

Análisis de las Asimetrías en el Desempeño Departamental entre Cundinamarca y Putumayo entre el 2020 y 2022

Diego Alonso Pinilla Murcia

Código: 2388535

diegopinilam@usantotomas.edu.co

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo explicar las causas de las asimetrías entre los departamentos de Cundinamarca y Putumayo en relación con el desempeño departamental medido por el DNP entre 2020 y 2022. Se utiliza como base teórica el enfoque de capacidades de Amartya Sen, el Neoinstitucionalismo de Douglass North y los postulados de Orlando Fals Borda, entre otros. Esta investigación emplea una metodología cualitativa con una perspectiva explicativa, basada en datos y reportes institucionales, la cual revela asimetrías significativas en el desempeño departamental entre Cundinamarca y Putumayo, identificando brechas territoriales, especialmente en la gestión, movilización y ejecución de recursos, así como en la planificación efectiva y la articulación interinstitucional e intersectorial. Se analizan los fenómenos que propician estas asimetrías como la falta de capacidades económico-productivas, la concentración del poder político y económico en los polos de desarrollo, las diversas condiciones geográficas, sociales, demográficas y culturales, la competitividad departamental y el impacto del conflicto armado en los territorios, en donde se resalta la necesidad de considerar los contextos históricos, geográficos y sociales únicos de cada región para interpretar adecuadamente los resultados y formular políticas públicas adaptadas que reduzcan las brechas territoriales y

promuevan un desarrollo equitativo y un equilibrio regional basado en las características diferenciales.

Palabras Clave: Desempeño Departamental, Asimetrías Territoriales, Descentralización, Gobernanza, Capacidad Institucional.

Abstrac: *The purpose of this article is to explain the causes of the asymmetries between the departments of Cundinamarca and Putumayo in relation to departmental performance measured by the DNP between 2020 and 2022. Amartya Sen's capabilities approach, Douglass North's Neoinstitutionalism and Orlando Fals Borda's postulates, among others, are used as theoretical basis. This research employs a qualitative methodology with an explanatory perspective, based on institutional data and reports, which reveals significant asymmetries in departmental performance between Cundinamarca and Putumayo, identifying territorial gaps, especially in the management, mobilization and execution of resources, as well as in effective planning and interinstitutional and intersectoral articulation. The phenomena that lead to these asymmetries are analyzed, such as the lack of economic-productive capacities, the concentration of political and economic power in the development poles, the diverse geographic, social, demographic and cultural conditions, departmental competitiveness and the impact of the armed conflict on the territories, highlighting the need to consider the unique historical, geographic and social contexts of each region in order to properly interpret the results and formulate adapted public policies that reduce territorial gaps and promote equitable development and regional balance based on differential characteristics.*

Keywords: *Departmental Performance, Territorial Asymmetries, Decentralization, Governance, Institutional Capacity.*

I. Introducción

La presente investigación parte de la identificación de problemáticas asociadas a la inadecuada gestión supramunicipal del desarrollo en Colombia y, por lo tanto, a las brechas del desarrollo a escala departamental. Se considera la falta de capacidades técnicas, administrativas y fiscales que actualmente enfrentan los departamentos en Colombia, donde cerca del 44% pertenecen a la categoría tercera y cuarta (Contaduría General de la Nación, 2023). Estos departamentos cuentan con recursos limitados y enfrentan grandes retos en bienes y servicios, principalmente en infraestructura vial, conectividad física y digital, acceso al agua y saneamiento básico, desarrollo económico y competitividad (Prieto, 2021). Asimismo, estas Entidades Territoriales presentan escasas alternativas y fuentes de generación de ingresos propios, lo que conlleva a una dependencia progresiva del nivel central en materia presupuestal, lo cual favorece la recentralización y disminución de la autonomía territorial, que es un principio constitucional de la Nación.

Por otra parte, cabe mencionar que Colombia tiene una estructura cuadricefalia de los polos de desarrollo, centralizada en las cuatro principales ciudades capitales del país y sus departamentos: Bogotá D.C., Medellín (Antioquia), Cali (Valle del Cauca) y Barranquilla (Atlántico). Estas ciudades concentran la prestación de bienes y servicios especializados y de gobierno, financieros y logísticos, lo que potencia su influencia en los territorios

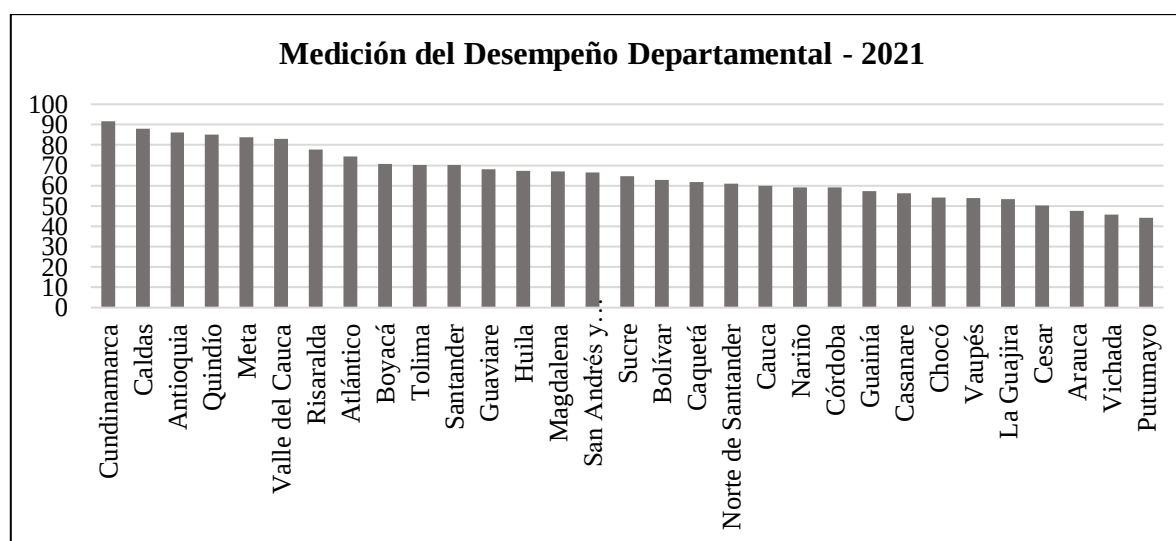
circunvecinos (Departamento Nacional de Planeación, 2014); es así que, se consolidan como subregiones ganadoras aportando más del 55.84 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país (DANE, 2023). No obstante, estas regiones ganadoras dependen claramente de insumos primarios, como los productos agropecuarios, minero-energéticos y recursos humanos de otras regiones del país, lo que permite identificar la interdependencia y las relaciones funcionales existentes.

Ahora bien, desde el contexto nacional, si bien existe un marco normativo del ordenamiento territorial, con la Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT 1454 de 2011) que direccionan parcialmente el ordenamiento hacia la regionalización del país mediante la ejecución de herramientas de planificación y la creación de Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) para aunar esfuerzos, promover la economía de escala y las sinergias territoriales, basados en los principios de subsidiariedad, concurrencia y equidad territorial; se evidencia que estas herramientas normativas son aún incipientes en su implementación en el territorio, ya que las entidades territoriales carecen de los estímulos necesarios para avanzar en procesos de integración. Adicionalmente, no se cuenta con una política clara que reúna una visión a largo plazo del ordenamiento del territorio como política de Estado, que defina plenamente las acciones para equilibrar el desarrollo regional, los actores institucionales responsables de esta función pública, los recursos y un plan de estímulos dirigido a las entidades territoriales.

En definitiva, tomando como referencia la Medición de Desempeño Departamental que emite el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de forma anual, se identifica que

en el año 2021 el departamento con mejor desempeño fue Cundinamarca con 91.64 puntos, en contraste con el departamento de Putumayo, que obtuvo un puntaje de 44.07 (DNP, 2023), siendo calificado como la entidad con el menor índice dentro de los 32 departamentos evaluados. Así las cosas, se toma como estudio comparado a estos dos departamentos para explicar las causas de las brechas desde un carácter multidimensional, que repercute en la capacidad o deficiencia en la competitividad y desarrollo integral territorial.

