

# **Focalización territorial PDET de las regalías: la expedición de normativa no basta**

Camila Cuéllar Pizano

Asesores: José Danilo González y Andrés Ham

Maestría en Políticas Públicas

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Universidad de los Andes

Diciembre, 2021

## **CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>ANTECEDENTES</b> .....	6
<b>I. Sistema General de Regalías</b> .....	6
<b>II. Etapas previas a la aprobación de los proyectos de inversión</b> .....	9
<b>III. Contexto municipios PDET</b> .....	12
<b>REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO</b> .....	14
<b>I. Construcción de paz</b> .....	14
<b>I. Focalización de la inversión contra la universalización</b> .....	16
<b>METODOLOGÍA</b> .....	19
<b>I. Datos</b> .....	20
<b>II. Método</b> .....	22
<b>RESULTADOS</b> .....	23
<b>I. Priorización PDET</b> .....	23
<b>II. Proyectos presentados</b> .....	24
<b>III. Proyectos aprobados</b> .....	28
<b>CONCLUSIONES</b> .....	32
<b>RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	35
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	38
<b>ANEXOS</b> .....	41

## **INTRODUCCIÓN**

Este documento analiza si hubo un cambio en las características de los municipios beneficiarios de la fuente Asignación Paz, del Sistema General de Regalías (SGR), antes y después de la expedición del Decreto 1426 de 2019 y la Resolución 597/2019 de la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Tras la aprobación del Acuerdo Final de Paz, se emitió el Plan Marco de Implementación (PMI), el cual definió seis fuentes de financiación para la implementación de dicho Acuerdo. Se estableció que una de estas fuentes sería el SGR, con un porcentaje de participación del 15,2%. De este modo se llevó a cabo una modificación al SGR el cual destinaría desde ese momento, y por un periodo de 20 años, el 7% de los recursos a la Asignación Paz. Por ejemplo, para el bienio 2021-2022 se le asignaron \$4,5 billones de pesos a la Asignación Paz, de los cuales a finales de septiembre de 2021 ya se había aprobado el 79% (Departamento Nacional de Planeación, 2021a).

Esta fuente de financiación tenía un carácter de priorización territorial en los municipios más afectados por el conflicto armado. Sin embargo, en un inicio la lista de municipios que iban a ser beneficiados por la fuente Asignación Paz no era taxativa, lo cual implicaba que la priorización territorial no tuviera un carácter restrictivo.

Según el Acto Legislativo 04 de 2017, la priorización territorial se establecía mediante una valoración de las variables de pobreza rural, presencia de economías ilegales, debilidad institucional, grado de afectación del conflicto y, de manera crucial, la presencia de explotación de recursos naturales no renovables. Si bien las primeras cuatro variables fueron incluidas en la definición de los municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Decreto 093 de 2017), la inclusión de la quinta variable hacía posible la extensión de los proyectos a municipios no PDET.

En 2019 se publicó el Decreto 1426 de 2019, el cual estableció que los recursos de la fuente Asignación para la Paz solo debían ir dirigidos a los municipios PDET, junto con la Resolución 597/2019 de la ART, la cual establece que uno de los requisitos que deben cumplir los proyectos que se sometan a consideración del OCAD Paz – Asignación Paz es estar ubicados en municipios PDET.

Al restringir las entidades territoriales que pueden ser beneficiarios de la fuente Asignación Paz resulta necesario analizar si se presentó un cambio en las características de las entidades territoriales que fueron beneficiarias de esta fuente. Es de esperarse que se encuentre un cambio en las características de los municipios beneficiarios de Asignación Paz, en la medida que los municipios PDET se caracterizan por ser los más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. De lo contrario, la focalización territorial del Decreto 1426 no estaría resultando en el acceso de recursos Asignación Paz por parte de las entidades más afectadas. Por lo anterior, la pregunta de investigación de este trabajo es ¿cuáles son las características de los municipios beneficiarios de la fuente Asignación Paz, del SGR, antes y después de la expedición del Decreto 1426 de 2019 y la Resolución 597/2019 de la ART? Por lo tanto, con esta investigación se pretende analizar qué municipios se beneficiaron de la priorización territorial PDET de la Asignación Paz y qué tanto difieren en sus características con los municipios beneficiarios de esta fuente antes de la expedición normativa.

Esta investigación contribuye al análisis de la priorización territorial de los recursos de las regalías en la medida que concluye que, si bien la expedición normativa está correlacionada con una mayor presentación de proyectos por parte de municipios PDET, la correlación en la etapa de aprobación es menor, por lo cual se necesitan de medidas adicionales para que la priorización territorial de recursos de regalías se cumpla conforme a la ley. Adicionalmente esta investigación complementa investigaciones existentes, ya que estas últimas son investigaciones fiscales de los proyectos aprobados por el OCAD Paz, estudios que en su mayoría han sido realizados por parte de entidades de control, tal como el informe de la Contraloría General de la República (2020) y el informe de la Procuraduría General de la Nación (2021). Específicamente dichos estudios analizan el porcentaje de proyectos aprobados a entidades PDET, pero dejan de lado la etapa previa de presentación y un análisis de las características de los municipios antes y después de la expedición del Decreto 1426 de 2019.

Específicamente esta investigación:

- Revisa si los 170 municipios PDET efectivamente son los más afectados por las variables de pobreza rural, presencia de economías ilegales, debilidad institucional,

grado de afectación del conflicto, con el fin de determinar si la priorización territorial PDET de la Asignación Paz apunta hacia los municipios con peores condiciones, tal como lo estableció el Acuerdo Final.

- Analiza las características de los municipios que **presentaron** proyectos antes y después de la expedición del Decreto 1426 con el fin de concluir si hubo cambios en las características de los municipios después de la priorización territorial. Lo anterior, dado que el Decreto limitó la participación de los municipios no PDET en la Asignación Paz, por lo cual se esperaba que hubiese un cambio en las características de los municipios ya que serían los que se encuentran en peores condiciones los que podrían ser beneficiarios de dicha fuente. En la presente investigación se encontró que en el periodo posterior a la expedición del Decreto los municipios que presentaron proyectos se encuentran en peores condiciones en las características relacionadas con pobreza, presencia de economías ilegales, debilidad institucional y afectación del conflicto. Además, se encontró que en el periodo posterior al Decreto hay una mayor correlación entre ser PDET y presentar proyectos Asignación Paz.
- Analiza las características de los municipios a los cuales se les **aprobaron** proyectos antes y después de la expedición del Decreto 1426 de 2019 con el fin de concluir si hubo cambios en las características de los municipios después de la priorización territorial. Se encontró que si bien en el periodo posterior a la expedición del Decreto hay una mayor correlación (0,39) entre ser PDET y la probabilidad de que se le apruebe un proyecto Asignación Paz, la correlación es menor a la encontrada en la etapa de presentación, y además no hubo cambios significativos en las características de los municipios a los cuales se les aprobaron proyectos Asignación Paz.
- Analiza la **tasa de proyectos aprobados sobre presentados** por municipios PDET y no PDET, a partir de lo cual se concluye que hay una disminución en dicha tasa tras la aprobación del Decreto para los municipios PDET y un aumento para los municipios no PDET.

Este documento está conformado por seis secciones además de la introducción: i) antecedentes, ii) revisión bibliográfica y marco teórico, iii) metodología, iv) resultados, v) conclusiones, y vi) recomendaciones de política pública. En la sección de antecedentes se revisa el funcionamiento del Sistema General de Regalías, las etapas previas a la aprobación

de proyectos y un contexto general de las características de los municipios PDET. En la sección de revisión bibliográfica y marco teórico se revisa el significado de construcción de paz territorial y sus elementos, y el debate existente entre la focalización y la universalización de la financiación. En la sección de metodología se explican los datos que se usan en la presente investigación y el método cuantitativo mediante el cual se analizan estos datos. Posteriormente en la sección de resultados se usa el método explicado en la sección anterior y se presentan los hallazgos relacionados con la priorización PDET, la etapa de presentación y la etapa de aprobación. La sección de las conclusiones acopla los resultados de la sección de resultados. Y, finalmente, en la sección de recomendaciones de política pública se incluyen diez recomendaciones puntuales.

## **ANTECEDENTES**

### **I. Sistema General de Regalías**

Las regalías son una “contraprestación económica a favor del Estado, producto de la explotación de los Recursos Naturales no Renovables (RNNR), a la cual las entidades tienen derecho de participación” (Corte Constitucional, 2002). Previo al año 2011 estas contraprestaciones se repartían mediante dos mecanismos: las regalías directas y las regalías indirectas. Las primeras eran aquellas que le correspondían a los departamentos y municipios donde se llevaba a cabo la explotación de los RNNR y los territorios que contaban con puertos por los cuales se transportaban minerales explotados. Por otro lado, las regalías indirectas eran aquellas que constituían el Fondo Nacional de Regalías (FNR), creado mediante la Ley 141 de 1994, que distribuía los recursos a aquellas entidades que presentaran proyectos de inversión, independientemente si explotaban o no RNNR.

Mientras que mediante las asignaciones directas se asignaba el 80% de las regalías, mediante el mecanismo indirecto se asignaba el 20% restante. Estos porcentajes de asignación derivaron en una alta concentración de regalías en los municipios productores, llevando ineficiencia en las inversiones, bajo impacto en su distribución e incorrecta utilización de dichos recursos (Congreso de la República, 2010). Por lo anterior, en 2011 el Gobierno nacional radicó la reforma que modificaba los artículos 360 y 361 de la Constitución. Fue así como el Acto

Legislativo 05 de 2011 cambió la asignación de los recursos de las regalías y determinó que las asignaciones se realizarían mediante fondos y que las asignaciones directas tendrían un menor porcentaje de asignación.

Los fondos que se crearon fueron: el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>1</sup>, el Fondo de Desarrollo Regional<sup>2</sup>, el Fondo de Compensación Regional<sup>3</sup> y el Fondo de Ahorro y Estabilización<sup>4</sup>. Y, se estableció que los recursos se distribuirán de la siguiente manera:

- 40% para los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional
  - 60% para el Fondo de Compensación Regional
  - 40% para el Fondo de Desarrollo Regional
- 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización
- 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
- 10% para ahorro pensional territorial
- 10% para asignaciones directas

Sin embargo, con la expedición del Acto Legislativo 04 de 2017 se estableció que durante 20 años 7% de los ingresos del SGR debían destinarse a la financiación de proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final, por lo cual se cambió la distribución del total de los recursos del SGR. Además, se adicionó que 70% de los ingresos por rendimientos financieros que generara el Sistema durante esos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas, también debían destinarse a la Asignación Paz.

Dado que se estableció que dichos recursos serían concursables, se creó el OCAD Paz, órgano encargado de la viabilización, priorización y aprobación de proyectos de inversión que tengan entre sus fuentes de financiación recursos de Asignación Paz.

---

<sup>1</sup> Con el propósito de financiar proyectos de ciencia y tecnología de cobertura regional acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

<sup>2</sup> Con el propósito de financiar proyectos de desarrollo social, económico y ambiental.

<sup>3</sup> Con el propósito de financiar proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia.

<sup>4</sup> Con el fin de ahorrar recursos para periodos en los cuales sea necesario utilizar recursos por desahorros causados en la baja producción minera. Administrado por el Banco de la República.

