

Conflicto, descentralización y desarrollo territorial

Un análisis comparativo del desempeño municipal en el Catatumbo

Conflict, Decentralization, and Territorial Development: A Comparative Analysis of Municipal Performance in Catatumbo

Jeammy Julieth Sierra Hernández y Laura Carolina Martínez Rodríguez*

Resumen: Esta investigación analizó cómo el conflicto armado ha modulado la relación entre las políticas de descentralización y el desempeño municipal en el Catatumbo entre 2018 y 2021, destacando la necesidad de adaptar el índice de desempeño municipal (IDM) para incluir variables que reflejen las particularidades de contextos en conflicto. El Catatumbo, con 15.10 por ciento de la población del departamento (DANE, 2023), ha enfrentado abandono estatal y conflictos armados, incluyendo a grupos como las FARC-EP, EPL y el ELN. El auge de cultivos cocaleros también generó disputas por la tierra. A pesar de los esfuerzos de descentralización, el control territorial por grupos armados ha limitado la autonomía de los gobiernos locales, afectando negativamente la toma de decisiones y la ejecución de recursos.

Los resultados cuantitativos indican que, aunque no hay diferencias significativas en la mayoría de las dimensiones del IDM en comparación con otros municipios fuera del Catatumbo, el sector salud presenta desafíos únicos, con mejoras en la cobertura, pero serias dificultades en la prestación de servicios debido a la percepción de inseguridad. El análisis cualitativo refuerza estos hallazgos, mostrando cómo la presión de actores no estatales socava la efectividad de las políticas descentralizadas y debilita la confianza pública en las instituciones. Además, la gestión inadecuada de los recursos naturales y los cambios en la distribución de regalías han incrementado la pobreza, lo que muestra la importancia de ajustar las métricas del IDM para capturar mejor las realidades en zonas de conflicto armado.

Palabras clave: descentralización, conflicto armado, desempeño municipal, entidades territoriales, acuerdos de paz.

* **Jeammy Julieth Sierra Hernández** es coordinadora de la Maestría en Administración Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Calle 33 núm. 8-142, Barrio Gaitán, Bogotá, Colombia. Tel: (+57) 601 7956110. Correo-e: jeammy.sierra@esap.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3267-5283>. **Laura Carolina Martínez Rodríguez**, estudiante en la Escuela Superior de Administración Pública, Calle 33 núm. 8-142, Barrio Gaitán, Bogotá, Colombia. Tel: (+57) 601 7956110. Correo-e: laurac.martinezr@esap.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-7376-6684>.

Artículo recibido el 14 de agosto de 2023 y aceptado para su publicación el 2 de septiembre de 2024.

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypv.v34i1.8371>

Abstract: This research analyzed how the armed conflict influenced the relationship between decentralization policies and municipal performance in the Catatumbo region between 2018 and 2021, highlighting the need to adapt the Municipal Performance Index (IDM) to include variables that reflect the specificities of conflict contexts. Catatumbo, home to 15.10% of the department's population (DANE, 2023), has faced state neglect and armed conflicts involving groups such as the FARC-EP, EPL, and ELN. The rise of coca cultivation has also sparked land disputes. Despite decentralization efforts, territorial control by armed groups has limited the autonomy of local governments, negatively impacting decision-making and resource allocation.

Quantitative results indicate that, while there are no significant differences in most IDM dimensions compared to other municipalities outside Catatumbo, the health sector presents unique challenges, with improvements in coverage but significant difficulties in service delivery due to perceived insecurity. The qualitative analysis reinforces these findings, showing how pressure from non-state actors undermines the effectiveness of decentralized policies and weakens public trust in institutions. Moreover, inadequate management of natural resources and changes in royalty distribution have exacerbated poverty, underscoring the importance of adjusting IDM metrics to better capture the realities in conflict-affected areas.

Keywords: decentralization, armed conflicts, municipal performance, territorial entities, peace agreements.

INTRODUCCIÓN

Descentralización y desempeño municipal

La promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 (CPC) fortaleció el proceso de descentralización,¹ incentivado por la ola de democratización en América Latina, y abordado desde tres dimensiones clave: institucional, administrativa y fiscal (Mattar, 2013; Rojas-Betancur, 2020). Sin embargo, la forma en la que el proceso descentralizador se ha desarrollado dista de la filosofía de la descentralización francesa, que la concibe no sólo como una técnica de administración del Estado, sino principalmente como “una opción política, una opción de sociedad” (Meyson-Renoux, 1994). Por lo tanto, es un mecanismo virtuoso para el desarrollo de los territorios que no se limita a un asunto sólo de corte administrativo (Mattar, 2013).

La descentralización busca empoderar a las regiones y, al mismo tiempo, otorgarles mayor responsabilidad e independencia fiscal para administrar sus propios

¹ La descentralización implica cumplir cinco requisitos como describe Meyson-Renoux (1994): 1) el traspaso de atribuciones del poder central a las colectividades territoriales; 2) un traspaso de recursos de aquel Poder a los órganos de estas colectividades; 3) la supresión de la tutela administrativa y financiera sobre las colectividades territoriales; 4) la elección, por sufragio universal, de todos los representantes de las colectividades territoriales, de manera que no hay descentralización sin elección; y 5) el otorgamiento de personalidad jurídica de derecho público a cada una de las autoridades descentralizadas.

recursos a los entes territoriales. Desde esa perspectiva, la descentralización persigue principalmente tres objetivos. El primero de ellos es una gestión más eficaz, que enfoca a los niveles superiores en áreas estratégicas al delegar las tareas operativas. Un propósito más es la desconcentración de poder que favorece la toma de decisiones más acertadas, ya que los gobernantes locales se encuentran más cercanos a los problemas que deben resolver. En tercer lugar, se busca el pluralismo político, pues se abre la posibilidad de que grupos sociales tradicionalmente excluidos accedan al poder local y se generen nuevos espacios de participación para las comunidades (Pening, 2003).

El interés en el proceso de descentralización impulsó su rápida implementación, lo que demandaba administraciones municipales más sólidas capaces de utilizar los recursos de forma adecuada y destinarlos correctamente para garantizar el sostenimiento de un municipio (Buitrago y Mora, 2021). Este antecedente, muestra que la medición del desempeño de los entes territoriales se vuelve crucial para evaluar el impacto de la descentralización en el desarrollo local. Además, permite identificar áreas de mejora y tomar decisiones informadas para impulsar un crecimiento sostenible en cada municipio. En este contexto, la implementación de indicadores de gestión se convierte en una herramienta fundamental para medir y optimizar la eficiencia de las administraciones locales.

En esa línea, los gobiernos subnacionales mayormente ejecutan una proporción del gasto público para atender las necesidades en materia de los servicios de salud, agua y educación pública. Por esto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolló una herramienta denominada Medición de Desempeño Municipal (MDM) que atiende la necesidad de medir el desempeño en las entidades territoriales a través del denominado índice de desempeño municipal (IDM). Si bien, la mediación se realiza en el nivel subnacional, el desempeño del ente se convierte en la suma de responsabilidades de los municipios y departamentos (Álvarez y Zapata, 2018).

Los resultados obtenidos con los instrumentos como la medición de desempeño municipal son un punto de partida para la reflexión y la puesta en marcha de planes de acción y mejora en el contexto territorial. Sin embargo, es preciso reconocer que a la par la descentralización amplió las brechas en materia económica, política y social, que, aunadas a una baja capacidad institucional, generan un aumento de la desigualdad, asociada a la pobreza monetaria y multidimensional del país (Angulo *et al.*, 2018).

Cabe considerar que el proceso de descentralización en Colombia también trajo consigo disputas por el poder local y regional. Se creó un escenario donde

los actores en conflicto encontraron oportunidades para obtener financiamiento debido a la mayor autonomía y acceso a recursos que los entes territoriales poseían. Esto llevó a un ajuste estratégico en la insurgencia, redirigiendo sus acciones hacia municipios que presentaban oportunidades de financiamiento y movilización más favorables.

Es el caso de reacomodamientos de los grupos armados al margen de la ley para mantener hegemonías en los territorios. Las guerrillas como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas-Ejército del Pueblo (FARC-EP) estratégicamente se acomodaron en torno a los cambios generados por la descentralización (Salas, 2016).

Esas colateralidades territoriales de la descentralización se acentuaron en determinadas franjas del país, como la subregión del Catatumbo. Esta ha sido una zona permeada por la presencia de grupos insurgentes, lo que sustenta que esta investigación gire en torno a municipios que han sido clasificados en la subregión dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), municipios identificados como los más afectados por la violencia en Colombia en el marco del acuerdo de la paz en la Habana (Cuba). En particular, “el grupo disidente de las FARC actualmente tiene presencia en diversos municipios del Catatumbo, incluidos Tibú, El Tarra, Sardinata y Convención, y contaría con al menos 70 miembros” (Human Rights Watch, 2019). Por las connotaciones de la Ley 617 de 2000 los municipios de la subregión del Catatumbo son clasificados como de sexta categoría. Por otro lado, el DNP identifica a esa subregión como municipios apartados, con economías poco especializadas, lo que demuestra la necesidad de una gerencia mejor desarrollada (PGN, 2020).

Debido a su alta vulnerabilidad y sus necesidades insatisfechas, la subregión del Catatumbo representa un área de interés prioritario para el estudio de su capacidad institucional. Surgen entonces las siguientes preguntas de investigación: ¿De qué manera el conflicto armado ha modulado la relación entre las políticas de descentralización y el desempeño municipal en términos de IDM en los municipios del Catatumbo entre 2018 y 2021? ¿Qué factores específicos del conflicto han mediado esta relación? ¿Existen diferencias significativas en los impactos del conflicto según la dimensión del IDM analizada? A partir de estas preguntas de investigación surgen las siguientes hipótesis que consideran los componentes y las dimensiones del IDM.

Para complementar las hipótesis de investigación, el análisis cualitativo de contenido, a partir de entrevistas, permite identificar categorías emergentes que profundizan la comprensión del fenómeno estudiado. En particular, se espera

CUADRO 1. Hipótesis de investigación sobre el IDM en el Catatumbo

<i>Componente</i>	<i>Hipótesis nula</i>	<i>Hipótesis alterna</i>
Gestión	El promedio de cada uno de los subcomponentes de la gestión del IDM en la subregión del Catatumbo es menor o igual que en los otros municipios del departamento del Norte de Santander.	El promedio de cada uno de los subcomponentes de la gestión del IDM en la subregión del Catatumbo es mayor que en los otros municipios del departamento del Norte de Santander.
Resultados	El promedio de cada uno de los subcomponentes de los resultados del IDM en la subregión del Catatumbo es menor o igual que en los otros municipios del departamento del Norte de Santander.	El promedio de cada uno de los subcomponentes de los resultados del IDM en la subregión del Catatumbo es mayor que en los otros municipios del departamento del Norte de Santander.

Fuente: Elaboración propia.

que surjan categorías relacionadas con el control territorial en el contexto del conflicto armado y su impacto en las diferentes dimensiones del índice de desempeño municipal (IDM).

Las preguntas de investigación plantean el objetivo de este trabajo: explicar cómo los procesos de descentralización, en un contexto de conflicto armado, han influido en el nivel de desempeño municipal en la zona del Catatumbo, Colombia, durante el periodo 2018-2021. Este objetivo se abordará a través de un análisis detallado de las experiencias y percepciones de los actores locales, complementado con un análisis cuantitativo comparativo de los indicadores del IDM. De esta manera, se busca proporcionar una comprensión integral y fundamentada de las interacciones entre descentralización, conflicto armado y desempeño municipal.