Gráfica 1. *Medición del Desempeño Departamental en Colombia en el año 2021*



Fuente: Elaboración propia con datos del portal TerriData (DNP, 2023)

Asimismo, cabe mencionar que en Colombia, en los últimos años, se ha evidenciado el crecimiento de las asimetrías en materia de desarrollo entre los territorios del país, ya sea municipio, subregión, departamento o región. Estas asimetrías repercuten directamente en la calidad de vida de los habitantes, en las dinámicas del desarrollo social y económico, en

las relaciones funcionales, el desarrollo endógeno y el posicionamiento en el contexto global, así como en la competitividad e innovación de los territorios apartados. De manera que se vislumbra un problema asociado al aumento de las disparidades en los factores multidimensionales del desarrollo, que en este caso se delimita al análisis de la Medición del Desempeño Departamental entre Cundinamarca y Putumayo, como departamentos con la mayor y menor calificación, respectivamente, de acuerdo con datos proporcionados por el DNP para los años 2020, 2021 y 2022.

Por lo tanto, esta investigación se enfoca en la necesidad de conocer las causas, problemáticas y fenómenos asociados al aumento de las brechas en el desempeño departamental medido anualmente por el DNP, comparando los departamentos de Cundinamarca y Putumayo. Las disparidades territoriales y la concentración del poder político y económico en los polos de desarrollo históricamente establecidos en el país hacen fundamental identificar y explicar las dinámicas multidimensionales que provocan que más de 20 departamentos se encuentren por debajo de 70 puntos en la medición del desempeño departamental (DNP, 2023). Esto resalta la necesidad de generar insumos técnicos que permitan repensar y reformular las políticas sectoriales de desarrollo, así como las estrategias de regionalización, descentralización y competitividad territorial.

Asimismo, es importante establecer un diagnóstico de los factores críticos que generan la inequidad territorial, lo cual representa una herramienta estratégica en la toma de decisiones de los gobiernos departamentales y nacional. Esto permite considerar acciones asertivas de mejora en la gestión pública, proyectos de desarrollo y reducción de las

disparidades territoriales del país. Por tanto, esta investigación aporta una comprensión más profunda de cómo las capacidades institucionales, la descentralización y la gobernanza multinivel pueden influir en el desarrollo regional y la reducción de brechas territoriales, lo cual es relevante para las áreas de gobierno y ciencia política.

II. Marco teórico

Uno de los principales conceptos al abordar esta investigación, es el de Ordenamiento Territorial, que ha venido desarrollándose desde épocas prehispánicas, pasando por el diseño territorial de la colonia, la república y la modernidad en el contexto constitucional y legal, que nos lleva a considerar lo planteado la Carta europea sobre ordenamiento territorial citado por Lozano (2007) en donde se menciona que “el ordenamiento territorial es una disciplina con carácter interdisciplinario, cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (p. 38).

De igual manera, es importante referirnos al concepto adoptado por la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República, 1997), desde una visión más particularizada del ordenamiento a nivel municipal, como primera instancia en la aplicación de herramientas de planificación:

El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función

pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (parr. 16)

Es así que, como lo menciona Fals Borda (1996), el ordenamiento territorial en el contexto actual presenta tres dimensiones fundamentales, tales como el componente político-administrativo, el ambiental y geopolítico.

De otro lado, se tiene que el concepto de Descentralización es crucial, para entender el reparto de funciones a las entidades territoriales, como lo reza el artículo primero de la (Constitución Política de Colombia, 1991) cuando se habla de una República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Y es por lo que, se trae de igual forma, lo que dispone la Ley 1454 de 2011 (Congreso de la República, 2011) en cuanto a la descentralización:

La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento. (parr. 8)

Cabe mencionar que, la descentralización tiene tres componentes, desde lo político, administrativo y fiscal.

Ahora bien, al referirnos a brechas y disparidades territoriales, es importante conocer qué es Equilibrio Regional, que según Fals Borda (1996) hace énfasis en el contexto del ordenamiento territorial, como una combinación de los recursos, potencialidades y el recurso humano que tienen las entidades de tipo departamental con mayor y menor poder económico, con el fin de promover el progreso o desarrollo de los territorios del país.

Todo lo anterior nos permite establecer un contexto conceptual frente a las apreciaciones desarrolladas en la presente investigación. De igual manera, esta investigación se sustenta en el marco teórico del Neoinstitucionalismo en el ámbito de la ciencia política y la gestión pública se centra en la importancia de las instituciones en la configuración del comportamiento social y económico, así como en la influencia de las mismas en la eficacia de la gestión pública y en el desarrollo de las entidades territoriales. Este enfoque destaca la relevancia de las normas y reglas establecidas en las instituciones para comprender cómo se toman decisiones y se desarrollan políticas en el ámbito público. De acuerdo con autores como Douglass North, desde una visión economicista del desarrollo, quien ha destacado la importancia de las instituciones en la creación de riqueza y en la toma de decisiones económicas óptimas (Kalmanovitz, 2003). De igual manera, se destaca la importancia de las instituciones en la configuración del comportamiento social y económico, así como en la eficacia de la gestión pública. y en el desarrollo de las entidades

territoriales, considerando factores históricos, sociales y económicos.

Ahora bien, con el propósito de presentar distintas perspectivas y enriquecer la comprensión institucional, es relevante abordar la teoría de las capacidades de Amartya Sen. Esta teoría se fundamenta en un enfoque multidimensional para la evaluación del bienestar y la libertad individuales. Propugna que la evaluación del bienestar humano no debe restringirse únicamente a medidas de ingreso o consumo, sino que debe considerar las capacidades efectivas de las personas para realizar acciones y alcanzar metas valiosas. En este contexto, el término "capacidades" se refiere a las libertades y oportunidades que permiten a las personas llevar una vida con la que se identifiquen (Angarita, 2014). No obstante, llevando a un paralelo con las instituciones públicas y el desempeño institucional en el desarrollo regional, la teoría de las capacidades de Amartya Sen ofrece una perspectiva esclarecedora. Al igual que las personas, las instituciones públicas tienen capacidades inherentes que determinan su efectividad en la promoción del desarrollo regional y la mejora del bienestar de la población.

El enfoque de Sen sugiere que evaluar el desempeño institucional no debería limitarse únicamente a indicadores superficiales como el presupuesto asignado o los servicios proporcionados. Más bien, se debe considerar la amplitud de las capacidades de las instituciones para abordar las necesidades y aspiraciones de la comunidad que sirven. Estas capacidades pueden incluir la capacidad de planificación efectiva, la habilidad para movilizar recursos de manera eficiente, la transparencia en la gestión y la capacidad de adaptación a las necesidades cambiantes. Al centrarse en las capacidades reales de las

personas, esta teoría proporciona un marco para evaluar el impacto de las políticas públicas en el desarrollo humano y territorial, y para identificar áreas de mejora en el desempeño institucional para garantizar un desarrollo más equitativo y sostenible.

Estos postulados teóricos se interrelacionan en cuanto a las estructuras institucionales, las cuales pueden facilitar o dificultar el desarrollo equitativo y sostenible de los territorios. Allí se articula tanto la propuesta de regionalización de Fals Borda, como la teoría de las capacidades de Sen que evalúa el bienestar individual e institucional, y el neoinstitucionalismo de North que subraya el papel crucial de las instituciones en la creación de riqueza y en la toma de decisiones económicas. Estas teorías enfatizan la cooperación, la gobernanza y la asociatividad como medios para mitigar disparidades territoriales y promover un desarrollo equitativo.

III. Metodología

En la presente investigación se hace uso de una metodología de tipo cualitativa desde una mirada explicativa, haciendo uso de datos institucionales suministrados por el DNP, informes gubernamentales, estadísticas y portales web con datos abiertos, que son el insumo necesario para el estudio comparado entre los departamentos de Cundinamarca y Putumayo entre los años 2020 al 2022.

De igual manera, se toma como referencia metodológica lo propuesto para el abordaje de las ciencias políticas, en cuanto al método comparativo, en donde Nohlen (2020) plantea como un tipo de aplicación, la comparación sincrónica, enfocada

principalmente a comparar territorios “intranacionales”, en un mismo rango de temporalidad, pero, en esta oportunidad, atendiendo a casos disímiles o heterogéneos. Y de esta manera, establecer las variables aplicables, tanto dependientes como independientes, para proceder con los correspondientes análisis que conlleven a dar respuesta a la pregunta de investigación.