Cabe aclarar que en el Acto Legislativo 04 de 2017 no se estableció que los recursos de la Asignación Paz debían dirigirse específicamente para ciertos territorios, sino que, por el contrario, financiaría proyectos que implementaran el Acuerdo Final, sin importar su localización. Sin embargo, se especificó que su priorización se daría en las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. Lo anterior llevó a que los recursos de la Asignación Paz se distribuyeran a lo largo de diferentes municipios del país, sin una priorización territorial que tuviera una lista taxativa de municipios que pudieran concursar por dichos recursos.

Fue hasta el 6 de agosto de 2019 que se emitió el Decreto 1426 de 2019. Este Decreto estableció que únicamente serían susceptibles de financiación por parte de Asignación Paz, de ahora en adelante, los proyectos cuya población objetivo se encuentre en cualquiera de las 16 subregiones en las que se adelantan los PDET. Si bien en este Decreto se estableció que el proyecto no debía estar localizado en una subregión PDET, solo su población objetivo debía ser PDET<sup>5</sup>, la Resolución 000597/2019 de la ART expedida 9 días después, estableció que el proyecto sí debía estar localizado en un municipio PDET.

Por lo anterior, agosto de 2019 marca una fecha de corte en la priorización de asignación de recursos por parte de la Asignación Paz, fecha en la cual se estableció que los beneficiarios de dicha Asignación solo podrían ser las entidades localizadas en las subregiones PDET, teniendo en cuenta que las disposiciones contenidas en el Decreto 1426 de 2019 rigieron a partir de la fecha de su publicación. Es importante aclarar que para esta investigación se definió que el periodo previo al Decreto es el que abarca desde septiembre de 2017<sup>6</sup> hasta agosto

---

<sup>5</sup> Esto permite en cierta medida incluir proyectos que no se localicen específicamente en PDET pero que sí tenga una población objetivo localizada en PDET. Este podría ser, por ejemplo, el caso de un proyecto vial regional.

<sup>6</sup> Fecha de creación del OCAD Paz mediante el Acto Legislativo 04 de 2017.

de 2019<sup>7</sup>, y el periodo posterior va desde septiembre de 2019 hasta marzo de 2021<sup>8</sup>.

## II. Etapas previas a la aprobación de los proyectos de inversión

Todo proyecto de inversión que busque ser financiado con recursos del SGR debe cumplir cuatro etapas: i) formulación y presentación; ii) viabilidad y registro en el banco de proyectos de inversión; iii) priorización y aprobación; y iv) ejecución, seguimiento, control y evaluación.

*Gráfico 1. Etapas de los proyectos de inversión del SGR.*



Fuente: elaboración propia

Frente a la primera etapa, son las entidades territoriales, tanto municipios como departamentos los encargados de formular y presentar los proyectos, mediante la Metodología General Ajustada (MGA). En este paso es importante apuntar que la Contraloría ha señalado que “la estructuración de proyectos en el SGR es una tarea compleja, para la cual se requiere asumir unos costos que rebasan las capacidades de cualquier ciudadano” (Contraloría General de la República, 2017). Dicha complejidad ha presentado problemas principalmente para las entidades territoriales con débil capacidad de gestión ya que estas “carecen de capacidad instalada para formular, estructurar, gestionar y aprobar proyectos de inversión, donde el resultado es la deficiencia técnica en los proyectos, [por lo cual] no pueden acceder oportunamente a los recursos del sistema” (Pestana, 2017). De lo anterior es importante resaltar que los municipios PDET pueden caracterizarse, en su mayoría, por su débil capacidad de gestión, por lo cual hay un riesgo latente de que estos municipios presenten una menor cantidad de

<sup>7</sup> Fecha de expedición del Decreto 1426 y de la Resolución de la ART.

<sup>8</sup> Fecha de corte de la información brindada por el DNP.

proyectos, que su calidad<sup>9</sup> sea menor, o que los proyectos presentados sean menos ambiciosos.

La etapa dos consiste en la viabilidad por parte de la entidad rectora del sector al cual pertenezca el proyecto. Es importante aclarar que cada sector tiene unos lineamientos y criterios específicos de viabilización, requisitos en su mayoría técnicos y que no varían por fuente de financiación del SGR, por lo cual para esta investigación un análisis del cambio priorización territorial del Decreto 1426 de 2019 y de la Resolución de la ART tendría poco efecto en esta etapa. Es importante aclarar que, en dado caso que el sector no viabilice el proyecto, la entidad que lo presentó debe hacer los ajustes requeridos con el fin de continuar a la siguiente etapa.

La etapa 3 consta de la priorización y aprobación, donde son los OCAD los encargados de tomar la decisión sobre la aprobación o no de un proyecto. En el caso de la Asignación Paz, esta decisión la toma el OCAD Paz a partir del criterio de priorización territorial y el puntaje del proyecto de inversión en la aplicación del Sistema de Evaluación basado en Puntajes. El Sistema de Evaluación basado en Puntajes consiste en los criterios señalados en la Resolución 1373 de 2018<sup>10</sup>, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 1534 de 2017. El OCAD Paz está integrado por el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un representante del DNP, y un representante del presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos Gobernadores<sup>11</sup> y el Gobierno municipal, representado por dos alcaldes<sup>12</sup>. Y, asisten en calidad de invitados con voz y sin voto dos Senadores y dos

---

<sup>9</sup> Entendida como la calidad de la estructuración de estos proyectos, y que cumplan con los requisitos necesarios de presentación.

<sup>10</sup> Los elementos son: i) beneficio a la población de las entidades territoriales con mayor grado de afectación por el conflicto, ii) inversión destinada a la sustitución o erradicación de cultivos ilícitos, iii) inversión destinada a fortalecer el desarrollo económico y social en zonas rurales y iv) inversión destinada a la reparación de víctimas del conflicto.

<sup>11</sup> Al menos uno corresponderá a un departamento cuyos municipios tengan un alto grado de afectación del conflicto, conforme al índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) y calculado por el DNP, con corte a junio de 2016, elegidos por la Asamblea de Gobernadores.

<sup>12</sup> Al menos uno corresponderá a un municipio con un alto grado de afectación del conflicto, conforme al Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) y calculado por el DNP, con corte a junio de 2016, elegidos por la asamblea de alcaldes.

Representantes a la Cámara. La Secretaría Técnica de dicho OCAD está en manos del DNP. Las decisiones del OCAD PAZ se adoptan con un mínimo de dos votos favorables. El número de votos es de tres, uno por cada nivel de gobierno, así: Gobierno nacional un voto; departamental un voto; y municipal un voto. Y, es necesaria la presencia de al menos uno de los miembros de cada nivel de gobierno para la toma de decisión (*Decreto 1534 de 2017, 2017*).

Una vez aprobados los proyectos por parte del OCAD Paz, en el caso de la Asignación Paz, se realiza el giro de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda a las entidades encargadas de su ejecución. Teniendo en cuenta esto último, cabe resaltar que, si bien el proyecto pudo haber sido presentado por un departamento, la ejecución puede quedar a cargo de un municipio, por lo cual el giro de los recursos se le realizaría al municipio. Lo mismo ocurriría si un proyecto es presentado por un municipio y se le otorga la ejecución a un departamento, es el departamento el que recibe el giro de los recursos. Lo anterior es importante en la medida que la presente investigación tiene como propósito el análisis de las entidades que presentaron los proyectos, más no las entidades a las cuales se les asignó la ejecución de este tras haber aprobado dichos proyectos.

Teniendo en cuenta la explicación anterior de las etapas, para esta investigación resulta necesario analizar la etapa 3, con el fin de entender en qué medida se presentó un cambio en las características de los municipios a los cuales se le aprobaron proyectos de inversión con cargo a la fuente Asignación Paz antes y después de la fecha de corte<sup>13</sup>.

Sumado a lo anterior, esta investigación incluirá, un paso previo de análisis de la etapa 1. Lo anterior, dado que, en gran medida la aprobación de los proyectos depende de la capacidad de formulación y estructuración de los proyectos por parte de los municipios, por lo cual, en su mayoría son los municipios con mayores capacidades de gestión los que acaban siendo beneficiarios del SGR (Pestana, 2017). Específicamente, los municipios PDET, dadas sus características, presentan una menor capacidad de estructuración de proyectos que

---

<sup>13</sup> La fecha de corte se establece en agosto de 2019, en la medida que tanto el Decreto como la Resolución fueron expedidos en dicho mes.

el resto del país, tal como se explicó previamente, por lo cual es necesario analizar si se está presentado una diferencia significativa en las características de los municipios que presentaron proyectos Asignación Paz antes y después de la fecha de corte. Lo anterior, con el fin de identificar si los PDET que están presentando proyectos se asemejan en características a los municipios que presentaban proyectos antes de la fecha de corte, o si por el contrario sí existe una diferencia en las características de los municipios que presentaron proyectos después de la fecha de corte.

### **III. Contexto municipios PDET**

La necesidad de focalización territorial de la fuente Asignación Paz radica en las brechas existentes entre los municipios PDET y el resto del territorio del país. Estos Programas, creados por el Acuerdo Final, tienen como propósito “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure [entre otros] el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas” (*Acuerdo Final de Paz*, 2016). Además, estos se articulan con todos los mecanismos de desarrollo territorial incluidos en el Punto 1 del Acuerdo Final, por lo cual su no implementación deriva en atrasos en la implementación del Acuerdo.

Ahora bien, al comparar los municipios PDET con el resto del país, se encuentran brechas en diferentes variables, lo que sostiene la necesidad de una focalización de recursos en estos territorios, que de lo contrario acabaría ampliando aún más estas brechas. A modo de contexto, la distribución territorial implica una brecha entre lo urbano y lo rural, 75,9% de los municipios PDET son rurales o rurales dispersos mientras que a nivel nacional esta proporción es de 61,6% (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Por otro lado, frente a los niveles de pobreza, la incidencia de la pobreza multidimensional agregada en los municipios PDET es de 45,3% (DANE, 2020) mientras que a nivel nacional es 19,6% (DANE, 2019). En cuanto a victimización por el conflicto armado, también se encuentra una brecha entre el nivel nacional y el nivel PDET, mientras que las víctimas representan 35,2% de la población de los municipios PDET, a

nivel nacional este porcentaje es 21 puntos porcentuales menor (13,9%) (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Específicamente, frente a homicidios, se observa que, en 2020 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en municipios PDET fue de 45,1, mientras que a nivel nacional fue de 23,9 (Policía Nacional, 2020). Y, frente a la presencia de economías ilegales, en el año 2016, el 94,5% de los cultivos de coca en el año 2016 se encontraban en municipios PDET (Departamento Nacional de Planeación, 2017) y, mientras que a nivel nacional 5,4% de los municipios contaban con minería ilegal, 22,4% de los municipios PDET contaban con presencia de dicha economía ilegal (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

Si bien las brechas mencionadas en el párrafo anterior sirvieron de insumo para definir el grupo de los 170 municipios PDET, también es importante resaltar que estos municipios también cuentan con menores capacidades de gestión, llevando a que la estructuración y presentación de proyectos de inversión sea menor en estos territorios. Por ejemplo, la menor capacidad de gestión se observa en el manejo de recursos propios, donde 54,7% de los municipios PDET tienen un desempeño fiscal vulnerable, en riesgo o deterioro, mientras que a nivel nacional tal proporción es de 43,8% (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Sumado a lo anterior, el 51,2% de los municipios PDET (87) tienen entorno de desarrollo<sup>14</sup> temprano, mientras que en el conjunto nacional esta proporción es 29% (Departamento Nacional de Planeación, 2017). Además, 88% de los municipios PDET son de categoría 6, por lo cual las inversiones y capacidades de obtención de recursos propios por parte de las entidades territoriales son limitados.

