

**INCIDENCIA DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS  
CON ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y  
SOCIAL COMO DETERMINANTE DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
2019**

**INCIDENCIA DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS  
CON ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y  
SOCIAL COMO DETERMINANTE DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**JAIRO ALBERTO RIVERA ARIAS**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.**

**2019**

**INCIDENCIA DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS  
CON ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y  
SOCIAL COMO DETERMINANTE DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

**JAIRO ALBERTO RIVERA ARIAS**

**Trabajo de Grado para optar a título de Politólogo**

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO**

**CHRISTIÁN IVÁN BENITO**

Máster en Ciencia Política

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.**

**2019**

*Para papá y mamá,  
por cada movimiento y respiro desde el día que nací,  
fueron para mí.*

## Tabla de contenido

1.	Resumen ejecutivo .....	1
1.	Introducción .....	2
2.1	Contexto .....	2
2.2	Planteamiento de problema .....	6
2.3	Pregunta de investigación .....	7
2.4	Objetivo.....	7
2.4.1	Objetivo general .....	7
2.4.2	Objetivos específicos .....	7
3.	Estado del arte .....	7
4.	Justificación.....	12
5.	Marco Teórico.....	16
5.1	Neoinstitucionalismo .....	16
5.2	Desarrollo Integral .....	18
5.3	Capacidad Institucional.....	20
5.3.1	Capacidad Estatal .....	21
5.3.2	Modelo de Gobernanza .....	22
6.	Metodología .....	22
6.1	Base de datos .....	25
6.2	Hipótesis.....	26
7.	La oportunidad de oro .....	26
7.1	La capacidad institucional de los municipios ZIDRES.....	27
7.1.1	La Medición de Desempeño Municipal como indicador de capacidad institucional.....	29
7.1.2	Estadística descriptiva y gráfica de la capacidad institucional de los municipios ZIDRES (clasificación).....	32
7.2	Ley ZIDRES y RRI ¿Alineadas o contrarias?.....	37
7.2.1	Reforma Rural Integral .....	38
7.2.2	Ley 1776 de 2016 ZIDRES.....	40
7.2.3	Implementación de las ZIDRES bajo los lineamientos de la RRI .....	41
7.3	Incidencia de la capacidad institucional de los municipios ZIDRES en la implementación de los proyectos productivos ZIDRES .....	45

8.	Conclusiones .....	51
9.	Bibliografía .....	53
10.	Anexos .....	58
10.1	Código R .....	58
10.3	Base de Datos Excel.....	61



## 1. Resumen ejecutivo

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se consolidó oficialmente una comprensión de la problemática del campo colombiano como un fenómeno que necesita ser planeado y ejecutado con un enfoque integral. Finalmente, esta visión se materializó en el Acuerdo de Paz con la llamada Reforma Rural Integral. Simultáneamente a la RRI, la Ley ZIDRES fue proferida por el Senado, como una ley para el desarrollo agrario de dimensión macroeconómica que otorga vastas extensiones de tierra para su industrialización y explotación, a cambio de inversiones y beneficios en materia social, cultural y económica para las comunidades. La Ley ZIDRES y la RRI, son dos propuestas en marcha que necesitan de entidades territoriales que las formulen, implementen, controlen y lo evalúen, es decir, una alta capacidad institucional. Por lo tanto, el propósito de este estudio es analizar la incidencia de la capacidad institucional en la implementación de la Ley ZIDRES, y concluir si es posible lograr un desarrollo integral del campo colombiano a través de la implementación de la ZIDRES en conjunto con la RRI.

***Abstract:** During the government of Juan Manuel Santos, a compression of the Colombian countryside was officially consolidated as a phenomenon that needs to be planned and executed with an integral approach. Finally, this vision was materialized in the Peace Agreement with the so-called Integral Rural Reform (RRI). Simultaneously with the RRI, the Law ZIDRES was made by the Senate, as a law for the agrarian development of macroeconomic dimension that grants vast extensions of land for its industrialization and exploitation, in exchange for investments and social, cultural and economic benefits for communities. The Law ZIDRES and the RRI are two proposals in progress that need territorial entities that formulate, implement, control and evaluate it, in other words, a high institutional capacity. Therefore, the purpose of this study is to analyze the impact of institutional capacity in the implementation of the ZIDRES Law, and to conclude if it is possible to achieve an integral development of the Colombian countryside through the implementation of the ZIDRES in conjunction with the RRI.*



# 1. Introducción

## 2.1 Contexto

El 8 de febrero de 2017, la Corte Constitucional declaró exequible la Ley ZIDRES (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social) luego de haber superado la demanda por inconstitucionalidad. (Redacción Judicial El Espectador, 2017) Querrela fundada en atentar en contra de los derechos y garantías de los campesinos colombianos en materia de acceso a la tierra, y ser considerada *cosa juzgada* en la Sentencia C-644 de 2012. Los congresistas Luis Enrique Robledo y Wilson Arias, demandaron la inconstitucionalidad de tres artículos del Plan de Desarrollo del presidente Juan Manuel Santos, considerados la misma ley en su primera versión, o uno de los intentos para superar las restricciones de la Ley 160 de 1994, donde se redefinen las Unidades Agrícolas Familiares. (Azuelo, 2015, pág. 157)

Se debe aclarar que la Ley ZIDRES es consecuencia de todo un proceso desde el gobierno del expresidente Álvaro Uribe y que siguió el expresidente Juan Manuel Santos. Producto de las denuncias de los congresistas mencionados anteriormente, en 2013, la Contraloría General de la República llevó a cabo una investigación sobre la región de la Altillanura, debido al acaparamiento de grandes extensiones de tierras por parte de terceros, violando el límite establecido en la figura de la UAF, definida como *la empresa básica de producción agrícola (... ) que permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio*<sup>1</sup>. En conclusión, el objetivo era superar el límite que imponía esta figura en cuanto a la concentración de la tierra por restringir el acaparamiento de tierras hasta de lo que una familia necesita para su sustento y generar un excedente.

La región cobró importancia y llamó la atención de sectores políticos de izquierda. Según, Juan Francisco Azuelo, para ese momento el gobierno Santos presentó cuatro proyectos de

---

<sup>1</sup> UAF o Unidad Agrícola Familiar fue una figura jurídica creada en la Ley 160 de 1994, artículo 38.

ley simultáneos que tenían el objetivo de legalizar la apropiación de baldíos, para finalmente a través de la Ley ZIDRES proponer alianzas productivas entre grandes y pequeños productores, y de esa forma legalizar la apropiación de baldíos sin la restricción de tamaño que representa la figura de la UAF.

Esta Ley de dimensión macroeconómica en el sector agropecuario no fue correspondida proporcionalmente con el cubrimiento por parte de los medios de comunicación, ya que al hacer una revisión de prensa digital de este acontecimiento en la semana que le sucedió, tuvo cobertura por parte de El Espectador, Revista Semana y Revista Portafolio, solo tres medios de comunicación con alcance nacional, como noticias informativas y sin análisis de fondo.<sup>2</sup>

La anterior coyuntura, ha generado que intereses de grandes, medianos y pequeños productores se vuelvan a confrontar, contexto constante del campo colombiano, envuelto en una constante lucha de poderes por los derechos de propiedad entre los campesinos y grandes productores, en un escenario marcado por la apropiación de la tierra por medio de la violencia. (Matias, 2017, pág. 20) La tierra en Colombia significa no sólo un recurso explotable, sino el eje de la vida de las familias campesinas en los ámbitos social, cultural, psicológico y económico. Al ser tan esencial, la tensión y la lucha por la misma no ha cesado, motivo por el cual históricamente el Estado Colombiano ha buscado la fórmula adecuada de resolver el problema de apropiación y explotación por medio de las reformas agrarias, es decir, que el quid del problema está en cómo se redistribuye la tierra. (Machado, 2017, pág. 141)

Los colombianos, independientemente de su lugar de nacimiento y su relación con la tierra intuitivamente conocen el significado y el papel que ha jugado en la vida nacional, por ser el recurso económico en torno al cual ha girado la violencia en nuestro país principalmente. Por lo tanto, reconoce la complejidad histórica entorno a ella, fuente del conflicto, que tiene como

---

<sup>2</sup> Al hacer una revisión de notas de prensa, se encontró que solo El Espectador, la Revista Semana y la Revista Portafolio publicaron sobre la declaración de constitucionalidad de la Ley ZIDRES en la semana siguiente a la sentencia de la Corte Constitucional. Los links de las notas de prensa se encontrarán en las Referencias del trabajo.

principales características: la incapacidad del Estado en dar respuesta al problema, políticas públicas y dinámicas de mercado direccionadas por la violencia, corrupción e intereses individuales, distribuciones marginales de la tierra que no acabaron el latifundio, una problemática de dimensión estructural que la marca una institucionalidad agraria débil capturada por élites y grupos armados, procesos de transformación desaprovechados que han generado desconfianza e inseguridad en los derechos sobre la tierra. (Machado, 2017, págs. 130-138)

Es por esta razón que uno de los temas centrales durante los Diálogos de Paz entre Las FARC y el Estado Colombiano fue la propiedad y la explotación de la tierra, es decir, pactar una redistribución, sus mecanismos para generar productividad y mejorar la calidad de vida de la población rural mediante la expansión de más clase media en el campo. En el marco de este Acuerdo, el problema rural y agrario de Colombia fue abordado desde un **enfoque integral**, donde se concibe aquel como una complejidad más allá del derecho de propiedad. Por tal motivo, se estableció que el avance del campo está directamente relacionado con los ámbitos social, económico, cultural, psicológico y familiar de las poblaciones, es decir, que se busca un **desarrollo libre de las personas como el centro de la política** y no sólo la necesidad de corregir el problema del derecho de propiedad sobre la tierra. (Alto Comisionado Para la Paz, 2016, pág. 11)

Definiendo como objetivo cerrar las brechas inequitativas consolidadas históricamente en el campo colombiano, he ahí la importancia del ámbito económico; entendiendo que la tierra actúa como el principal medio/recurso de generación de oportunidades y movilizador social en el ámbito rural, medio sobre el cual debe actuar el Estado a través de políticas públicas complementarias en todos los ámbitos necesarios para generar desarrollo integral.

En el marco de los Diálogos de Paz aparecen dos políticas públicas rurales: La Reforma Rural Integral del Campo Colombiano y por otro lado la Ley 1776 de 2016 ZIDRES, ambas iniciativas del gobierno Santos.

La primera, una política pública de que promueve el desarrollo del campo a partir de un enfoque integral, es decir, acciones que tienen como objetivo la mejora de la calidad de vida de la población mediante la promoción de proyectos productivos de economía familiar, solidarios, asociativos y cooperativos entre pequeños productores, inversiones en infraestructura, cobertura con calidad de los servicios públicos, educación, mecanismos de financiación, asesoramiento técnico y acompañamiento institucional para los proyectos productivos, y el acceso a mercados consolidados. En segundo lugar, tenemos la Ley 1776 de 2016, que propone la industrialización del campo mediante proyectos productivos en grandes extensiones de tierras baldías<sup>3</sup>, que requieran inversiones de grandes capitales y la promoción de la asociación entre grandes y pequeños productores. Acompañada de inversiones en infraestructura y beneficios sociales para los municipios donde se lleven a cabo.

A pesar de que tanto la RRI y la Ley ZIDRES, son políticas públicas que apuntan a un mejoramiento de la calidad de la vida rural, debemos preguntarnos si están alineadas, a quién benefician más, si resultan complementarias o por el contrario conflictúan entre sí, cuál es el objetivo central de cada una, qué tipo de desarrollo generan. Pero lo más importante que debemos preguntarnos es ¿sí el Estado está en la capacidad de implementarlas adecuadamente a ambas o inclusive a una de estas?, es decir, ¿existe la capacidad institucional necesaria, en sus distintos niveles territoriales, para desarrollar dos políticas públicas de desarrollo rural que apunten a un desarrollo integral del campo colombiano? Porque las intenciones buenas necesitan de actores éticos, comprometidos y eficaces, recursos definidos e instituciones fuertes que coordinen a los actores y generen valor público-social en los términos del desarrollo integral.