Ahora bien, en el marco del enfoque macromolde empírico-analítico y crítico (Lozada & Casas, 2008), los autores del marco teórico se integran en el diseño metodológico y el método comparativo de Nohlen, ya que permitieron la operacionalización de categorías y conceptos en el análisis de los indicadores que conforman la MDD.

IV. Resultados y discusión

1. Descripción y Generalidades de los Departamentos Analizados

En el contexto de un análisis comparado de territorios, es crucial contextualizar adecuadamente las características diferenciales de cada Entidad Territorial. Esto requiere una descripción detallada que permita comprender su diversidad y particularidades. Primordialmente, se debe considerar aspectos geográficos como la extensión territorial y la ubicación geoespacial, elementos que influyen en la accesibilidad, conectividad y distribución de recursos naturales. Por ejemplo, mientras Cundinamarca destaca por su proximidad a la capital, Bogotá, y su posición central en el país, Putumayo se encuentra en una región selvática y fronteriza, enfrentando desafíos logísticos y ambientales únicos.

Además, es crucial examinar el desarrollo económico y la estructura productiva de cada territorio, incluyendo indicadores como el PIB per cápita y la contribución de sectores clave como agricultura, industria y servicios. Cundinamarca, como uno de los departamentos económicamente más desarrollados de Colombia, probablemente exhibe una mayor diversificación en su base productiva, a diferencia de Putumayo, cuya economía depende más de la minería y la agricultura, enfrentando desafíos adicionales en términos de sostenibilidad y crecimiento económico.

Tabla 1. Descripción de aspectos generales de los departamentos de Cundinamarca y Putumayo

Dimensión	Cundinamarca	Putumayo
Población (Hab)	3.553.293	388.716
Población Étnica (Hab)	29.298	85.732
Extensión (Km ²)	24.210	24.885
Región	Centro Oriente	Centro Sur
PIB per cápita (pesos)	\$27.483.730	\$15.005.403
% PIB Nacional	6,2	0,4

Fuente: Portal TerriData (Departamento Nacional de Planeación, 2024b)

2. ¿Qué es la Medición del Desempeño Departamental?

De conformidad con la guía establecida por el DNP, dicha institución de planificación, desde hace más de 20 años ha definido una serie de indicadores enfocados a medir la eficacia de la gestión pública, desde la mirada institucional, considerando diversas fuentes de información, estadísticas y métodos para llegar a datos que han sido un

referente para medir el pulso de gobierno, gobernantes, instituciones, y territorios. En ese sentido, Planeación Nacional inició con el Índice de Desempeño Integral (IDI), que desde el 2006 ha venido evaluando a las entidades territoriales, frente al cumplimiento de sus planes de desarrollo, posteriormente en el año 2016 se realizó un rediseño de dicho índice, pasándose a denominar Medición de Desempeño, en primera instancia a escala municipal y luego en el 2020 inició la evaluación del desempeño departamental, el cual es el centro de la presente descripción. La Medición del Desempeño Departamental (MDD) se enfoque en dos dimensiones: Resultados y Gestión, en donde se busca poder medir la calidad del gasto y direccionamiento de las inversiones de cara a los resultados y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (Departamento Nacional de Planeación, 2023). Por lo tanto, se muestra a continuación la clasificación de las mencionadas variables y dimensiones.

Tabla 2. Descripción de variables que integran el componente de gestión en la Medición del Desempeño Departamental, y sus fuentes de información.

Dimensión	Indicador	%	Fuente de Información
1. Movilización de Recursos (25%)	1.1. Ingresos tributarios y no tributarios per cápita	8.3	Operaciones Efectivas de Caja-OEC (DNP)
	1.2. Participación de los recursos propios de inversión	8.3	Operaciones Efectivas de Caja-OEC (DNP) y reportes CUIPO ¹
	1.3. Dependencia a las transferencias	8.3	Operaciones Efectivas de Caja-OEC (DNP)
2. Ejecución de recursos (25%)	2.1. Ejecución sectores de desarrollo económico	6.2	CUIPO
	2.2. Ejecución sectores de	6.2	CUIPO

¹ Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

	desarrollo social		
	2.3. Ejecución otros sectores	6.2	CUIPO
	2.4. Eficiencia del Índice de Gestión de Proyectos de Regalías - IGPR	6.2	CUIPO
3. Planeación Estratégica (25%)	3.1. Gestión del talento humano	8.3	FURAG ²
	3.2. Planeación institucional	8.3	FURAG
	3.3. Seguimiento y evaluación	8.3	FURAG
4. Gobierno Abierto y Transparencia (25%)	4.1. Índice de gobierno digital	5.0	MinTIC ³
	4.2. Integridad	5.0	FURAG
	4.3. Participación ciudadana	5.0	FURAG
	4.4. Servicio al ciudadano	5.0	FURAG
	4.5. Transparencia y Acceso a la información	5.0	FURAG

Fuente: Elaboración propia con información del (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

Tabla 3. Definición de variables que integran el componente de resultados en la Medición del Desempeño Departamental y sus fuentes de información.

Componente de Resultados			
Dimensión	Indicador	%	Fuente de Información
1. Educación	1.1. Tasa neta de cobertura en transición	3.6	Ministerio de Educación Nacional
	1.2. Tasa neta de cobertura en educación media	3.6	Ministerio de Educación Nacional
	2.3. Tasa bruta de cobertura en educación superior	3.6	Ministerio de Educación Nacional
	2.4. Resultados prueba SABER 11 (matemáticas y lenguaje)	3.6	ICFES ⁴
3. Salud	2.1. Tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año.	4.8	DANE ⁵
	2.2. Cobertura de vacunación	4.8	Ministerio de Salud

² Formulario Único de Revisión de Avances de Gestión (FURAG) del Departamento Administrativo de la Función Pública

³ Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia

⁴ Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES

⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE

	pentavalente en menores de 1 año.		
	2.3. Cobertura del sistema de salud	4.8	Ministerio de Salud
4. Seguridad y Convivencia Ciudadana	3.1. Tasa de hurtos	4.8	Ministerio de Defensa
	3.2. Tasa de homicidios	4.8	Ministerio de Defensa
	4.3. Tasa de casos de violencia intrafamiliar	4.8	Ministerio de Defensa
5. Servicios Públicos	4.1. Cobertura de energía eléctrica rural	4.8	UPME ⁶
	4.2. Cobertura de acueducto y alcantarillado	4.8	Superintendencia de Servicios Públicos
	4.3. Penetración de internet de banda ancha	4.8	MinTIC
6. Niñez y Juventud	5.1. Cuidado en la primera infancia	7.1	DANE. Encuesta de Calidad de Vida (ECV)
	5.2. Trabajo infantil	7.1	DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)
7. Medio Ambiente	6.1. Tasa de deforestación	3.6	Índice Departamental de Competitividad (IDC)
	6.2. Emisiones de CO2 de fuentes fijas	3.6	Índice Departamental de Competitividad (IDC)
	6.3. Promedio municipal de índice de gestión del riesgo de desastres	3.6	DNP
	6.4. Porcentaje de residuos sólidos dispuestos en relleno sanitario	3.6	Índice Departamental de Competitividad (IDC)
8. Trabajo	7.1. Desempleo larga duración	4.8	DANE. GEIH
	7.2. Informalidad laboral	4.8	DANE. GEIH
	8.3. Pobreza monetaria	4.8	DANE. GEIH

Fuente: Elaboración propia con información del (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

2. ¿Cómo se calcula el MDD?