---

<sup>14</sup> La caracterización de un área geográfica específica que se analiza de manera integral a partir de diferentes componentes tangibles e intangibles que tienen el potencial de generar sinergias, al interior y con su entorno, consiguiendo las transformaciones requeridas para alcanzar un desarrollo sustentable (DNP, 2015).

## REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO

### I. Construcción de paz territorial

La construcción de paz es “un proceso dinámico, no secuencial, con altibajos y que implica diversos retos y frentes de acción paralelos. El proceso ocurre en múltiples ámbitos – internacional, nacional y local – e involucra a actores de diferente naturaleza – domésticos e internacionales, público y privados, independientes y colectivos – ” (Rettberg, 2013). Lo anterior implica que la medición de la eficacia de la construcción de paz sea compleja y la definición de indicadores sea difícil, dados los diversos retos no secuenciales que se presentan a lo largo del proceso. Además, según Rettberg (2013), la mayoría de los indicadores definidos por diversas instituciones están relacionados con la disminución del conflicto armado, tal como homicidios, pero pocos con el proceso posterior a la dejación de armas, dado que los objetivos de la construcción de paz en gran medida son intangibles, tal como la reconciliación. Estos procesos de construcción de paz que se llevan a cabo en las comunidades, tal como es la reconciliación, y no solo la construcción de paz entre dos partes firmantes, obedecen a la necesidad de la pertenencia local – local ownership – en el proceso de construcción.

La pertenencia local en la construcción de paz – local ownership – se define como las capacidades que tienen las personas para apoyar la construcción de paz y el desarrollo y la transformación de sus territorios (Wong, s. f.). Sin embargo, aunque los actores locales posean la voluntad de ejercer la pertenencia en el proceso de construcción de paz, estos muchas veces carecen de los recursos financieros, institucionales, administrativos y humanos para desempeñar los roles necesarios en el proceso (Shinoda, 2008, como se citó en Wong, s.f). Teniendo en cuenta dichas limitaciones, resulta necesario entonces la consecución de recursos específicos para la construcción de paz en cada territorio y el desarrollo de capacidades – capacity building - en las comunidades locales.

A partir de lo anterior, es adecuado afirmar que la construcción de paz en los territorios debe ser diferenciada, teniendo en cuenta no solo el impacto heterogéneo del conflicto armado en las regiones, sino las capacidades y los recursos con los que cuentan los territorios para la construcción de paz.

Específicamente, Revelo & García (2018) concluyen que “la consolidación de la democracia y del Estado de derecho en Colombia depende, en buena medida, de la construcción de estados locales, legítimos y participativos en la periferia del país, lo cual, a su turno, necesita del reconocimiento de las particularidades de las regiones que han sido gravemente afectadas por el conflicto armado”. Al reconocer las particularidades y necesidades del territorio, los recursos dirigidos para la construcción de paz de estos territorios deben responder a dichas necesidades.

Según (Lederach, 1998) los recursos para la construcción de paz se dividen en dos categorías, por un lado los recursos socioeconómicos, y por el otro lado los recursos socioculturales. Los recursos socioeconómicos se refieren al apoyo monetario a través de la creación de categorías de financiación específicas para la construcción de paz junto a conocimientos técnicos de desarrollo. Estos recursos monetarios deben ir acompañados del establecimiento de responsabilidades específicas de las entidades que ejecutan dichos recursos, mediante un análisis sistémico de las organizaciones que aportan a la ejecución de estos recursos. En la ejecución de estos fondos es donde, según Lederach (1998), los proyectos dirigidos a la construcción de infraestructura local son los que presentan mayor dificultad en su financiación, ya que la mayoría de los recursos generalmente se destinan a la implementación de iniciativas en el nivel nacional. Sin embargo, son estos proyectos de infraestructura local son “los que cuentan con más posibilidades de construir un proceso de paz a largo plazo y desarrollar una comunidad de paz más amplia con capacidad para mantener la transformación del conflicto” (Lederach, 1998).

Por otro lado, se encuentran los recursos socioculturales, los cuales son el recurso más importante para mantener la paz a largo plazo, y se componen a partir de las comunidades locales y su cultura. Específicamente, son aquellas personas de la comunidad que tienen una “mayor flexibilidad de pensamiento y movimiento que los líderes del nivel superior y son mucho menos vulnerables en términos de supervivencia día a día que los de las bases” (Lederach, 1998). La importancia de estos recursos socioculturales se basa en la capacidad de generación de puentes

entre la comunidad, en la medida que son quienes conocen las necesidades de dichos territorios, teniendo, por lo tanto, una función constructiva en el proceso. A partir de estos dos tipos de recursos se concluye que, si bien es necesaria una capacidad financiera que otorgue recursos específicos para la construcción de paz, estos deben ir acompañados de una priorización de las iniciativas a implementar por parte de las comunidades.

Ahor bien, aunque la priorización debe partir de un proceso participativo con las comunidades, hay evidencia que sustenta que las capacidades de gestión y burocráticas de los municipios más afectados por el conflicto es baja en comparación con el resto de los municipios a nivel nacional. Según García & Revelo (2018) estas bajas capacidades se ven reflejadas en una deficiencia administrativa que puede resolverse mediante herramientas de gerencia y conocimientos de la administración pública, por lo cual “las estrategias de reconstrucción [de paz en estos territorios] deberían enfocarse en administrar de forma adecuada los recursos humanos” (García & Revelo, 2018) y sus capacidades de gestión. Lo anterior implica que, además de otorgar recursos socioeconómicos a estos territorios más afectados por el conflicto, del reconocimiento de recursos socioculturales mediante el proceso participativo de priorización de las iniciativas, es necesario fortalecer las capacidades locales de gestión, con el fin de que la construcción de paz mediante sea posible.

## **II. Focalización de la inversión contra la universalización**

Ahora bien, la focalización de los recursos socioeconómicos hacia algunos territorios conlleva a la discusión entre la focalización de la inversión contra la universalización. La focalización de las inversiones es entendida como “la discriminación positiva en favor de un grupo de personas que cumplen unas características previamente establecidas” (Departamento Nacional de Planeación, 2007). Generalmente la focalización tiene como propósito distribuir el gasto social entre la población, con el fin de solucionar un problema o necesidad específica de un grupo de la población. Según el Departamento Nacional de Planeación (2007) existen tres instrumentos de focalización: i) la

autofocalización, ii) mecanismos de evaluación individual y iii) focalización por categorías.

En primer lugar, la autofocalización corresponde a la asignación de beneficios que se da mediante la decisión propia de un sujeto o grupo de participar o no en el programa, es decir solo reciben los beneficios quienes deciden inscribirse en el programa (Departamento Nacional de Planeación, 2007). En segundo lugar, los mecanismos de evaluación individual corresponden a la identificación de quienes deben recibir el programa a partir de la evaluación de las características propias del individuo, tal es el caso de las mediciones del estado nutricional de los individuos (Departamento Nacional de Planeación, 2007). Y, en tercer lugar, la focalización por categorías consiste en asumir las características comunes de un grupo a intervenir, reconociendo que los costos asociados a los mecanismos de evaluación individual son superiores, tal es el caso de la focalización geográfica (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Si bien estos tres mecanismos de focalización buscan que el gasto social se dirija hacia los grupos más vulnerables en ciertos aspectos, esto implica que se deja de lado la inversión en otros grupos poblacionales. Esto ha suscitado el debate entre la universalización del gasto social o la focalización de este.

La universalización significa “garantizar a todos el acceso gratuito a determinado servicio o bien, ya sean inversiones o compensaciones” (Paes de Barros & De Carvalho, s. f.). Quienes defienden la universalización de las inversiones, sostienen que el gasto social debe ir atado a los principios de universalidad de los derechos. Es decir, cuando el gasto va dirigido a invertir en acceso a derechos fundamentales, económicos y sociales, la focalización llevaría a que se le estuviera restringiendo derechos a los grupos no focalizados (Ocampo, 2008). Además, si bien la focalización “implica un mejor efecto redistributivo, en realidad el impacto es limitado pues los montos asignados a ellos son relativamente modestos” (Ocampo, 2008). Según Ocampo (2008), lo anterior lleva a que la focalización solo se deba usar como palanca para que los sectores beneficiarios hagan uso de los programas universales, por lo cual el mayor efecto redistributivo proviene de la universalización.

Por otro lado, quienes defienden la focalización sostienen que la tasa de retorno, medida como el impacto del programa a partir de unas restricciones presupuestales, es mayor cuando el gasto social se focaliza. Paes de Barros & De Carvalho (s.f.) argumentan que “un nivel más alto de focalización puede generar un impacto significativo en la reducción de las brechas, dado un cierto nivel de gasto social y de progresión de impuestos”. Además de la relación costo-beneficio, Candia (1998) sostiene que la focalización permite formular acciones diferenciadas según las necesidades específicas y características de los sujetos a beneficiar.

Teniendo en cuenta que uno de los principales argumentos de quienes defienden la focalización es la restricción presupuestal y que autores como Ocampo (2008), quien defiende la universalización, reconoce que “la restricción fundamental para una política social de corte universal es la demanda de recursos públicos”, resulta necesario analizar los mecanismos de financiación de proyectos de inversión con el que cuenta el sector público. Esta financiación se da generalmente mediante cuatro mecanismos: recursos del presupuesto del gobierno nacional, recursos del presupuesto de gobierno locales, recursos de fondos donantes y recursos de programas de inversión ya existentes (Malmberg, 1998), además de fuentes de financiación como créditos. Ahora bien, la existencia de mecanismos de priorización y su funcionamiento está sujetos a esas cuatro fuentes de recursos existentes (Malmberg, 1998).

Primero, generalmente, si los recursos provienen del presupuesto del gobierno central, es común que el mecanismo de priorización sea decidido por la entidad encargada del proyecto de inversión, tal como un Ministerio. En ese caso, el Ministerio será el que decida el mecanismo de priorización, teniendo en cuenta que este cuenta con unas metas preestablecidas por un plan de desarrollo nacional, por lo cual, la mayoría de las veces el mecanismo de priorización se crea con el fin de cumplir estas metas. Según Malmberg (1998) esto implica que, mediante este mecanismo, se deja de lado la participación de las entidades territoriales en la presentación de proyectos. Por otro lado, si los recursos provienen de las entidades territoriales, hay una mayor posibilidad de involucramiento de las

comunidades rurales en la priorización de los proyectos, en la medida que la descentralización incrementa la probabilidad de mecanismos de participación y el poder de influencia de las comunidades en la agenda territorial (Malmberg, 1998). En tercer lugar, cuando los recursos provienen de fondos donantes, los mecanismos de priorización son casi nulos, dado que o el fondo donante tiene un interés específico en un territorio, o la priorización se da mediante estudios previos de consultoría técnica.

Por último, el mecanismo de financiación por programas sí tiene un mecanismo de priorización claro, en la medida que la creación de un programa o política surge como una alternativa a la respuesta de un problema existente. Y la priorización se da de acuerdo con variables e indicadores que demuestren la mayor necesidad de vías y de impacto en algún territorio (Malmberg, 1998). Esta opción es la que más se asemeja a la Asignación Paz, dado que este mecanismo hizo la priorización por vía de los 170 municipios, asumiendo que son estos los que tienen mayores necesidades y generarían el mayor impacto en las variables de interés.