---

<sup>3</sup> Estos territorios deben cumplir con cinco (5) requisitos según los establece la propia Ley y el Documentos CONPES 3917, los cuales son: zonas aisladas de centros urbanos, que demanden altos costos de adaptación productiva, baja densidad poblacional, altos índices de pobreza y que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización.

## 2.2 Planteamiento de problema

Resulta de importancia nacional conocer si los municipios dentro de los territorios ZIDRES establecidos por el Departamento Nacional de Planeación tienen la capacidad institucional necesaria para integrarse, en primer lugar, a una política articulada con el nivel central y liderada por este (como el que autoriza que proyectos productivos se pueden llevar a cabo bajo Ley ZIDRES, financia, acompaña, etc.), y en segundo lugar, con base en la capacidad institucional de los municipios considerados en la Ley, saber si estos pueden ejecutar de manera efectiva y con control la implementación de tales proyectos siempre dirigidos y demarcados por conseguir un desarrollo rural integral, como lineamiento central establecido, a partir del Proceso de Paz, en su punto número uno, la Reforma Rural Integral.

En esencia, el problema subyace en sí estas dos políticas permiten hablar el mismo lenguaje y conseguir el mismo objetivo, teniendo como línea de base la capacidad institucional de los municipios que es lo que se asume que permitiría al Estado llevar sus políticas públicas, leyes, estrategias y lineamientos a hechos concretos. (Rosas, 2008, pág. 124)

Es decir, saber si el Estado colombiano puede conjuntamente, con la capacidad institucional actual, desarrollar proyectos productivos ZIDRES de la mano de todos los compromisos que estos requieren en materia social y económica, sin que necesariamente se conviertan en una herramienta para profundizar las brechas de inequidad entre los grandes y pequeños productores por el modelo que plantea la ZIDRES, que es el de entregar grandes extensiones de tierra -utilizando el comodato o arrendamiento- a cambio de inversiones millonarias en pro del desarrollo del campo y beneficios sociales que compensen lo anterior, para no permitir que las brechas se expandan integrando a pequeños productores. (Congreso de la República, 2016, pág. 4)

## 2.3 Pregunta de investigación

¿Cuál es la incidencia de la capacidad institucional de los municipios ZIDRES en la implementación de los proyectos ZIDRES para la promoción del desarrollo integral rural en el marco Reforma Rural Integral?

## 2.4 Objetivo

### 2.4.1 Objetivo general

Examinar si la capacidad institucional actual permite un desarrollo rural integral como lineamiento central de la RRI en los municipios donde se adelanten proyectos productivos ZIDRES.

### 2.4.2 Objetivos específicos

- § Clasificar los municipios ZIDRES según su nivel de capacidad institucional y analizar los efectos sobre el desarrollo.
- § Comparar conceptualmente el desarrollo económico y el desarrollo integral, y sus efectos sobre los individuos.
- § Analizar el nivel de alineamiento entre la Reforma Rural Integral y la Ley ZIDRES, a través de la construcción de una matriz de similitudes y diferencias.

## 3. Estado del arte

Los análisis y mediciones de capacidad institucional en Colombia son muy escasos, en el caso de estos municipios ZIDRES son nulos e incluso más frente a la visión desde el paradigma de la gobernanza en la gestión pública, donde el enfoque neoinstitucional está inmerso y la gestión pública se entiende como un espacio de deliberación y mediación entre

la sociedad civil y el sistema político en la producción del valor social. (Aguilar, 2008, págs. 7-8) En adición, si focalizamos el estudio sobre por ejemplo la Altillanura, donde se concentra la mayoría de las tierras ZIDRES, la existencia de estas mediciones o análisis por parte de la academia es inexistente como ya se mencionó.

Sin embargo, encontramos aproximaciones -que se concentran en la capacidad administrativa y fiscal-, por parte de documentos oficiales donde se menciona el déficit de capacidad institucional, resaltando el bajo desempeño regional promedio reportado en el Índice de Desempeño Integral (IDI) evidencia de la poca capacidad de gestión de estas entidades territoriales. En los informes se puede evidenciar la existencia –en materia administrativa y fiscal-, de diferencias en el desempeño entre los municipios y algunos de ellos están entre los peores del país. Por ejemplo, para tener visión general en Meta y Vichada, departamentos que entre ambos suman 4'874.998 de hectáreas (67%) de las tierras ZIDRES habilitadas del país, su puntuación en el IDI de los años 2013, 2014 y 2015 en promedio<sup>4</sup> reflejan lo siguiente: Vichada tiene un desarrollo incipiente y desempeño integral bajo, y Meta un desarrollo intermedio y un desempeño integral intermedio-bajo, superado excepto en 2014 por poco<sup>5</sup>.

Además, resulta importante para esta investigación mencionar un precedente: en el Documentos CONPES sobre el desarrollo de la Orinoquía, región esencial para el desarrollo de esta investigación por su peso territorial, se habla explícitamente de la **capacidad institucional de los municipios** que conforman la Orinoquía y se concluye que en general tiene un desempeño bajo, por los motivos señalados anteriormente. (Departamento Nacional de Planeación, 2014, pág. 48) Esto permite asumir que, desde el punto de vista oficial las mediciones del Índice de Desempeño Integral eran asumidas como mediciones de capacidad institucional por parte del Departamento Nacional de Planeación.

---

<sup>4</sup> Se promedia la puntuación de los tres años mencionados para definir la categoría en desarrollo y en desempeño integral por departamento.

<sup>5</sup> En este año el Departamento de Meta obtuvo una puntuación de 73,95 lo que corresponde a la categoría de desempeño integral sobresaliente. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 14)

Si bien estos índices no reflejan a cabalidad la capacidad institucional, siendo solo un avance de algunos de los componentes como lo son el administrativo y fiscal. En relación con estos, la situación en la región es crítica, ningún municipio<sup>6</sup> supera el puntaje de 80 correspondiente a un desempeño satisfactorio. Por otro lado, en materia fiscal ningún municipio logra obtener la calificación de **solvente**. La situación de la mayoría es de vulnerabilidad y riesgo. Esta característica regional se ve reflejada en una pereza fiscal generalizada y una alta dependencia del Sistema General de Participaciones. Además, en la ejecución de los recursos del SGP presentan fallas en la gestión con calificaciones entre el 60-70 o inferiores sobre 100. (Departamento Nacional de Planeación, 2014, pág. 50)

Es necesario señalar que en los documentos de recomendaciones como los CONPES y los expedidos por la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria UPRA, la visión-objetivo de estos es el desarrollo integral de la región, pero los indicadores e índices por los cuales se mide la capacidad institucional en Colombia no corresponden a la medición de otros factores que posibiliten medir la capacidad institucional en general del país. El lector debe tener claro el alcance de los hallazgos de las Evaluaciones de Desempeño Municipal que llevan haciéndose diez años: no logran medir realmente la capacidad institucional de los municipios. Razón por la cual, para la medición del desempeño municipal del año 2016 el DNP reconoció la necesidad de un cambio en su metodología y la ajustó para medir la capacidad institucional en relación con el desarrollo, bases de datos con las cuales trabajará esta investigación y explicará a fondo los cambios sustanciales de la nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) en el numeral 7.1 de esta investigación. (Departamento Nacional de Planeación, 2017)

Ahora, se expondrán los avances específicos en cuanto al concepto de capacidad institucional que se tienen desde la academia en el caso colombiano.

---

<sup>6</sup> Se aclara al lector que se hace referencia a la región de la Altillanura, ya que en el ámbito nacional está el caso de Barranquilla, que en uno de sus corregimientos tiene tierras ZIDRES, municipio con buen desempeño.



Antes de comenzar a hablar directamente de la capacidad institucional del Estado en el caso colombiano, resulta imprescindible abordar el concepto de *capacidad estatal*<sup>7</sup>, por el nivel de proximidad que tiene con la capacidad institucional, estos se pueden confundir. Pues la capacidad estatal se relaciona con la eficacia del Estado, es decir la obtención de resultados, la producción netamente de valor social. Mientras que la capacidad institucional hace referencia a las reglas de juego, a los comportamientos y a la interacción que determina la obtención de valor social.

Por lo tanto, la capacidad institucional determina la capacidad estatal en cuanto si esta es fuerte la capacidad estatal también será fuerte y viceversa, debido a que las instituciones determinan el objetivo que se persigue, por ejemplo o más bien una evidencia, es que un Estado tiene como obligación legal que el presupuesto público se invierta para el interés general, no obstante, la corrupción (institución) puede coaptar los recursos y beneficiarse de ellos y no obtener el resultado objetivo.

En el caso colombiano, según Carolina Isaza, la capacidad del estado es saber lo que quiere y poderlo hacer efectivamente, y señala que al interior del Estado hay diferentes niveles de capacidad en las organizaciones desde el ámbito nacional, regional, municipal y sectorial. (Isaza, 2015, págs. 1-3) Además, señala los componentes que miden la capacidad, estos son: rendición de cuentas, eficiencia, gestión de recursos humanos, los recursos físicos, la cultura organizacional, el marco conceptual y legal de la organización, la planeación estratégica y la participación ciudadana. (Isaza, 2015, págs. 13-14) En Colombia contamos con algunas bases de datos que nos permiten aproximarnos a la medición por medio de indicadores de los componentes señalados anteriormente, como el Índice de Desarrollo Integral (IDI), Índice de Gobierno Abierto (IGA) y las encuestas de Ambiente y Desempeño Institucional Nacional y Departamental (EDI y EDID). (Isaza, 10) Además de la nueva Medición de Desempeño Municipal.

---

<sup>7</sup> Este concepto se ampliará en el Marco Teórico.

Finalmente, a la conclusión que llega es a que estos índices y encuestas aportan elementos para medir, pero no resultan suficientes, pues en aspectos como desempeño fiscal y administrativo se pueden tener datos confiables, pero aquellos interorganizacionales y de coordinación carecen de calidad y consistencia. Aspectos como la mitigación del riesgo, la innovación y mejoramiento son prácticamente inexistentes o muy débiles. (Isaza, 2015, pág. 15)

En concordancia con lo anterior, la capacidad institucional está inmersa dentro de la capacidad estatal y será donde el trabajo se enfoque concretamente. En la academia hay un déficit en las investigaciones al respecto, sin embargo, si hay mucha teoría. Este es un concepto que aparece en los años noventa junto con la segunda generación de reformas del Estado, que coloca al mercado como el regulador y proveedor, generando una reducción del Estado y menos participación. Posteriormente, cuando el modelo anterior falla se vuelve a las mejoras hacia adentro (tercera generación) como la introducción de la tecnología en el mejoramiento de la gestión con un papel del Estado activo, para generar la capacidad de *mejorar funciones y resolver problemas públicos, movilizar o adaptar sus instituciones para resolver problemas públicos y formular, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública.* (Rosas, 2008, pág. 121)

Por lo tanto, la capacidad institucional comprende un papel del estado y de las agencias o entidades públicas donde la responsabilidad está entendida sobre la forma y el contenido en la resolución de los problemas. *En este sentido la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales. Desde esta perspectiva, la capacidad está directamente relacionada con*

*la aproximación administrativa que tiene un gobierno, la cual a su vez se fundamenta en una preferencia por ciertos valores.* (Rosas, 2008, pág. 124)

En el caso de Colombia y desde la academia, la medición de capacidad institucional ha sido realizada en el trabajo *Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada. Estudio de caso municipio de Ibagué*, de Nathalia Insuasty. La autora utiliza la metodología SADC (Sistema de Análisis de Déficit de Capacidad Institucional) creada por Alain Tobolem a nombre del Banco Mundial, y en un acercamiento más cercano fue replicada y adaptada a Latinoamérica por Oscar Ozlak y Edgardo Orellana. En este los tipos de déficit que se pueden encontrar y que mide en niveles bajo, medio y alto, son déficit en: reglas de juego, relaciones interinstitucionales, organización interna, capacidad financiera y física, política del personal y capacidad individuales. (Insuasty, 2012, pág. 108)

Sin embargo, esta metodología está rezagada en cuanto al nuevo paradigma de la gobernanza y no tiene en cuenta muchos de los factores de integración donde el Estado tiene un papel como coordinador y ejecutor. El enfoque neoinstitucional, que será tratado en el marco teórico, remarca la importancia de las reglas formales e informales y de los efectos del contexto hacia el mejoramiento de las instituciones existentes o exploración de alternativas institucionales.