De acuerdo con la metodología definida por el DNP, la MDD se calcula de la siguiente forma: El índice de la medición se consigue luego de obtener la calificación de la entidad en los dos componentes: Gestión y Resultados. Para ello se procede a estandarizar cada una de las dimensiones, y posteriormente aplicar la siguiente ecuación:

$$MDD_i = Gestión_i * AR_i$$

⁶ Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME

$$AR_i = \frac{1 + \left(\frac{Resultados_{i2022}}{100} \right)}{1 + \left(\frac{Resultados_{i2021}}{100} \right)}$$

Donde:

2022 = Año de la medición

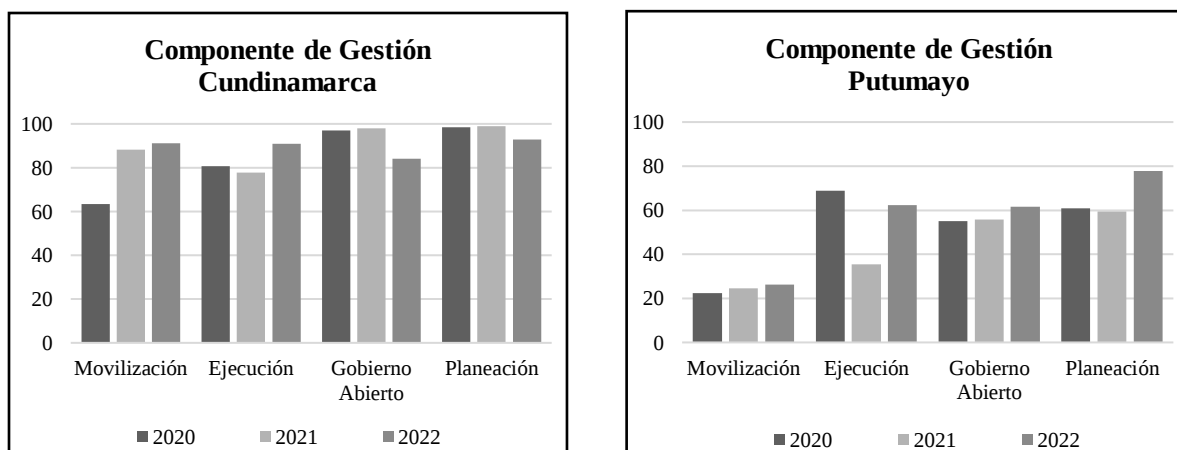
2021 = Año anterior de la medición

i = Departamento

3. Análisis comparado de resultados de la MDD entre Cundinamarca y Putumayo (2020-2022)

3.1. Componente de Gestión

Gráfica 2. Componente de Gestión (MDD) de Cundinamarca y Putumayo entre el 2020 - 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2023)

Tabla 4. Cifras del componente de Gestión MDD del 2020 al 2022 entre Cundinamarca y Putumayo

GESTIÓN			CUNDINAMARCA			PUTUMAYO		
Dimensión	Indicador	Tipo	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Movilización	Ingresos tributarios y no tributarios per cápita	Moneda (pesos)	120.024,22	556.631,31	689.448,55	153.476,97	184.126,03	197.840,19
Movilización	Participación de los recursos propios en la inversión	Porcentaje	20.5	20.89	17.53	1.46	0.97	1.68
Movilización	Dependencia a las transferencias	Porcentaje	40.87	35.35	26.23	80.76	79.57	74.97
Ejecución	Porcentaje de ejecución sectores de desarrollo económico	Porcentaje	92.4	94.11	88.91	57.22	37.87	31.38
Ejecución	Porcentaje de ejecución sectores de desarrollo social	Porcentaje	98.81	90.09	85.84	94.09	0	80.07
Ejecución	Porcentaje de ejecución otros sectores	Porcentaje	69.78	34.55	73.61	57.8	11.99	25.4
Ejecución	Indicador de eficiencia del IGPR	Número	62	61.98	68.5	66.42	77.79	78.5
Gobierno Abierto	Gobierno digital	Número	93.01	95.27	83.6	60.49	57.74	66.98
Gobierno Abierto	Integridad	Número	98.67	99.06	63.56	52.28	53.71	27.1
Gobierno Abierto	Participación ciudadana	Número	97.74	98.43	95.78	54.19	56.03	85.32
Gobierno Abierto	Servicio al ciudadano	Número	98.07	98.65	97.22	54.6	55.04	65.22
Gobierno Abierto	Transparencia	Número	97.99	98.6	79.91	54.07	56.34	63.55
Planeación	Talento humano	Número	98.76	99.12	96.27	67.89	64.22	69.92
Planeación	Planeación institucional	Número	98.33	98.82	96.43	60.09	59.92	81.89
Planeación	Seguimiento	Número	98.2	98.75	86.17	54.23	54.41	81.89

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2023)

Según las estadísticas proporcionadas por el DNP, en este análisis comparativo de las dos entidades territoriales objeto de estudio, y dentro del marco de las categorías conceptuales y postulados teóricos del texto, se pudieron observar disparidades significativas en el componente de Gestión, especialmente en la capacidad institucional y la gobernabilidad de ambos departamentos.

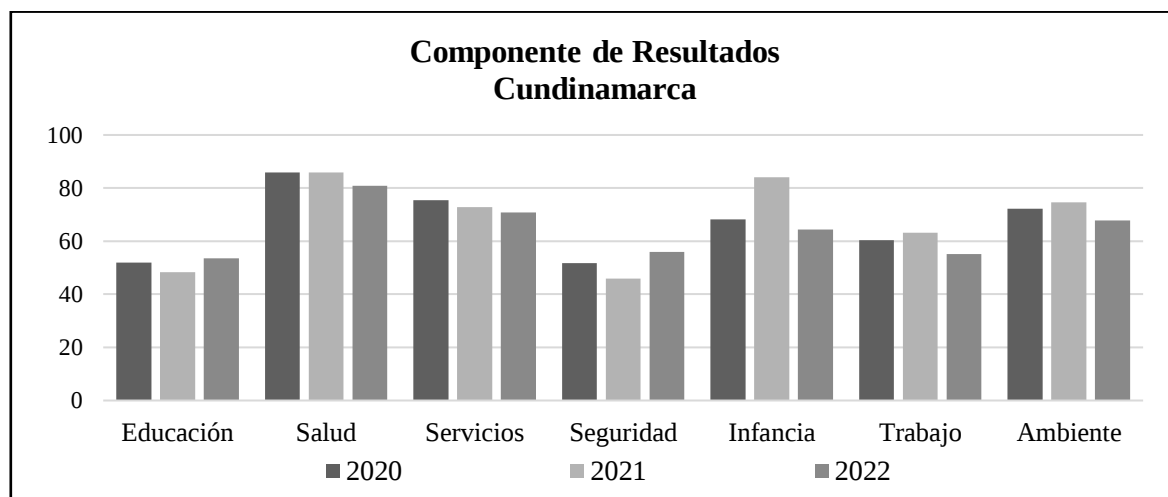
En primer lugar, en términos de desempeño institucional, Cundinamarca muestra una mayor eficacia en la planificación y ejecución de políticas públicas, como lo refleja su puntaje superior en la MDD. Se destacan aspectos como la reducción de la dependencia de las transferencias nacionales, que disminuyó de un 40.87% en 2020 a un 26.23% en 2022, representando una disminución del 15%. Esto se acompaña de un notable aumento de los ingresos tributarios y no tributarios per cápita, que crecieron aproximadamente un 474% en 2022 en comparación con 2020. Además, en cuanto a la ejecución presupuestal, Cundinamarca presentó un alto índice de inversión en el desarrollo económico, lo cual ha facilitado la movilización de recursos territoriales.

No obstante, hay un aspecto que llama la atención al analizar el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR): Putumayo presenta un mejor desempeño en comparación con Cundinamarca, con un promedio del 74.23% frente al 64.16% respectivamente, superando a Cundinamarca por cerca de 10 puntos porcentuales. Esto podría deberse a las diferencias en las asignaciones presupuestales a las Entidades Territoriales, así como a la cantidad y complejidad de los proyectos en ejecución. Por otro lado, Cundinamarca muestra un desempeño superior en Gobierno Abierto y Planeación Institucional, con diferencias de aproximadamente 30 puntos porcentuales en cada uno de estos indicadores.

Por otro lado, Putumayo presentó deficiencias en la gestión institucional, lo que se traduce claramente en un puntaje más bajo que evidencia una capacidad reducida para satisfacer las necesidades de la población y fomentar el desarrollo regional. Al analizar los datos de la tabla 3, se observó que, aunque se experimentó un aumento progresivo de ingresos, este no superó el 37% entre 2020 y 2022, también se observó un descenso del 25% en la inversión en el sector económico, mientras que la inversión en el sector social se mantuvo estable. Esto podría deberse a las demandas de la población y a la presencia de diversos grupos étnicos en el territorio.