## **METODOLOGÍA**

Previo a la explicación de la metodología de esta investigación, es importante resaltar que, en un inicio este documento buscaba responder a la pregunta de cómo funciona el mecanismo de aprobación de la fuente Asignación Paz, a cargo del OCAD Paz, con el fin de establecer en qué medida dicho mecanismo sí está respondiendo a la focalización PDET establecida en el Decreto 1426 de 2019. Para responder a dicha pregunta se usaría una metodología cualitativa que constaría de documentar las discusiones llevadas a cabo en las sesiones del OCAD Paz. Sin embargo, tras realizar las gestiones necesarias para obtener permiso para acudir a dichas sesiones, no se obtuvo el permiso en razón a que estas sesiones son de carácter privado. Tras dicha respuesta, se decidió cambiar a una metodología de entrevistas semiestructuradas a los integrantes del OCAD Paz, sin embargo, no se obtuvo respuesta de ninguno de sus integrantes. Por lo anterior, se decidió reformular la pregunta de investigación, y establecer la pregunta que se presentó en las secciones anteriores, con el fin de que esta tuviera un enfoque metodológico cuantitativo, la cual se presenta a continuación.

## I. Datos

Para el presente estudio se utilizaron datos del Departamento Nacional de Planeación sobre el número de proyectos presentados y aprobados con cargo a la fuente Asignación Paz (Departamento Nacional de Planeación, 2021b). Teniendo en cuenta que la presente investigación busca analizar las características de las entidades territoriales que presentaron y a las cuales se les aprobaron proyectos Asignación Paz antes y después de la expedición del Decreto, es importante aclarar que el periodo previo al Decreto es el que abarca desde septiembre de 2017<sup>15</sup> hasta agosto de 2019<sup>16</sup>, y el periodo posterior va desde septiembre de 2019 hasta marzo de 2021<sup>17</sup>.

Para la caracterización de las entidades territoriales beneficiarias se utilizaron diversos indicadores. En primer lugar, teniendo en cuenta que los PDET se definieron a partir de los criterios pobreza, presencia de economías ilícitas, grado de afectación del conflicto y debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión se buscó incluir variables que reflejaran dicha priorización. Los datos utilizados para este fin provienen de la base de datos Panel Municipal del CEDE.

Frente a las variables del criterio de pobreza, el Decreto 893 de 2017 estableció que se usaría la información del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Por lo tanto, para la presente investigación se incluyó la medición del IPM del año 2018 (DANE-DNP, 2018, citado por CEDE, 2021). Adicional a esta variable se decidió incluir otras adicionales que reflejaran el grado de pobreza, las cuales son: Índice Gini del año 2005 (DANE, 2005, citado por CEDE 2021), Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del año 2005 (DNP, 2005, citado por CEDE, 2021) y PIB per cápita (constante 2005) del año 2009 (Sánchez, F. y España, I., citado por CEDE, 2021).

En cuanto al criterio de presencia de economías ilícitas se incluyó la variable hectáreas de cultivos de coca del año 2019 (SIMCI, 2019, citado por CEDE,

---

<sup>15</sup> Fecha de creación del OCAD Paz mediante el Acto Legislativo 04 de 2017.

<sup>16</sup> Fecha de expedición del Decreto 1426 y de la Resolución de la ART.

<sup>17</sup> Fecha de corte de la información brindada por el DNP.

2021). Si bien el Decreto 893 de 2017 estableció que además de presencia de cultivos de coca se debía incluir el índice de vulnerabilidad, explotación ilegal de minerales y contrabando, por falta de disponibilidad de la información sólo se incluyó la variable relacionada con presencia de cultivos de coca.

Frente al tercer criterio, grado de afectación del conflicto, el Decreto 893 de 2017 estableció que se debían tener en cuenta variables relacionadas con intensidad de la confrontación armada y variables de victimización. Es así como para esta investigación, las variables relacionadas con intensidad de la confrontación se registraron el número de actos de terrorismo (Ministerio de Defensa, 2019, citado por CEDE, 2021) y número de acciones subversivas (Ministerio de Defensa, 2019, citado por CEDE, 2021), y las relacionadas con victimización son tasa de homicidios (Ministerio de Defensa, 2019, citado por CEDE, 2021), y tasa de secuestros (Ministerio de Defensa, 2019, citado por CEDE, 2021).

Y, en cuanto al cuarto criterio de debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, si bien el Decreto 893 de 2017 estableció que se debía usar a variable de esfuerzo integral de cierre de brechas del DNP, por falta de disponibilidad de información no se utilizó dicha variable. Teniendo en cuenta que este criterio apunta a medir la capacidad administrativa y de gestión de los municipios, se decidió usar como proxy el puntaje obtenido en la Medición de Desempeño Municipal (DNP, 2019, citado por CEDE, 2021) y el puntaje de gestión obtenida en esta (DNP, 2019, citado por CEDE, 2021).

Si bien estos cuatro criterios fueron los que se utilizaron para la definición de los PDET, para esta investigación se decidió incluir otras variables relacionadas con algunos de los objetivos generales del SGR: crear equidad en la distribución de ingresos, incentivar la inversión en los territorios y propicia mecanismos y prácticas de buen gobierno. En primer lugar, se incluyó un criterio de ingresos, en la medida que las regalías buscan generar equidad en la distribución de ingresos entre las diferentes entidades. En este criterio se incluyeron las siguientes variables: ingresos totales de los municipios, total transferencias de regalías, porcentaje de ingresos por transferencias y porcentaje de ingresos propios de los

municipios (DNP, 2019, citado por CEDE 2021). Por otro lado, frente al objetivo de incentivar la inversión en los territorios se incluyó la variable porcentaje de gasto destinado a la inversión (DNP, 2019, citado por CEDE 2021). Y, por último, frente al objetivo de mecanismos y prácticas de buen gobierno se incluyó el indicador de desempeño fiscal (DNP, 2019, citado por CEDE 2021).

## **II. Método**

El presente estudio emplea el método de diferencia de medias para estimar diferencias en las características de las entidades territoriales beneficiarias de Asignación Paz antes y después de la expedición del Decreto y de la Resolución. Algunas consideraciones de emplear este método es que i) este permite comparar por cada una de las características, ii) brinda información para analizar si las diferencias en las características son estadísticamente significativas y iii) permite comparar periodos de tiempo diferentes.

Sumado a lo anterior se emplean regresiones con el fin de establecer correlaciones entre una variable binaria que identifica a municipios PDET y la probabilidad de presentar o ser beneficiario de Asignación Paz. Cabe resaltar que en ningún momento se establecerá causalidad por medio de las regresiones, solo un análisis de correlación. En las correlaciones se emplean como variables de control el desempeño municipal y el desempeño fiscal como proxy a las capacidades de las entidades para formular y estructurar proyectos. Además, se incluye como control la variable ingresos de regalías no asignados a municipios productores, en la medida que los municipios que han accedido a regalías no asignadas directamente ya tienen experiencia en el ciclo de regalías, ya que ya se les han aprobado proyectos del SGR. Es decir, esta última variable se incluye como un proxy a la experiencia que ya tienen los municipios en el ciclo del SGR.

Como limitación metodológica, es importante subrayar que dado el periodo de tiempo de los datos correspondientes a los proyectos presentados y aprobados sólo llega hasta marzo de 2021, los resultados hallados a partir de esta reflejan el comportamiento solo durante un año y medio posterior a la expedición del Decreto 1426 de 2019, por lo cual sus resultados pueden no ser aplicables al periodo posterior a marzo de 2021.

## **RESULTADOS**

En primer lugar, esta sección incluye una revisión de la focalización PDET, con el fin de establecer si efectivamente esta se realizó a partir de las variables de pobreza, grado de afectación del conflicto, presencia de cultivos de uso ilícito y debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión. Lo anterior con el fin de analizar si los municipios PDET efectivamente son los más vulnerables a nivel nacional y por lo tanto la focalización territorial del Decreto 1426 de 2019 sí está siendo dirigida hacia los municipios más necesitados.

Posteriormente se analizan las etapas de presentación y aprobación de proyectos, dado que la aprobación de los proyectos depende en gran medida de la capacidad de formulación y estructuración de los proyectos en la etapa de presentación por parte de los municipios.

### **I. Priorización PDET**

Tal como se explicó anteriormente, el Decreto 893 de 2017 estableció los criterios para la definición de los 170 municipios PDET: grado de afectación derivado del conflicto, presencia de cultivos de uso ilícito, nivel de pobreza y debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión. Cada uno de estos criterios incluyó variables que permitieron definir los municipios más afectados por estos criterios. Sin embargo, dado que se buscaba que los PDET tuvieran una visión regional, algunos municipios fueron incluidos por continuidad geográfica, con el fin de no dejar espacios geográficos vacíos en las subregiones (Decreto 893, 2017). Teniendo en cuenta la inclusión de estos últimos municipios por cercanía geográfica, a continuación, se hace un análisis de la priorización PDET, con el fin de establecer sí efectivamente estos 170 municipios, en conjunto, son los más afectados en los cuatro criterios.

Es importante resaltar que, aunque en el Decreto 893 de 2017 se establecieron las variables que se debían usar en cada uno de los criterios, algunas se incluyeron en este análisis y otras no, dado que en las bases de datos usadas no se encuentra dicha información.

Tras el análisis de diferencia de medias se obtuvo que sí hay diferencias significativas en todos los criterios, con algunas diferencias en la significancia,

tal como se observa en la Tabla 1 de los anexos, siendo los PDET los municipios que se encuentran en peores condiciones en todas las variables consideradas.

En el criterio de pobreza los municipios PDET tienen en promedio un Índice de Pobreza Multidimensional 13,9 puntos porcentuales mayor, un Gini 0,036 puntos mayor, un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas 18,7 puntos porcentuales mayor, y un PIB per cápita menor (ver Anexos Tabla 1).

Frente al criterio de cultivos ilícitos, para el análisis se tuvo en cuenta la presencia de hectáreas de cultivos de coca en los municipios. Se obtuvo que los PDET tienen en promedio 1.080,3 hectáreas de cultivos de coca más que los PDET (ver Anexos Tabla 1).

En cuanto al criterio de grado de afectación del conflicto se obtuvo que la tasa de homicidios por 10.000 habitantes es 3,69 puntos mayor en municipios PDET, una tasa de secuestros 0,039 puntos mayor, y, además, un mayor número actos de terrorismo y acciones subversivas en estos municipios frente a los municipios no PDET (ver Anexos Tabla 1).

Por último, en cuanto al criterio de debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, el Decreto 893 de 2017 estableció que se usaría la variable de esfuerzo integral de cierre de brechas del DNP, sin embargo, dado que no se encontraron los datos de esta variable, se decidió incluir la medición de desempeño municipal y el puntaje de gestión como un proxy a la debilidad institucional y la capacidad de gestión. Con esto se obtuvo que los municipios PDET sí tienen un menor desempeño municipal que los municipios no PDET y que su puntaje de gestión es 6,2 puntos menor (ver Anexos Tabla 1).

A partir de la información anterior, se concluye que la priorización de los municipios PDET sí resultó en una lista conjunta de los municipios más afectados por los cuatro criterios establecidos en el Decreto 893 de 2017.