#### 4. Justificación

La economía colombiana logró sobrevivir a la debacle que significó la caída de los precios del petróleo, por lo que actualmente se encuentra en un proceso de recuperación, planeación y tránsito hacia los sectores que serán el motor de la economía nacional. Lo anterior, evidencia la alta dependencia frente al sector de los hidrocarburos y el carácter extractivista entorno al cual giraba gran parte de nuestra economía.

En consecuencia, el estado colombiano ha tenido que replantear el futuro de su economía y establecer desde todos los ámbitos del sistema político y aparato administrativo la planeación estratégica macroeconómica del país.

Continuando con lo anterior, el sector de la agricultura ha recobrado importancia, concentrando el foco de atención y siendo crucial para el futuro desarrollo sostenible del país. Sin embargo, las dinámicas de competitividad internacional de este sector demanda al país la modernización del campo, la búsqueda de su industrialización para obtener procesos productivos agrícolas de gran escala y más competitivos. Pero el campo colombiano dista mucho de tener las condiciones necesarias, y como respuesta, el gobierno de Juan Manuel Santos impulsó la Ley 1776 del 2016, conocida como ZIDRES, que permite el desarrollo de proyectos productivos en grandes extensiones de tierras baldías, con el fin de industrializarla mediante inversiones de empresas nacionales o internacionales de gran envergadura, con la integración de medianos y pequeños productores agrícolas, además de beneficios sociales, servicios públicos de calidad e infraestructura para el comercio.

Ante la anterior coyuntura, Colombia se encuentra ante una oportunidad de oro para lograr un desarrollo integral mediante la explotación y desarrollo de su frontera agrícola ubicada en su mayoría en la Altillanura, la cual concentra más del 60% de los territorios ZIDRES determinados por el DNP en el documento CONPES 3917 del año 2018. Bajo estas condiciones, Colombia tendría la posibilidad de convertirse en potencia agrícola a nivel regional y mundial. Ya que el trasfondo económico e internacional que respalda la anterior afirmación es el siguiente.

La FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) por medio de estudios pudo establecer que para 2050 la población mundial va a aumentar cerca de un 30%, es decir entre 2.500-3.000 millones de personas más. (FAO, 2009, pág. 2) Por lo cual, la producción de alimentos a nivel mundial debe aumentar en un 70% durante los siguientes treinta años con el fin de mantener la seguridad alimentaria del mundo. (FAO, 2017, pág. 44)

Adicionalmente, esta organización de la ONU ha señalado a Colombia como uno de los países que cuenta con el potencial en su frontera agrícola para suplir el déficit en demanda de alimentos en los próximos treinta años. En resumen, es posible afirmar que si se explota el potencial de la frontera agrícola (concentrada en su mayoría en la Altillanura), el país tendría parte de la renta de la venta de alimentos para 3.000 millones de personas. Evidencia de lo anterior, son las declaraciones en una entrevista al Director General de la FAO, José Graziano da Silva, que ha señalado que “*Colombia tiene potencial para ser una despensa de alimentos en el mundo*”, añadiendo la importancia de la superación del conflicto para que esto sea una realidad. (Da Silva, 2018)

No obstante, como ya se ha mencionado en esta investigación, la Ley ZIDRES es solo una de las políticas de desarrollo rural actuales. Según Absalón Machado, economista de la Universidad de Antioquía, experto en temas agrarios y agroindustriales, en la actualidad Colombia tiene seis modelos de desarrollo agrario<sup>8</sup>:

1. El de economías campesinas y familiares.
2. El empresarial en mediana y gran escala.
3. El del asocio entre empresarios-campesinos, ZIDRES.
4. El del asocio entre empresarios-campesinos diferente a las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social<sup>9</sup>.
5. El de las Zonas de Reserva Campesina.
6. El de las empresas asociativas, cooperativas y solidarias del Acuerdo de Paz.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta imprescindible dejar en claro los objetos o modelos sobre los que se centra y lleva a cabo esta investigación, la cual radica en evaluar la viabilidad de los modelos de desarrollo rural más recientes: la Reforma Rural Integral y la Ley ZIDRES.

**La primera se vuelve un marco limitante para la segunda, en cuanto existe una tensión**

---

<sup>8</sup> (Machado, 2017, págs. 101-103)

<sup>9</sup> Hace referencia al modelo de asociación entre empresario-campesino en tierras o regiones no afectadas por la Ley 1776 de 2016 (ZIDRES), como por ejemplo el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. (Machado, 2017, pág. 102)

**entre lograr el desarrollo del campo colombiano, pero bajo los requisitos que impone la Reforma Rural Integral, en otras palabras, bajo los lineamientos del desarrollo rural integral.**

Al ser una iniciativa impulsada por el Gobierno Nacional, la Ley ZIDRES se direcciona hacia el gran productor consecuencia de la industrialización que conlleva, asociando al mediano y pequeño de forma directa e indirecta según el caso. Además, partiendo de la dimensión territorial que requieren los territorios ZIDRES, siendo el doble del Fondo de Tierras producto del Acuerdo Final y de las tierras productivas en la actualidad, y que adicionalmente son terrenos caracterizados por su lejanía, difícil acceso y déficit en infraestructura vial. Es importante señalar que la Ley ZIDRES no aparta a los medianos y pequeños productores, pero contiene en ella misma una compleja operación entre entidades a nivel municipal y nacional, que sin lugar a duda genera una condición de éxito en una institucionalidad fuerte y entidades eficientes y eficaces, para así poder incorporar a los pequeños y medianos productores en el desarrollo de los proyectos productivos ZIDRES. Inevitablemente surge una pregunta: ¿qué nivel de capacidad institucional tienen estos *municipios ZIDRES*<sup>10</sup> para que puedan lograr incorporar a todos los agentes que propone? En consecuencia, la capacidad institucional es esencial en este sentido para lograr el desarrollo que propone la ZIDRES, que formalmente consigna como objetivo el desarrollo integral del campo colombiano, lineamiento de la Reforma Rural Integral.

Para finalizar la justificación, este estudio pretende estudiar el campo colombiano desde un enfoque más inexplorado, partiendo del análisis de la capacidad institucional del mismo y de la comparación de políticas públicas frente a los lineamientos definidos por el Gobierno Nacional en los distintos documentos de planificación del sector agropecuario. Pero se debe señalar, que este estudio no abandona la problemática que se deriva del campo y la agricultura como generador de conflicto, análisis que subyace en examinar las consecuencias de la implementación de la Ley ZIDRES en las condiciones actuales que logre vislumbrar la

---

<sup>10</sup> *Municipio ZIDRES* se llamará en esta investigación a las entidades territoriales de nivel municipal que contengan tierras consideradas por el Documento CONPES 3917 para el desarrollo de proyectos productivos.

investigación respecto a la capacidad institucional. En otras palabras, el estudio pretende analizar la incidencia de la capacidad institucional, para evaluar en qué condiciones y las consecuencias que puede generar la implementación de esta ley de dimensiones macroeconómicas, partiendo del hecho que las rentas futuras derivadas del sector agrícola y específicamente de la explotación su frontera agrícola, podría posibilitar el pago de la deuda histórica con el campo colombiano, teniendo como marco evaluador los objetivos de la Reforma Rural Integral, un desarrollo integral y no un desarrollo que podría confundirse con la idea de progreso, al que solo le importaría avanzar sin mirar a quien deja atrás.

## 5. Marco Teórico

El elemento conceptual y teórico de esta investigación estará enmarcado dentro de la teoría neoinstitucional, el concepto de capacidad institucional, el modelo de gestión pública de gobernanza y el concepto de desarrollo integral. A continuación, se definirán las bases teóricas y conceptuales que asume este estudio.

### 5.1 Neoinstitucionalismo

Como punto de partida tenemos la **teoría neoinstitucional**, evolución de la institucional entendida como *el estudio de las relaciones entre los aspectos prácticos de la acción política y la teoría pura de la economía*. (Ayala, 2000, pág. 25) Es decir, que estaba estrechamente ligado a la rigidez de la economía neoclásica y la teoría de la elección racional, dejando por fuera el papel primordial de las instituciones como restricciones en las elecciones de los individuos. (Ayala, 2000, pág. 41) El Neoinstitucionalismo nace como una crítica a los neoclásicos y el papel maximizador impertérrito de los agentes sin tener en cuenta su contexto. Reconociendo al individuo como un agente maximizador, pero que está inmerso en un mundo plagado de instituciones que influyen en sus decisiones, acotando o ampliando las posibilidades de acción frente a las situaciones y en su interacción con el resto de los individuos, por ejemplo, se estudian cómo influyen los prejuicios o beneficios colectivos en la toma de decisiones. (Ayala, 2000, pág. 41)

Ahora resulta pertinente aclarar dos conceptos claves desde la visión neoinstitucional: institución y cambio institucional. **Institución(es):** *son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.* (North, 2006, pág. 13) Estas pueden ser formales o informales. Las instituciones tienen injerencia en la vida diaria, es la estructuración de la vida que reduce la incertidumbre, son una guía de interacción de las distintas actividades, es decir, limitan las opciones en un escenario interacción –lo que se prohíbe y lo que permite-. Por lo cual se constituyen como castigos o/e incentivos de tipo político, social o económicos. La violación de las instituciones tiene una relación con la efectividad en el monitoreo y el castigo, la violación o desarrollo dentro del marco institucional se da por parte del organismo – que son *grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos.* (North, 2006, págs. 13-15) Las capacidades, habilidades y estrategias de estos afectan a las instituciones y viceversa. En consecuencia, las instituciones se cambian y se transforman en el tiempo, mediante procesos que en muchas ocasiones conllevan resistencia frente a las nuevas normas de juego e interacciones. (North, Benjamin, & Miller, 2012, pág. 120)

En segundo lugar, Douglas North define el **cambio institucional** como: *el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo* siendo clave para comprender el cambio histórico. Esta evolución genera la interacción entre instituciones y organismos, y se da en la medida que las instituciones afectan a la economía (mercado), al sistema político y a la sociedad civil en su interacción. En este proceso las instituciones informales son más resistentes frente al cambio que las formales. (North, 2006, págs. 15-17) A manera de conclusión, se entiende que las instituciones determinan el desarrollo de las sociedades por el impacto que generan en los resultados productos de las interacciones humanas. (Acemoglu & Robinson, 2010, págs. 8-13)



## 5.2 Desarrollo Integral

Continuando con lo anterior, podríamos decir con firmeza que las instituciones se transforman a través del tiempo produciendo el cambio institucional. Esta transformación genera que las visiones sobre el mundo se renueven, avancen o retrocedan. Por lo anterior, ahora es momento de introducir el concepto de **desarrollo integral**, consecuencia de la redefinición de fenómenos como la pobreza, una problemática producto de la desigualdad y la incapacidad del mercado para resolverla. El mundo ha cambiado y la concepción sobre el desarrollo también.