Nueva gestión pública

Durante los años ochenta y noventa se produjo un gran descontento hacia el modelo tradicional administrativo, lo que llevó a las autoridades estatales a repensar este modelo y a replantearse nuevos métodos para superar dicha crisis. A causa de esto, se presenta un nuevo enfoque gerencial dentro del sector público, que le da a la ciudadanía la oportunidad de exigir al Estado una respuesta a sus demandas por medio de buenas prácticas de gestión, generando valor público que les garantice la mejora de su calidad de vida, por lo que el reclamo social se convierte en un tema central dentro de la agenda programática y política para cualquier gestión en cualquier nivel de gobernabilidad (Soledispa *et al.*, 2020).

Debe señalarse que el auge de la descentralización en Colombia, luego de la constitución de 1991, incitó a la transición de la administración por la nueva gestión pública, para entender que las dinámicas en el sector público cambiaron y se diversificaron ante las dinámicas privadas (Nisimblat, 2021). Además, se cree que esta nueva gestión aparece a partir de las crisis fiscales a nivel mundial.

Por ello, para los efectos de esta investigación, es necesario definir la nueva gestión pública desde la visión de Leeuw (1996), quien se centra en explicar que la nueva gestión pública enfatiza la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental; el objetivo es alcanzar la calidad total en la presentación de los servicios, por lo que se reducen las diferencias procedimentales con el sector privado y no se basan solamente en las normas y dinámicas de prescripción de procesos (García Sánchez, 2007). En Colombia, “la gestión pública se ha caracterizado por una pérdida de gobernanza y gobernabilidad; donde los hechos de corrupción gozan de espacios privilegiados debido a la falta de aplicación y respeto de los principios de administración pública” (Gamboa *et al.*, 2021: 523).

La división del Estado colombiano en alcaldías y gobernaciones generó ventajas a nivel administrativo y económico, ya que diferentes niveles de gobierno —desde lo local hasta lo nacional— buscan mejorar la prestación de servicios públicos, esto provoca que los gobiernos locales se especialicen y se interesen en conocer, desde la raíz, los problemas socioeconómicos de los ciudadanos (Restrepo, 2002). Además, entorno a la democracia, la descentralización ayuda a que se focalice mejor la construcción de políticas públicas, por lo que el papel de los entes territoriales comienza a tener mayor importancia en el desarrollo del país (Delgado y Garcia, 2017).

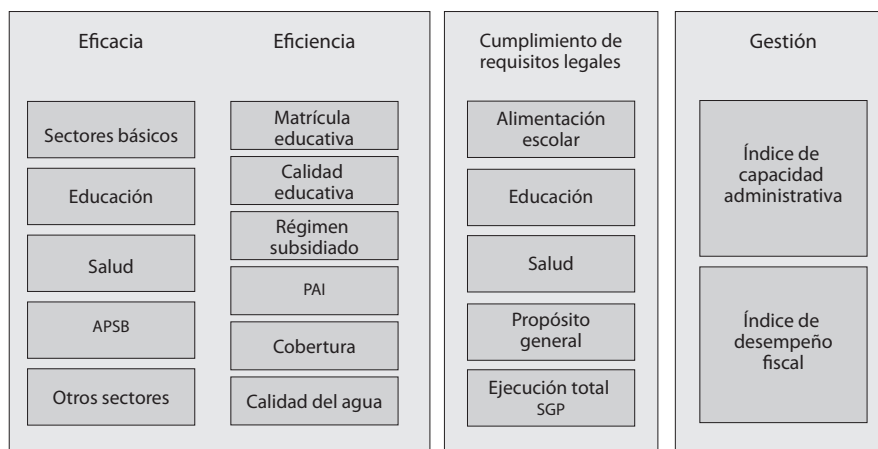
A partir de esta nueva gestión pública, el gobierno se comienza a encargar de dirigir la operatividad pública; es decir, organiza la prestación de servicios públicos, pero a su vez designa funcionarios en los diferentes niveles (municipal, departamental y regional) para tener un buen manejo de los recursos y más controlado, de manera que se encamina hacia la mejor realización de los objetivos y las metas que se plantean desde el Estado (Lazcano, 2014).

Esto implica la promoción de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas. Donde se defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, comunicaciones activas, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales, así como construcción de redes institucionales (Moyado, 2002: 11).

Medición de desempeño municipal

Para la medición del desempeño municipal, en 2006 el DNP desarrolló la herramienta denominada “índice de desempeño integral municipal (IDIM)”. La métrica promediaba el resultado de cuatro factores: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y gestión, que a su vez medían las características que se observan en el esquema 1. La metodología estuvo vigente hasta el año 2016, año en el que se actualizó.

ESQUEMA 1. Índice de desempeño integral municipal (IDIM) 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2013).

El modelo IDIM contribuyó significativamente a la reflexión sobre el aporte a las capacidades de los entes territoriales en su ejercicio de planeación del desarrollo, logrando recopilar información inexistente anteriormente. Sin embargo, enfrentó desafíos conceptuales que limitaron su capacidad explicativa, lo que afectó su eficacia en el diseño de políticas públicas y desarrollo territorial (DNP, 2019).

En consecuencia, en 2016 se creó una misión con el objetivo de desarrollar un modelo que midiera la gestión, comparara los niveles de bienestar y gestión pública, y evaluara las capacidades y los resultados de las entidades territoriales a partir del desarrollo territorial. Así surgió el nuevo modelo denominado “Medición de desempeño municipal-MDM” (DNP, 2019). En la versión actual, la herramienta se configuró como índice de desempeño municipal (IDM), cuya definición es adoptada desde el Departamento Nacional de Planeación y tiene como objetivo:

[...] medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño integral entendido como la capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus dotaciones iniciales, para incentivar una mejor gestión, calidad del gasto y la inversión orientada a resultados (DNP, 2018: 5).

La herramienta contempla dos componentes, el componente de gestión y el componente de resultados. Estos a su vez se dividen en cuatro dimensiones cada uno, para un total de ocho dimensiones como se aprecia en el cuadro 2. El componente de la gestión se enfoca en las acciones y decisiones que debe adelantar la administración local orientadas en la consecución de un mayor bienestar y desarrollo para la población. El componente de resultados coteja las transformaciones de las comunidades en lo que respecta a la esfera de desarrollo humano desde dimensiones como la educación, salud, seguridad y servicios públicos. Para llevar a cabo esta medición, el DNP tiene en cuenta cinco grupos de municipios comparables y un grupo destinado a las ciudades. Estos grupos se dividen en: nivel alto, nivel medio alto, nivel medio, nivel medio bajo y nivel bajo. Estos se determinan a partir de los recursos, las variables económicas y la dimensión urbana.

CUADRO 2. Índice de desempeño municipal (IDM) 2018

<i>Dimensión 1. Puntaje gestión</i>	<i>Dimensión 2. Puntaje resultados</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Movilización de recursos • Ejecución de recursos • Gobierno abierto y transparencia • Ordenamiento territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Servicios • Seguridad

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2018c).

Marco legal de medición del desempeño municipal (MDM)

Para comprender el marco legal que respalda la implementación de la medición del desempeño municipal (MDM), es necesario empezar exponiendo la normativa que ha sido aplicada a los municipios desde la constitución de 1991. En este sentido, el artículo 311 de la Constitución establece que:

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes (Const. 1991, art. 311).

En concordancia, el art. 343 de la Constitución (1991) dicta lo que a grandes rasgos se resume en que la entidad nacional de planeación, en este caso el Departamento Nacional de Planeación (DNP), es responsable de diseñar y estructurar el sistema de seguimiento de los logros en la gestión de la administración pública. De allí que la ley implemente la reglamentación para llevar a cabo lo anterior. Como resultado, la Ley 152 de 1994, en el artículo 32, establece que las entidades territoriales tienen la autonomía para la planeación de su desarrollo, teniendo en cuenta las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo que rija al país, de manera que se garantice su cumplimiento y coherencia con la destinación de los recursos.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 34 de la misma ley, faculta al mandatario, que ha sido elegido popularmente, para liderar y trazar la estructura del plan de desarrollo en concordancia con su propuesta programática al momento de postularse como candidato. Sumado a ello, en el momento en que se elija a todos los entes territoriales y sus dependencias, las de planeación deben apoyar la elaboración de esto dentro de sus habilidades administrativas, técnicas y de información.

Ahora bien, el DNP está a cargo de publicar la información que da cuenta de la evaluación del desempeño municipal; es decir, se expondrá la evaluación de la gestión de las entidades territoriales. Esta divulgación debe hacerse a nivel nacional, dentro de los tiempos que reglamenta la Ley 617 de 2000. Asimismo, la Ley 715 de 2001 establece como responsabilidad exclusiva del DNP realizar el seguimiento y la evaluación de las acciones generales de un municipio, especificadas en cada uno de los ítems. Por otro lado, los municipios tienen la responsabilidad de someter a consideración un reporte anual acerca de la ejecución de los fondos del Sistema General de Participación (SGP), garantizando que los departamentos reciban y efectúen la correspondiente evaluación de dicho informe. Esta normativa sienta las bases para establecer un esquema de evaluación integral de la gestión municipal, con la finalidad de lograr un uso eficaz de los recursos destinados a la realización de los planes de desarrollo (Lazcano, 2015: 28).

Contribuciones de la medición del desempeño municipal

La medición del desempeño municipal contribuye al diseño de políticas públicas para los municipios, centrándose especialmente en el ordenamiento intermedio, es decir, en departamentos y municipios. Además, esta medición contribuye a la creación de programas sociales que se ajustan a las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, el propósito de la medición de desempeño municipal subyace en el fomento a la gestión y el compromiso de los municipios, resaltando aquellos que han logrado avances positivos en el bienestar de su población (DNP, 2021b).

Por otro lado, la herramienta de la medición del desempeño busca contribuir a la descentralización, al enfocarse en una rendición de cuentas más transparente y en un menor control jerárquico en las instituciones. Esto, a su vez, promueve el éxito y la productividad en los municipios.

Sin embargo, los objetivos principales de la creación de esta herramienta no se logran en realidad, debido a la falta de un monitoreo en tiempo real del desempeño de las instituciones, entre otros factores. Esto lleva a pensar que, si bien es una buena creación, todavía necesita mayor solidez en la implementación de las políticas públicas relacionadas con esto. Además, el modelo “no tiene en cuenta la calidad y pertinencia de dichos productos con las particularidades del entorno, por lo que mayores niveles de gestión no necesariamente implican mejor calidad de vida” (Lazcano, 2014: 113). Es decir, no evalúa cómo esas acciones redundan en el bienestar humano.

Control territorial

Para comprender el control territorial, es necesario definir sus componentes. El territorio puede entenderse como la forma de interpretar las relaciones sociales vinculadas con las dimensiones espaciales (Llanos, 2010); es decir, es un espacio geográfico que se traduce en un área controlada por dichas relaciones. En este contexto, el control se define como la posibilidad o el acceso a un área determinada, entendiendo que el control otorga el poder de aprovechar los recursos de los territorios en cuestión (Saborío, 2020).

En consonancia con lo anterior, la territorialización se alinea con estos conceptos, ya que refuerza la idea de que un individuo, comunidad o grupo social se asocia con la apropiación de un espacio físico. Por lo tanto, la territorialización se define en función de la relación espacio-tiempo, la cual se modifica según el contexto social, cultural y político que la influye.

En Colombia, el control territorial se ha definido mayormente en el contexto del conflicto armado, ya que “la motivación no es el territorio en sí, sino el carácter estratégico de la lucha por el control territorial” (Henao *et al.*, 2015: 87). De esta forma, la obtención de recursos del territorio se realiza con el propósito de aumentar el poder; por ello, esta obtención de los recursos generalmente ocurre por medios ilegales, por lo que se liga directamente la creación de grupos armados con la lucha contra el control territorial por medio de la violencia, entendiendo que los grupos guerrilleros han tenido que refugiarse en zonas rurales alejadas. De ahí que la explotación de recursos naturales sea el medio que utilicen para la consecución de mayor injerencia en los territorios.