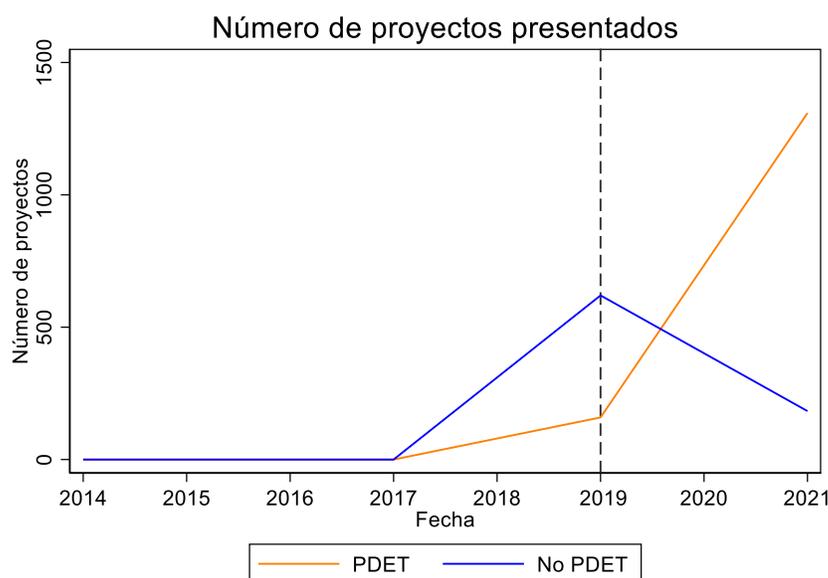
## **II. Proyectos presentados**

Una vez establecido que sí son los PDET los municipios más afectados por las cuatro variables mencionadas anteriormente, se realiza el análisis de la etapa de

presentación de proyectos, con el fin de determinar si la expedición del Decreto 1426 de 2019 está correlacionada con una mayor probabilidad de presentación de proyectos Asignación Paz por parte de los municipios PDET.

A manera descriptiva, del total de proyectos presentados con cargo a la Asignación Paz antes de la expedición del Decreto, el 20,4% fueron presentados por entidades PDET, mientras que tras la expedición del Decreto este porcentaje fue del 87,7%. Esto significa que tras la expedición del Decreto 1426 y de la Resolución de la ART, hay un aumento de 67,3 puntos porcentuales en la probabilidad de que un proyecto sea presentado por un municipio PDET. En la gráfica 2 se observa el aumento en el número de proyectos presentados por municipios PDET y la disminución de proyectos presentados por municipios no PDET tras la fecha de corte.

Gráfica 2.

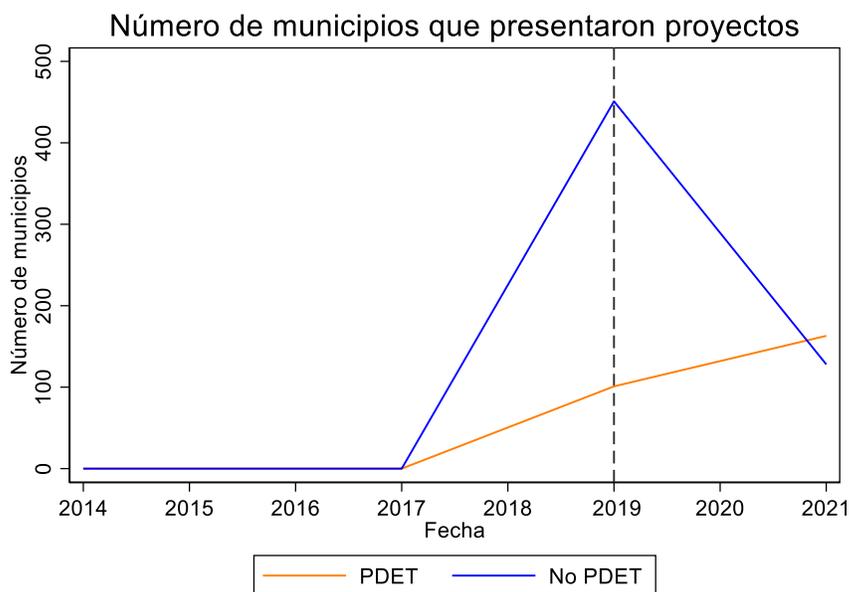


Elaboración propia a partir de (Departamento Nacional de Planeación, 2021b).

Sumado a lo anterior, ser un municipio PDET está correlacionado con un aumento de 8 puntos porcentuales en la probabilidad de presentar un proyecto Asignación Paz, cifra que sube a 78 puntos porcentuales después de la expedición del Decreto

(ver Anexos Tabla 2). En la gráfica 3 se observa el aumento en la participación del número de municipios PDET en la presentación de proyectos.

Gráfica 3.



Elaboración propia a partir de (Departamento Nacional de Planeación, 2021b).

Lo anterior implica que sí hay una mayor probabilidad de que los municipios PDET presenten proyectos Asignación Paz tras la focalización territorial de esta fuente en dichos municipios. Es importante resaltar que no se observa correlación entre el desempeño municipal o la capacidad de gestión de los municipios en la probabilidad de presentar un proyecto. Es decir, aunque la literatura sustenta que la capacidad de gestión de los municipios está relacionada con la aprobación de proyectos de regalías (Pestana, 2017), en la etapa de presentación no se encuentra dicha relación. Esto último se esperaba ya que la presentación de un proyecto no asegura que este esté bien estructurado, por el contrario, un proyecto presentado puede estar estructurado de forma inadecuada, ya que su evaluación solo lleva a cabo hasta las etapas de viabilización y aprobación.

Si bien ser municipio PDET sí está correlacionado con la presentación de proyectos Asignación Paz, antes y después de la expedición del Decreto, que dicha correlación no sea total lleva a que sea necesario analizar las características

de los municipios que presentaron proyectos antes y después de la expedición del Decreto.

En la tabla 3 de los anexos se observa que hay diferencias significativas en todas las variables de los cuatro criterios entre los municipios que presentaron proyectos antes y después de la expedición del Decreto. En cuanto a pobreza, entidades con peor IPM, peor índice de necesidades básicas insatisfechas, y menor PIB per cápita presentaron proyectos después del Decreto 1426, sin embargo, cabe resaltar que la característica índice de Gini sí obtuvo un puntaje de mayor igualdad después del Decreto (ver Anexos Tabla 3). Lo último era de esperarse ya que el índice de Gini tiene poca variación cuando se analiza un corto periodo de tiempo.

En cuanto a cultivos ilícitos, después de la expedición del Decreto municipios con mayor número de hectáreas de coca presentaron proyectos. Las entidades que presentaron proyectos después del Decreto tienen en promedio 887,08 hectáreas de coca más que los municipios que presentaron proyectos previos al Decreto (ver Anexos Tabla 3).

En relación con el criterio de violencia, los municipios que presentaron proyectos después del Decreto tienen mayor tasa de homicidios, mayor tasa de secuestros, mayor número de actos de terrorismo y mayor número de acciones subversivas (ver Anexos Tabla 3).

Por último, frente a la debilidad institucional, los municipios que presentaron proyectos después del Decreto tienen peor puntaje en el desempeño municipal y en el puntaje de gestión (ver Anexos Tabla 3).

En conjunto se observa que las entidades que presentaron proyectos después del Decreto 1426 de 2019 se encuentran en peores condiciones de presencia de pobreza, cultivos ilícitos, violencia, y desempeño institucional que las que presentaron proyectos previos al Decreto, excluyendo la variable índice de Gini la cual presentó una mejoría. Sin embargo, teniendo en cuenta que la presentación de proyectos puede deberse a otros factores no relacionados con los cuatro

criterios de la priorización PDET, a continuación, se analizan otras características que se relacionan con la presentación de proyectos Asignación Paz.

Con respecto a los ingresos, se observa que las entidades que presentaron proyectos después de la expedición del Decreto tienen mayores ingresos totales, mayores transferencias de regalías, un mayor porcentaje de ingresos por transferencias y un mayor porcentaje de ingresos propios (ver Anexos Tabla 4). Es decir, las entidades que presentaron proyectos después del Decreto se caracterizan por tener mayores ingresos totales, que se observan en mayores ingresos de transferencias, en general y en específico de regalías, e ingresos propios. Lo anterior en la medida que, tal como se explicó anteriormente, las entidades que ya tienen ingresos por regalías son las que ya han presentado proyectos y ya conocen el ciclo de las regalías, es decir ya tienen experiencia en presentación de proyectos, por lo cual tienen mayor facilidad en la estructuración y presentación de proyectos Asignación Paz.

Frente a los gastos se observa que después de la expedición del Decreto las entidades que presentaron proyectos Asignación Paz tienen un mayor porcentaje destinado a la inversión. Además, de un mejor indicador de desempeño fiscal (ver Anexos Tabla 4).

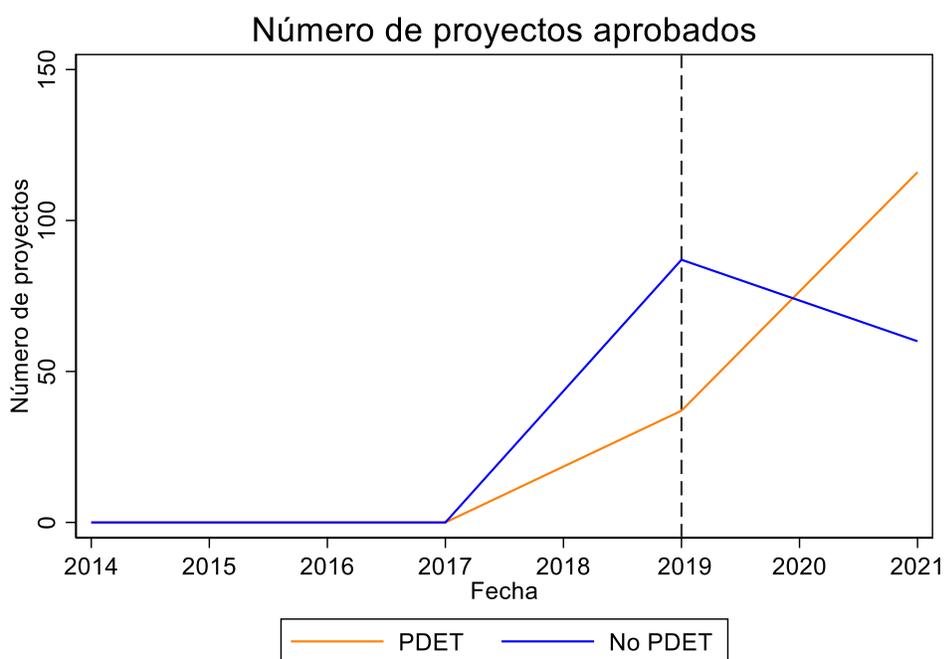
Esto implica que, si bien después del Decreto municipios en peores condiciones de pobreza, presencia de cultivos ilícitos, violencia y debilidad institucional presentaron proyectos Asignación Paz, estos mismos son los que tienen mejores condiciones económicas: mayores ingresos, mayor porcentaje destinado a la inversión y mejor desempeño fiscal. Es decir, tras el Decreto se amplió la presentación de proyectos a entidades más afectadas por el conflicto y la pobreza, pero solo a las que tenían mayores ingresos municipales y mayor inversión.

### **III. Proyectos aprobados**

Una vez establecido que con la expedición del Decreto sí hay una correlación entre ser PDET y presentar proyectos Asignación Paz, es relevante analizar si esto mismo sucedió en la etapa de aprobación de proyectos.