Es importante separar la idea de desarrollo integral y de progreso, ya que el segundo tiene una connotación negativa, al negarse a “volver hacia atrás” y es inevitable, por lo que aboca a una cultura de *sobre-desarrollo* desproporcionado y depredación, en un contexto donde el mundo demanda dinámicas sostenibles. En contraste, el desarrollo integral tiene en cuenta la sostenibilidad y una evolución integral del hombre como un proceso necesario e inseparable. (Galindo, 2017, pág. 152)

El debate sobre el desarrollo integral de las personas como parte fundamental del desarrollo para una sociedad fue introducido por Amartya Sen. La visión de este autor sobre las libertades individuales como el eje del desarrollo contradujo una visión del desarrollo como la simple expansión de la torta de la riqueza. Incluso a medida que esta se agrandaba esta seguía concentrándose sin generar un desarrollo sostenible y condiciones de vida dignas para las personas. Para Sen, el desarrollo no es un fin en sí mismo, este tiene como objetivo claro mejorar la vida de las personas, es decir la calidad de vida, que esencialmente se logra a través del uso de la libertad para hacer lo que se quiere por medio del empoderamiento de las capacidades individuales, generando más ganancias individuales y sociales como consecuencia de la producción o aporte de cada individuo, siendo esta la óptima posible, ya que en palabras de Sen, cuando el individuo hace lo que le gusta hay un excedente no previsto y su aporte a la sociedad es mayor. (Sen, Desarrollo y libertad, 2000, pág. 30)

El papel de la libertad es generar un aumento de las capacidades individuales para conseguir lo que una persona valora; y ¿qué se obtiene con lo anterior?, más cooperación, más soluciones y más desarrollo; todas las anteriores ganancias a nivel social. Según Amartya Sen, se entiende *el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos*. (Sen, Desarrollo y libertad, 2000, pág. 55)

Por esta razón, plantea Amartya Sen, el problema que debe tener toda la atención no es la pobreza, sino la carencia de oportunidades. (Sen, Desarrollo y libertad, 2000, págs. 34-36) Continuando con la anterior idea, para generar oportunidades se deben crear las condiciones suficientes para que los individuos puedan generar valor social, mejorar su calidad de vida y hacerlos más libres. Estos procesos de mejoramiento deben comenzar desde el individuo más afectado negativamente por las condiciones sociales, y el verdadero impacto positivo se mide en términos de la mejoría de las condiciones del individuo en el fondo.

Para finalizar con la visión del desarrollo de este autor, la libertad individual se configura como el principal compromiso social, es decir, que la libertad tiene que ser lo que una sociedad prioriza por encima de todo y en consecuencia lo que un Estado está obligado a garantizar a sus ciudadanos. (Sen, 1999, pág. 72) Es por lo que las políticas públicas de un Estado deben estar centradas en el individuo -comenzando por los más afectados por las condiciones existentes-, y orientadas hacia la libertad de estos, por medio del mejoramiento de las condiciones de vida comenzando por las más básicas, la alimentación -*Food for freedom and freedom for food*. (Sen, 1985, págs. 2-5)

Teniendo en cuenta todo lo anterior, ¿qué es el desarrollo integral?, “*it is concerned with all aspects of human life and hence looks at development, in holistic fashion, from multiple perspectives (...) integrates your personal development with the development of your organization an community and from there with the development of your society*. (Schieffer & Ronnie, 2016, págs. 3-4) Hace referencia a una visión de desarrollo que parte y se concentra en los individuos y el libre de desarrollo de sus ámbitos económico, político, social, cultural y familiar, con el fin de generar sociedades desarrolladas y sostenibles.

### 5.3 Capacidad Institucional

Ahora voy a aterrizar el concepto clave del análisis, la **capacidad institucional**, que *se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales. Desde esta perspectiva, la capacidad está directamente relacionada con la aproximación administrativa que tiene un gobierno, la cual a su vez se fundamenta en una preferencia por ciertos valores.* (Rosas, 2008, pág. 124)

En relación con esta definición podemos ver que encontramos que el Estado se asocia a la idea de un agente coordinador de los diversos intereses, filtro de estos y productor del valor social “filtrado”. Además, otro aspecto importante es la visión del Estado como ese agente que constantemente se adapta al contexto para conseguir lo concertado mediante políticas públicas, es decir que tiene como tarea adaptarse o generar cambios en las interacciones entre los actores sociales para la obtención de resultados acordes al proceso de interacción entre todos los intereses derivados de diferentes actores. (Duque, 2012, pág. 15).

Muchos teóricos de la capacidad institucional asocian esta al concepto de **governance** (governabilidad), proveniente del modelo de gestión pública Gobernanza, que entiende la función del estado como quien debe generar valor social a partir de la integración y transformación de las interacciones entre la sociedad civil, el Estado y el mercado, en sus funciones de mediador entre actores con diversos intereses, receptor de inputs, formulador de outputs, ejecutor de políticas y evaluador de sus resultados.<sup>11</sup> Esta definición es la que se adopta para el desarrollo de esta investigación.

---

<sup>11</sup> Se utiliza el modelo del sistema político propuesto por David Easton para explicar la capacidad institucional. (Easton, 2014)

### 5.3.1 Capacidad Estatal

Como se explicó en la sección del Estado del Arte<sup>12</sup>, la capacidad institucional es un concepto que se encuentra subsumido dentro de la capacidad estatal, pero que resulta ser el determinante de esta en cuanto las interacciones son las que definen, en primer lugar, el nivel de éxito que puedan tener acciones del Estado hacia afuera, y en segundo lugar, determina el nivel coordinación al interior del Estado. A pesar de esto, es importante explicarle al lector qué es.

La capacidad estatal es definida por Enzo Completa, autor cercano al caso colombiano y latinoamericano, como *la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general.* (Completa, 2016, pág. 72)

Teniendo como punto de partida la definición anterior, puede notarse que la capacidad estatal está orientada hacia la obtención del resultado deseado por el Estado. Adicionalmente se puede evidenciar que esta hace referencia a las restricciones del entorno institucional “que debe superar”. Otra autora que aporta al desarrollo de este concepto es Carolina Isaza, quién lo define como *la capacidad de saber lo que se quiere y poder hacerlo efectivamente, y producir resultados sociales*, determinada por factores como la gestión de personal, capacidades individuales, valores, sentimiento de responsabilidad, etc. (Isaza, 2015, págs. 1-8) Estos factores mencionados serían parte de la capacidad institucional.

Finalmente, para reafirmar como la esencia de este concepto la obtención de resultados pura. Fabián Repetto, se refiere a la capacidad estatal como la habilidad del Estado para

---

<sup>12</sup> Página 16.

desempeñarse en sus tareas con efectividad, eficiencias y sustentabilidad, y de plasmar los niveles máximos de valor social a través de las políticas públicas. (Repetto, 2004, pág. 8)

### 5.3.2 Modelo de Gobernanza

Como punto final del marco conceptual, se determina el modelo de gestión pública en el cual se va a enmarcar el análisis de la relación entre la capacidad institucional de los municipios y el logro o no del desarrollo integral en la región. Este es el **modelo de gobernanza**, que hace referencia a la acción gubernamental que se reconoce insuficiente, en consecuencia, abre espacios de deliberación y participación de la ciudadanía y grupos en la acción gubernamental, donde el Estado es un mediador y director de todos los grupos. También integra la *accountability*, las TIC y la rendición de cuentas; características de las nuevas reformas del Estado. (Aguilar, 2008) Finalmente, la ciudadanía aparece como el nuevo integrante de los procesos políticos, no desde una posición pasiva sino hacia una participación directa y activa mediante distintos mecanismos, formando la trilogía: mercado, Estado y sociedad civil, pero en una dinámica interactiva totalmente distinta, con los roles de los actores transformados y obligados a cooperar entre sí. (Fernández, 2006, págs. 47-49)

## 6. Metodología

El desarrollo metodológico será cualitativo y cuantitativo. El primer paso de esta metodología consistirá en hacer una revisión de la capacidad institucional de los municipios ZIDRES, en la sección 7.1 de esta investigación. Esta revisión tiene como objetivo crear una base de datos filtrada de la Medición de Desempeño Municipal de los años 2016 y 2017 de los doscientos uno municipios ZIDRES en todo el país. (Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria, 2018, págs. 85-99) Con esta base de datos consolidada, se hará una exploración de los datos de la Medición de Desempeño Municipal de los años 2016 y 2017, por medio de gráficos para determinar la situación actual de la capacidad institucional de dichas entidades territoriales y clasificarlas, y sacar conclusiones a partir de esta primera aproximación. Básicamente, se

usará estadística descriptiva para explorar gráficamente la base de datos de forma general y lograr ver cómo se comportan los puntajes de la Nueva Medición de Desempeño Municipal, en estas entidades territoriales específicas y ver geográficamente sus principales características.

Después, se examinará la Ley ZIDRES y la Reforma Rural Integral<sup>13</sup>, primero desde sus textos formales que dieron paso a su creación, sumando la revisión de literatura académica sobre las políticas en estudio, con el fin de crear una matriz de similitudes y diferencias entre ambas políticas. De acuerdo con lo anterior, se establecerá el nivel de alineamiento entre ambas para concluir, si tienen el mismo objetivo, o sea, si la Ley ZIDRES respeta y se implementa dentro del marco de desarrollo rural integral en un ejercicio entre ambas políticas públicas. Escenario comparativo donde la capacidad institucional juega un papel crucial como la que permite a ambas políticas implementarse de la manera adecuada e integrarse entre ellas.

Para el análisis de la capacidad institucional, partiendo de la base de datos creada con todos los municipios ZIDRES filtrados de los resultados de la Medición de Desempeño Municipal MDM de 2016 y 2017, se descartaron bases de datos que en principio se pensaron utilizar, como el Índice de Desempeño Municipal (IDM) y el Índice de Gobierno Abierto IGA. Debido a que generaría problemas de fondo y hallazgos sin un soporte real, pues el MDM contiene dentro de sus variables los resultados del IGA y demás fuentes de información, sintetizando en su nueva metodología orientada hacia medir el desempeño integral en cuanto a resultados que produzcan desarrollo integral, en términos de seguridad, educación, salud y servicios públicos. Análisis que conjuntamente estudia la variable de gestión que se divide en: movilización de recursos propios, ejecución de recursos, gobiernos abierto y transparencia y ordenamiento territorial. (Departamento Nacional de Planeación, 2017, págs. 13-26)

---

<sup>13</sup> Corresponde al punto número 1 del Acuerdo Final, llamado: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”.

La Medición de Desempeño Municipal MDM es la evolución del IDM, ya que el DNP se percató de que la anterior metodología no permitía una comparación justa y coherente entre los municipios. En consecuencia, se crearon grupos según sus capacidades iniciales (llamadas **dotaciones iniciales**) en cada año. Es decir que un municipio pertenece a un grupo u otro de la MDM, según la capacidad real que tiene ese año para gestionar y obtener resultados en términos de desarrollo. Porque no resultaba justo que existiera el mismo rasero para un municipio de categoría 1 frente a uno de categoría 5.

En segundo lugar, sus resultados no conllevaban a conclusiones claras, por lo que el MDM está orientado a resultados, es decir, evalúa la gestión pero analiza que tanto los municipios avanzan en materia de educación, salud, servicios, etc. Algo totalmente pertinente para este estudio, pues al medir aspectos que componen el desarrollo integral de las personas como por ejemplo la educación (el movilizador social por excelencia), es la medición de capacidad institucional por excelencia en Colombia, nos permite ver hacia dentro gracias al componente de gestión, y ver hacia afuera en términos del avance en desarrollo.

Finalmente, se analizará la correlación entre las variables de los componentes de Gestión y Resultados, como variables explicativas de la puntuación de MDM, promediado los años 2016 y 2017 respectivamente. Para esto se utilizará harán mediciones entre variables del coeficiente de correlación de Pearson, el modelo de regresión lineal y se explorarán gráficamente los datos usando scatterplots para determinar la varianza de los datos y el nivel de correlación entre variables, para poder concluir si este nivel de capacidad institucional puede posibilitar un desarrollo integral en los municipios ZIDRES:

**Universo:** municipios con tierras para la producción agrícola.

**Muestra:** municipios con hectáreas dentro de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social ZIDRES.

**Variables:** puntuación de la Medición de Desempeño Municipal (compuesta por la puntuación en los componentes de Resultados y Gestión del MDMD), el Componente

de Resultados enfocado al desarrollo, Componente de Gestión y Grupo de Dotaciones Iniciales.

## 6.1 Base de datos

El proceso de construcción de la base de datos comenzó por determinar la información que esta investigación iba a utilizar. Se eligió la Medición de Desempeño Municipal (MDM) por ser una evolución de la Evaluación de Desempeño Municipal y el Índice de Desempeño Integral, y por su nuevo enfoque orientado hacia el desarrollo. Algo perfecto para el objetivo de la investigación, el cual es analizar la incidencia de la capacidad institucional para obtener desarrollo integral con la implementación de los proyectos ZIDRES.