La intersección entre el control territorial y la descentralización en Colombia resalta la necesidad de un enfoque más integral en la formulación de políticas. Es fundamental que los gobiernos locales no sólo asuman un rol activo en el desarrollo de programas sociales, sino que también se fortalezcan las instituciones que regulan y supervisan el uso de recursos en contextos de conflicto. La participación ciudadana debe ser un componente esencial en este proceso a fin de asegurar que las voces de las comunidades afectadas sean escuchadas y que sus necesidades sean atendidas de manera efectiva. Entonces, el control territorial en el contexto del conflicto armado ha influido en la descentralización de manera significativa, creando un entorno en el que la capacidad de los gobiernos locales para actuar se ve condicionada por la violencia y la competencia por recursos. Para avanzar hacia una verdadera descentralización que beneficie a todas las comunidades, es crucial abordar las dinámicas de poder que perpetúan la desigualdad y el conflicto en el país (Mendiola y Martín, 2021).

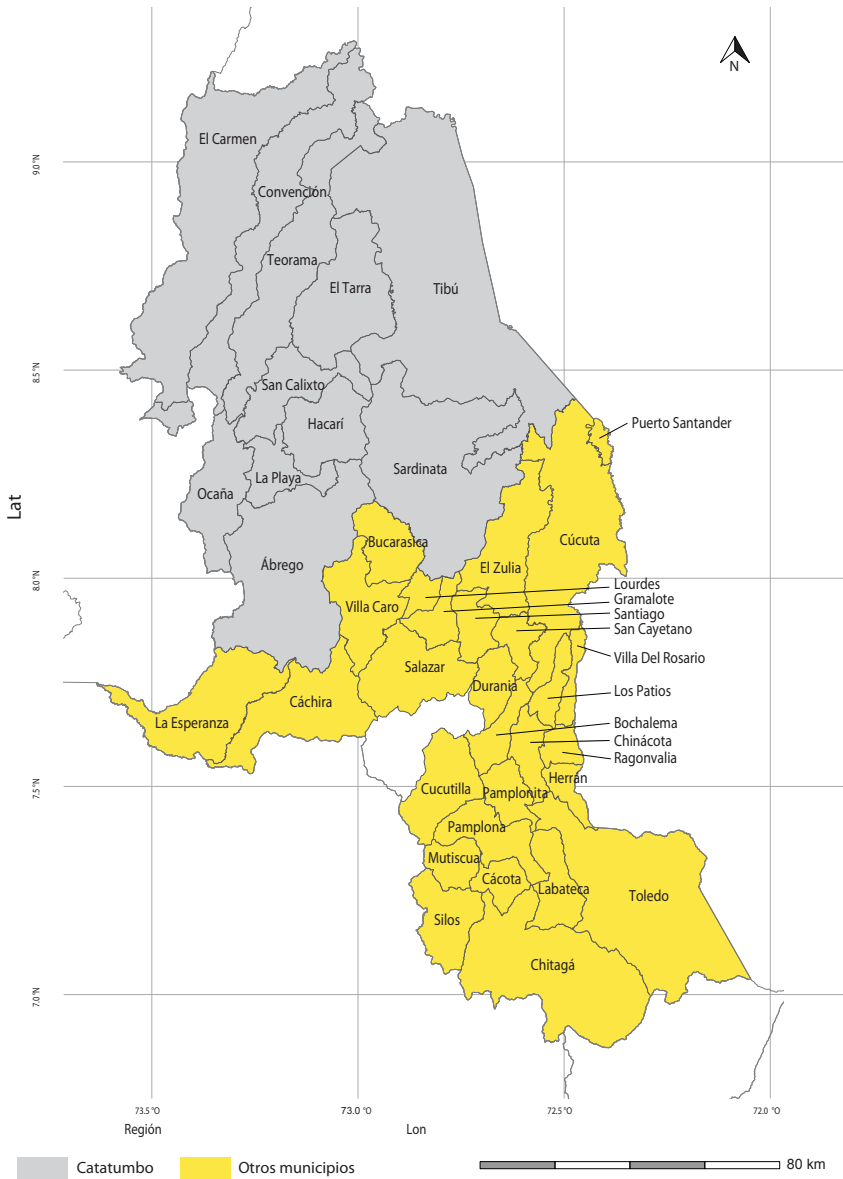
La región del Catatumbo

Después de realizar un recorrido teórico acerca de la descentralización en Colombia y la herramienta MDM, es importante destacar que en 2016 no sólo se implementa un nuevo modelo de IDM, sino que también se firma el Acuerdo de Paz. Esto lleva a que 172 municipios sean caracterizados como municipios PDET (Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial), lo que indica que estos municipios están priorizados para mejorar sus condiciones institucionales (Guerrero y Malagón, 2019).

Con el objetivo de analizar los resultados de la MDM a nivel municipal, se seleccionó la región del Catatumbo, compuesta por once municipalidades: Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorema y Tibú (Ordóñez, 2007). Cabe resaltar que algunas fuentes al nombrar la región del Catatumbo no incluyen a los municipios de Sardinata y Ábrego como parte de esta región, pero para propósito de este artículo se utiliza la perspectiva de Chavarro y Otálora (2020), que toma en cuenta los dos municipios, tal como presenta el mapa 1. Esta región ha estado históricamente mediada por la violencia armada y el narcotráfico, debido a sus tierras destinadas al cultivo de coca, esto provocó un baja e inexistente presencia del Estado. Por ello, en varias ocasiones se ha evidenciado y denunciado la presencia de combatientes de las FARC-EP y del ELN (Ordóñez, 2007).

Dentro de los antecedentes en torno a la historia del Catatumbo, cabe resaltar que la subregión posee una abundante riqueza en cuanto a su capital natural e incluso “es una región proclive a casi cualquier tipo de cultivo, incluso el de hoja

MAPA 1. Municipios pertenecientes a la subregión del Catatumbo



Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2018).

de coca” (Martínez-Cortés, 2012: 119). Por lo tanto, las empresas nacionales e internacionales se han dedicado a la explotación de recursos debido a sus intereses económicos en el contexto de la globalización. Además, se ha observado una presencia muy reducida del Estado, que se manifiesta principalmente a través de la fuerza pública o con fines meramente económicos, en lugar de tener la intención de mejorar la calidad de vida de los habitantes (Ordóñez, 2007).

Debe señalarse que la ubicación transfronteriza de la subregión del Catatumbo la hace más vulnerable, pues sus rutas son apetecidas por grupos al margen de la ley para el desarrollo del narcotráfico. Sucede, pues, que es proclive a las disputas por el control territorial entre grupos como las FARC-EP, el ELN y el EPL, lo que aumenta los cultivos de coca que sólo favorecen a los grupos armados y dejan a un lado a los habitantes. Por ello, se considera que el Catatumbo históricamente ha sido una región altamente afectada por el conflicto armado. Según Pecauc (2002), en zonas como el Catatumbo “la expansión de los cultivos de uso ilícito implicó cierta aceptación de las FARC por parte de los habitantes, ya que este grupo aseguraba una protección a los cultivadores y cierta regulación del mercado” (Cabrera y Echandía, 2018: 45). Por lo tanto, esta subregión se enfoca en la explotación petrolera, pero más allá de eso, el cultivo cocalero siempre ha tomado un papel central dentro de la economía, lo que ocasiona la presencia de grupos al margen de la ley.

La región del Catatumbo históricamente ha estado permeada por la disputa de sus territorios, lo que se traduce en una guerra por el territorio entre grupos al margen de la ley, gracias a las riquezas en recursos naturales y al afán de su explotación.

La existencia de esta economía ilegal ha facilitado la llegada de diversos actores violentos, algunos de carácter local, como las citadas guerrillas, y algunos grupos armados organizados, que tienen por propósito fundamental el lucro a través del desarrollo de actividades de narcotráfico (Otálora, 2019: 54).

Ahora bien, con la implementación del proceso de paz en 2016 con las FARC-EP, se esperaba que cambiara la dinámica económica, al mismo tiempo que el fenómeno de la violencia, con el objetivo de reducir la pobreza en zonas rurales y que a la larga las brechas de desarrollo entre el campo y la ciudad se extinguieran.

Sumado a ello, luego de la implementación del acuerdo de paz en 2016, los municipios de la región son categorizados como municipios PDET; es decir, zonas más afectadas por el conflicto armado, lo que supone altos índices de pobreza, desigualdad y debilidad institucional. De ahí que el análisis del desempeño municipal de esta subregión se encamine en la eficiencia de la gestión y la seguridad en el periodo 2018-2021.

MATERIALES Y MÉTODOS

Con el fin de abordar la problemática, se adoptó un enfoque metodológico mixto, que integra tanto análisis cuantitativos como cualitativos, lo que permite una comprensión más profunda y holística de los fenómenos estudiados.

Enfoque teórico

El marco conceptual del estudio se fundamentó en los conceptos de descentralización y control territorial. La descentralización, que implica la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales, busca promover una mayor autonomía, aunque también puede exponer desigualdades en las capacidades institucionales. Por otro lado, el control territorial, entendido como la capacidad de los actores locales para ejercer dominio sobre un territorio específico, es crucial para garantizar la prestación de servicios públicos y el desarrollo local. Estos conceptos fueron fundamentales para explorar cómo los procesos políticos y sociales impactan el desarrollo municipal, sobre todo en contextos donde la presencia de actores armados ilegales compromete la capacidad de las autoridades locales para ejercer control territorial y, por ende, influir en el desempeño institucional.

Instrumentos de medición

El índice de desempeño municipal (IDM) fue utilizado como principal herramienta cuantitativa. Este índice evalúa el desempeño de los municipios en dos dimensiones clave: gestión y resultados. Cada dimensión se subdivide en varios subcomponentes, los cuales se describen a continuación.

Dimensión 1: Gestión

1. Movilización de recursos. Este subcomponente se estructura en tres aspectos principales:

- Recaudo tributario con instrumentos de ordenamiento territorial. Este incluye el impuesto predial, delimitación urbana, valorización y plusvalía, obtenidos del Formulario Único Territorial (FUT), que se reporta en el Sistema de Información (SISFUT) y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- Recaudo tributario sin instrumentos de ordenamiento territorial.
- Canalización de recursos propios hacia la inversión: este subcomponente complementa la evaluación de la movilidad financiera.

2. Ejecución de recursos. El análisis de la ejecución de los recursos adopta un enfoque integral, considerando tanto los recursos propios y los provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) como otras fuentes de financiamiento.

Además, se evalúa el cumplimiento temporal de los proyectos financiados con regalías. Este análisis se basa en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT II) y en el índice de gestión de regalías.

3. Ordenamiento territorial. Este componente se calcula a partir de dos indicadores principales:

- Porcentaje de recaudo del avalúo predial.
- Número de instrumentos de ordenamiento territorial: datos obtenidos del FUT y del IGAC.

4. Gobierno abierto y transparencia. Este subcomponente abarca tres aspectos:

- Organización de la información.
- Rendición de cuentas.
- Atención al ciudadano.

Dimensión 2: Resultados

1. Educación. La evaluación de la educación se realiza a través de tres indicadores:

- Cobertura neta de educación media.
- Cobertura en transición.
- Resultados de la prueba Saber 11 (enfocados en los puntajes promedios de matemáticas y lenguaje).

2. Salud. Este subcomponente se enfoca en:

- Cobertura en el sistema de salud.
- Cobertura de vacunación inicial o pentavalente.
- Mortalidad infantil.

3. Servicios públicos. La evaluación se realiza mediante los siguientes indicadores:

- Cobertura de energía.
- Cobertura de acueducto y alcantarillado.
- Penetración de internet.

4. Seguridad. Este subcomponente mide los siguientes aspectos:

- Hurtos.
- Homicidios.
- Violencia intrafamiliar.