A manera descriptiva, del total de proyectos aprobados con cargo a la Asignación Paz antes de la expedición del Decreto, el 29,8% correspondía a entidades PDET, mientras que tras la expedición del Decreto este porcentaje fue del 65,9%. Esto significa que tras la expedición del Decreto 1426 y de la Resolución de la ART, hay un aumento de 36,1 puntos porcentuales en la probabilidad de que un proyecto sea aprobado a un municipio PDET. Sumado a lo anterior, el hecho de clasificarse como un municipio PDET está correlacionado con un aumento de 10 puntos porcentuales en la probabilidad de que se le apruebe un proyecto Asignación Paz, cifra que sube a 39 puntos porcentuales después de la expedición del Decreto (ver Anexos Tabla 5). Esto implica que sí hay una mayor probabilidad de que a los municipios PDET se les aprueben proyectos Asignación Paz tras la focalización territorial de esta fuente en dichos municipios. En la gráfica inferior se observa el aumento en el número de proyectos aprobados a municipios PDET y la disminución de proyectos aprobados a municipios no PDET tras la fecha de corte.

*Gráfica 4.*

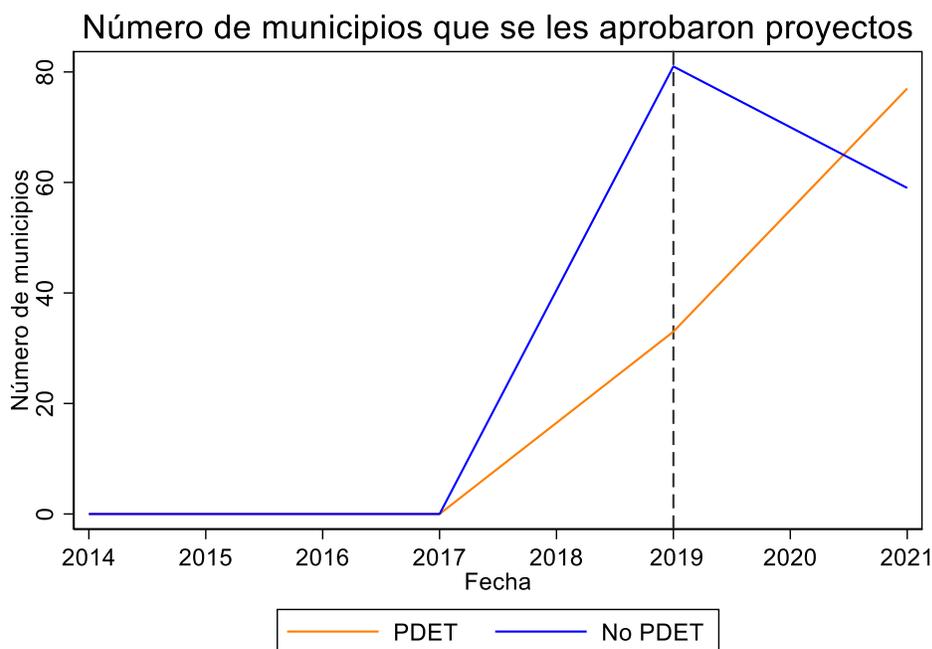


Elaboración propia a partir de Departamento Nacional de Planeación (2021b).

A diferencia de la etapa de presentación, en la etapa de aprobación sí se encuentran correlaciones entre el desempeño municipal, la capacidad de gestión, el desempeño fiscal y los ingresos de las regalías con la probabilidad de aprobación de un proyecto (ver Anexos Tabla 5). Sin embargo, dichas correlaciones solo se observan antes del Decreto, excluyendo ingresos de las regalías, lo cual implica que tras la aprobación del Decreto no hay relación entre capacidades de las entidades con la aprobación de los proyectos.

Si bien ser municipio PDET sí está correlacionado con la aprobación de proyectos Asignación Paz, antes y después de la expedición del Decreto, que dicha correlación no sea total, y menor a la correlación observada en la etapa de presentación, lleva a que sea necesario analizar las características de los municipios que presentaron proyectos antes y después de la expedición del Decreto. En la gráfica inferior se observa el mayor número de municipios PDET a los que se les aprobaron proyectos tras la fecha de corte y el alto número de municipios no PDET a los que se les siguieron aprobando proyectos.

Gráfica 5.



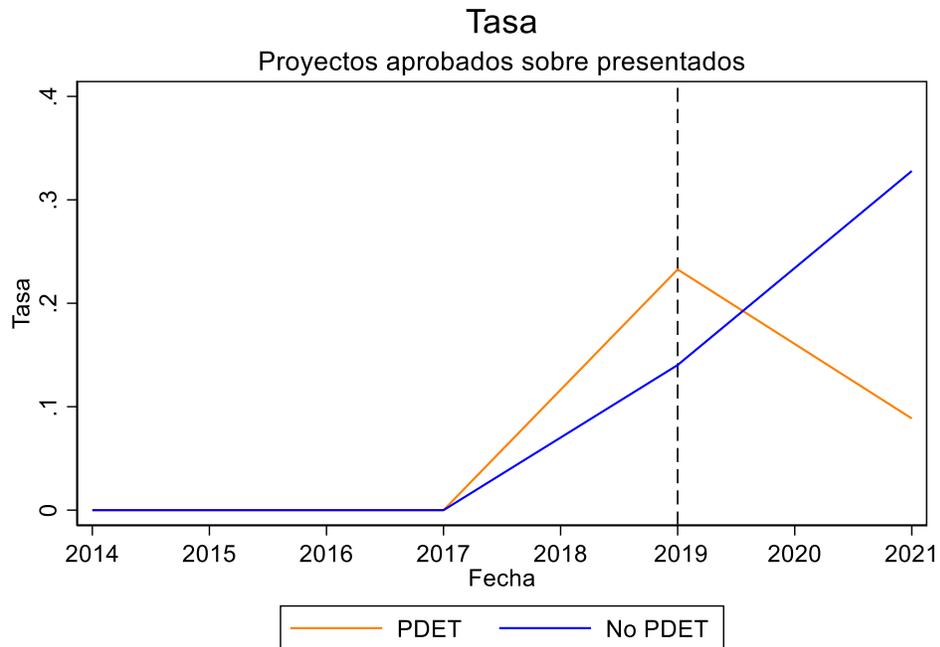
Elaboración propia a partir de (Departamento Nacional de Planeación, 2021b).

En la Tabla 6 de los Anexos se observa que solo se presentan dos diferencias en las características de los municipios a los que se les aprobaron proyectos antes y después del Decreto. Específicamente, el IPM es 6,6 puntos mayor y el índice de NBI es 6,1 puntos mayor. Mientras que en la etapa de presentación tras la expedición del Decreto participaron municipios que se encontraban en peores condiciones, en la aprobación no hubo un cambio significativo en la mayoría de las variables, es decir las características de los municipios se mantuvieron (ver Anexos Tabla 6).

Al igual que en la etapa de presentación, en la etapa de aprobación también se analizaron las variables no relacionadas con los cuatro criterios de la priorización PDET.

Al analizar estas variables sucede algo similar con el punto anterior, ninguna de las diferencias es significativa (ver Anexos Tabla 7), es decir las características relacionadas con los objetivos del SGR de los municipios a los que se les aprobaron proyectos antes y después del Decreto son muy similares, a diferencia de la etapa de presentación donde la mayoría de las variables tenían diferencias significativas. Sumado a lo anterior, al analizar la tasa de proyectos aprobados sobre presentados para municipios PDET y no PDET, teniendo en cuenta que un municipio puede presentar más de un proyecto, se observa que tras la fecha de corte la tasa desciende para los municipios PDET.

### *Gráfica 6*



Elaboración propia a partir de Departamento Nacional de Planeación (2021b).

En este punto es importante resaltar el papel que juega el OCAD Paz en la aprobación de proyectos y la posible discrecionalidad que puede estar ocurriendo en la toma de decisiones dentro de este Órgano, análisis que es necesario llevar a cabo con el fin de determinar cómo se está llevando a cabo el proceso de toma de decisión al interior de este OCAD y los criterios que se están teniendo en cuenta. Y, por otro lado, es necesario analizar los posibles problemas técnicos que tienen los municipios PDET en la adecuada estructuración de proyectos comparado con el resto de los municipios. Lo anterior dado que, si bien los PDET presentan proyectos, la no aprobación de estos proyectos se puede estar presentando por la inadecuada estructuración de estos.

## CONCLUSIONES

Este documento analizó si hubo un cambio en las características de los municipios beneficiarios de la fuente Asignación Paz, del SGR, antes y después de la expedición del Decreto 1426 de 2019 y la Resolución 597/2019 de la ART, para concluir en qué medida se cumplieron los objetivos de esta normativa. Este análisis se llevó a cabo mediante un análisis de correlaciones y de diferencias de medias.

La revisión de la literatura mostró que no sólo el SGR es un mecanismo innovador a nivel mundial en la asignación de recursos nacionales para la inversión territorial, sino que, además, la focalización territorial de la fuente Asignación Paz del SGR es novedosa en el SGR, en la medida que la focalización obedece a una lista predeterminada por criterios previos. Esta visión innovadora del SGR, mediante el cual las entidades territoriales presentan proyectos a ser financiados con recursos del orden nacional, conlleva a que las capacidades de estos municipios sean determinantes en la aprobación de los proyectos con cargo al SGR.

Teniendo en cuenta que la priorización territorial de la Asignación Paz se presentó después de casi dos años la creación de esta fuente, esta fecha de corte permite analizar las diferencias en las características de los municipios que presentaron y a los que se les aprobaron proyectos antes y después del Decreto. Sin embargo, es importante resaltar que la presente investigación solo analizó los proyectos de que se presentaron y aprobaron con corte a marzo del 2021. Esto implica que el periodo de tiempo analizado posterior a la expedición del Decreto puede ser corto para analizar los efectos de la expedición normativa, teniendo en cuenta que la fuente Asignación Paz tiene una vigencia de 20 años. Por lo anterior, resulta necesaria la realización de estudios posteriores más profundos.

Dado que se definió que la priorización territorial de la Asignación Paz serían los PDET, teniendo en cuenta lo establecido en el Acuerdo Final, en primer lugar, se realizó un análisis de dicha priorización. Se encontró que efectivamente los municipios PDET en conjunto se encuentran en peores condiciones de pobreza, presencia de economías ilegales, mayor grado de afectación del conflicto y mayor debilidad institucional. Es decir, la priorización de los 170 municipios sí obedeció a los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Frente a los proyectos presentados a la Asignación Paz, se encontró correlación entre ser municipio PDET y presentar proyectos Asignación Paz, correlación que aumenta de 0,11 a 0,78 si se analiza el periodo posterior a la expedición del Decreto 1426. Sumado a lo anterior, se observan diferencias significativas en las características de los municipios que presentaron proyectos antes y después del Decreto. Específicamente en las características de pobreza, presencia de conflicto armado, presencia de economías ilegales y debilidad institucional, se encontró que después de la expedición del Decreto, las entidades que presentaron proyectos

se encuentran en peores condiciones, asemejándose más a las características de los municipios PDET. Y, frente a las características relacionadas con los objetivos del SGR, se encontró que los municipios que presentaron proyectos después del Decreto tienen mayores ingresos, mayor porcentaje de ingresos por transferencias y mayores ingresos por transferencias, que los municipios que presentaron proyectos antes de la expedición del Decreto 1426 de 2019. Es decir, después de la expedición del Decreto municipios en peores condiciones de pobreza, violencia, presencia de cultivos ilícitos y debilidad institucional fueron los que presentaron proyectos, sin embargo, estos tenían una mayor cantidad de ingresos, una mayor cantidad de transferencias de regalías y mayores gastos de inversión. Esto es coherente en la medida que los municipios más pobres reciben mayores transferencias del gobierno central. En conclusión, los municipios que participaron en la etapa de presentación después del Decreto se asemejan en mayor medida a las características de los PDET, sin embargo, estos tienen mayores ingresos, mayores transferencias de regalías y mayor inversión que los municipios que presentaron proyectos previos a la expedición del Decreto. Lo anterior en la medida que, tal como se explicó anteriormente, las entidades que ya tienen ingresos por regalías son las que ya han presentado proyectos y ya conocen el ciclo de las regalías, es decir ya tienen experiencia en presentación de proyectos, por lo cual tienen mayor facilidad en la estructuración y presentación de proyectos Asignación Paz.