Al principio se analizaron los datos de otras fuentes de información como el Índice de Gobierno Abierto (IGA) y el Índice de Desempeño Municipal (IDI), predecesor de la MDM. Sin embargo, en el manual del MDM se pudo establecer que estos se encontraban contenidos en algunos de los indicadores que forma el componente de Gestión de la nueva metodología, por tal motivo se descartaron.

El segundo paso en este proceso será delimitar la muestra de la MDM a solamente los municipios ZIDRES. El insumo para realizar este proceso fueron los mapas políticos de los departamentos que poseen tierras ZIDRES, en total veinticuatro, contenidos en el documento del UPRA *Áreas de referencia para identificar Zidres. Metodología para la estimación indicativa*, del año 2018, mismo insumo que utilizó el DNP para delimitar la dimensión territorial de la Ley ZIDRES<sup>14</sup>. Se revisó mapa por mapa departamental y se consolidó una base de datos con 201 municipios que contienen dentro de sus límites tierras que cumplen con los requisitos cinco requisitos (aislados, pobres, atrasados, despoblados y con tierras grandes costos de adaptación) y de la Ley 1776 de 2016.

---

<sup>14</sup> Estos mapas son el resultado de la delimitación que hizo el UPRA con base en los cinco requisitos de las tierras ZIDRES. El DNP adoptó la misma referenciación en su documento CONPES 3917 de 2018.



En tercer lugar, se promediará la puntuación del MDM de ambos años por cada municipio ZIDRES, al igual que la puntuación en los componentes que componen esta medición: Gestión y Resultados. Esto con el fin de obtener datos más consolidados de la capacidad institucional de los municipios ZIDRES en el tiempo. Finalmente, se adaptará la base de datos a formato de texto para poder ser corrida en RStudio<sup>15</sup>, un programa de estadístico de lenguaje programático.

## 6.2 Hipótesis

Teniendo clara la metodología y los objetivos de esta investigación, se llega a la siguiente hipótesis entorno a la cual la investigación se desarrollará para su ratificación o obtener hallazgos que conlleven a una conclusión distinta:

**La capacidad institucional de los municipios ZIDRES incide de manera diferenciada en el nivel desarrollo integral rural posible derivado de la implementación de proyectos productivos ZIDRES.**

## 7. La oportunidad de oro

Las demandas actuales del mundo en materia de seguridad alimentaria han conseguido que se configure una coyuntura única para el desarrollo de la economía colombiana a través del sector agrícola. Parte de este escenario, es que el campo colombiano presenta un atraso evidente en materia de infraestructura y competitividad asimétrica frente a otras economías con procesos productivos de gran escala.

---

<sup>15</sup> El programa estadístico RStudio fue el utilizado en el desarrollo de esta investigación. El lenguaje programático (código) lo encontrará en la sección de anexos. Se aclara que también se hizo uso de la herramienta Excel.

El Estado colombiano con el fin de desarrollar su frontera agrícola creó la Ley ZIDRES, como mecanismo de modernización e industrialización del campo a través de las inversiones de empresas de grandes capitales. Sin embargo, la dimensión territorial que abarca la ZIDRES arrasa con la apuesta por crear una clase media en el campo. A razón de lo anterior, se han previsto mecanismos dentro de la misma ley, los cuales necesitan de entidades territoriales fuertes para que monitoreen y exijan el cumplimiento de las obligaciones que se tiene con la comunidad y con los pequeños propietarios dentro del desarrollo de los proyectos ZIDRES.

La oportunidad de oro la tenemos, la renta producto de alimentar parte de aquellos 3.000 millones de personas durante los próximos treinta años y más, una demanda global que le permitiría a Colombia posicionarse como una potencia agrícola en un proceso de desarrollo sostenible. Esta oportunidad sería una renta segura y a partir de la cual el país puede generar mayor bienestar para sus comunidades, ese es el quid del asunto, que el Estado colombiano consiga a través de sus políticas públicas el desarrollo y el crecimiento, paulatinamente con una mejora en la calidad de vida y oportunidades para las poblaciones y productores rurales.

### 7.1 La capacidad institucional de los municipios ZIDRES

La capacidad institucional se entiende como las interacciones y reglas de juego que permiten la acción de un gobierno para concertar y producir los resultados que se quieren a través del conjunto de políticas y programas, pero no como un actor aislado, sino como agente integrador. Es decir, el Estado tiene que promover la discusión de diversos actores para concertar el valor público, ser receptor de las demandas/*inputs*, filtrarlas, formular las políticas/*outputs*, ejecutarlas, monitorearlas, evaluarlas y producir valor público.

Aterrizando el concepto al caso de estudio, para esta investigación, la capacidad institucional del Estado Colombiano es la de conseguir el desarrollo integral, específicamente en el marco de la implementación de proyectos productivos ZIDRES como lo propone la Ley 1776 de 2016. (Congreso de la República, 2016, págs. 2-3) Además, la capacidad institucional de un

Estado no es homogénea, sino que por el contrario depende del nivel de desarrollo en las distintas entidades territoriales de gobierno (nacional, departamental y municipal), órganos de control, judiciales, etc., que determinen la implementación de las políticas públicas.

En Colombia la capacidad institucional de las entidades de gobierno municipal se ha venido midiendo desde hace más de diez años con la creación del Índice de Desempeño Integral, que tiene como eje central la medición por medio de los indicadores de eficiencia y eficacia de las entidades territoriales en la implementación de los recursos, muy centrado en la parte administrativa y en la ejecución de los recursos, pero dejando de lado los resultados obtenidos a partir de tal ejecución. (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 5)

Sin embargo, el Departamento de Planeación Nacional cayó en cuenta de que el IDI no estaba aportando información útil para la toma de decisiones y realizar un diagnóstico real del desempeño de los municipios y su capacidad institucional. Es por esta razón que a partir del 2016 el DNP crea el Medición de Desempeño Municipal MDM, una nueva metodología ajustado al desarrollo que concretan las entidades territoriales, lo cual lo hace una buena fuente de datos para esta investigación, ya que el eje central de la investigación es si la capacidad institucional de los territorios ZIDRES es suficiente para concretar el desarrollo integral que propone en conjunto con la Reforma Rural Integral derivada del Acuerdo Final.

En este capítulo estableceremos cual es la situación actual de la capacidad institucional en los 201 municipios ZIDRES con base en la nueva metodología de la Medición de Desempeño Municipal, por lo cual es necesario explicar su alcance y la razón de su pertinencia para medir la capacidad institucional bajo el marco del desarrollo integral. En segundo lugar, este capítulo explorará los datos de la MDM, para finalmente clasificar y sacar conclusiones sobre la capacidad institucional de los municipios ZIDRES.

### 7.1.1 La Medición de Desempeño Municipal como indicador de capacidad institucional

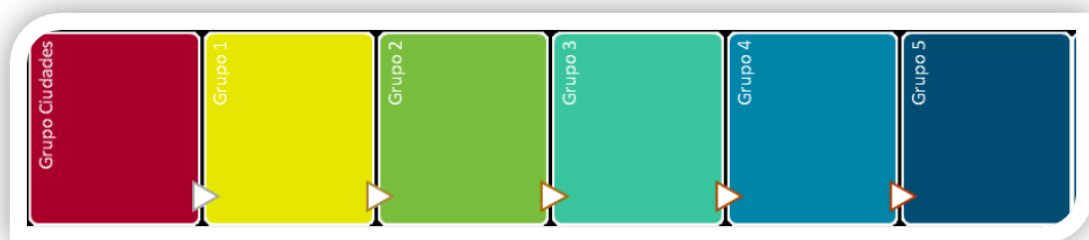
Para el año 2017 el DNP anunció la nueva metodología de medición de la capacidad institucional. Rediseñada para enfocarse en generar información útil para toma de decisiones desde los tres niveles territoriales -nacional, departamental y municipal-, teniendo como principio reconocer la heterogeneidad de las entidades territoriales en cuanto a sus capacidades existentes y posibilidades para desarrollar una buena gestión y lograr resultados positivos (posibles), medir los resultados en términos de desarrollo territorial integral, y obtener una variación real de los avances o retrocesos entre vigencias. (Departamento Nacional de Planeación, 2017, págs. 5-6)

Con los desafíos claros, el Grupo de Estudios Territoriales del DNP, se empeñó en consolidar una metodología que lograra: medir la gestión local orientada hacia el gasto público e inversión que se reflejara en el desarrollo, con el fin de generar información útil para el diseño de políticas públicas, ordenar las entidades territoriales según su capacidad y poder generar acciones diferenciadas para el fortalecimiento institucional a nivel municipal; con el fin de último de aumentar la capacidad institucional, promover la autonomía fiscal e incentivar la participación ciudadana como control social sobre la gestión local. Pero más concretamente, el objetivo del DNP era crear una medición orientada hacia mejorar las condiciones de vida de la población, es decir, una herramienta de datos que nos permitiera ver si avanzábamos o retrocedemos en cuanto al desarrollo integral que tiene como eje al individuo en todas sus dimensiones. (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 6)

El primer gran cambio fue reconocer la heterogeneidad de las condiciones bajo las cuales operan los diferentes municipios en Colombia, es decir, reconocer que no todos parten del mismo punto, en el lenguaje de este trabajo, no todos cuentan con la misma capacidad institucional. Por esa razón, a diferencia del IDI, la nueva medición no evalúa bajo las mismas condiciones a las entidades territoriales y si de forma diferenciada según dotaciones iniciales.

Las dotaciones iniciales son *los recursos tributarios del gobierno local y condiciones del municipio que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes y servicios*. (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 7) Con el fin de ejemplificar lo anterior, imaginemos dos municipios con dos buenos gestores, el primero, con recursos suficientes para generar valor social e impacto positivo por medio de políticas públicas, el segundo, una entidad territorial con recursos limitados. El municipio con recursos gracias a la buena gestión puede lograr resultados reflejados en el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población, el segundo, con un gestor excelente y mejor que aquel del municipio con recursos ve su desarrollo limitado por sus condiciones previas. Puede haber una excelente gestión pero no un gran impacto. A razón de los anterior, se establecen seis grupos definidos por sus dotaciones iniciales, compuestas de tres variables: recursos, económicas y dimensión urbana.

Gráfica 1. Grupos por dotaciones iniciales



Fuente: DDTS-DNP

Consolidados los grupos, el modelo propone dos componentes para medir la capacidad institucional orientada hacia el desarrollo integral de las entidades territoriales. En resumen, la puntuación final de la MDM es la sumatoria de estos dos:

- El componente de **Gestión** tiene como objetivo medir las acciones de la administración local para generar bienestar y desarrollo; construido a partir de cuatro variables: la movilización de recursos, la ejecución de recursos, gobierno abierto y

transparencia, y ordenamiento territorial. Estos a su vez se subdividen, pero no entraremos en detalles. (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 13)

- Por otro lado, el objetivo del segundo componente, **Resultados**, mide como la entidad territorial ha logrado o no cerrar las brechas socioeconómicas por medio de la atención en los diferentes ámbitos establecidos por la Constitución Política de 1991. Este componente se constituye de cuatro variables: educación, salud, servicios y seguridad, que a su vez se subdividen.