Análisis cuantitativo

El proceso cuantitativo se centró en comparar el desempeño de dos grupos de

municipios, los ubicados en el Catatumbo y los restantes municipios del departamento del Norte de Santander. El análisis se llevó a cabo a través de la prueba t de Student para muestras independientes. El objetivo fue identificar diferencias significativas en los valores del IDM entre ambos grupos. La prueba se aplicó sobre datos correspondientes al periodo 2018-2021, considerando un nivel de significancia de 5 por ciento.

Análisis cualitativo

De manera complementaria, se realizó un estudio etnfenomenológico en profundidad en municipios seleccionados del Catatumbo. Para ello, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con actores clave, tales como funcionarios locales, exfuncionarios y representantes de organizaciones no gubernamentales con presencia en la región. El proceso de análisis se desarrollará en las siguientes etapas: transcripción, codificación inicial (abierta y en vivo), codificación axial, codificación selectiva y análisis temático (descriptivo, interpretativo y argumentativo).

Contexto y datos

La decisión de iniciar el análisis de datos a partir del año 2018, a pesar de la transición del índice de desempeño integral a la implementación del índice de desempeño municipal (IDM) en 2016 y la firma del acuerdo de paz en el mismo año, se fundamenta en la comprensión de los mecanismos de acción de las políticas públicas. El acuerdo de paz, aunque firmado en 2016, tuvo y sigue teniendo un despliegue gradual en los territorios. Los efectos de las políticas públicas, especialmente aquellas de gran envergadura como el acuerdo de paz, no son inmediatos, sino que se manifiestan de manera progresiva y a menudo con cierto rezago temporal. Esto se debe a varios factores. En primer lugar, procesos de institucionalización. La implementación de nuevas políticas requiere de procesos de adaptación institucional, capacitación de funcionarios, asignación de recursos y ajustes en las rutinas de trabajo. En segundo lugar, los sistemas sociales y económicos son sistemas complejos, donde los cambios introducidos por una política pueden generar una serie de efectos en cadena que se desarrollan a lo largo del tiempo. Por último, los efectos de las políticas públicas suelen ser acumulativos; es decir, se van consolidando a medida que transcurre el tiempo.

Se seleccionó la muestra con muestreo estratificado, con dos estratos. El primer estrato, correspondiente a la subregión del Catatumbo, incluyó once municipios, mientras que el segundo estrato agrupó los 29 municipios restantes.

CUADRO 3. Hipótesis de investigación sobre cada componente del IDM en el Catatumbo

<i>Componente</i>	<i>Hipótesis nula</i>
Gestión	<p>El promedio del componente movilización de recursos en el Catatumbo es menor o igual que en los otros municipios del Norte de Santander.</p> <p>El promedio del componente ejecución de recursos en el Catatumbo es menor o igual que en los otros municipios del Norte de Santander.</p> <p>El promedio del componente gobierno abierto y transparencia en el Catatumbo es menor que en los otros municipios del Norte de Santander.</p> <p>El promedio del componente ordenamiento territorial en el Catatumbo es menor que en los otros municipios del Norte de Santander.</p>
Resultados	<p>El promedio del componente educación en el Catatumbo es menor que en los otros municipios del Norte de Santander.</p> <p>El promedio del componente salud en el Catatumbo es menor o igual que en los otros municipios del Norte de Santander.</p> <p>El promedio del componente servicios en el Catatumbo es menor que en los otros municipios del Norte de Santander.</p> <p>El promedio del componente seguridad en el Catatumbo es menor que en los otros municipios del Norte de Santander.</p>

Fuente: Elaboración propia.

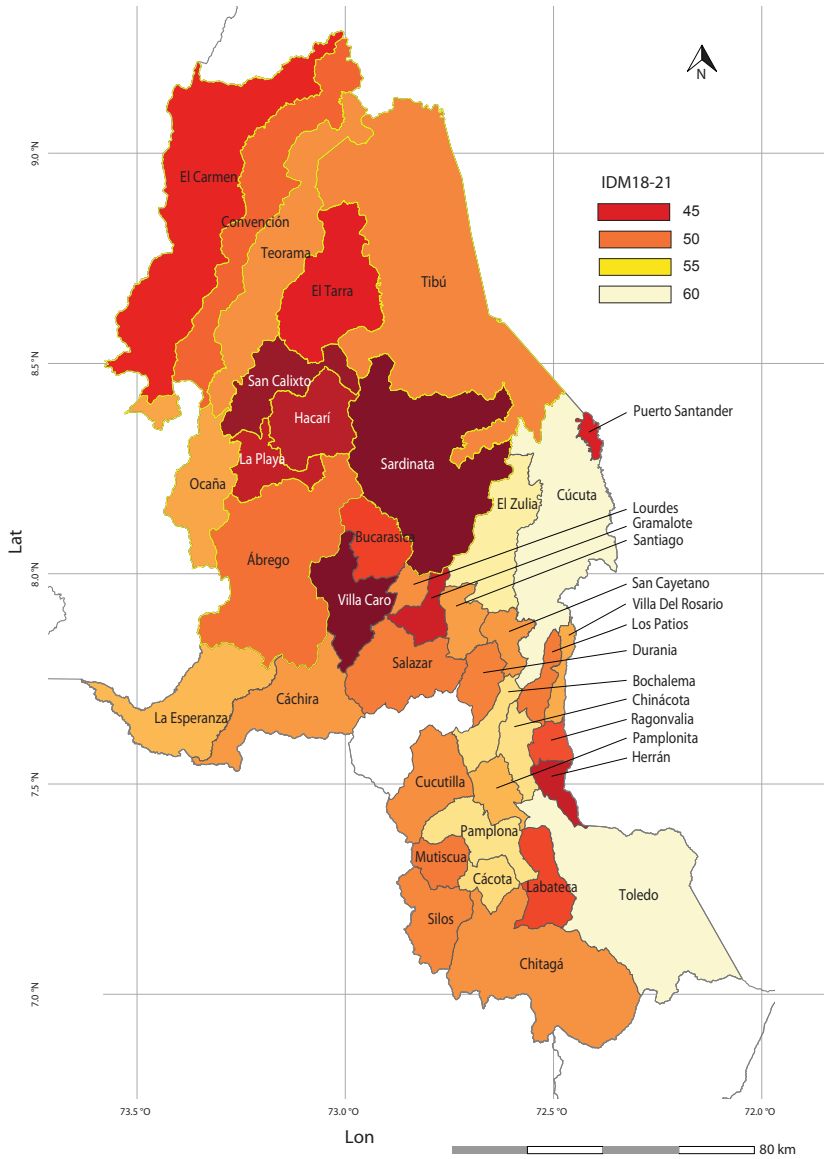
En cuanto a las fuentes de información base, se utilizaron los informes del DNP realizados para el departamento del Norte de Santander respecto de la medición de desempeño de los municipios. En el componente etnofenomenológico, las fuentes de información incluyeron entrevistas semiestructuradas realizadas con funcionarios locales, exfuncionarios y representantes de organizaciones no gubernamentales con presencia en la región. Asimismo, se analizaron documentos oficiales, informes de investigación y noticias locales para reconstruir las dinámicas sociales y políticas de la subregión del Catatumbo.

Las hipótesis sobre las que se trabajó se enfocan en el planteamiento de diferencias significativas en las características que se miden en cada uno de los dos componentes del IDM, contrastando los dos estratos como se observa en el cuadro 3.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los municipios del Catatumbo San Calixto, Hacarí, La Playa, Sardinata, El Tarra y El Carmen, y otras localidades fuera de la subregión, como Villacaro, Bucarasica,

MAPA 2. Comparación del índice de desempeño municipal (IDM) promedio, 2018-2021



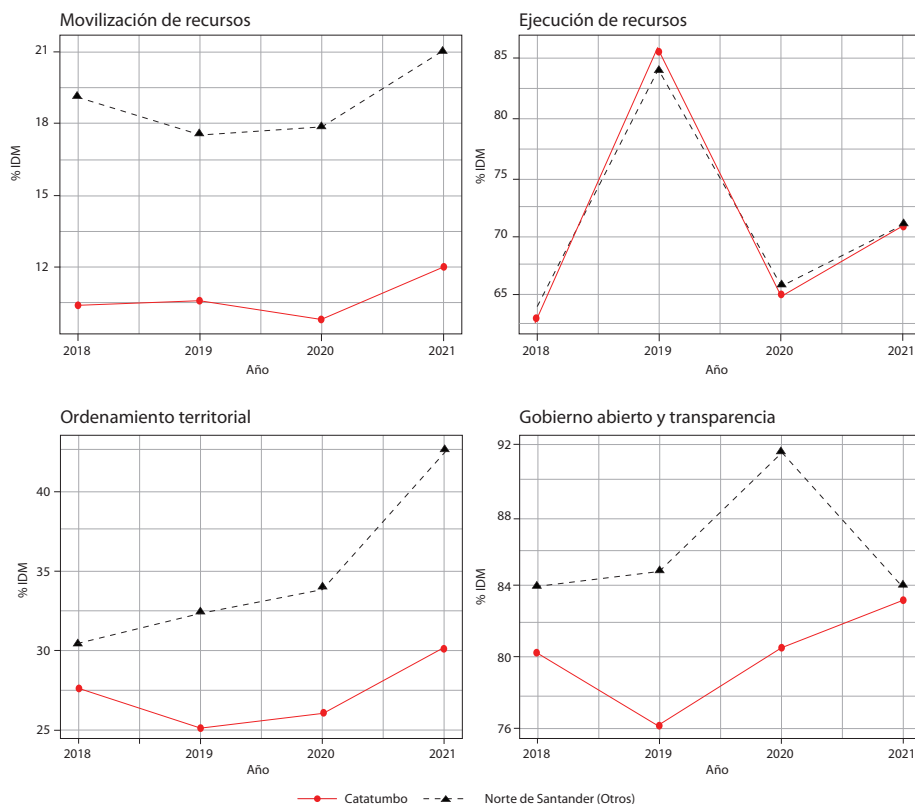
Fuente: Elaboración propia a partir del Portal Territorial de Colombia del DNP.

Gramalote, Herrán y Labateca del Norte de Santander, en términos geométricos, presentan un IDM promedio menor entre 2018 y 2021. Esto sugiere la presencia de factores comunes que afectan negativamente el desarrollo de estas áreas.

Estadísticos descriptivos componente 1: Puntaje gestión

El componente de gestión está constituido por las dimensiones: movilización de recursos, ejecución de recursos, ordenamiento territorial, y gobierno abierto y transparencia. Las estadísticas de los promedios de cada indicador muestran avances mínimos, como se observa en la gráfica 1.

GRÁFICA 1. Comparativo componente gestión del IDM en el Norte de Santander



Fuente: Elaboración propia.

Aunque los indicadores de movilidad de recursos y ordenamiento territorial presentan una tendencia creciente, esta no es suficiente para considerar los resultados como satisfactorios. El IDM a lo largo del tiempo en estas dos dimensiones no supera el 40 por ciento.

La movilización de recursos presenta un desempeño significativamente bajo, con niveles inferiores a 21 por ciento, lo que constituye la principal debilidad del sistema. Estos bajos niveles, especialmente en ingresos tributarios y no tributarios per cápita, evidencian dificultades para generar los recursos necesarios para financiar el desarrollo municipal. Como consecuencia, las administraciones locales se enfrentan a limitaciones para implementar proyectos y servicios que mejoren la calidad de vida de la población.

No obstante, entre 2018 y 2021, en la subregión se invirtieron aproximadamente \$654.660 billones a través de fuentes movilizadoras, mientras que la movilización de recursos propios fue de \$92.273 millones. Esto significa que, a través de fuentes como OCAD Paz, ART-FCP, Trazador Paz-PGN-Subregionalizado, Obras por Impuestos y PGN-Obras PDET, se invirtió 7.09 veces más en los municipios que lo invertido a partir del recaudo tributario y otros recursos propios no tributarios (DNP, 2021b).