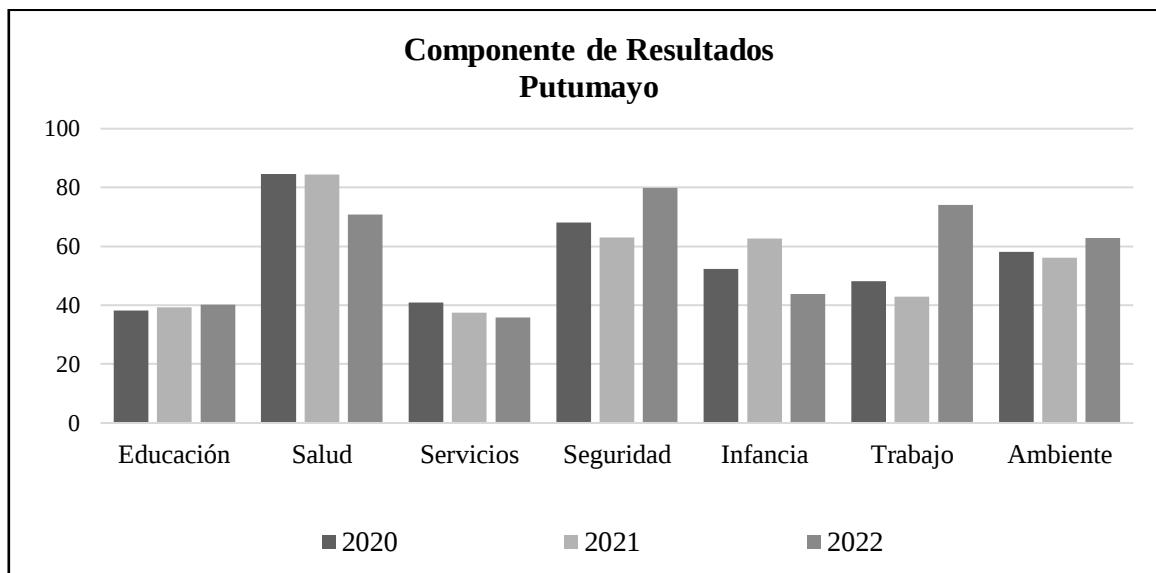
En ese sentido, y desde la perspectiva del desarrollo regional, se evidenció que la capacidad de los departamentos para impulsar un crecimiento equitativo y sostenible está directamente influenciada por su capacidad institucional y su eficiencia en la gestión de recursos. Cundinamarca, al contar con una mejor gestión y planificación, logró fomentar un desarrollo más equilibrado y sostenible, mientras que Putumayo enfrentó desafíos en la implementación efectiva de políticas que impulsaran el desarrollo regional.

Gráfica 3. *Componente de Resultado (MDD) de Cundinamarca entre el 2020 - 2022*



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2023)

Gráfica 4. *Componente de Resultado (MDD) de Putumayo entre el 2020 - 2022*



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2023)

Tabla 5. *Cifras del componente de Resultados MDD del 2020 al 2022 entre Cundinamarca y Putumayo*

GESTIÓN			CUNDINAMARCA			PUTUMAYO		
Dimensión	Indicador	Tipo	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Educación	Cobertura neta en educación transición	Porcentaje	64.47	60.69	67.26	50.72	51.2	55.42
Educación	Cobertura neta en educación media	Porcentaje	50.35	50.42	54.67	39.5	39.66	39.04
Educación	Cobertura bruta en educación superior	Porcentaje	31.87	28.84	30.56	14.96	17.96	18.56
Educación	Puntaje promedio prueba Saber 11 - Matemáticas	Número	53.21	52.11	53.46	48.85	47.66	48.96
Educación	Puntaje promedio prueba Saber 11 - Lenguaje	Número	53.69	54.22	54.91	49.34	49.6	50.48
Salud	Tasa de mortalidad infantil	Porcentaje	13.82	14.03	2.14	27.34	27.7	11.45
Salud	Cobertura en vacunación pentavalente	Porcentaje	97.1	97.1	68.72	98.05	98.05	66.65

Salud	Cobertura en salud	Porcentaje	75.61	76.52	78.78	87.96	88.74	87.81
Servicios Públicos	Cobertura en energía eléctrica rural	Porcentaje	97.68	97.68	86.47	57.29	57.29	52.37
Servicios Públicos	Penetración de la banda ancha	Porcentaje	15.75	16.85	18.26	6.98	3.94	2.77
Servicios Públicos	Cobertura en acueducto	Porcentaje	76.17	66.86	71.29	35.54	37.61	43.1
Servicios Públicos	Cobertura en alcantarillado	Porcentaje	60.67	52.15	54.91	43.33	44.48	49.42
Seguridad	Tasa de hurtos por 10.000 habitantes	Número	52.29	68.58	26.05	14.93	15.11	6.74
Seguridad	Tasa de homicidios por 10.000 habitantes	Número	1.05	1.31	1.64	4.51	5.27	7.96
Seguridad	Tasa de casos de violencia intrafamiliar por 10.000 habitantes	Número	29.32	31.01	21.89	14.42	15.11	9.35
Niñez y Juventud	Cuidado a la primera infancia	Porcentaje	4.9	2.99	4.52	4.18	3.87	5.99
Niñez y Juventud	Tasa de trabajo infantil	Porcentaje	0.6	0.7	1	2.2	2.2	2
Trabajo	Tasa de formalidad	Porcentaje	39.6	42.2	44.48	37.1	38.9	36.25
Trabajo	Tasa de desempleo	Porcentaje	15.9	14.1	12.71	26.79	25.41	0.22
Trabajo	Tasa de pobreza monetaria	Porcentaje	27	22.8	22.7	0	0	0
Ambiente	Tasa de deforestación	Porcentaje	-10	-7	10	-78	-61	-13
Ambiente	Emisiones de CO2	Porcentaje	26.1	27.8	58.07	7.75	7.13	11.8
Ambiente	Índice de Riesgo de Desastres	Número	51.85	51.85	51.85	44.8	44.8	44.8
Ambiente	Disposición de residuos	Porcentaje	100	100	100	47.68	44.3	43.85

Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2023)

En el análisis comparado del componente de Resultados, se observaron cifras más ajustadas o con menor disparidad en comparación con el componente de Gestión. Por ejemplo, en aspectos como la educación, aunque existían diferencias, estas no superaron el 10% en promedio entre los dos departamentos durante los tres años de análisis. Sin embargo, es destacable que, en la dimensión de salud, específicamente en el indicador de mortalidad infantil, el departamento de Putumayo reveló cierta ventaja al superar a Cundinamarca por cerca del 12.6%. Además, se evidenció una mayor cobertura en salud. Asimismo, en la dimensión de seguridad se observó que se revertía la tendencia, ya que en

el departamento de Putumayo se obtuvieron mejores resultados en cuanto a hurtos y violencia intrafamiliar, enfatizando una tasa de homicidios por 10.000 habitantes más baja en 2022.

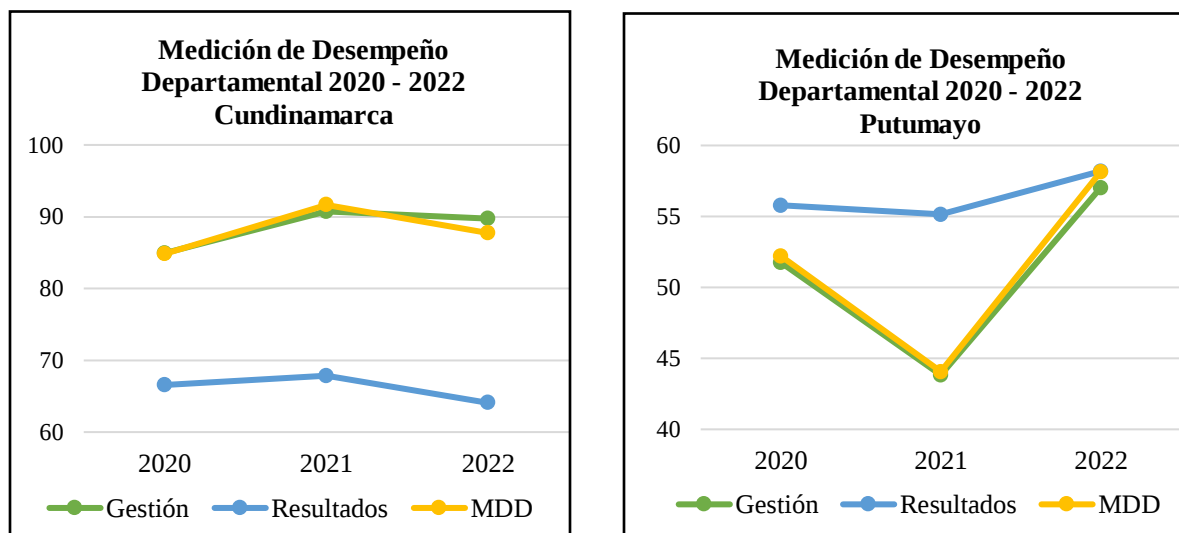
Tales resultados dentro del componente en cuestión, podría obedecer a las diferencias poblacionales, como se observa en la tabla 1. No obstante, es de resaltar que históricamente el departamento de Putumayo se ha visto afectado por el conflicto armado, y es justamente en dicho territorio en donde se presentan mejores estadísticas en la medición de la seguridad, en comparación con Cundinamarca, un departamento en cercanía al capital del país con gran presencia de industria y otras actividades económicas, pero que a su vez ha sido un territorio receptor de diferentes grupos poblacionales, como por ejemplo la población migrante, los cuales podrían elevar los indicadores.

