	Guaviare	Calamar y El Retorno
		Meta	La Macarena
	Montes de María	Bolívar	San Jacinto y San Juan Nepomuceno
		Sucre	Los Palmitos, Morroa y Tolú Viejo
	Putumayo	Putumayo	Puerto Guzmán
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	Agustín Codazzi y Pueblo Bello
		La Guajira	San Juan Del Cesar
	Sur de Bolívar	Antioquia	Yondó
		Bolívar	Cantagallo
	Sur del Tolima	Tolima	Rioblanco
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Chigorodó

3 IDI Abajo del Promedio por Planta y Estructura	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Buenos Aires, Caloto Corinto, Jambaló, Morales y Suárez
		Nariño	Cumbitara, El Rosario y Leiva
	Arauca	Arauca	Fortul
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Cáceres, Ituango, Nechí, Segovia, Valdivia y Zaragoza
	Catatumbo	Norte De Santander	El Carmen, Hacarí, Teorama y Tibú
	Chocó	Antioquia	Vigía Del Fuerte
		Chocó	Condoto, Medio San Juan, Nóvita y Sipí
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Albania, Belén De Los Andaquies, Cartagena Del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, Milán, Solita y Valparaíso
	Macarena - Guaviare	Guaviare	Miraflores
		Meta	Mapiripán, Mesetas y Puerto Concordia
	Montes de María	Bolívar	El Guamo, María La Baja y Zambrano
		Sucre	Coloso y Palmito
	Pacífico Medio	Cauca	Timbiquí
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	El Charco, Francisco Pizarro, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte y Santa Bárbara
	Putumayo	Putumayo	Puerto Caicedo, San Miguel, Valle Del Guamuez y Villagarzón
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	La Paz y Manaure
		La Guajira	Dibulla y Fonseca
		Magdalena	Aracataca y Fundación
	Sur de Córdoba	Córdoba	Valencia
	Sur del Tolima	Tolima	Ataco
4 IDI Alto por Planta y Estructura	Alto Patía - Norte del Cauca	Cauca	Santander De Quilichao
		Valle Del Cauca	Pradera
	Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	Caucasia
	Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Caquetá	Florencia y Morelia
	Pacífico Medio	Valle Del Cauca	Buenaventura
	Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	Tumaco
	Sierra Nevada - Perijá	Cesar	Valledupar
		Magdalena	Santa Marta
	Sur de Bolívar	Bolívar	Simití
	Sur de Córdoba	Córdoba	Montelíbano
	Urabá Antioqueño	Antioquia	Apartadó y Turbo

Para tener un IDI alto por plata y estructura se ve relacionado con estructuras básicas para poblaciones pequeñas y estructuras completas para poblaciones grandes, y un porcentaje de vinculación coherente con el nivel de estructura