Gráfica 2. Estructura de la Nueva Medición de Desempeño Municipal



Fuente: DDTS-DNP

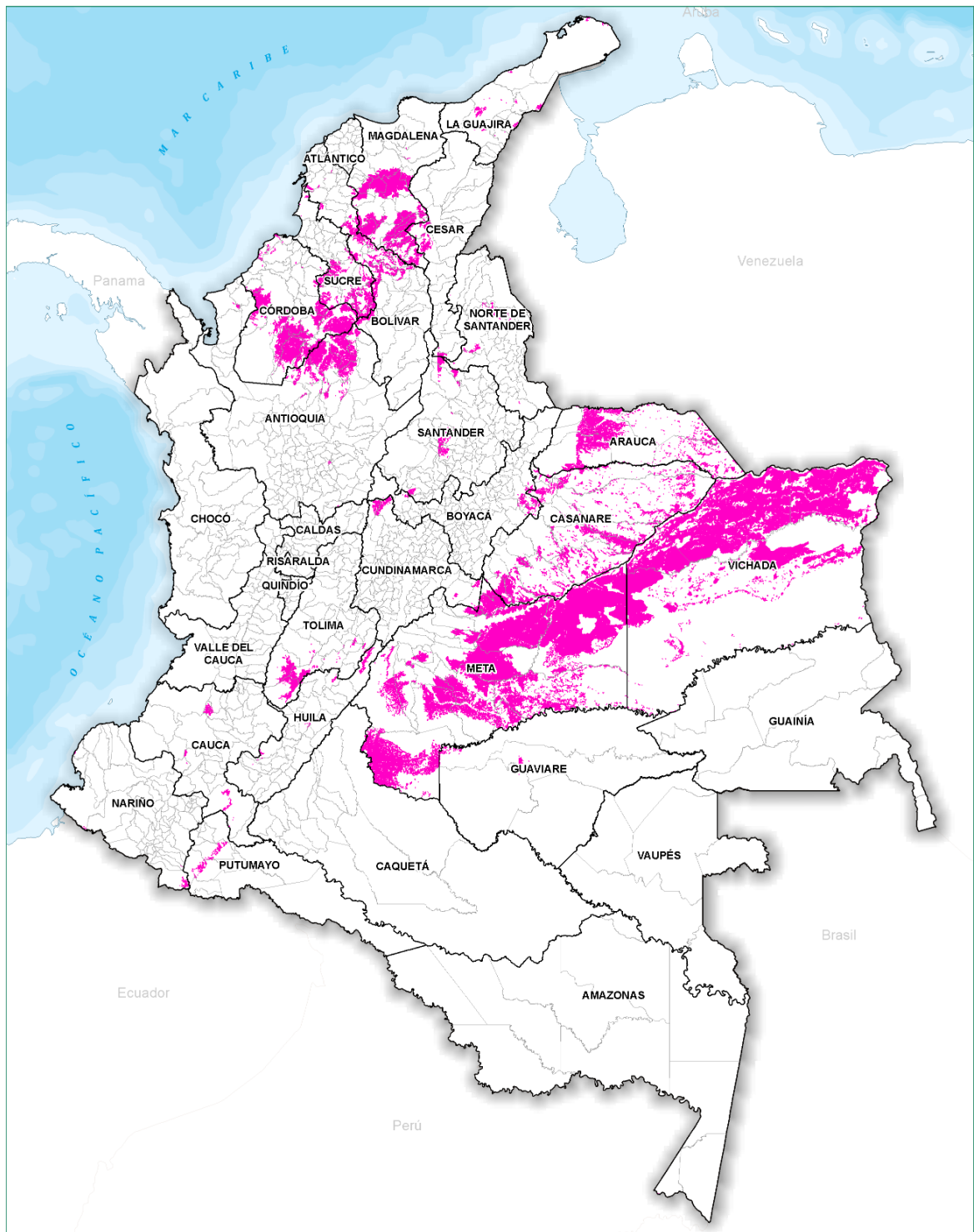
Si esta investigación se hubiera realizado con la anterior medición (IDI), sus hallazgos carecerían de fuerza en cuanto no estaba hacia una planeación estratégica del municipio o visibilizar las carencias en la capacidad institucional de los municipios para lograr un desarrollo integral. Simplemente hubiese sido inviable. Finalmente, como podemos evidenciar en la Gráfica 2, este método para medir la capacidad institucional se denomina *Gestión ajustada por resultados*, conformada por los componentes ya expuestos.

### 7.1.2 Estadística descriptiva y gráfica de la capacidad institucional de los municipios ZIDRES (clasificación)

Cuando observamos el mapa de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, podemos evidenciar fácilmente las zonas del país con mayor afectación por parte de la metodología que tenía que cumplir con los cinco requisitos: 1) zonas aisladas de cascos urbanos, 2) que carezcan de infraestructura mínima para la comercialización de sus productos, 3) con altos índices de pobreza, 4) una baja densidad poblacional y 5) que requiere altos costos de adaptación para la producción agrícola. Claramente, la región más afectada la región de la Altillanura (Meta-Vichada), equivalente al 67%, con más de cinco millones de hectáreas. (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 49) Tres cuartas partes de las tierras productivas actualmente activas, equivalente casi al doble del Fondo de Tierras creado a partir del Acuerdo de Paz.

(Ver el mapa en la siguiente página)

Mapa 1. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las ZIDRES



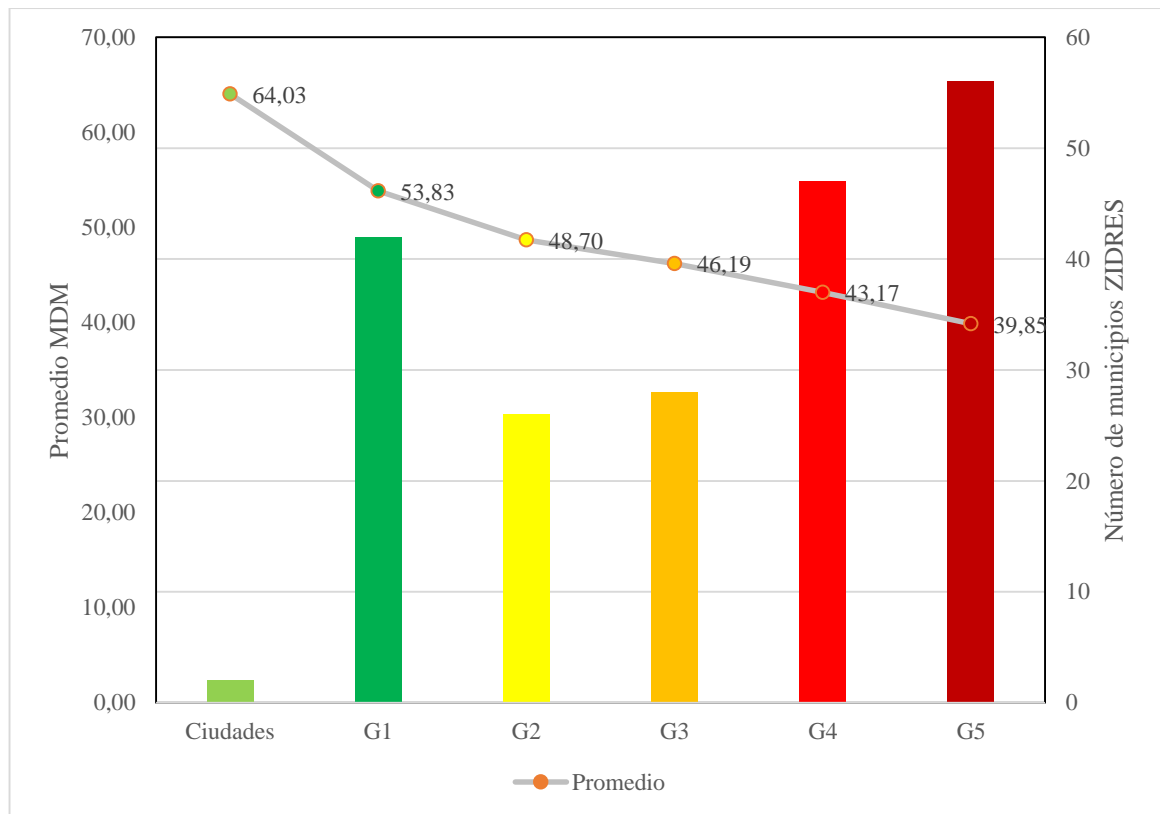
(Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 48)



Con el anterior mapa se puede evidenciar la magnitud de lo que representan las entidades territoriales afectadas y la política pública que analizaremos en este trabajo desde su capacidad institucional y sus objetivos en el marco del desarrollo integral.

Los municipios ZIDRES reflejan un punto de partida nada alentador. Como se explicó en el numeral anterior, la dotación inicial son las condiciones que determinan en parte el desarrollo que la entidad territorial puede generar a través de una buena gestión.

Gráfica 3. Composición por grupo de dotación inicial de los municipios ZIDRES y promedios MDM



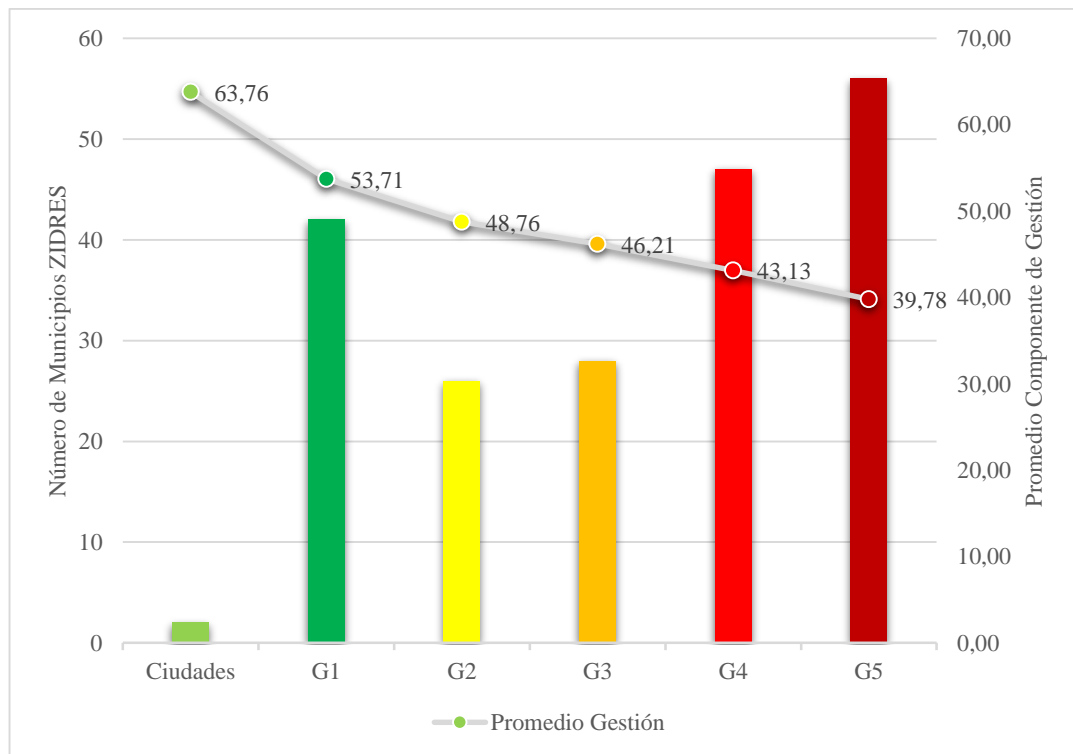
Fuente propia.

La gráfica 3, nos permite sacar tres conclusiones. 1) Se evidencia que los municipios ZIDRES en su mayoría están concentrados en los grupos con las peores dotaciones con iniciales -G3, G4 y G5-, es decir, que en general su capacidad institucional y los resultados están condicionados no por su gestión, sino por las condiciones existentes. 2) Se confirma, la

relación que existe entre la puntuación obtenida por la MDM (capacidad institucional) con el grupo de dotación inicial, ya que al tener mejor dotación inicial mayor es la puntuación obtenida. 3) El G1 se presenta como una excepción, al tener una buena parte de la cantidad de municipios ZIDRES, tener una puntuación aceptable y contar con el segundo mejor grupo de dotaciones iniciales, es posible pensar, que los municipios ZIDRES de este grupo no están condicionados por sus condiciones existentes en cuanto a la obtención de resultados de desarrollo integral, siempre que tengan una buena gestión y una ejecución de las políticas públicas rurales adecuada.