Los resultados encontrados en este componente pueden entenderse mejor al considerar las diferencias poblacionales entre Cundinamarca y Putumayo, como se detalla en la tabla 1. Sin embargo, es esencial destacar el impacto histórico del conflicto armado en Putumayo, el cual ha moldeado significativamente su desarrollo. Este departamento, ubicado en una región fronteriza y selvática, ha enfrentado desafíos únicos derivados de la presencia de grupos armados ilegales y del narcotráfico (Ramírez, 2022). A pesar de estas adversidades, Putumayo muestra cifras más favorables en cuanto a seguridad en comparación con Cundinamarca.

Cundinamarca, por otro lado, se caracteriza por su proximidad a la capital del país y su papel como centro industrial y económico. Sin embargo, esta cercanía con Bogotá también ha significado una mayor afluencia de población, incluyendo migrantes en busca

de oportunidades laborales. Esta diversidad poblacional puede influir en los indicadores analizados, especialmente en áreas como la seguridad, la salud y el trabajo.

Gráfica 5. MDD de Cundinamarca y Putumayo entre el 2020 - 2022



Fuente: Elaboración propia con datos del DNP (2023)

Al analizar los indicadores y dimensiones relevantes para la MDD, se revelan realidades institucionales y administrativas, tanto las debilidades como las fortalezas de las entidades territoriales departamentales. Por ejemplo, Putumayo emerge como la entidad con la menor calificación; no obstante, es importante considerar sus condiciones sociales, económicas y geográficas, donde este departamento ha dejado huellas profundas en su desarrollo institucional y administrativo debido al conflicto armado. Esta situación podría influir en sus cifras, las cuales, aunque superiores a las de Cundinamarca en ciertos aspectos, pueden estar condicionadas por factores como la disponibilidad de recursos, la infraestructura y las dinámicas sociales propias de un territorio afectado por la violencia.

Adicionalmente, se destaca que Putumayo mostró indicadores relativamente

deficientes en la movilización de recursos, la generación de ingresos y la inversión en desarrollo económico. Estas deficiencias pueden estar relacionadas, en parte, con la persistencia de condiciones adversas derivadas de la ausencia de infraestructura adecuada para promover el desarrollo económico. Por otro lado, Cundinamarca, como centro industrial y económico, también enfrenta desafíos propios, como presiones demográficas y la necesidad de gestionar eficazmente los recursos disponibles para satisfacer las demandas de una población diversa y en crecimiento.

Por lo tanto, es crucial tener en cuenta el contexto histórico, geográfico y social de cada región al interpretar estos resultados. Considerar estos factores enriquece el análisis y permite una comprensión más completa de las dinámicas subyacentes que impulsan los resultados observados en el desempeño departamental.

4. Análisis y discusión de resultados de la MDD

Ahora bien, una vez descritos los resultados de esta investigación y al ser evaluados los datos y estadísticas desde el aspecto multidimensional del indicador de desempeño departamental, para el caso comparado entre Cundinamarca y Putumayo, se pueden identificar ciertos fenómenos que propician las asimetrías en el desempeño departamental entre estas dos Entidades Territoriales; aspectos como la concentración del poder político y económico en los polos de desarrollo históricamente establecidos en el país, como es la concentración cuadricefalia del desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2014), así como las importantes diferencias desde el punto de vista institucional y de la gestión pública en cuanto a las capacidades de las entidades territoriales para movilizar recursos, es

decir, la capacidad económica y productiva.

Asimismo, es fundamental mencionar que las características geográficas y de localización juegan un papel preponderante, toda vez que, la cercanía a los polos de desarrollo genera una serie de ventajas territoriales y de competitividad frente a regiones periféricas o con escasa conectividad. Adicionalmente, encontramos aspectos como las condiciones de competitividad departamental, la influencia de las instituciones de escala nacional y el relacionamiento con los municipios, es decir, la capacidad que se tiene como entidad territorial de tipo departamental para establecer adecuadas relaciones de Gobernanza Multinivel. Lo anterior, sumado a condiciones y afectaciones del conflicto armado interno, aspectos político-administrativos, visiones de desarrollo de mandatarios o gobiernos de turno y finalmente la ausencia de una política de descentralización del Estado colombiano. En este orden de ideas, se procede a analizar cada uno de los fenómenos identificados.

4.1.Capacidad Económica y Productiva

De acuerdo con las cifras descritas anteriormente, se puede evidenciar que el componente de gestión dentro de la MDD (ver Gráfica 2), es crucial para este análisis de capacidades, al considerar indicadores como la movilización de recursos, la dependencia de transferencias nacionales y la capacidad de aumentar los ingresos propios de libre destinación, dado que, Cundinamarca muestra un sobresaliente desempeño en cuanto a una adecuada planeación, recaudo tributario, ejecución presupuestal y gestión ante otras instituciones, no obstante, dichos indicadores responden a una capacidad tanto fiscal desde

el componente institucional, así como la capacidad o estructura productiva del departamento, que se caracteriza por ser diversa, dinámica y competitiva, en donde resaltan la industria manufacturera, el comercio, la minería, la prestación de servicios, el turismo y el desarrollo agropecuario. Esto hace que el departamento tenga una mayor capacidad de adaptación y abordaje frente a las necesidades territoriales, lo que permite realizar una conexidad con los indicadores de planificación efectiva y gobierno abierto.

De igual forma, dicha capacidad económico-productiva está relacionada con la infraestructura existente en el territorio, dado que este se convierte es un factor determinante con respecto a la estructura productiva. Allí podemos identificar que en el caso de Putumayo se cuenta con una infraestructura limitada, con menores inversiones en carreteras, servicios públicos y redes de transporte, lo que redundará en una dificultad en el acceso a servicios básicos y reduce las oportunidades de desarrollo económico.

4.2. Condiciones Geográficas y de Localización

Colombia es reconocido como un país megadiverso, con múltiples ecosistemas, características sociodemográficas y condiciones geográficas que a su vez generan disparidades territoriales debido a su localización. Es por esto que, esta dimensión de análisis se trae a colación como un fenómeno que propicia las asimetrías, al considerar que en el caso de Cundinamarca, este departamento se beneficia de su ubicación estratégica, ya que es una de las regiones más desarrolladas económicamente en Colombia, su proximidad a Bogotá, la capital del país, le proporciona ventajas significativas en términos de infraestructura, acceso a mercados tanto nacionales como internacionales, inversión y

oportunidades de empleo, de igual forma, la cercanía al centro del poder político y económico favorece la implementación de políticas públicas efectivas y una mejor Gobernanza Multinivel.