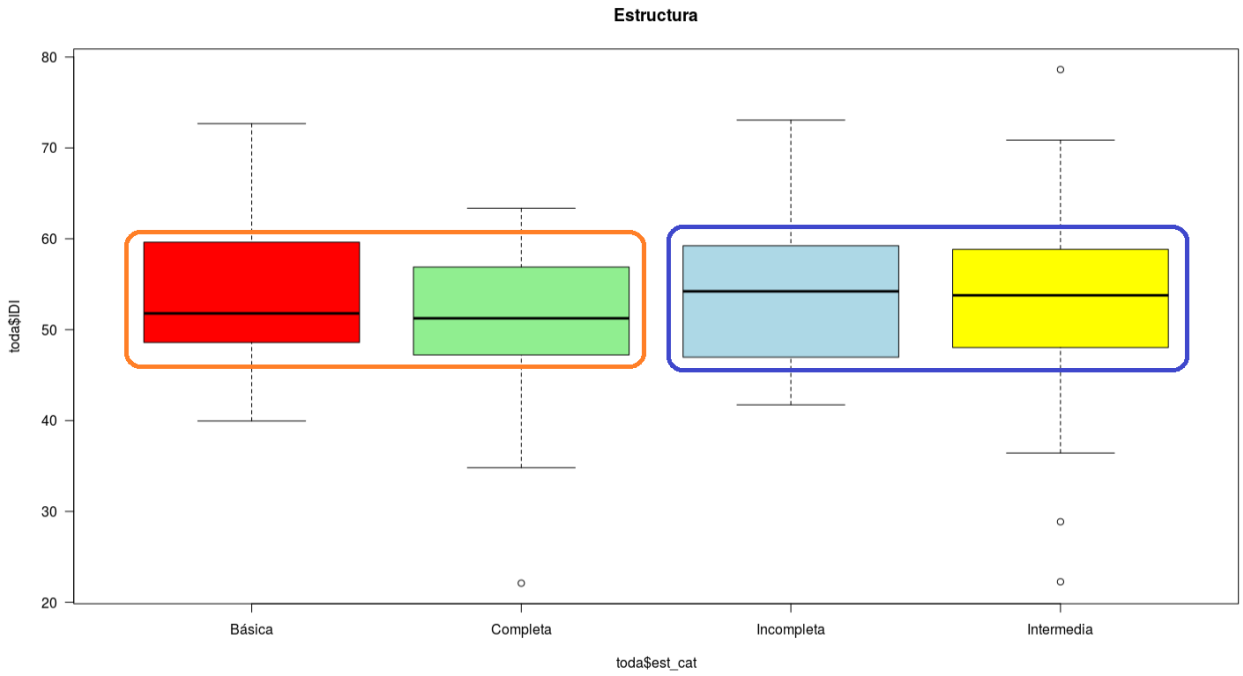

Ilustración 14. Desempeño Institucional – Estructuras

Con la anterior ilustración se puede evidenciar que el promedio del Índice de Desempeño Institucional es más alto para los municipios con una estructura básica que aquellos municipios con una estructura completa, y este aumenta cuando la estructura está en los niveles de Incompleta o Intermedia