En una reflexión sobre estos resultados y acorde con el postulado de Herrera y colaboradores (2021: 109), “transferir más recursos sin tomar en cuenta los efectos negativos que conlleva no ayuda a la administración pública regional”. Asimismo, se requiere equilibrio entre las dimensiones de movilización de recursos y la ejecución de estos para mejorar los niveles de gestión pública; la combinación de esta dupla desde un análisis factorial es importante, como plantean Vargas Ramírez y Zambrano (2020). De hecho, en los países en desarrollo, la descentralización sólo ha ocurrido por el lado del gasto. Las transferencias han generado una alta dependencia fiscal del gobierno central. Y, como insinuaran Sovilla y colaboradores (2018), es difícil monitorear los impuestos recaudados por el gobierno central, situación que se presenta en el caso estudiado como la subregión del Catatumbo, donde es complejo rastrear el destino de los impuestos producto de la explotación de su riqueza mineral en municipios como Teorama o Tibú.

La ejecución de recursos, que osciló entre 60 y 70 por ciento, con un pico de 90 por ciento en 2019, contrasta con los bajos niveles de movilización (por debajo de 21 por ciento). Esta aparente paradoja indica que, a pesar de las limitaciones en la captación de recursos, las entidades municipales han demostrado una capacidad razonable para administrar los fondos disponibles. Sin embargo,

para garantizar un desarrollo municipal sostenible, es fundamental mejorar la capacidad de movilización de recursos, complementando así la eficiencia en la ejecución.

En el ordenamiento territorial se evalúan aspectos relacionados con la organización y planificación de los recursos y actividades dentro del territorio municipal, incluyendo el desarrollo urbano, la zonificación, la gestión del suelo, la planificación ambiental, entre otros. Los resultados acá son desalentadores y muestran cómo el Catatumbo se mueve por debajo de los otros municipios.

Paradójicamente, en la dimensión de gobierno abierto y transparencia, que pretender mostrar el nivel de apertura de las organizaciones estatales y de la participación ciudadana, los resultados en promedio fueron de 80.16 por ciento.

Estadísticos descriptivos componente 2: Resultados

En el componente 2 de resultados se presentan los efectos de las administraciones locales en cuatro dimensiones: educación, salud, servicios y seguridad. Conocer estos resultados es un primer paso para potenciarlos y reducir la brecha socioeconómica. En este orden, la gráfica 2 evidencia que las dimensiones de seguridad y de salud son las mejor puntuadas en el componente, con un desempeño en los cuatro años superior a 85 por ciento.

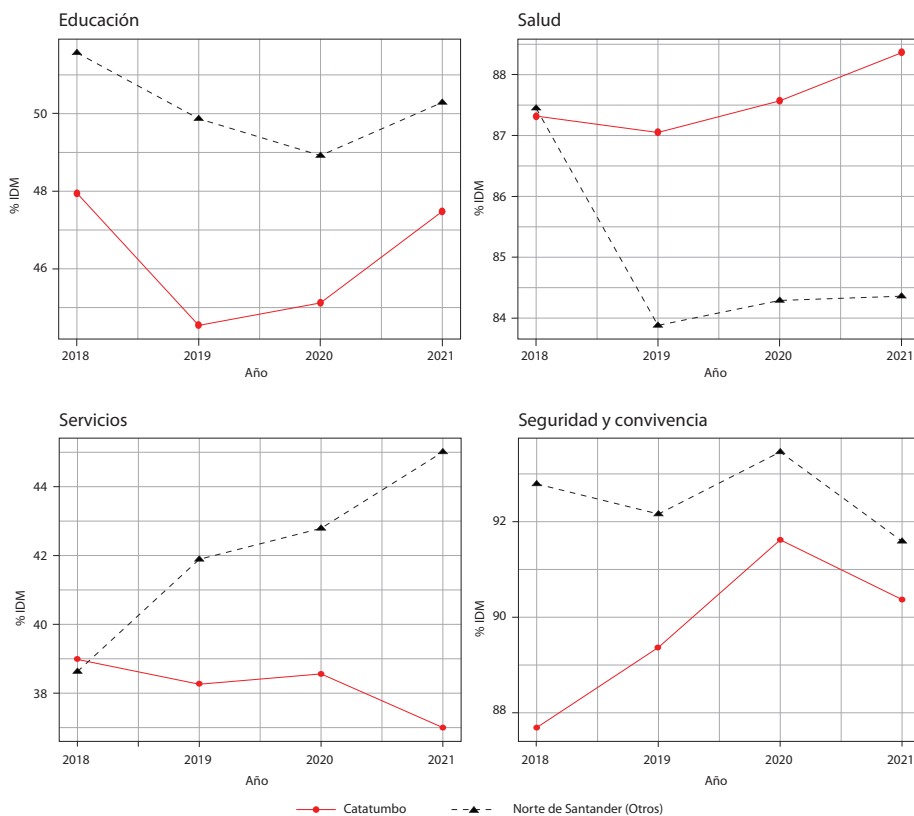
En el componente de resultados, se destaca que, en tres de las cuatro dimensiones analizadas, la subregión del Catatumbo presenta resultados consistentemente por debajo de los otros municipios del departamento del Norte de Santander.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado de manera consistente que los conflictos armados y la violencia generalizada ejercen una presión multidimensional sobre los sistemas de salud. Estas presiones se manifiestan en la afectación del acceso a servicios, la degradación de la infraestructura sanitaria, la escasez de personal capacitado, la deficiencia de insumos médicos y la interrupción de las cadenas de suministro (INS-ONS, 2017).

Entonces, es especialmente relevante la dimensión de salud, donde la región del Catatumbo muestra resultados superiores a los de los demás municipios, incluso con una tendencia al alza.

Por el contrario, el desempeño en la dimensión de educación estuvo por debajo de 48 por ciento, lo que aunado a las características de la población estudiantil de la subregión del Catatumbo genera gran preocupación, pues se concentra principalmente en el sector rural, con un promedio entre 50 y 60 por ciento del total de la matrícula reportada entre 2005 y 2019 en el Sistema Integrado de

GRÁFICA 2. Comparativo componente resultados del IDM en el Norte de Santander



Fuente: Elaboración propia.

Matrícula de Educación Preescolar, Básica y Media (Simat). Según el reporte del portal Terridata del DNP, a partir del año 2018 la cobertura en educación media presenta una tendencia a la baja, pero resalta que históricamente municipios como San Calixto y Hacarí tenían coberturas paupérrimas (0.95 y 2.76 por ciento), en cambio en el periodo de análisis del presente estudio las coberturas mínimas reportadas fueron de 9.29 y 9.05 por ciento del total de población apta para escolarizarse. La cobertura neta promedio para los municipios de la subregión del Catatumbo de 2018 a 2021 se ubicó entre 23 y 25 por ciento (DNP, 2020b).

Además, en el componente de servicios, al igual que en el área de educación, los resultados son bajos tanto para la región afectada por el conflicto como para los demás municipios. Esto sugiere que la situación no está únicamente condicionada por el contexto del conflicto armado, sino que estos dos componentes, servicios y educación, presentan desafíos que trascienden la problemática del conflicto.

En lo que corresponde a la dimensión servicios públicos el desempeño es bajo, ya que estos en ninguno de los cuatro años supera un promedio de 40 por ciento, con un promedio mínimo de 37 por ciento en el año 2021 y mayor en 2018 con un promedio de 38.95 por ciento. Asimismo, se observa un promedio general de 38.20 por ciento, lo que indica que la cobertura en energía rural, en la penetración de internet y la cobertura de acueducto y alcantarillado es deficiente y que no se han creado estrategias pertinentes para contrarrestar las necesidades de la subregión del Catatumbo en materia de cobertura.

También es importante señalar que la dimensión de seguridad y convivencia se sitúa sólo algunos puntos porcentuales por debajo de los municipios ajenos al Catatumbo. Se observa un crecimiento significativo desde 2018 en esta dimensión. En 2020, la diferencia porcentual entre la región del Catatumbo y los otros municipios se redujo notablemente. Es de interés analizar más a fondo esta dimensión y explicar el efecto que tiene el conflicto armado en la descentralización y el desempeño municipal, ya que el conflicto hace que emerjan problemáticas que no se contemplan por las variables usadas en la medición de la seguridad. No se tienen en cuenta factores conexos al conflicto que podrían reflejar la realidad en materia de seguridad. Es necesario incorporar otras variables como el número de secuestros, la percepción de movilidad libre y segura, así como el acceso a la justicia.

A la luz de la presente discusión, las capacidades en materia de seguridad representan la posibilidad de gestión para atender las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana. Al observar los resultados del componente de gestión y tratar de comprender los que se presentaron en la dimensión seguridad, se traen a colación algunas estadísticas alternas como las reportadas para la Subregión del Catatumbo por la unidad de estadísticas delictivas de la Policía Nacional de Colombia, pues en 2018 y 2019 se reportaron las tasas más altas de homicidios, 108 y 110 decesos por cada 10 mil habitantes en cada una de estas vigencias. Esto puede proyectar una relación preocupante (PNC, 2023). La falta de recursos y la limitada capacidad financiera podrían haber afectado de manera negativa la implementación de programas y polí-

ticas de seguridad, lo que a su vez podría haber contribuido al aumento de los homicidios.

La mejora de la dimensión de seguridad se da gracias a diversas estrategias y, principalmente, al acuerdo de paz que fue firmado en 2016. Esto conllevó a que los municipios afectados por el conflicto armado sean beneficiarios de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), al ser beneficiarios se convierten en territorios PDET donde el objetivo es “transformar los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y la presencia de cultivos ilícitos” (Presidencia de la República, 2017). Dentro del territorio PDET se encuentran 170 municipios y 16 subregiones, una de las cuales es Catatumbo, de ahí que se pueda concluir que este acuerdo fue una de las principales estrategias para mejorar la seguridad de los municipios que conforman esta subregión en comparación con los municipios restantes del Norte de Santander.

Sumado a ello, se implementó un programa integral de seguridad que tiene como objetivo el monitoreo e inspección de las distintas organizaciones criminales. Con el funcionamiento de ese nuevo sistema, se ha observado una menor amenaza a los organismos de protección con los que cuenta la subregión del Catatumbo. De la misma forma, se ha evidenciado el desarrollo de nuevas actividades que tienen el fin de mantener el ordenamiento público, para que se pueda encontrar una solución más concisa en caso de cualquier amenaza.

Análisis inferencial subregión del Catatumbo frente a subregión “otros”

En un análisis comparativo de la subregión del Catatumbo y los otros 29 municipios del Norte de Santander, se realizó un contraste de medias, para lo cual se utilizó la prueba T-Student en cada una de las dimensiones y componentes evaluados en el periodo 2018-2021. Estas pruebas estuvieron planteadas con un nivel de significancia de 5 por ciento.

Teniendo en cuenta el alto índice de conflicto armado en el Catatumbo y al caracterizarse como una región PDET, se plantearon distintas hipótesis. El cuadro 4 muestra los resultados de la evaluación en las diferentes dimensiones. Salvo por la ejecución de recursos, hay diferencias significativas en los promedios del Catatumbo y los otros municipios del departamento del Norte de Santander. Se rechaza la hipótesis de que la subregión del Catatumbo tenga resultados iguales o superiores a los otros municipios del departamento del Norte de Santander.