Este postulado se basa en la teoría de los polos de desarrollo, en donde Perroux aborda el concepto de crecimiento desequilibrado, la concentración del crecimiento en ciertos sectores o regiones (Ruiz, 2019) para poder entender que la concentración de actividades económicas y sociales en polos de desarrollo específicos contribuye a la disparidad territorial y acentúa las desigualdades entre diferentes zonas del país. En este aspecto, se han observado diferentes intentos de regionalización del país para así poder combatir las disparidades regionales, una de ellas fue en la Comisión de Ordenamiento Territorial en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en donde Orlando Fals Borda manifestó que Colombia debía “regionalizarse”, de hecho, se planteó la idea de una República Regional, la cual no fraguó en el legislativo (Fals Borda, 1996), y que luego de 20 años de intentos normativos se llegó a la Ley 1454 de 2011, la cual es la ley orgánica de ordenamiento territorial, que básicamente crea una serie de Esquemas Asociativos Territoriales como estrategia para lograr la Equidad o el Equilibrio Regional que manifestó Fals Borda en su momento, es decir, el principio rector de esta normatividad es la asociatividad territorial como herramienta para mitigar las disparidades de las regiones de Colombia, al permitir aunar esfuerzos políticas, administrativos y presupuestales para poder dar solución a los problemas regionales o subregionales (Congreso de la República, 2011)

4.3.Competitividad Departamental

La competitividad de las regiones o territorios se convierten en un componente que facilita las disparidades, dado que, se deriva tanto de las capacidades productivas, así como del capital humano, la eficiencia de los mercados, la integración territorial, la infraestructura de transporte y logística, y la innovación en los sectores económicos. Es por eso que, como aspecto de análisis se trae a discusión el denominado *Índice Departamental de Competitividad* – IDC, desarrollado por el Consejo Privado de Competitividad, el cual agrupa a diferentes conjuntos empresariales e instituciones educativas que generan una serie de estadísticas y estudios que para esta investigación son relevantes. El IDC para el 2023 arrojó unos resultados en donde en el ranking se ubica a Cundinamarca en el puesto 9, resaltando resultados positivos en materia de sofisticación, innovación, tamaños de los mercados y mejora en el mercado laboral, no obstante, se observa una debilidad en cuanto a la sostenibilidad ambiental y el sistema financiero (Consejo Privado de Competitividad, 2023). Esto en contraste con Putumayo que se ubica en el puesto 28, con importantes retos en materia de innovación, educación superior y adopción de las Tecnologías de la Información de las Comunicaciones – TIC.

De manera que, en general la competitividad territorial, depende en gran medida de los fenómenos ya mencionados, generando una conexidad entre ellos, es decir, las condiciones geográficas, la localización, las características sociodemográficas, la estructura productiva y su capacidad fiscal se convierten en causas de la baja competitividad y a su vez son causas de las asimetrías en el desempeño de los territorios desde la visión institucional.

4.4.Recentralización del Estado

Colombia ha venido transitando por un ideal de República Descentralizada, como ya se mencionó, tal como lo dice la Constitución Política en su artículo primero; no obstante, el Estado Colombiano se ha encontrado con diferentes tropiezos para lograr tan importante objetivo en un país tan diverso en las múltiples dimensiones tanto sociales, como geográficas y biológicas. Es por eso que, desde los años ochenta se dio una apertura a la descentralización iniciando por la fiscal con la Ley 14 de 1983, posteriormente la descentralización política con el Acto Legislativo No. 01 de 1986 y finalmente la administrativa que ya se había visto creciente desde décadas anteriores (Barberena Nisimblat, 2021). Dicha descentralización si bien ha tenido unos avances, también presenta unos importantes retos.

Asimismo, las políticas en Colombia han llevado a la centralización debido a un cambio en el énfasis político de la descentralización, que ha pasado de un enfoque territorial a uno sectorial de planificación del orden nacional. Esto ha resultado en un Estado más eficiente, pero también ha relegado a las entidades territoriales convirtiéndolas en administradoras de recursos transferidos en sectores como educación, salud y agua potable, sin capacidad real para tomar decisiones en su entorno regional. Este enfoque ha asignado competencias sin considerar las necesidades y dinámicas regionales, contribuyendo así a la centralización en lugar de fortalecer la autonomía de las entidades territoriales. En especial las ET de tipo departamental, ya que al estar en el nivel intermedio aún presentan funciones ambiguas dentro del ordenamiento jurídico (Barberena Nisimblat, 2021).

Adicionalmente hay que mencionar que en cuanto a las transferencias del orden nacional hacia los territorios bajo el denominado Sistema General de Participaciones – SGP, creado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001, ha representado en las últimas dos décadas apenas el 4.18% del PIB nacional, y dichas transferencias tienen una destinación específica a Educación, Salud y propósito general, Agua Potable y Saneamiento Básico, por tanto, este aspecto agudiza las brechas territoriales, especialmente de entidades que dependen en gran medida de estas transferencias como lo hemos podido evidenciar a lo largo de esta investigación (Melo & Ramos, 2019).

De igual manera, cabe mencionar que desde el proceso constituyente en el país no se ha dado una discusión clara frente a una política de descentralización, hasta hace poco tiempo que se realizó el lanzamiento de la llamada Misión de Descentralización, la cual es adelantada por el DNP, la cual busca desarrollar análisis técnicos y recopilar información relevante sobre descentralización, con el fin de evaluar el modelo vigente y proponer iniciativas constitucionales y legislativas para clarificar y estructurar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales enmarcadas en el artículo 286 de la Constitución Política, además la Misión de Descentralización tiene los siguientes componentes temáticos: Competencias entre niveles de gobierno, Fuentes y uso de los recursos para el desarrollo, Arquitectura institucional y modernización de la administración pública, Estado abierto y participación ciudadana territorial y Descentralización y territorios indígenas (Departamento Nacional de Planeación, 2024a).

4.5. Falencias en la Gobernanza Multinivel

La Gobernanza Multinivel de acuerdo con Pemán & Jiménez (2013), implica la colaboración entre varios actores, tanto públicos como privados, para lograr objetivos comunes a través de la interdependencia. Por lo tanto, el Estado y las instituciones juegan un papel central en este modelo, al coordinar a diferentes actores entorno a problemáticas y soluciones comunes o que requieren de una intersectorialidad.

En ese sentido, las deficiencias en la Gobernanza Multinivel en Colombia en especial en departamentos con bajo desempeño departamental como lo es Putumayo, representan una causa en la generación de asimetrías territoriales, ya que la concentración del poder y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno dificultan la distribución justa de recursos y oportunidades entre las diferentes regiones del país. Además, la escasa participación ciudadana y la falta de integración territorial reducen la implementación de estrategias de desarrollo integral.

Precisamente al referir el caso de análisis entre Cundinamarca y Putumayo, se puede identificar que unas de las causas de los bajos indicadores, especialmente en materia de gestión de recursos y eficiencia en la ejecución del gasto público que presenta Putumayo es justamente la baja articulación que tiene este departamento con las demás instancias tanto nacionales, como internacionales que apalancan la financiación de proyectos de inversión pública y que abordan las interconexiones y complementariedades entre las diferentes regiones del país.

4.6. Conflicto Armado Colombiano

El conflicto armado en Colombia ha tenido un impacto desigual en diferentes regiones del país, especialmente en departamentos localizados por fuera de los polos de desarrollo del país. La presencia de grupos armados ilegales, el narcotráfico y la violencia asociada han generado una situación de inestabilidad y conflicto prolongado en la región.

Por lo tanto, la persistencia del conflicto armado en Putumayo ha tenido graves consecuencias para su desarrollo económico y social. La violencia ha generado un clima de temor e inseguridad que ha obstaculizado la inversión extranjera y nacional, así como el desarrollo de proyectos de infraestructura y productividad. Además, la erosión del tejido social y comunitario ha dificultado la construcción de confianza y la cooperación entre los habitantes de la región. Además, el conflicto ha limitado las posibilidades de empleo y las actividades productivas en el campo, ya que, los grupos armados han obligado a la población rural a involucrarse en estas organizaciones o ser desplazadas mediante amenazas e intimidaciones (Erazo & Coronado, 2022).

En contraste, aunque Cundinamarca también ha enfrentado desafíos en materia de seguridad, este departamento ha experimentado un impacto relativamente menor del conflicto armado en comparación con otras regiones del país, dado que su ubicación geográfica, alejada de las principales zonas de confrontación armada, y su relativa estabilidad política y social han creado un ambiente más propicio para el desarrollo económico y social. Esto ha permitido una mayor atracción de inversiones, la implementación de políticas de desarrollo y la consolidación de la institucionalidad local.