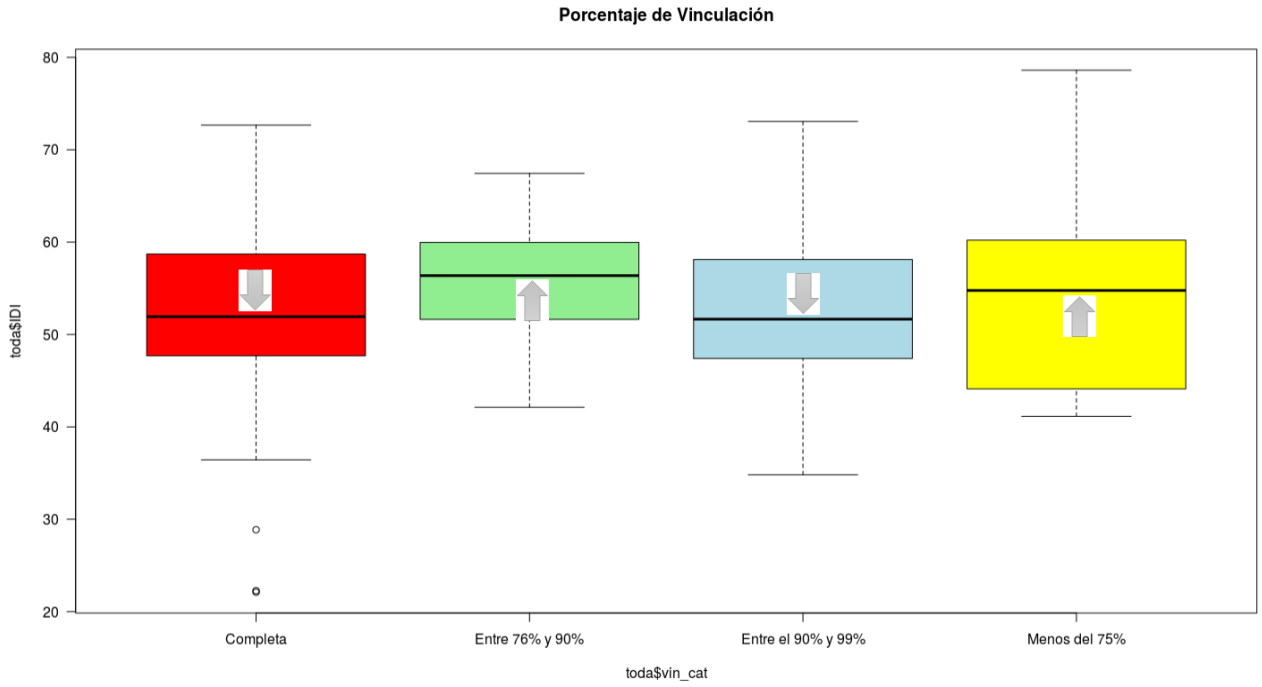

Ilustración 15. Desempeño Institucional – Vinculación

Con la anterior ilustración se puede observar que el promedio del Índice de Desempeño Institucional tiene bajar cuando el porcentaje de vinculación de los municipios es mayor, es decir, las vacantes están completamente ocupadas o es superior al 90%, caso contrario, cuando el porcentaje de vinculación es inferior al 90%, los municipios tienen a tener un IDI mayor, donde el promedio del Índice es más alto, cuando el porcentaje esta entre el 76% y el 90% de ocupación

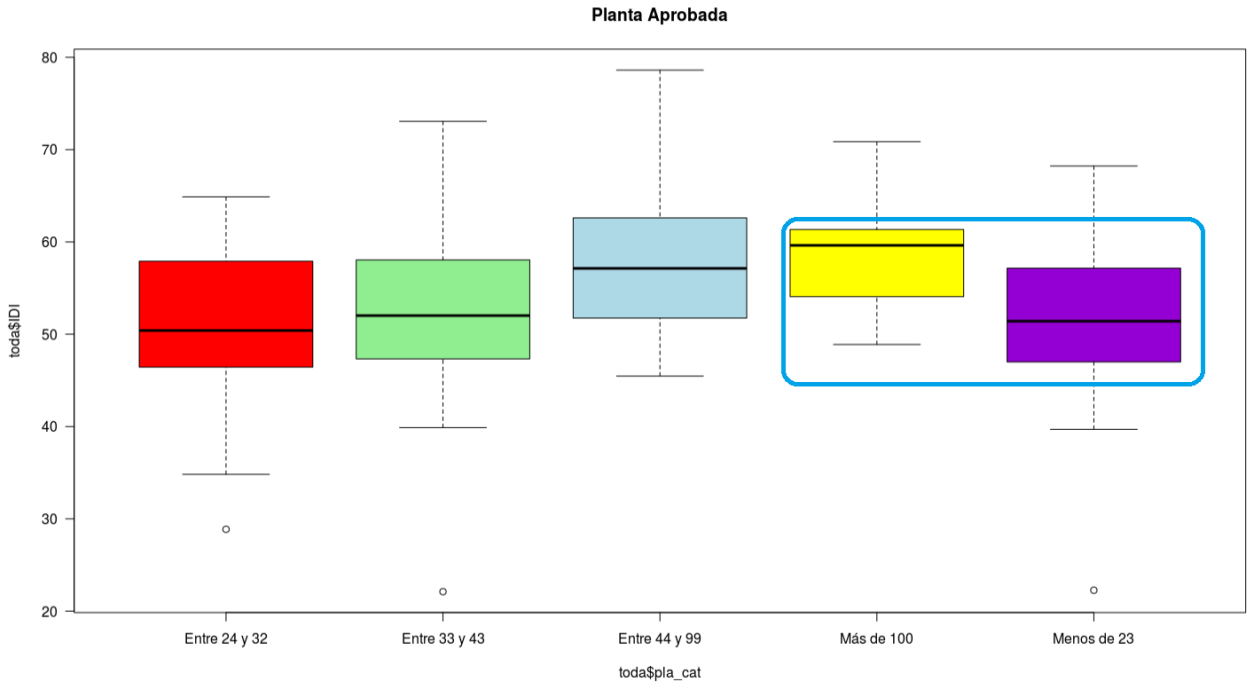

Ilustración 16. Desempeño Institucional – Planta Aprobada

Con la anterior ilustración se puede observar una tendencia de crecimiento del Índice de Desempeño Institucional cuando la planta aprobada es mayor en los municipios, evidenciase que, al contar con una plata aprobada superior a las 100 personas, el promedio de IDI de los municipios es más alto y tienen a bajar cuando éstos cuentan con menos de 23 personas aprobadas.