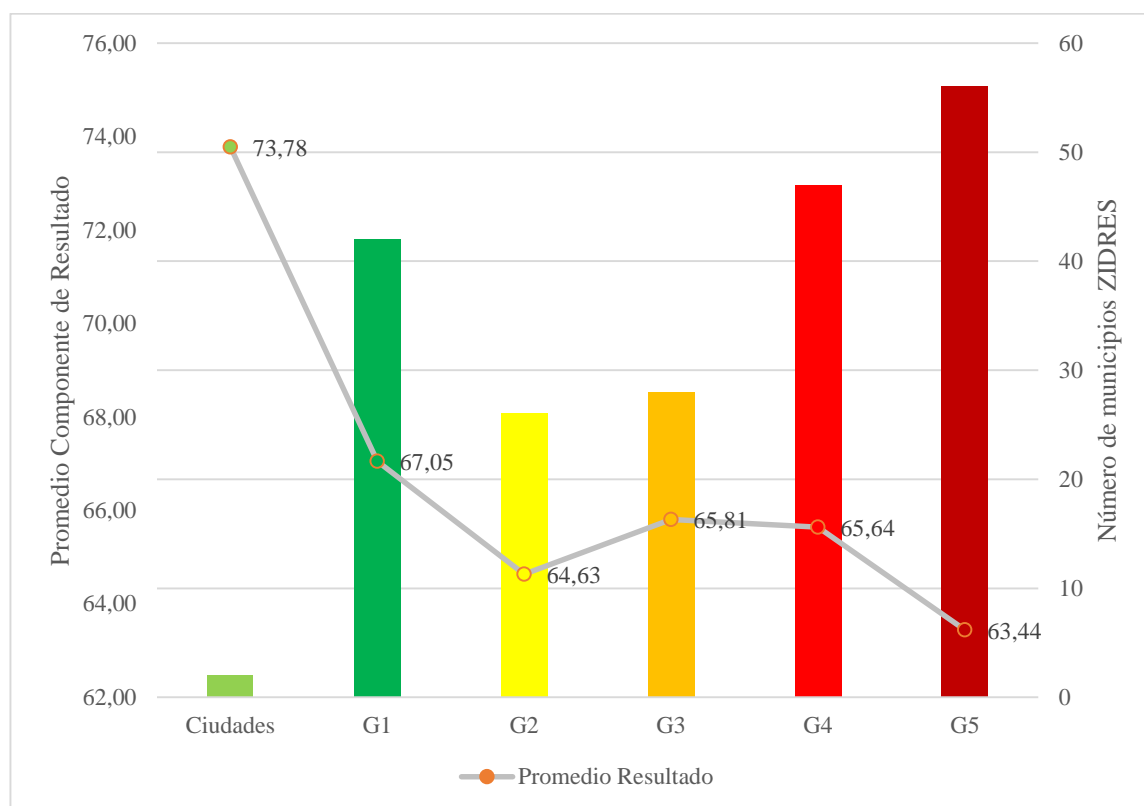
El comportamiento de la variable-componente Gestión, refleja las mismas conclusiones que podrían sacarse de la gráfica de la puntuación global. Al observar que tanto la variable dependiente y la independiente se comportan de la misma manera esto podría ser un indicador del alto nivel de correlación entre ambas.

Gráfica 5. Composición por grupo de dotación inicial de los municipios ZIDRES y promedios del componente de Gestión



Fuente propia.

Gráfica 6. Composición por grupo de dotación inicial de los municipios ZIDRES y promedios del componente de Resultados



Fuente propia.

No obstante, cuando analizamos la gráfica del componente de Resultado orientado hacia el desarrollo integral, encontramos una situación distinta a la del componente de gestión. Esta presenta puntuaciones altas en todos los campos y en todos los grupos de dotación inicial. Esta sería una primera evidencia gráfica de que el componente de Gestión tiene una mayor correlación frente a la MDM, es decir, una mayor injerencia en la capacidad institucional de los municipios. Por esta razón es que observamos que la gráfica del componente de Gestión y la MDM son casi idénticas, arrastrando al componente de resultados independientemente de sus puntuaciones altas o bajas. Pues como podemos observar en la gráfica, se mantiene la tendencia de que a mejores dotaciones iniciales mejor es el desempeño, en este caso más desarrollo se obtiene. Sin embargo, lo que llama la atención son las altas puntuaciones, pues el en la peor dotación municipal el promedio del componente de resultados en los municipios

ZIDRES es de 63,44; una puntuación que por treinta decimas no alcanza la mejor puntuación del componente de Gestión (63,76), del grupo de dotación Ciudades.

En conclusión, esta primera parte de la investigación permite entender la magnitud de lo que significa la Ley ZIDRES para el sector agrícola, y nos abre un debate sobre la verdadera influencia de los componentes por los que se mide la capacidad institucional. Es decir, que al clasificar los municipios ZIDRES según grupo por dotación y las respectivas puntuaciones en la MDM y sus componentes, se pudieron establecer ciertas tendencias que parecen indicar que el componente de Gestión determina la capacidad institucional, mientras que el componente de Resultados así obtenga puntuaciones elevadas no logra arrastrar la MDM.

Estas primeras conclusiones que nos deja la exploración gráfica deberán ser comprobadas o falseadas en el numeral 7.3 de esta investigación, donde siguiendo la metodología establecida: se hallarán los coeficientes de correlación entre la variable dependiente – la puntuación de la MDM- y sus variables explicativas – los componentes de Gestión y Resultados-. Además, se usarán gráficas *scatterplots* para ver que conclusiones se pueden extraer por medio de esta herramienta. Para terminar el análisis, se correrá el modelo de regresión lineal múltiple.

## 7.2 Ley ZIDRES y RRI ¿Alineadas o contrarias?

La Ley ZIDRES y La Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz fueron procesos simultáneos que compartieron la iniciativa del gobierno Santos como ejes fundamentales de la política rural y agraria del país durante dicha administración. Sin embargo, cabe preguntarse si estos dos procesos son complementarios o contradictorios, si tienen el mismo impacto, y lo más importante, si ambos productos del gobierno Santos consiguen un desarrollo integral de las regiones como lo plantean en el papel, para tratar de establecer si por el contrario perjudican esta perspectiva del desarrollo tanto de forma individual como complementaria entre ambos.

En este capítulo, se expondrá la visión de desarrollo rural tanto de la Ley ZIDRES como de RRI desde sus textos oficiales y se abordarán desde la literatura académica existente sobre estas. Posteriormente, se creará una matriz comparativa de similitudes y diferencias, con el objetivo de evaluar desde las características particulares de ambas políticas públicas de esta investigación, que tan conectadas o desconectadas está la una de la otra, teniendo como marco lo entendido como desarrollo integral según la revisión de literatura en este trabajo.

### 7.2.1 Reforma Rural Integral

Comencemos por la RRI del Acuerdo Final, ya que esta es el marco que define los límites de la Ley ZIDRES como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, respecto a la generación de desarrollo integral.

Esta reforma rural consideró como punto de partida la necesidad de entender el problema del campo como una complejidad que no se resuelve solucionando solo los problemas de acceso y derechos sobre la tierra. Para la RRI la concentración de la tierra es uno de los elementos centrales para resolver la problemática, pero esta visión va más allá, reconociendo como el problema real e histórico las consecuencias de la desigualdad arraigadas en el campo, generadoras del atraso de este y la competencia asimétrica entre zonas, y entre pequeños y grandes productores agrícolas. Por este motivo la RRI tiene como lineamiento central la democratización del campo colombiano. La cual se lograría mediante la desconcentración (como principio), servicios públicos para la población campesina, infraestructura vial y para la comercialización de los productos, financiamiento de los proyectos productivos familiares, programas sociales y acompañamiento técnico-financiero por parte del gobierno en los procesos de producción agrícola. (Alto Comisionado Para la Paz, 2016, págs. 10-11)

En resumen, la visión general del desarrollo integral rural en el producto del proceso de paz es un proceso de desconcentración de la tierra para adjudicar a familias campesinas con el compromiso de acompañar e impulsar sus proyectos productivos, en conjunto con una

inversión en infraestructura vial, social y cobertura de servicios públicos de calidad, mediante la interacción de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales.

Materialmente, es una intervención mediante políticas y obras públicas en todos los frentes concernientes a brindar condiciones de vida digna a la población rural, entregarle a esta población una infraestructura suficiente y óptima para el desarrollo de actividades comerciales y productivas en igualdad, y el acompañamiento por parte del Estado del desarrollo de las actividades agrícolas productivas. Esto es generar valor social mediante la operación de determinados actores bajo una capacidad institucional que permita concertar, formular, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas para que mejoren la calidad de vida de las poblaciones rurales, para que puedan tener un libre desarrollo de su personalidad y ser motor del desarrollo sostenible.

Esta visión la podemos ver concretamente en el mismo Acuerdo Final donde señala que el *Desarrollo integral del campo: depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes –agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala-; de la competitividad y de la necesidad de promover y fomentar la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de la promoción y fomento, en condiciones de equidad, de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y protegerá economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento.* (Alto Comisionado Para la Paz, 2016, pág. 12)

El hecho que el Estado Colombiano allá asumido el enfoque del desarrollo rural integral es muy importante, pues dio paso a que desde ese día se evaluaran sus acciones en cuanto a la construcción de una clase media en el campo colombiano y que sus acciones se determinen hacia el beneficio del pequeño productor agrícola, como el centro de la Reforma Rural Integral. (Azüero, 2015)

### 7.2.2 Ley 1776 de 2016 ZIDRES

La otra política rural de alto impacto que se estudia en esta investigación son las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social –ZIDRES-, que en resumen tiene como objeto la promoción de proyectos agrícolas productivos de gran envergadura en zonas determinadas por dos procesos delimitadores (filtros). El primero, a cargo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, quien identificó que territorios rurales eran aptos agrícola, pecuaria, forestal y piscícola; bajo los principios del desarrollo sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental; es decir, una visión de desarrollo rural integral. Esta visión se construyó y quedó planteada en la *Estrategia para el agro y el desarrollo rural de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Componente Estratégico Nacional del Ordenamiento Productivo Agropecuario* (2014) y el documento *Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios: bases para la formulación de política pública* (2015).

En segundo lugar, teniendo como base la delimitación hecha por el UPRA, el Departamento de Planeación Nacional ejecutó la segunda fase, que consistió en la aprobación de la delimitación de las ZIDRES bajo los criterios establecidos en la Ley 1776 de 2016. (Departamento Nacional de Planeación, 2018) En el estudio se construyeron cinco mapas, cada uno por cada criterio de selección, para posteriormente cruzarlos y construir el mapa final que definió los territorios ZIDRES<sup>16</sup>.

Este fue el resultado final del proceso de delimitación de las ZIDRES, correspondiente a 7'278.964 hectáreas, más del doble de los territorios nacionales agrícolas actualmente productivos, y más del doble del Fondo de Tierras constituido a partir del Acuerdo Final, que tiene asignadas 3'000.000 de hectáreas. Además, otro aspecto resaltable es la concentración en casi un 70% de estas zonas en dos departamentos, Meta y Vichada, la frontera agrícola colombiana de la cual la ONU hizo una especial mención como la futura despensa de alimentos del mundo. (Salinas, 2018, pág. 2)

---

<sup>16</sup> Para ver el mapa mencionado, ir a la página No. 32, Mapa 1.

En resumen, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social se constituye como un modelo de desarrollo rural que promueve la industrialización del campo, mediante el arrendamiento o la entrega en comodato de grandes extensiones de tierras baldías a grandes productores que lleven a cabo proyectos productivos de gran escala, con ciertas restricciones, como lo son la integración de los pequeños productores en los mismos e inversión social y en infraestructura. (Congreso de la República, 2016)

### 7.2.3 Implementación de las ZIDRES bajo los lineamientos de la RRI

Para analizar que visión de desarrollo contiene la ZIDRES es necesario ver su trasfondo. Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, como ya fue mencionado, representa cerca del 60% de la tierra productiva del país luego de que se logren consolidar el Fondo de Tierras y sus programas, junto con las tierras que en la actualidad ya producen alimentos o productos primarios.

Por esta razón, es que la Ley ZIDRES se presenta como una preocupación de carácter nacional, ya que conlleva una reconcentración de la tierra (en comodato y arriendo) equivalente al Fondo de Tierras y la tierra actualmente productiva. Por donde se mire, esta política pública se presenta como un mecanismo de apropiación del 60% de la tierra productiva en pocas cabezas, es decir, puede ahondar el problema de la propiedad y explotación de la tierra en el campo. El mismo problema reconocido durante nuestra historia como generador de conflicto (Díaz, 2018, pág. 16)

Es necesario que la capacidad institucional de las entidades territorial sepa procesar estas iniciativas, con el fin de garantizar el mayor valor social posible y una mejor calidad de vida de su población.