En ese sentido, es posible evidenciar que el fenómeno del conflicto armado en el país, además de generar afectaciones en el desempeño de territorios con presencia de grupos armados ilegales y zonas de confrontación, también ha propiciado la centralización de los polos de desarrollo, toda vez que, al generarse el desplazamiento forzado de la población víctima y migración rural, se han consolidado cada vez más las aglomeraciones urbanas en donde se concentra la inversión, los servicios especializados, las actividades productivas, los centros de poder política, económico y social. Permitiendo el crecimiento de brechas territoriales (Erazo & Coronado, 2022).

V. Conclusiones

La MDD es un proceso que evalúa la eficacia y eficiencia de los departamentos en la implementación de políticas públicas y en la gestión institucional. Este proceso se usa la MDD para comparar y analizar el desempeño de diferentes regiones, como se hizo en el presente estudio entre Cundinamarca y Putumayo durante los años 2020-2022. Así pues, para medir el desempeño departamental, se consideran dos componentes principales: Gestión y Resultados. El componente de Gestión evalúa la planificación y ejecución de políticas públicas, la gestión institucional, el gobierno abierto y la planeación institucional. Por otro lado, el componente de Resultados se enfoca en indicadores específicos como educación, salud, servicios públicos y seguridad.

El estudio comparativo entre Cundinamarca y Putumayo revela diferencias significativas en varios aspectos del desempeño departamental durante los años 2020-2022,

en donde Cundinamarca muestra una mayor eficacia en la planificación y ejecución de políticas públicas y movilización de recursos, así como en la gestión institucional, gobierno abierto y planeación institucional. En términos de resultados, Cundinamarca presenta mejores cifras en indicadores clave como educación, servicios públicos, sostenibilidad ambiental y trabajo. Por el contrario, Putumayo enfrenta desafíos importantes debido a su historia de conflicto armado y falta de infraestructura, lo que se refleja en sus resultados más bajos en varios de estos indicadores. No obstante, llama la atención que Putumayo supera en las dimensiones de Salud y Seguridad a Cundinamarca, debido a razones derivadas de las grandes aglomeraciones urbanas que posee Cundinamarca, sumado a la migración de población extranjera en zonas cercanas a la capital del país.

De igual manera, las asimetrías en el desempeño departamental entre Cundinamarca y Putumayo se deben a varios fenómenos clave e interconectados. En primer lugar, Cundinamarca tiene una ventaja en términos de gestión y capacidad económica, gracias a su ubicación estratégica y desarrollo industrial, al estar en uno de los polos de desarrollo de Colombia. Por otro lado, Putumayo enfrenta desafíos significativos debido a su historia de conflicto armado y falta de infraestructura. Adicionalmente, se puede identificar que a raíz de las condiciones geográficas y de localización, existen fenómenos conexos que favorecen las disparidades territoriales, tales como la capacidad económico-productiva que tienen las entidades territoriales, la competitividad y la innovación, la centralización del Estado principalmente desde lo fiscal y administrativo, convirtiendo a las ET en administradoras de unos cuantos recursos sin reconocer las necesidades apremiantes y reduciendo la autonomía e incidencia de las autoridades locales. Lo anterior sumado a las falencias en la gobernanza multinivel y el impacto desigual del conflicto armado que ha contribuido a

estas asimetrías, limitando el desarrollo económico y social en Putumayo y dificultando la distribución justa de recursos y oportunidades.

Los fenómenos que favorecen las disparidades territoriales identificados están estrechamente ligados a los postulados teóricos y responden al planteamiento del problema. De acuerdo con los supuestos de Perroux, la concentración del poder político y económico en los polos de desarrollo favorece el crecimiento desequilibrado, en concordancia con Fals Borda, quien propone la cooperación y la asociatividad como herramientas para lograr el equilibrio regional, permitiendo la unión de esfuerzos políticos, administrativos y presupuestales. Asimismo, las diferencias en la capacidad institucional, económica y productiva entre entidades territoriales limitan el desarrollo económico y social en regiones como Putumayo. Estas diferencias se alinean con la teoría de la capacidad institucional de Sen y el postulado de North, que destacan la importancia de las instituciones en la configuración del comportamiento social y económico.

Finalmente, surge la pregunta: ¿es posible realizar de otra forma la MDD teniendo en cuenta factores diferenciales de los territorios del país? Luego de describir las brechas territoriales y los fenómenos asociados a dichas disparidades, se evidencia que cada uno de los departamentos analizados presenta factores únicos, tales como la identidad territorial y los componentes social, cultural, demográfico y cosmogónico; factores que no son considerados en la metodología del DNP para calcular la MDD. Por ejemplo, en el caso de Putumayo, cerca del 22% de su población es indígena, lo cual es un factor preponderante para comprender su visión de desarrollo, de institucionalidad y de progreso; mientras que en Cundinamarca la población étnica corresponde a tanto solo el 0.82% (ver Tabla 1),

generando un vacío en la interpretación de las cifras, ya que la MDD únicamente se centra en la información “oficial” reportada al gobierno central, la cual carece de una representación más precisa de la realidad vivida en los territorios. Por lo tanto, este cuestionamiento abre la puerta a nuevas propuestas de medición institucional que consideren otras variables, enriqueciendo así la comprensión del desempeño de los territorios, sus habitantes y sus instituciones.

VI. Referencias

- Angarita, M. J. U. (2014). *La Teoría de las Capacidades en Amartya Sen*.
- Barberena Nisimblat, V. (2021). Balance de la descentralización en Colombia: Propuestas para el desarrollo y equidad territorial. *RTR. Revista Territorios y Regionalismos*, 5(5), 1-12. <https://doi.org/10.29393/RTR5-1BDVB10001>
- Consejo Privado de Competitividad. (2023). *Índice Departamental de Competitividad 2023 Colombia*.
- Constitución Política de Colombia (1991).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Contaduría General de la Nación. (2023). *Categorización por Departamentos 2023 -*.
<https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2023). *PIB por departamentos Colombia - 2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales->

departamentales#:~:text=Para%202021p%2C%20el%20PIB,de%20millones%20de%20pesos%2C%20respectivamente.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Sistema De Ciudades Una Política Nacional Para El Sistema De Ciudades Colombiano Con Visión a Largo Plazo*.

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *TerriData. Departamento Nacional de Planeación, Colombia*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/comparaciones>

Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Guía Orientaciones para realizar la Medición del Desempeño de las Entidades Territoriales, vigencia 2022* [Institucional]. Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación. (2024a). *Misión de Descentralización*. <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/ejes-tematicos/Paginas/que-son-los-componentes-tematicos.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2024b). *TerriData: DNP*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/86000>

Erazo, L. A., & Coronado, F. (2022). La relación entre conflicto y desarrollo en Colombia a partir de un antecedente de política pública. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(39), 489-503. <https://doi.org/10.21830/19006586.890>

Fals Borda, O. (1996). *Región e historia, Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*.

Kalmanovitz, S. (2003). *El Neoinstitucionalismo como escuela*. 5(9).

Ley 388 de 1997, 1997 Diario Oficial No. 43.091 1 (1997). http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/m/m_norma.jsp?i=339

- Ley 1454 de 2011 (Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican Otras Disposiciones), 19 (2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Lozada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* (1. ed). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Lozano, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 7, 37–45.
- Melo, L. A., & Ramos, J. E. (2019). El gasto público en Colombia: Comparaciones internacionales, evolución y estructura. *Revista de Economía Institucional*, 22(42), 211-239. <https://doi.org/10.18601/01245996.v22n42.09>
- Nohlen, D. (2020). El método comparativo. In H. Sánchez (Ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política: Vol. III* (pp. 42–57).
- Pemán, I., & Jiménez, G. (2013). *La Gobernanza Multinivel como Alternativa a la Gestión del Desarrollo del Medio Rural*.
- Prieto, A. (2021). *Análisis multicriterio de viabilidad para un Esquema Asociativo Territorial (EAT) en la provincia del Guavio*.
- Ramírez, M. C. (2022). Reconfiguración del conflicto armado en coyunturas de transición: Nuevas y viejas dinámicas de los grupos armados no estatales y su incidencia en la vida cotidiana de la población civil de Putumayo (Colombia). *Maguaré*, 36(2), 161-204. <https://doi.org/10.15446/mag.v36n2.102864>
- Ruiz, N. A. C. (2019). *Los Polos De Desarrollo De François Perroux En El Modelo De Regionalización Para Colombia (1969-1972)*.