6. CONCLUSIONES

En primer lugar, la caracterización del Desempeño Institucional de los Municipios PDET reitero la tendencia a los bajos niveles de desempeño institucional y los niveles diferenciados que se presentan en los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz suscrito con las FARC-EP. Las principales conclusiones de la investigación son las siguientes:

1. El Alto Desempeño Institucional de los municipios PDET se marca por dos grupos. El primero se podría denominar como los Municipios PDET Robustos, que se caracterizan por su Alto Desempeño Institucional relacionado con la cantidad de habitantes, ingresos, gastos de funcionamiento, plantas completas y una planta de personas mayor de 100 personas dentro de las alcaldías. En este grupo se encuentran los municipios que son capitales de departamentos o centros regionales. El segundo grupo se podría denominar como los Municipios PDET Eficientes, que se caracterizan por su Alto Desempeño Institucional relacionado con poblaciones pequeñas o medianas, ingresos y gastos cerca al promedio, pero con estructuras básicas que les permiten obtener buenos resultados en el IDI.

2. Además de estos dos grupos: Robusto y Eficientes, existe un grupo de municipios PDET cuyo desempeño institucional puede estar marcado por estructuras administrativas inadecuadas. En la dimensión de Capacidad Administrativa se observa un grupo significativo de municipios con desempeño indeterminado por sus ingresos, gastos y población. Por su parte en la Dimensión Organizacional se pueden observar alcaldías con pequeñas plantas de personal y estructuras completas o intermedias que puedan hacer ineficiente la administración de los

recursos. Es decir, las estructuras y plantas son variables relevantes para el Desempeño Institucional.

3. La presencia del conflicto armado no es una dimensión relevante que incida en la definición de niveles de Desempeño Institucional de los municipios PDET. El Análisis multivariado no permite identificar patrones que den cuenta como el desplazamiento, el secuestro y las minas pueden llegar a afectar o beneficiar el desempeño institucional. Los resultados parecen indicar que el desempeño de las alcaldías de los municipios PDET no dependen de la presencia de conflicto para obtener Altos niveles. Sería conveniente agregar otras variables como la presencia de cultivos de uso ilícito o grupos armados para ver si se aclaran los patrones. Por lo pronto esta investigación puede aportar a las teorías que afirman que la ilegalidad y el conflicto incluso puede generar buen desempeño.

4. No se identificaron patrones por Subregiones en los municipios PDET. Tanto las dimensiones establecidas como los clústeres obtenidos no permiten identificar desempeños comunes al interior de las subregiones. Esto ratifica la diversidad del desempeño en los municipios y reitera el reto de crear estrategias diferencias, incluso al interior de las subregiones y los departamentos.

7. REFERENCIAS

Decreto Ley 893 de 2017. (n.d.). *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET.*

Dejusticia. (2016). *Los Territorios de la Paz. La Construcción del Estado Local en Colombia.* Bogotá .

DelCampo, C. P. (2007). Combinacion de metodos factoriales y de analisis de conglomerados en R: el paquete FactoClass. *Revista Colombiana de Estadistica*, 231-245. Retrieved from RStudio.

Departamento Administrativo de Función Pública. (2019, Noviembre). *FURAG*. Retrieved from https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/furag

Departamento Administrativo de Función Pública. (2019, Noviembre). *SIGEP*. Retrieved from https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep/que-es

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.* Bogotá.

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

Diaz Monroy, L. G., & Morales Rivera, M. A. (2012). *Análisis estádistico de datos multivariados.* Bogotá: Universidad Nacional .

Ley 617 de 2000. (n.d.). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto*

1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas pa.

López, Claudia. (2016). *¡Adios a las FARC! ¿Ya ahora qué?* Bogotá: Debate.

Mesa de Conversaciones. (2017). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estables y Duradera.* Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Müller, H. W. (2019). *dplyr: A Grammar of Data Manipulation.* http://dplyr.tidyverse.org, https://github.com/tidyverse/dplyr.

North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.* México: Fondo de Cultura Económica.

Peña, D. (2002). *Análisis de datos multivariantes.* Mc Graw Hill.

Tuirán Sarmiento, Á. A., & Trejos Rosero, L. F. (2017). Debilidades Institucionales en el Nivel Local. Desafios para la Gestión Territorial de la Paz. *Análisis Político no. 90*, 77-102.