En cuanto a la etapa de aprobación de proyectos con cargo a la Asignación Paz, se encontró, también, que existe una correlación entre ser PDET y la aprobación de proyectos, correlación que aumenta después de la expedición del Decreto 1426 de 2019. Sin embargo, esta correlación (0,37) es menor al compararla con la etapa de presentación. En cuanto a las características de los municipios, no se observaron diferencias significativas entre los municipios a los que se les aprobaron proyectos antes del Decreto y después de este. En las características relacionadas con los cuatro criterios de definición de los PDET solo se encontraron diferencias significativas en las variables de IPM y NBI. Y, en cuanto a las características relacionadas con los objetivos del SGR, no se encontró ninguna diferencia significativa. Lo anterior implica que, aunque después de la expedición del Decreto se observa una mayor correlación entre ser PDET y la aprobación de un proyecto Asignación Paz, en general las características de los municipios a los que se les aprobaron proyectos antes y después del Decreto son las mismas. Sumado a lo anterior, al analizar la tasa de

proyectos aprobados sobre presentados por municipios PDET y no PDET, se encuentra que para los municipios PDET esta tasa tiene una disminución tras la fecha de corte, dado que el mayor aumento en la presentación de proyectos por parte de estos municipios no se traduce en un aumento de igual magnitud en la aprobación de proyectos.

En conclusión, con la expedición del Decreto 1426 se observan altas correlaciones entre ser PDET y la presentación y aprobación de proyectos, comparado con el periodo previo a la expedición, siendo la correlación de aprobación de proyectos mucho menor a la de presentación. En cuanto a las características de los municipios, tras la expedición del Decreto se observan diferencias significativas en las características de los municipios en la etapa de presentación, pero no se observan diferencias en la etapa de aprobación. Esto implica que tras la priorización territorial de la Asignación Paz sí hubo un cambio en las características de los municipios que presentaron proyectos, pero no en los municipios a los cuales se les aprobaron proyectos. Lo anterior puede deberse a que los municipios PDET presentan problemas para formular y estructurar de forma adecuada proyectos de inversión, por lo cual los proyectos que presentan pueden tener errores, llevando a que no se los aprueben. Por lo anterior, esta investigación concluye que la expedición normativa no es suficiente para garantizar la focalización territorial PDET de las regalías, sino que deben implementarse mecanismos adicionales, tales como apoyo a las entidades territoriales en estructuración de proyectos.

### **RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

A partir de las conclusiones anteriores, se presentan las siguientes diez recomendaciones. Estas diez recomendaciones se encuentran organizadas en cuatro dimensiones según las etapas del ciclo de regalías: presentación, aprobación, control e impacto.

En primer lugar, frente a la dimensión de presentación se recomienda:

- Abrir espacios de explicación y capacitación a los municipios PDET sobre cómo presentar proyectos Asignación Paz, con el fin de que todos los PDET participen en la etapa de presentación.
- Socializar la existencia de proyectos tipo de regalías con el fin de facilitar la presentación de proyectos por parte de los municipios PDET.

- Generar y fortalecer las estrategias de acompañamiento desde el nivel nacional en la estructuración de proyectos de los municipios PDET, con el fin de que la adecuada estructuración de estos lleve a tener mayores posibilidades de aprobación.
- Detallar las falencias de los proyectos que están siendo presentados y no aprobados por parte de los municipios PDET, con el fin de darles retroalimentación oportuna y que las entidades puedan volver a presentarlos.
- Fortalecer las capacidades administrativas y de gestión de las entidades territoriales PDET, con el fin de que estas tengan las capacidades necesarias para gestionar la presentación de proyectos, en la medida que, tal como se observó en el documento, estos municipios presentan bajas capacidades administrativas en comparación con el resto de los municipios a nivel nacional.

Frente a la dimensión de aprobación, es importante resaltar que, dado que este estudio solo presenta unas primeras conclusiones sobre las características de los municipios, resulta necesario realizar investigaciones adicionales de corte cualitativo que exploren las razones por las cuales está ocurriendo que se estén llevando a cabo aprobaciones a municipios no PDET y a los municipios PDET en mejores condiciones. Por lo anterior, se recomienda:

- Analizar el mecanismo de aprobación de los proyectos Asignación Paz en el OCAD Paz con el fin de establecer si en el proceso de toma de decisión se está cumpliendo con lo establecido en el Decreto 1426 de 2019. Además, revisar si alguno de los criterios de toma de decisión lleva a que se prioricen proyectos de municipios no PDET sobre municipios PDET y ajustar los criterios.
- Analizar en qué medida es necesario que las sesiones del OCDA Paz continúen siendo sesiones privadas. Lo anterior en la medida que al ser sesiones privadas se imposibilita que agentes externos y la ciudadanía puedan ejercer ejercicios de veeduría sobre las decisiones que se toman, y analizar en qué medida estas sí están respondiendo a la priorización territorial establecida en el Decreto 1426 de 2019.

En cuanto a la dimensión de control, se incluyen dos recomendaciones. Si bien estas recomendaciones no se derivan directamente de la investigación, se considera que son pertinentes en la medida que esta investigación sólo llega hasta mitades del 2021, y la

Asignación Paz tiene una vigencia de 20 años, es decir su comportamiento puede cambiar en los 15 años restantes. Por lo anterior, las recomendaciones son:

- Los órganos de control deben hacerle seguimiento al uso de los recursos Asignación Paz e incluir en sus informes alertas del no cumplimiento de la priorización territorial de la Asignación Paz.
- Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos aprobados por Asignación Paz, con el fin de asegurar que estos recursos se estén ejecutando.

Finalmente, frente a la dimensión de impacto, y teniendo en cuenta los objetivos establecidos en el Acuerdo Final, se recomienda:

- Analizar en qué medida la Asignación Paz sí implica una mayor cantidad significativa de recursos transferidos a las entidades beneficiarias, en comparación con el periodo previo al Decreto, en la medida que los municipios que están accediendo a la Asignación Paz son los que tienen mayores ingresos, mayores transferencias de regalías y mayor inversión que los municipios.
- Realizar mediciones de impacto de la fuente Asignación Paz en el objetivo de cierre de brechas establecido por el Acuerdo Final, con el fin de establecer si la focalización territorial de una fuente del SGR lleva a mejorar las condiciones de esos municipios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y

Duradera. (2016).

CEDE. (2021). Panel municipal. <https://datoscede.uniandes.edu.co/es/catalogo-de-microdata>

Congreso de la República. (2010). Gaceta del Congreso número 577. Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 Senado.

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=31-08-2010&num=577>

Contraloría General de la República. (2017). Los OCAD y la gestión por proyectos:

Evaluación del Sistema General de Regalías. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2018/04/ocad.pdf>

Contraloría General de la República. (2020). Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Cuarto+Informe+de+segumimiento+a+los+recursos+del+Posconflicto+-+CD+Posconflicto+Final+-+2107.pdf/1e132261-e989-4c7f-a243-f4a66bf1b5d3>

Corte Constitucional. (2002). Sentencia C-427-02.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-427-02.htm>

DANE. (2019). Pobreza multidimensional en Colombia.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_multidimensional\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf)

DANE. (2020). Respuesta a derecho de petición. Radicado número 2020-313-001233-1.

Decreto 1534 de 2017. (2017).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83535>

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Mecanismos de focalización: Cuatro

estudios de caso. Sistema de indicadores sociodemográficos para Colombia.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/mecanismos\\_focalizacion\\_1.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/mecanismos_focalizacion_1.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Caracterización territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Caracterizaci%C3%B3n%20PDET.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2021a). Tablero General de Recursos Indicativos del SGR. <https://sicodis.dnp.gov.co/Reportes/TableroGeneralSGR.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2021b). Respuesta a derecho de petición. Radicado número 20213100571231.

García, M., & Revelo, J. (2018). La construcción del Estado local en Colombia. *Análisis político*, 92, 69-95.

Lederach, J. P. (1998). *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Red Gernika. <https://www.gernikagoraturuz.org/wp-content/uploads/2020/04/RG02-Construyendo-la-paz.pdf>

Malmberg, C. (1998). Options for Managing and Financing Rural Transport Infrastructure.

World Bank Technical Papers. <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-4248-7>

Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Revista Nueva Sociedad*, 215, 36-61.

Paes de Barros, R., & De Carvalho, M. (s. f.). La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades. Banco Interamericano de desarrollo.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-Focalizaci%C3%B3n-y-la-Universalizaci%C3%B3n-como-Instrumentos-para-Reducir-Inequidades.pdf>

Pestana, J. L. (2017). Apropiación de los recursos de regalías regionales mediante la aprobación de proyectos de inversión pública: Un estudio para el Bajo Cauca Antioqueño en el periodo 2013-2016 [Universidad EAFIT].

[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11773/JoseLeandro\\_PestanaCaverra\\_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/11773/JoseLeandro_PestanaCaverra_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Policía Nacional. (2020). Homicidios. Policía Nacional de Colombia.

<https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>

Procuraduría General de la Nación. (2021). Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>

Rettberg, A. (2013). La construcción de paz bajo la lupa: Una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*, 42, 13-36.

Revelo, J., & García, M. (2018). El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional (Colección Dejusticia). <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/11/El-Estado-en-la-periferia.pdf>

Wong, P. (s. f.). Local ownership in peacebuilding: A premature rhetoric? United Nations Peace and Progress, 47-57.

## ANEXOS

**Tabla 1: priorización PDET**

	PDET	No PDET	Diferencia
			PDET/No PDET
<b>Pobreza</b>			
IPM <sup>1</sup>	53.67	39.67	-13.995***
Gini <sup>2</sup>	0.48	0.45	-0.036***
NBI <sup>3</sup>	61.27	42.56	-18.704***
PIB per cápita <sup>4</sup>	5.18	8.12	2.932***
<b>Cultivos ilícitos</b>			
Hectáreas de cultivos de coca <sup>5</sup>	1239.87	159.50	-1080.376***
<b>Violencia</b>			
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes <sup>6</sup>	5.74	2.06	-3.686***
Tasa de secuestros por 10.000 habitantes <sup>7</sup>	0.05	0.02	-0.039*
Total actos de terrorismo <sup>8</sup>	0.99	0.04	-0.945***
Total acciones subversivas <sup>9</sup>	0.08	0.01	-0.076*
<b>Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la c. de g.</b>			
Desempeño municipal <sup>10</sup>	49.07	55.39	6.318***
Puntaje gestión <sup>11</sup>	49.07	55.33	6.255***
Observaciones	170	952	

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Elaboración propia a partir de CEDE, 2021 y DNP, 2021b.

<sup>1</sup> DANE y DNP, 2018 - Panel Municipal CEDE.

<sup>2</sup> Medición 2005. Cálculos CEDE a partir de CASEN1993, ECV2003, Censo1993 y Censo2005 - DANE y Ministerio de Desarrollo Social. Medición 2005. - Panel Municipal CEDE.

<sup>3</sup> DANE 2005 - Panel Municipal CEDE.