CUADRO 4. Contraste de medias del Catatumbo frente a los otros municipios del Norte de Santander

Componente	Dimensión	P-value	Valor		
			Crítico	Calculado	Decisión
1. Gestión	Movilización de recursos	0.0002 ^a	2.0150	-8.6206 ^b	No se rechaza
	Ejecución de recursos	0.500	1.9432	0.0002	No se rechaza
	Ordenamiento territorial	0.0316	2.1318	-2.5520	No se rechaza
	Gobierno abierto y transparencia	0.028	1.9432	-2.5138	No se rechaza*
2. Resultados	Educación	0.00595	2.0151	-3.8588	No se rechaza*
	Salud	0.0208	2.1318	2.9588	Se rechaza
	Servicios	0.0247	2.1318	-2.7897	No se rechaza*
	Seguridad	0.0208	2.1318	-2.9609	No se rechaza*

Fuente: Elaboración propia. *Notas:* Nivel de significancia de 5 por ciento. ^aEsto significa que hay una probabilidad muy baja de obtener un resultado tan extremo como el observado si la hipótesis nula fuera cierta. ^bEste valor es negativo, lo que indica que la media muestral del Catatumbo es menor que la media muestral de los otros municipios. A pesar de que el valor *p* es muy pequeño, la dirección de la diferencia entre las medias no coincide con lo que predice la hipótesis alternativa. Por lo tanto, no se tiene evidencia suficiente para afirmar que la media de Catatumbo es mayor que la media de los otros municipios.

Construyendo una teoría fundamentada del conflicto y la descentralización

Este apartado de resultados trata de presentar una teoría fundamentada que contribuya a la comprensión de los complejos vínculos entre el conflicto armado, la descentralización y el desempeño municipal. A partir del análisis cualitativo de las entrevistas realizadas en el Catatumbo, se identifican patrones y mecanismos que explican cómo el conflicto ha condicionado la implementación de las políticas de descentralización y ha afectado la capacidad de los municipios para responder a las necesidades de sus habitantes.

Codificación inicial

El análisis cualitativo de las entrevistas realizadas en el Catatumbo revela un patrón recurrente: el conflicto armado ha actuado como un poderoso modulador de la relación entre las políticas de descentralización y el desempeño municipal.

A través de los códigos abiertos e *in vivo*, emergió una serie de dinámicas que explican cómo la presencia de grupos armados ha condicionado la implementación de las políticas de descentralización y ha afectado significativamente el índice de desempeño municipal (IDM) en la región.

En primer lugar, el control territorial ejercido por los grupos armados ha generado una serie de obstáculos para la implementación efectiva de las políticas públicas. La extorsión, los cobros ilegales y las restricciones a la movilidad han limitado la capacidad de las administraciones municipales para prestar servicios básicos, ejecutar proyectos de inversión y fortalecer su institucionalidad.

En segundo lugar, la pérdida de confianza en las instituciones estatales, producto de la violencia y la corrupción, ha debilitado la legitimidad de los gobiernos locales y ha dificultado la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. La percepción de inseguridad y la falta de garantías para la vida han generado un clima de desconfianza que ha obstaculizado la construcción de consensos y la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo local.

Asimismo, el conflicto armado ha afectado negativamente la infraestructura y los servicios públicos en los municipios del Catatumbo. La destrucción de escuelas, centros de salud y vías de comunicación ha limitado el acceso de la población a oportunidades educativas y de salud, y ha obstaculizado el desarrollo económico.

El conflicto armado ha actuado como un factor determinante en la configuración del desempeño municipal en el Catatumbo. Al controlar territorios, limitar la capacidad de acción de las autoridades locales y erosionar la confianza de la ciudadanía, los grupos armados han socavado los esfuerzos de descentralización y han obstaculizado el desarrollo de estas regiones.

Impacto del conflicto armado en la gobernanza local

El conflicto armado ha limitado la gestión pública. La presencia de grupos armados ha perturbado significativamente la gobernabilidad local, influyendo en los procesos de toma de decisiones, al imponer sus propias agendas y condicionar la asignación de recursos. El conflicto crea un entorno en el que los gobiernos locales se ven comprometidos por actores no estatales, lo que dificulta la implementación de proyectos de desarrollo. Las relaciones de poder imperantes obstaculizan la interacción entre los diversos actores, lo que impide abordar de manera conjunta las problemáticas territoriales. La buena gobernanza es socavada por la concentración del poder y el control del territorio.

CUADRO 5. Codificación inicial: análisis de contenido

<i>Código abierto</i>	<i>Código in vivo</i>	
Control de recursos por actores armados	"Las administraciones podrán tener una muy buena voluntad, pero esos actores que están en territorios son los que tienen prácticamente el control de todos los recursos que llegan".	"O se trabaja con ellos o no se trabaja".
Extorsión como obstáculo para el desarrollo	"Para que dejen trabajar hay que pagarle su vacuna... Entonces eso es lo que genera que no haya avance ni desarrollo en estos municipios".	"El conflicto armado no está arraigado en la municipalidad, pero en otros municipios... esos grupos armados generan esa desconfianza".
Limitaciones impuestas por actores armados	"Se mueven a como los deje mover la zona".	
Mala gestión administrativa	"Hemos tenido malos administradores".	"Lo que nos dicen cuando estén en campaña es lo que hay que aprovechar".
Desconfianza en la administración pública	"El nivel de confianza que tienen es nulo... las personas no esperan mucho".	"El nivel de confianza se ha perdido mucho y últimamente más".
Pérdida de confianza institucional	"El nivel de confianza se ha perdido mucho".	"Sienten que el compromiso se cumplió y fue antes de la campaña".
Deficiencia en la infraestructura de salud	"En lo que respecta a la salud... la infraestructura es muy deficiente".	"Instituciones como el Sena y otras de educación superior". "La infraestructura es muy deficiente".
Percepción oficial de la seguridad	"Si medimos la seguridad por esos factores debe estar alta porque entre comillas han bajado esos índices de homicidio".	"El nivel de seguridad debe reevaluarse para zonas o regiones que viven en el conflicto armado".
Limitaciones en la libertad de movilidad como indicador de seguridad	"Si se mide realmente la seguridad con aspectos como... la libertad de movilidad... entonces los resultados revelarían otra realidad".	
Impacto reducido de las regalías	"Como las regalías ya no están llegando de manera directa no es un recurso que genere un impacto".	"Las mismas multinacionales que explotaban los recursos naturales hacían inversiones en la zona generando empleo".
Empobrecimiento por cambios en la economía extractiva	"Esos municipios que tienen explotación de minerales o hidrocarburos... se empobrecieron porque venían acostumbrados a tener una buena economía".	"Pero ahora con la nueva metodología... ha hecho que se genere pobreza".

Fuente: Elaboración propia.

Erosión de la confianza pública en las instituciones

El conflicto ha minado la confianza pública en las instituciones locales, debido a la percepción de corrupción, ineficiencia y atrincheramiento de los actores políticos. La influencia persistente de los grupos armados no sólo perturba la gobernanza, sino que también perpetúa un ciclo de desconfianza y subdesarrollo en la región. Este ciclo se ve reforzado aún más por la ineficiencia y la corrupción dentro de las instituciones locales, lo que disminuye la confianza de los ciudadanos en la administración pública y obstaculiza el progreso a largo plazo.

Desafíos en la educación y servicios de salud

A pesar de mejoras en educación, la infraestructura de salud sigue siendo deficiente. Sin embargo, el Catatumbo presenta índices de salud superiores a otros municipios del departamento gracias a programas comunitarios específicos y a inversiones provenientes de diversas fuentes, como el OCAD Paz y Obras por Impuestos. No obstante, la inversión se ha destinado a ampliar la cobertura más que a garantizar un impacto real en la salud. La descentralización, si bien buscaba acercar las decisiones a las comunidades, ha sido afectada por el conflicto armado. Los grupos armados han influido en la gestión de recursos locales, creando un clientelismo armado que perjudica la implementación de políticas efectivas. En suma, el conflicto armado ha moldeado la descentralización de manera negativa, exacerbando las inequidades en el acceso a la salud (Ugalde y Homedes, 2008). El conflicto armado representa una seria amenaza para la descentralización y para la capacidad de los gobiernos locales de garantizar el bienestar de sus ciudadanos (Rodríguez Takeuchi, 2009).

A la luz de la prolongada historia de conflicto armado en la subregión del Catatumbo, se podría anticipar una fragilidad sistémica en el sector salud. Sin embargo, un análisis comparativo de los indicadores de salud en los municipios del Catatumbo frente al resto del Norte de Santander no revela evidencias concluyentes que respalden esta hipótesis. Los resultados obtenidos sugieren, por el contrario, que los indicadores de salud en el Catatumbo no son significativamente inferiores a los del departamento en su conjunto, presentando incluso valores por encima de los esperados en algunos casos. Es importante aclarar que estos hallazgos no implican que la situación de salud en el Catatumbo sea óptima, sino más bien que no se diferencia significativamente de la de otros municipios del departamento. No obstante, persiste la necesidad de mejorar los servicios de salud, no sólo en lo local sino en el nivel nacional, dado que persisten brechas significativas en el acceso a servicios de salud en todo Colombia. Por lo tanto, es

fundamental fortalecer las políticas públicas y los programas de salud, con el fin de garantizar la equidad y la calidad de la atención, sobre todo en las regiones más vulnerables.

La subregión ha implementado estrategias con el objetivo de mejorar esta dimensión, como el abastecimiento de medicamentos, botiquines e insumos para las distintas entidades de salud con las que cuenta la subregión. De igual forma, se han habilitado brigadas de apoyo especializada para las personas que requieren algún procedimiento quirúrgico con urgencia. Gracias a estas estrategias han aumentado en 92 por ciento las afiliaciones dentro de las distintas organizaciones de salud.

Percepciones y realidades de seguridad

Los resultados ponen en evidencia la discrepancia entre las estadísticas oficiales de seguridad y las realidades vividas por la población. Aunque ciertos delitos como los homicidios pueden haber disminuido, la influencia generalizada de los grupos armados continúa socavando la verdadera seguridad en la región. La reducción de los homicidios, aunque positiva, no es suficiente para garantizar una verdadera seguridad (Niño y Castillo, 2022). Es imperativo que las políticas de seguridad sean descentralizadas y adaptadas a las realidades locales, a fin de permitir una respuesta más efectiva a las necesidades de la población y fomentar un entorno de confianza en las instituciones de seguridad.

CUADRO 6. Codificación axial y selectiva: análisis de contenido

<i>Códigos axiales</i>	<i>Definición abreviada axial</i>	<i>Codificación selectiva</i>
Control del territorio	El conflicto armado perturba la gobernanza local, comprometiendo la asignación de recursos y los esfuerzos de desarrollo.	<i>1. Impacto del conflicto armado en la gobernanza local</i>
Influencia de actores armados		Definición: Este tema explora cómo la presencia de grupos armados influye en la gobernanza local, particularmente en los procesos de toma de decisiones y la ejecución de recursos públicos.
Presión política		El conflicto crea un entorno en el que los gobiernos locales a menudo enfrentan presiones o se ven comprometidos por actores no estatales, lo que afecta la implementación de proyectos de desarrollo.