<sup>4</sup> Precios constantes 2005. Medición 2009. Sánchez, F. y España, I. DANE, Censo 2005 - Panel Municipal CEDE.

<sup>5</sup> Observatorio de Drogas de Colombia - Panel Municipal CEDE.

<sup>6</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>7</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>8</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>9</sup> Ministerio de Defensa 2008 - Panel Municipal CEDE.

<sup>10</sup> DNP. 2019. Valores de 0 a 100, siendo 100 el mejor desempeño.

<sup>11</sup> DNP. 2019. Valores de 0 a 100, siendo 100 la mejor gestión.

**Table 2: regresiones proyectos presentados**

VARIABLES	(1)	(2)	(1)	(2)
	Presentación antes del Decreto		Presentación después del Decreto	
PDET <sup>1</sup>	0.110*** (0.0416)	0.0844* (0.0430)	0.821*** (0.0272)	0.782*** (0.0270)
Desempeño municipal <sup>2</sup>		-0.00495 (0.0114)		-0.00663 (0.00715)
Capacidad de la gestión <sup>3</sup>		0.00323 (0.0117)		0.00313 (0.00734)
Desempeño fiscal <sup>4</sup>		-0.00370 (0.00266)		0.00467*** (0.00167)
Ingresos regalías no asignados a productores <sup>5</sup>		4.51e-07 (2.13e-06)		1.18e-05*** (1.34e-06)
Constante	0.484*** (0.0164)	0.839*** (0.152)	0.137*** (0.0107)	-0.0205 (0.0954)
Observaciones	1,101	1,092	1,101	1,092
R-cuadrado	0.006	0.012	0.453	0.499

Errores estándar en paréntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Elaboración propia a partir de CEDE, 2021 y DNP, 2021b.

(1): sin controles

(2): con controles

<sup>1</sup> Valores: 0=no PDET; 1=PDET

<sup>2</sup> Medición de Desempeño Municipal del DNP 2019. Los valores van de 0 a 100, siendo 100 un desempeño sobresaliente.

<sup>3</sup> Medición de Desempeño municipal 2019. El indicador mide las acciones y decisiones de los gobiernos locales que buscan transformar los recursos públicos en desarrollo para los municipios. Los valores van de 0 a 100, siendo 100 un desempeño sobresaliente.

<sup>4</sup> Medición de Desempeño Fiscal 2019. Se encuentra en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 0 denotan un bajo desempeño fiscal, y valores cercanos a 100 indican un alto desempeño fiscal.

<sup>5</sup> DNP 2019. Ingresos de capital de regalías, son las regalías no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores.

**Tabla 3: características criterios PDET de las entidades que presentaron proyectos**

	Antes del Decreto	Después del Decreto	Diferencia
			Antes/Después
<b>Pobreza</b>			
IPM <sup>1</sup>	39.54	52.32	12.778***
Gini <sup>2</sup>	0.45	0.47	0.023***
NBI <sup>3</sup>	41.75	59.74	17.995***
PIB per cápita <sup>4</sup>	8.20	6.32	-1.877***
<b>Cultivos ilícitos</b>			
Hectáreas de cultivos de coca <sup>5</sup>	222.52	1109.61	887.087***
<b>Violencia</b>			
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes <sup>6</sup>	2.06	3.87	1.815***
Tasa de secuestros por 10.000 habitantes <sup>7</sup>	0.01	0.04	0.023*
Total actos de terrorismo <sup>8</sup>	0.06	0.53	0.464***
Total acciones subversivas <sup>9</sup>	0.00	0.06	0.064**
<b>Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la c. de g.</b>			
Desempeño municipal <sup>10</sup>	54.56	50.91	-3.645***
Puntaje gestión <sup>11</sup>	54.47	51.00	-3.474***
Observaciones	170	952	

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Elaboración propia a partir de CEDE, 2021 y DNP, 2021b.

<sup>1</sup> DANE y DNP, 2018 - Panel Municipal CEDE.

<sup>2</sup> Medición 2005. Cálculos CEDE a partir de CASEN1993. ECV2003, Censo1993 y Censo2005 - DANE y Ministerio de Desarrollo Social. Medición 2005. - Panel Municipal CEDE.

<sup>3</sup> DANE 2005 - Panel Municipal CEDE.

<sup>4</sup> Precios constantes 2005. Medición 2009. Sánchez, F. y España, I. DANE, Censo 2005 - Panel Municipal CEDE.

<sup>5</sup> Observatorio de Drogas de Colombia - Panel Municipal CEDE.

<sup>6</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>7</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>8</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>9</sup> Ministerio de Defensa 2008 - Panel Municipal CEDE.

<sup>10</sup> DNP. 2019. Valores de 0 a 100, siendo 100 el mejor desempeño.

<sup>11</sup> DNP. 2019. Valores de 0 a 100, siendo 100 la mejor gestión.

**Tabla 4: características adicionales entidades que presentaron proyectos**

	Antes de Decreto	Después de Decreto	Diferencia
			Antes/Después
<b>Ingresos</b>			
Ingresos totales <sup>1</sup>	34177.97	77058.33	42880.360***
Total transferencias de regalías <sup>2</sup>	18316.85	46537.46	28220.611***
Porcentaje de ingresos por transferencias <sup>3</sup>	68.77	76.61	7.843***
Porcentaje de ingresos propios <sup>4</sup>	53.22	61.26	8.032***
<b>Gastos</b>			
Porcentaje de gasto destinado a inversión <sup>5</sup>	87.63	89.00	1.368**
Indicador de desempeño fiscal <sup>6</sup>	69.12	69.44	0.317
Observaciones	168	943	

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Elaboración propia a partir de CEDE, 2021 y DNP, 2021b.

<sup>1</sup> Ingresos totales corresponden a la suma de ingresos corrientes e ingresos de capital en millones de pesos corrientes. DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>2</sup> Total de transferencias por parte del Gobierno Central por Sistema General de Regalías (SGR). DNP 2019 - Panel Municipal CEDE

<sup>3</sup> DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>4</sup> DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>5</sup> DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>6</sup> DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

**Table 5: regresiones proyectos aprobados**

VARIABLES	(1)	(2)	(1)	(2)
	Aprobación antes del Decreto		Aprobación después del Decreto	
PDET <sup>1</sup>	0.107*** (0.0252)	0.0884*** (0.0260)	0.390*** (0.0248)	0.375*** (0.0255)
Desempeño municipal <sup>2</sup>		-0.0137** (0.00689)		-0.00126 (0.00677)
Capacidad de la gestión <sup>3</sup>		0.0137* (0.00706)		0.000477 (0.00694)
Desempeño fiscal <sup>4</sup>		-0.00316** (0.00161)		-0.000782 (0.00158)
Ingresos regalías no asignados a productores <sup>5</sup>		3.35e-06*** (1.29e-06)		3.66e-06*** (1.26e-06)
Constante	0.0870*** (0.00991)	0.303*** (0.0919)	0.0634*** (0.00976)	0.153* (0.0903)
Observaciones	1,101	1,092	1,101	1,092
R-cuadrado	0.016	0.029	0.183	0.191

Errores estándar en paréntesis

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Elaboración propia a partir de CEDE, 2021 y DNP, 2021b.

(1): sin controles

(2): con controles

<sup>1</sup> Valores: 0=no PDET; 1=PDET

<sup>2</sup> Medición de Desempeño Municipal del DNP 2019. Los valores van de 0 a 100, siendo 100 un desempeño sobresaliente.

<sup>3</sup> Medición de Desempeño municipal 2019. El indicador mide las acciones y decisiones de los gobiernos locales que buscan transformar los recursos públicos en desarrollo para los municipios. Los valores van de 0 a 100, siendo 100 un desempeño sobresaliente.

<sup>4</sup> Medición de Desempeño Fiscal 2019. Se encuentra en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 0 denotan un bajo desempeño fiscal, y valores cercanos a 100 indican un alto desempeño fiscal.

<sup>5</sup> DNP 2019. Ingresos de capital de regalías, son las regalías no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores.

**Tabla 6: características entidades que se les aprobaron proyectos**

	Antes del Decreto	Después del Decreto	Diferencia	
			Antes/Después	
<b>Pobreza</b>				
IPM <sup>1</sup>	46.54	53.17	6.626***	
Gini <sup>2</sup>	0.47	0.47	0.002	
NBI <sup>3</sup>	52.48	58.68	6.196**	
PIB per cápita <sup>4</sup>	6.70	7.01	0.314	
<b>Cultivos ilícitos</b>				
Hectáreas de cultivos de coca <sup>5</sup>	921.92	1032.45	110.525	
<b>Violencia</b>				
Tasa de homicidios por 10.000 habitantes <sup>6</sup>	3.19	3.56	0.371	
Tasa de secuestros por 10.000 habitantes <sup>7</sup>	0.02	0.05	0.030	
Total actos de terrorismo <sup>8</sup>	0.86	0.16	-0.702	
Total acciones subversivas <sup>9</sup>	0.02	0.01	-0.017	
<b>Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la c. de g.</b>				
Desempeño municipal <sup>10</sup>	51.67	50.57	-1.100	
Puntaje gestión <sup>11</sup>	51.89	50.59	-1.302	
Observaciones	170	952		

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Elaboración propia a partir de CEDE, 2021 y DNP, 2021b.

<sup>1</sup> DANE y DNP, 2018 - Panel Municipal CEDE.

<sup>2</sup> Medición 2005. Cálculos CEDE a partir de CASEN1993. ECV2003, Censo1993 y Censo2005 - DANE y Ministerio de Desarrollo Social. Medición 2005. - Panel Municipal CEDE.

<sup>3</sup> DANE 2005 - Panel Municipal CEDE.

<sup>4</sup> Precios constantes 2005. Medición 2009. Sánchez, F. y España, I. DANE, Censo 2005 - Panel Municipal CEDE.

<sup>5</sup> Observatorio de Drogas de Colombia - Panel Municipal CEDE.

<sup>6</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>7</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>8</sup> Ministerio de Defensa 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>9</sup> Ministerio de Defensa 2008 - Panel Municipal CEDE.

<sup>10</sup> DNP. 2019. Valores de 0 a 100, siendo 100 el mejor desempeño.

<sup>11</sup> DNP. 2019. Valores de 0 a 100, siendo 100 la mejor gestión.

**Tabla 7: características adicionales de entidades que se les aprobaron proyectos**

	Antes de Decreto	Después de Decreto	Diferencia	
			Antes/Después	
<b>Ingresos</b>				
Ingresos totales <sup>1</sup>	45559.74	42056.18	-3503.562	
Total transferencias de regalías <sup>2</sup>	28004.17	25338.07	-2666.105	
Porcentaje de ingresos por transferencias <sup>3</sup>	75.87	77.56	1.689	
Porcentaje de ingresos propios <sup>4</sup>	54.56	58.88	4.320	
<b>Gastos</b>				
Porcentaje de gasto destinado a inversión <sup>5</sup>	89.63	88.79	-0.831	
Indicador de desempeño fiscal <sup>6</sup>	68.45	68.44	-0.006	
Observaciones	168	943		

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Elaboración propia a partir de CEDE, 2021 y DNP, 2021b.

<sup>1</sup> Ingresos totales corresponden a la suma de ingresos corrientes e ingresos de capital en millones de pesos corrientes. DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>2</sup> Total de transferencias por parte del Gobierno Central por Sistema General de Regalías (SGR). DNP 2019 - Panel Municipal CEDE

<sup>3</sup> DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>4</sup> DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>5</sup> DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.

<sup>6</sup> DNP 2019 - Panel Municipal CEDE.