CUADRO 6. Codificación axial y selectiva: análisis de contenido (continuación)

<i>Códigos axiales</i>	<i>Definición abreviada axial</i>	<i>Codificación selectiva</i>
Confianza en el gobierno local	Confianza pública en las instituciones se ve erosionada por la corrupción y las expectativas incumplidas.	2. <i>Erosión de la confianza pública en las instituciones</i>
Corrupción		Este tema examina la pérdida de confianza en las instituciones públicas debido a la percepción de corrupción, ineficiencia y atrincheramiento de los actores políticos. La elección reiterada de candidatos con motivos cuestionables ha llevado a una creencia generalizada de que los gobiernos no cumplen sus promesas.
Historia política		
Retos educativos	La educación muestra mejoras, pero la infraestructura de salud sigue siendo inadecuada.	3. <i>Desafíos en la educación y servicios de salud</i>
Deficiencia en infraestructura		Este tema destaca los desafíos y avances en la prestación de servicios de educación y salud en la región del Catatumbo. Si bien ha habido mejoras, especialmente en educación, la infraestructura para los servicios de salud sigue siendo inadecuada. Citas de apoyo: “La educación ha mejorado muchísimo en todos los municipios”.
Indicadores de seguridad reales vs oficiales	Este código axial representa la tensión entre las estadísticas oficiales de seguridad y las experiencias reales vividas por las personas en las zonas de conflicto. Si bien las métricas oficiales (como las tasas de homicidios) pueden mostrar una mejora, no necesariamente reflejan la verdadera sensación de seguridad que siente la población.	4. <i>Percepciones y realidades de seguridad</i>
Modificación de indicadores en zonas de conflicto	Se centra en la necesidad de reevaluar cómo se define y evalúa la seguridad en las zonas afectadas por conflictos. Las métricas tradicionales pueden resultar insuficientes para captar los desafíos y amenazas particulares presentes en esas regiones.	Definición: Este tema explora la discrepancia entre las estadísticas oficiales de seguridad y las realidades vividas por la población. Aunque ciertos delitos como los homicidios pueden haber disminuido, la influencia generalizada de los grupos armados continúa socavando la verdadera seguridad en la región.
Declive económico debido a cambios en la distribución de los ingresos provenientes de los recursos	Este código axial se centra en las consecuencias económicas que han experimentado los municipios que antes vivían de las regalías directas derivadas de la explotación de los recursos naturales. El cambio en la distribución de estos ingresos ha provocado un importante declive económico y un aumento de la pobreza en estas zonas.	5. <i>Impacto económico de la explotación de recursos</i>
		Definición: Este tema aborda los efectos económicos de la explotación de recursos naturales en la región, particularmente cómo la mala gestión y los factores externos, como los cambios en la distribución de regalías, han llevado a un aumento de la pobreza a pesar de la presencia de recursos valiosos.

CUADRO 6. Codificación axial y selectiva: análisis de contenido (continuación)

<i>Códigos axiales</i>	<i>Definición abreviada axial</i>	<i>Codificación selectiva</i>
El impacto de las inversiones multinacionales en las economías locales	Este código axial aborda el papel de las corporaciones multinacionales en las economías locales, en particular la forma en que sus inversiones, relacionadas con la explotación de recursos naturales, contribuían con anterioridad al empleo y la estabilidad económica. La reducción o el cese de estas inversiones, junto con los cambios en las metodologías de ingresos provenientes de los recursos, han tenido un efecto perjudicial en el empleo local y el bienestar económico general.	5. <i>Impacto económico de la explotación de recursos</i> Definición: Este tema aborda los efectos económicos de la explotación de recursos naturales en la región, particularmente cómo la mala gestión y los factores externos, como los cambios en la distribución de regalías, han llevado a un aumento de la pobreza a pesar de la presencia de recursos valiosos.

Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIÓN

Históricamente, la subregión del Catatumbo ha estado permeada por la violencia y el conflicto armado en Colombia, lo que ha acentuado la desigualdad, el desplazamiento forzado y el ausentismo estatal, entre otros. Se suman a tales problemáticas sociales los déficits de capacidades institucionales de los entes territoriales en la subregión. Muestra de ello es el desempeño promedio municipal con niveles muy bajos en dimensiones determinantes para el desarrollo territorial. Los indicadores muestran resultados precarios que no superan 50 por ciento de desempeño. Hay una tendencia hacia la baja en lo que respecta a los indicadores evaluados en la medición de desempeño planteada por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, principalmente en el componente de resultados, en las dimensiones de educación y de seguridad. Es evidente que el sector educativo tiene un compromiso mayúsculo frente a los resultados que se obtienen en la subregión en comparación con el resto del departamento del Norte de Santander.

Los resultados en el “componente de gestión” muestran que hay diferencias significativas en los promedios de desempeño municipal en tres de las cuatro dimensiones que evalúa ese componente. Sólo el desempeño en la ejecución de recursos se comporta de manera similar a los dos grupos contrastados. Este indicador, más allá de cuantificar la relación entre el gasto ejecutado y el gasto presupuestado para financiar los planes de desarrollo en los territorios, evalúa la

capacidad de las entidades para administrar tanto sus recursos propios como los derivados de transferencias de la nación. Además, da cuenta de la eficiencia de los municipios para provisionar de bienes y servicios a la ciudadanía. Empero, un alto porcentaje de ejecución no es garantía de una gestión eficiente, que debe estar orientada por los criterios de calidad, pertinencia y oportunidad del gasto. El gasto debe propender por la satisfacción de las necesidades y el desarrollo del territorio. Entonces, la generación de valor público debe estar en sintonía con estos componentes. En cambio, sin diferencias significativas en la ejecución del gasto, la generación de valor público es precaria en comparación con el resto del departamento. Se observa un desempeño municipal promedio de 71.04 por ciento tanto en los municipios dentro de la subregión del Catatumbo como en los demás municipios del departamento del Norte de Santander. Las entidades tienen capacidades similares a la hora de generar recursos propios.

En el componente de resultados, la dimensión de educación es un punto que amerita especial atención, pues se evidenció un desempeño muy bajo. Por ello, podría concluirse que sufre un estancamiento, dado que se ha observado una tendencia negativa al pasar de 47.95 por ciento en desempeño promedio en 2018 a 47.48 por ciento en 2021. Por ende, la educación cumple un rol primordial en la contienda contra la violencia, ya que ofrece una vía poderosa para abordar las raíces profundas de este problema social. Al proporcionar a los individuos las herramientas cognitivas y emocionales necesarias para comprender y manejar conflictos de manera pacífica, la educación fomenta una mentalidad de empatía, tolerancia y respeto mutuo. Al mismo tiempo, capacita a las generaciones futuras para analizar críticamente los estereotipos, prejuicios y desigualdades que pueden contribuir a la escalada de la violencia. Una educación integral no sólo transmite conocimientos académicos, sino que también nutre habilidades sociales y emocionales, creando ciudadanos conscientes y responsables que pueden construir comunidades más seguras y armoniosas.

Sin embargo, la educación para prevenir la violencia no es un esfuerzo aislado. Requiere una colaboración multidisciplinaria entre gobiernos, instituciones educativas, organizaciones comunitarias y familias. Es imperativo establecer mecanismos que incrementen el atractivo de la formación educativa para los jóvenes, con el objetivo de disuadirlos de la tentación de integrarse a grupos ilegales y de involucrarse en economías ilícitas. Además, es esencial que los currículos escolares incorporen contenidos relacionados con la resolución de conflictos, la comunicación no violenta y la comprensión intercultural. Asimismo, se deben abordar cuestiones de género y discriminación para fomentar la igualdad y el respeto

desde una edad temprana. Al invertir en la educación como herramienta para detener la violencia, la sociedad está invirtiendo en un futuro más pacífico y equitativo, donde las diferencias se abordan con diálogo en lugar de agresión, y donde el conocimiento y la comprensión prevalecen sobre la ignorancia y el odio.

Por otra parte, la evaluación de la dimensión salud es determinante en la formulación de políticas que enarboleden el bienestar humano, ya que la subregión del Catatumbo, por sus antecedentes de conflicto armado, se ha visto notablemente afectada en los servicios básicos de salud.

Sin embargo, el propósito se ha reducido a la cobertura más que a un impacto real en la salud. El conflicto armado en Colombia ha tenido un impacto profundo en la descentralización, reproduciendo e intensificando las inequidades en el acceso a servicios básicos, incluyendo la salud. A medida que el poder se ha descentralizado, las diferencias en la capacidad de los departamentos y las municipalidades para gestionar recursos se han vuelto más evidentes. Esta desigualdad en la asignación de recursos refleja no sólo disparidades económicas, sino también la influencia persistente de la violencia y el conflicto en la gobernanza local. La descentralización, aunque diseñada para acercar la toma de decisiones a las comunidades locales, ha resultado un escenario donde los actores armados han podido ejercer control sobre los recursos y la política local. Esto ha llevado a la creación de un “clientelismo armado”, donde la violencia se utiliza como un medio para garantizar la apropiación privada de los recursos del Estado, afectando directamente la capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas efectivas en salud y otros sectores. Además, la falta de un marco institucional sólido en muchas áreas ha limitado la efectividad de la descentralización. “Las iniciativas de descentralización de la toma de decisiones no han tenido el efecto esperado; por el contrario, han enfrentado desafíos significativos que han perpetuado las inequidades”. Esto indica que sin un fortalecimiento adecuado de las instituciones locales y un enfoque coordinado en la gestión de recursos la descentralización puede exacerbar las desigualdades existentes en lugar de mitigarlas.

En lo que respecta a la dimensión de seguridad, debido a que la mayoría de las poblaciones están ubicadas en las zonas rurales, es imperativo establecer el diálogo con los actores del conflicto, de ahí la relevancia de los acuerdos de paz y las acciones encaminadas a ponerle fin a la guerra. La descentralización provocó que el Estado direccionara su preocupación en evaluar la eficiencia de los municipios para lograr atender las necesidades de la población —entre estos, la seguridad y la gestión—. En efecto, herramientas como el índice de desempeño municipal (IDM) son determinantes en el marco de una cultura de calidad en la

gestión pública que propenda por la seguridad y protección de derechos de los ciudadanos.

La implementación del acuerdo de paz ha generado avances significativos en la mejora de la seguridad en el Catatumbo, especialmente a través de los programas PDET y de un enfoque integral de seguridad. Sin embargo, la provisión de servicios públicos sigue siendo deficiente, evidenciando la persistencia de brechas y desigualdades. La descentralización, si bien es un instrumento clave, se ve afectada por el conflicto armado, que limita la capacidad de los gobiernos locales para satisfacer las necesidades de la población.

La relación de los resultados en el desempeño municipal y la descentralización modulada desde el conflicto armado en el Catatumbo es un fenómeno multidimensional que exige un enfoque integral y contextualizado. Para evaluar la situación de manera precisa, es necesario adaptar las variables que contempla el IDM. Por ejemplo, en seguridad deben evaluarse aspectos que son propios del contexto social, dimensiones como la percepción de seguridad, la movilidad segura, el acceso a la justicia y la participación ciudadana, pueden reflejar de manera más fiel el desempeño en la materia. No se puede pretender medir los mismos aspectos que se evalúan en regiones que no han sufrido el flagelo del conflicto armado.

Finalmente, la descentralización administrativa emerge como un instrumento clave para la equidad y el desarrollo en entornos conflictivos. Sin embargo, en zonas de conflicto armado, la presencia estatal disminuida puede perpetuar la marginación y crear un vacío propenso a la influencia de grupos insurgentes. En consecuencia, es imperativo establecer programas que mitiguen este ausentismo, involucrando a la comunidad y ofreciendo servicios esenciales.

La gestión eficiente de recursos es esencial para evitar que se conviertan en botines para actores armados ilegales. La descentralización, en este contexto, debe garantizar una administración transparente y responsabilidad en el uso de fondos públicos. Además, se requiere una reorientación hacia la inversión en educación como catalizador de paz y desarrollo sostenible. Fortalecer la educación en estas regiones propicia oportunidades, empoderamiento y una perspectiva de futuro, lo que disminuye la atracción de la violencia.

La descentralización con enfoque en la educación, acompañada de la participación de la comunidad y una administración responsable, puede brindar un camino sólido hacia la paz y la prosperidad en zonas de conflicto armado, desafiando el estancamiento y sentando las bases para un desarrollo inclusivo y sostenible. ☒

REFERENCIAS

- Álvarez López, C. y L. Zapata Tamayo (2018), *Acerca de la nueva medición de desempeño municipal (MDM): Medidas de política pública para mejorar el desempeño de los municipios del departamento de Antioquia*.
- Angulo, R., D. Ariza, A. Bateman, N. Gómez, J.I. González, J. Pérez, J.M. Ramírez y F. Sánchez (2018), “Medición del desempeño municipal: Hacia una gestión orientada en resultados”, Documentos CEDE, núm. 38, pp. 4-43.
- Ardila Delgado, A. y D.J. García Solano (2017), “Construcción de un índice sintético del diseño institucional municipal en Colombia”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67, pp. 125-162.
- Buitrago Pérez, S. y B.S. Mora Calderón (2021), “Descentralización en Colombia: Impacto socioeconómico y político-territorial”, *I+D Revista de Investigaciones*, 16(2), pp. 127-138, DOI: <https://doi.org/10.33304/revinv.v16n2-2021012>.
- Cabrera, I. y C. Echandía (2018), “Las FARC en política: Riesgos de seguridad y escenarios electorales en el Catatumbo y Bajo Putumayo”, *Revista Colombiana de Sociología*, 41, pp. 39-63, DOI: <https://doi.org/10.15446/rsc.v41n1supl.68317>.
- Chavarro Miranda, F. y F.G. Otálora Rodríguez (2020), “La inestabilidad social en el Catatumbo desde la óptica de la violencia estructural (2010-2018)”, *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(2), pp. 562-582, DOI: <https://doi.org/10.21501/22161201.3217>.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2023), *Geoportal*, 2 de abril, Geovisor, en: <https://geoportal.dane.gov.co/> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Delgado, A.A. y D.J. García (2017), “Construcción de un índice sintético de desempeño institucional municipal”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 67, pp. 125-168, en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550203005> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2013), *Orientaciones para realizar la evaluación del desempeño integral municipal, vigencia 2013*, Bogotá, DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2018a), *Conoce el desempeño de tu municipio*, Bogotá, DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2018b), *Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño en las entidades territoriales*, Bogotá, DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2018c), *Orientaciones para realizar la evaluación del desempeño integral municipal, vigencia 2016*, Bogotá, DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2019), *Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2018*, Bogotá, DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2020a), *Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales*, Bogotá, DNP.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2020b), *Terridata*, Bogotá, DNP, en: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones> [fecha de consulta: 8 de agosto de 2023].
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2021a), “Catatumbo”, *terriData* con datos del Programa de Desarrollo con Enfoques Territoriales, 10.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2021b), *Medición del desempeño municipal: Informe de resultados 2021*.
- Gamboa Suárez, A.A., C.A. Hernández Suárez y P. Ramírez Leal (2021), “Gestión pública en una ciudad transfronteriza: La mirada de sus habitantes”, *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, 27(4), pp. 521-533.
- García Sánchez, I.M. (2007), “La nueva gestión pública: Evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público*, 47, pp. 37-64.
- Guerrero Guataquira, A.A. y E.G. Malagón Mayorga (2019), *Caracterización del desempeño institucional de los municipios de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET)*, Bogotá, Fundación Universitaria de los Libertadores, 10-61.
- Henao, J.F., J.E. Montoya y F.A. Velásquez (2015), “La lucha por el control territorial en Colombia: Un análisis de la dinámica del conflicto armado”, *Revista de Administración Pública*, 14(2), pp. 87-104.
- Herrera, L.L., R. González, C. Alcanta y A.M. Govea (2021), “Impacto de las transferencias federales en la deuda municipal de los ayuntamientos mexicanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, 27(1), pp. 99-111.
- HRW (Human Rights Watch) (2019), *La guerra en el Catatumbo: Abusos de grupos armados contra civiles colombianos y venezolanos en el noreste de Colombia*, HRW, pp. 1-69.
- Instituto Nacional de Salud, Observatorio Nacional de Salud (2017), *Consecuencias del conflicto armado en salud en Colombia: Noveno informe técnico*, Bogotá, Instituto Nacional de Salud, en: <https://www.ins.gov.co/BibliotecaDigital/resumen-ejecutivo-informones-9.pdf> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Lazcano, J.C. (2014), *Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: El caso del municipio de Ciénaga-Magdalena (2008-2011)*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas, pp. 7-117.
- Lazcano, J.C. (2015), *Medición y análisis del desempeño municipal en Colombia: El caso del municipio de Ciénaga-Magdalena (2008-2011)*, en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0930_LezcanoLuboJC.pdf [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Leeuw, F.L. (1996), “Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Questions and Answers”, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 9(2), pp. 92-102, en: <https://doi.org/10.1108/09513579610116385> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].

- Llanos, L. (2010), “El concepto del territorio y la investigación en ciencias sociales”, *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), pp. 207-220.
- Martínez, V.L. (2013), “Paradigmas de investigación. Manual multimedia para el desarrollo de trabajos de investigación: Una visión desde la epistemología dialéctica crítica”, Ciudad de México, Posgrado Integral en Ciencias Sociales de la Universidad de Sonora, en: https://pics.unison.mx/wp-content/uploads/2013/10/7_Paradigmas_de_investigacion_2013.pdf [fecha de consulta: 1 de agosto de 2023].
- Martínez-Cortés, P. (2012), “Tendencias de acumulación, violencia y desposesión en la región del Catatumbo”, *Ciencia Política*, 7(13), pp. 113-149, en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41513> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Mattar, J. (2013), “Principios básicos para la descentralización del Estado: Subsidiariedad, autonomía local, seguridad jurídica”, *Planificación del desarrollo en América Latina: El papel del Estado y la importancia de la descentralización*, Madrid, INAP.
- Melo-Becerra, L.A., L.W. Hahn, D.S. Ariza y C.O. Carmona (2016), “El desempeño municipal en el sector educativo: Un análisis a partir de una función multiproducto”, Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, núm. 243, Cartagena, Banco de la República-Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), pp. 1-49.
- Mendiola, R. y L. Martín (2021), *El control territorial para Colombia: Un abordaje sistémico*, Bogotá, Sello Editorial ESDEG, en: <https://esdeglibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/7/4/218?inline=1> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Meyson-Renoux, C. (1994), “El modelo francés de descentralización”, *Revista de Derecho*, V, pp. 53-62.
- Ministerio de Salud (2013), “MinSalud garantiza prestación de servicios de salud en el Catatumbo”, *Boletín de Prensa*, núm. 220, 22 de julio.
- Moyado, E. (2002), “Gestión pública y calidad: Hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público”, presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre.
- Niño, C. y A. Castillo (2022), “La transformación de la seguridad en Colombia tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP”, *Opera*, 30, pp. 79-98, en: <https://ssrn.com/abstract=4007378> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Nisimblat, V. (2021), “Balance de la descentralización en Colombia: Propuestas para el desarrollo y equidad territorial”, *RTR*, 5, pp. 1-12.
- Ordóñez, F.M. (2007), “Notas para una aproximación a la dinámica del conflicto armado en el Catatumbo: La seguridad democrática y las transformaciones de la guerra”, *Ciencia Política*, 4, pp. 151-189.
- Otálora, F.G. (2019), “La violencia de origen criminal, articulación con la violencia política

- como factores de inestabilidad en el Catatumbo”, *Perspectivas en Inteligencia*, 11(20), pp. 51-69, DOI: <https://doi.org/10.47961/2145194X.32>.
- Pécaut, D. (2002), “Hacia la desterritorialización de la guerra y de la resistencia a la guerra”, *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET), en: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2923/01PREL01.pdf?sequence=6> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Pening Gaviria, J.P. (2003), “Evaluación del proceso de descentralización en Colombia”, *Economía y Desarrollo*, 2(1), pp. 123-149.
- PGN (Procuraduría General de la Nación) (2020), *Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Catatumbo*, Bogotá, PGN/Procuramos la Paz, pp. 1-138.
- PNC (Policía Nacional de Colombia) (2023), *Estadística delictiva: Homicidios*, en: <https://www.policia.gov.co/estadistica-delictiva?page=1> [fecha de consulta: 1 de agosto de 2023].
- Presidencia de la República (2017), Decreto Ley 893, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), 28 de mayo, Diario Oficial, núm. 50.247, Bogotá, en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Restrepo, A.M. (2013), “Protestas en el Catatumbo: ¿Y la historia?” *Cien Días*, 79, pp. 1-4, en: https://www.academia.edu/12670252/Protestas_en_el_Catatumbo_y_la_historia [fecha de consulta: 1 de agosto de 2023].
- Restrepo, D. (2002), “El futuro de la descentralización en Colombia”, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 1-23.
- Rodríguez Takeuchi, L.K. (2009), “Los municipios colombianos y el conflicto armado: Una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales”, *Colombia Internacional*, 70, pp. 93-120, en: <https://journals.openedition.org/colombiaint/17404> [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Rojas-Betancur, M. (2020), “La calidad de la democracia a nivel subnacional en Colombia: Análisis de su fluctuación en el periodo 2007-2014”, *Ciencia Política*, 15(30), pp. 23-63, DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v15n30.92395>.
- Saborío, S. (2020), “Narcomenudeo y control territorial en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 25, pp. 71-86, DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.3824>.
- Salas, L.G. (2016), “Conflicto armado y configuración territorial: Elementos para la consolidación de la paz en Colombia”, *Bitácora*, 26(2), pp. 45-57.
- Soledispa, X.E., C.A. Zea-Barahona y K.L. Santistevan (2020), “La nueva gestión pública: Retos y oportunidades”, *Polo del Conocimiento*, 5(9), pp. 371-381.

- Sovilla, B., A. Saragos y E. Morales (2018), “Contradicciones de la descentralización fiscal en México”, *Gestión y Política Pública*, XXVII(2), pp. 397-30, doi: <https://doi.org/10.29265/gypv.v27i2.478>.
- Ugalde, A. y N. Homedes (2008), “La descentralización de los servicios de salud: De la teoría a la práctica”, *Salud Colectiva*, 4(1), pp. 31-56, en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652008000100003&lng=es&tlng=es [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].
- Vargas Ramírez, I.R. y O.J. Zambrano Valdivieso (2020), “Análisis factorial del componente de gestión del nuevo índice de medición municipal en Colombia”, *Revista Economía y Política*, 31, pp. 93-116, en: http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2477-90752020000200093&lng=es&tlng=es [fecha de consulta: 5 de agosto de 2023].

Jeammy Julieth Sierra Hernández es conferencista con doble formación doctoral en Tecnología Educativa y Modelado en Política y Gestión Pública, además de ser magíster en Administración con énfasis en Finanzas Corporativas y especialista en Actuaría. Líder académica de la Maestría en Administración Pública y del grupo de investigación *Territorium* en la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. Autora de reconocidas obras como *Camino de la democracia y la participación ciudadana y Estadística: Análisis de datos para la toma de decisiones informadas en la Administración Pública*. Creadora de herramientas innovadoras para evaluar la adaptación territorial de políticas públicas. Con más de 15 años de experiencia en investigación y docencia, ha liderado proyectos enfocados en capacidad institucional, gobernanza en contratación pública, representaciones sociales de mujeres desplazadas, estructura económica regional y evaluación de programas sociales. Su trayectoria destaca por el compromiso con la generación de conocimiento para fortalecer la gestión pública y el desarrollo territorial.

Laura Carolina Martínez Rodríguez es politóloga y estudiante de Administración Pública con sólidas competencias investigativas en el análisis de la disparidad de género en espacios de poder y participación política. Entre sus publicaciones destaca el artículo de investigación titulado “Cuota de género: ¿una herramienta para alcanzar la igualdad política de las mujeres de Planadas?”. Ha brindado apoyo crucial en investigaciones académicas, aplicando estos conocimientos de manera efectiva en el ámbito práctico. Además, posee experiencia en la docencia de ciencias sociales y en la gestión de proyectos sociales. Se ha especializado en el análisis y control de procesos relacionados con la contratación estatal, sobresaliendo en la evaluación y seguimiento de iniciativas públicas.