Cuando se hace una revisión de la bibliografía existente frente al tema, es predominante la visión negativa. Partiendo del argumento de que la implementación de la ZIDRES, según



Argelia Diaz, no resuelve la democratización del campo, ya que promueve una redistribución donde la tenencia de la tierra va a estar en cabeza de pocos, a cambio de que eso pocos inviertan en infraestructura industrial y vial, y en bienes sociales (educación, salud, cultura, etc.) En este punto se encuentra una tensión entre lo que propone el Acuerdo Final mediante la RRI y lo planeado por la ZIDRES. (Diaz, 2018, págs. 26-30)

No hay una redistribución y democratización de la tierra real, sino una compensación de grandes empresas nacionales e internacionales hacia la comunidad rural mediante inversión social y de infraestructura. En otros términos, las empresas van a pagar la renta por lucrarse de un negocio seguro, como lo es la producción agrícola teniendo en cuenta el contexto presentado relacionado a la crisis alimentaria global y el papel de Colombia como despensa-proveedor del déficit inevitable. El país actualmente solo tiene un 1% de la tierra agrícola en manos de extranjeros. (OXFAM, 4-10)

Lo que cabe preguntarse es si desarrollar estos proyectos productivos de gran escala van a generar un desarrollo integral como lo proponen todos los documentos oficiales del gobierno nacional, incluyendo la Ley ZIDRES y el Acuerdo Final. ¿Es favorable sacrificar una democratización real de la tierra por una renta reflejada en políticas públicas e infraestructura industrial y comercial, siempre y cuando cumplan con los compromisos? ¿La ZIDRES constituye la democratización que propone la Reforma Rural Integral y la visión de desarrollo integral o es simple desarrollo económico con algunas ganancias sociales?

En un estudio comparativo sobre los modelos de desarrollo rural de Colombia y México, se analizan en el caso colombiano la propuesta rural del Plan de Desarrollo del gobierno Santos, la Reforma Rural Integral y la Ley ZIDRES. De entrada, los autores, señalan que la política menos viable, innovadora y con peores resultados es la del Plan de Desarrollo. No obstante, el análisis que realizan sobre la ZIDRES y la RRI, parte de que al ser “políticas nuevas” generan demasiada incertidumbre en el entorno rural, ya que una de las condiciones de este ámbito es que las personas tienden a ser mucho más vulnerable por lo lejano que están de los procesos de toma de decisiones. (Pachón, Bokelmann, & Ramírez, 2016, pág. 146)

Esto los lleva a evaluar el impacto de las dos políticas públicas desde todos los ámbitos del campesino colombiano, es decir un análisis integral. Los resultados de la investigación estos autores concluyen en que la RRI, genera en los campesinos un incremento tanto en su patrimonio físico-económico, como en el su patrimonio cultura y familiar. En cuanto a la ZIDRES, está incrementa el patrimonio físico de los campesinos, pero reduce el cultural y agrava el social en cuanto no promueve la democratización del campo. (Pachón, Bokelmann, & Ramírez, 2016, págs. 163-165) Se puede inferir entonces, que según estos autores la capacidad institucional debe estar dirigida hacia la libertad del pequeño productor en todos sus ámbitos, lo cual tiene relación con el concepto de desarrollo rural integral.

La ley ZIDRES no consigue lo anterior, incluso organizaciones como la OXFAM han desarrollado informes en donde se explica el fenómeno de asimetría que se formaría entre el pequeño productor y las empresas. La asimetría se forma como consecuencia del modelo de desarrollo de la Ley ZIDRES, al ser de gran escala, este generaría restricciones en las practicas y la producción. Por ejemplo, en gran productor generaría un entorno de productor donde se convertiría en el proveedor hegemónico de los insumos y los métodos para la producción agrícola. El campesino se vería obligado a incorporarse a los proyectos productivos como un trabajador del gran empresario y no de la propia empresa. (OXFAM, 2016, págs. 36-39)

A manera de conclusión, se ha construido una matriz de similitudes y diferencias para que el lector visualice en que se complementan estas políticas, en que se contradicen y en que son asimétricas la una de la otra. Pero se debe dejar en claro que ambas son políticas rurales de carácter macroeconómico que requiere de una alta capacidad institucional para obtener los resultados deseados en termino de desarrollo rural integral.

Tabla 1. Matriz de similitudes y diferencias entre la RRI y la Ley ZIDRES

<b>Matriz comparativa de similitudes y diferencias entre</b>		
<b>Categoría</b>	<b>RRI</b>	<b>Ley ZIDRES</b>
Tamaño # hectáreas	3,000,000	7,278,964
Restricción a priori en tamaño	Si	No
Participación ciudadana	Participativa	Representativa
Articulación de varios actores a nivel nacional, departamental y municipal	Si	Si
Nivel de inversión	Bajo - Medio	Alto
Inversión social	Indirecta Por parte de Estado	Directa
Subsidio	Si	Si y/o No
Tipo de productor	Pequeño	Grande
Voluntad Política	Menor	Mayor
Beneficiario directo	Pequeño-mediano productor	Grande
Modelo económico	Solidario, asociativo y familiar	Producción a gran escala
Riesgos	Bajos	Altos

Fuente propia

### 7.3 Incidencia de la capacidad institucional de los municipios ZIDRES en la implementación de los proyectos productivos ZIDRES

Una duda sobre la medición de la capacidad institucional quedó abierta en el capítulo 7.1. Pues al analizar los gráficos descriptivos de la capacidad quedó en evidencia que el componente determinante en el nivel de capacidad institucional de los municipios ZIDRES, es el componente de Gestión. Ya que la puntuación del MDM se define de acuerdo con lo obtenido en este componente, no importa que el de Resultados tenga altos puntuales.

Sin embargo, lo hecho anteriormente era un análisis gráfico. Ahora analizaremos la incidencia de la capacidad institucional de los municipios ZIDRES, como la capacidad que le permitiría a estos municipios asegurar sus intereses sobre el desarrollo integral.

Para tal propósito se utilizó el programa estadístico RStudio. El análisis comenzó por hallar el coeficiente de correlación de Pearson, estableciendo como variables independientes-explicativas, a los componentes de Gestión y Resultados, y como variable dependiente la MDM, es decir, la medición que esta investigación ha tomado como referencia de la capacidad institucional orientada al desarrollo integral.

Los resultados fueron los siguientes:

**Componente de Gestión**, se evidencia una correlación fuerte que por su nivel del 90% logra explicar la capacidad institucional de los municipios ZIDRES medidos a partir de la Medición de Desempeño Institucional.

1. Coeficiente de Pearson entre la puntuación del componente de Gestión promedio de los últimos dos años y la puntuación del MDM = [1] **0.9983829**
2. Coeficiente de Pearson entre la puntuación del componente de Gestión del 2016 y la puntuación del MDM de 2016 = [1] **0.9967734**

3. Coeficiente de Pearson entre la puntuación del componente de Gestión del 2017 y la puntuación del MDM de 2017 = [1] **0.9973115**

**Componente de Resultados**, se puede llegar a la conclusión de que este componente no tiene una correlación significativa con frente a la capacidad institucional de los municipios ZIDRES. Pues como se evidencia los coeficientes de correlación frente a la MDM, son débiles al estar por debajo de 0.5.

1. Coeficiente de Pearson entre la puntuación del componente de Resultados promedio de los últimos dos años y la puntuación del MDM = [1] **0.3033473**
2. Coeficiente de Pearson entre la puntuación del componente de Resultados del 2016 y la puntuación del MDM de 2016 = [1] **0.2714608**
3. Coeficiente de Pearson entre la puntuación del componente de Resultados del 2017 y la puntuación del MDM de 2017 = [1] **0.2901725**

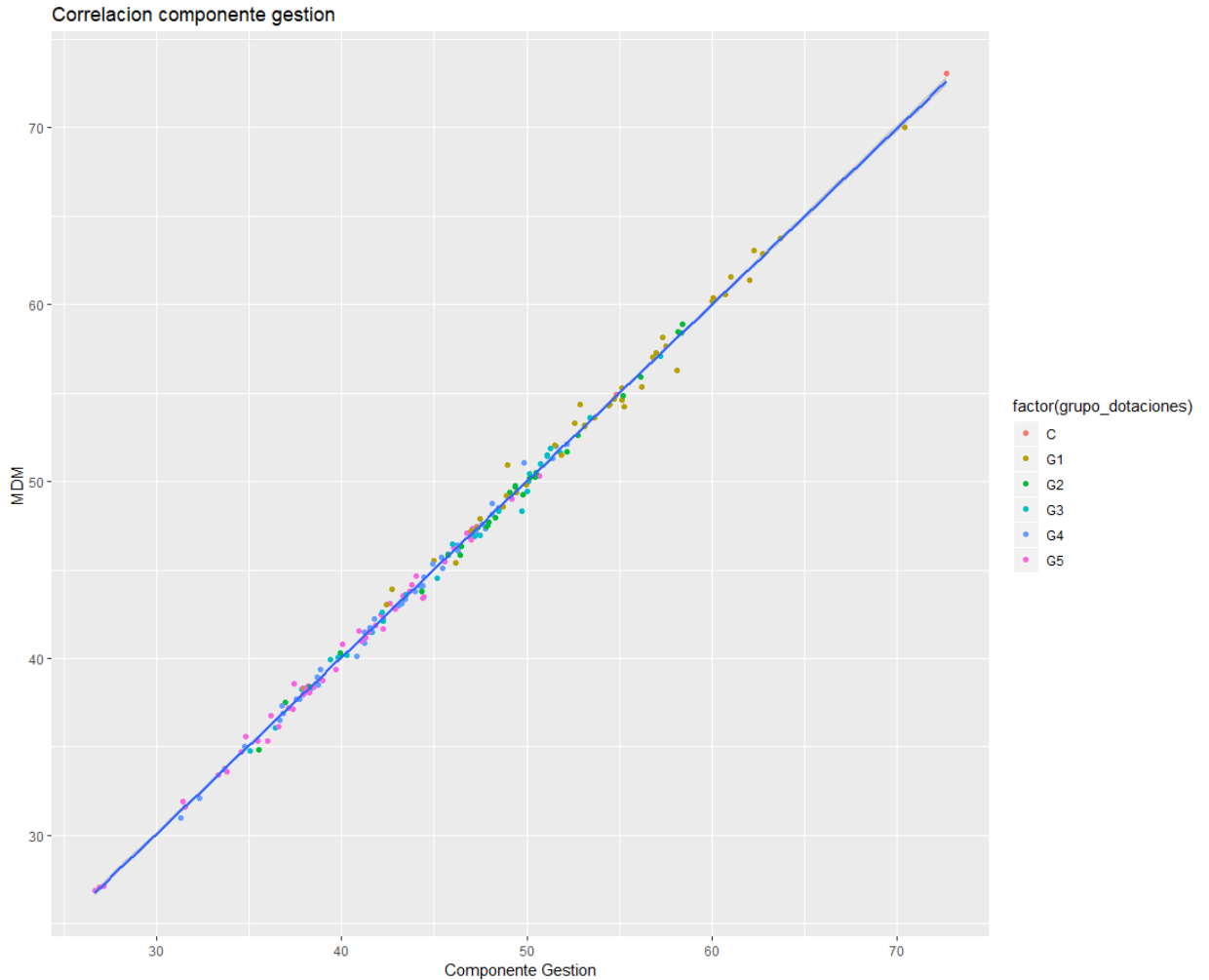
Los resultados anteriores, son claros por su nivel de significancia. Para ilustrar el anterior, hallazgo se realizan dos gráficas scatterplots, con el fin de ver la correlación de los componentes con el MDM observando la dispersión de sus datos.

Se utilizó en siguiente código, el primero para Gestión, y el segundo, para Resultados:

```
ggplot(data=basededatostesis,aes(x=promedio_gestion, y=promedio_mdm))
geom_point(aes(colour=factor(grupo_dotaciones))) + geom_smooth(method="lm") + labs(title="Correlacion
componente gestion") + xlab("Componente Gestion") + ylab("MDM") +
geom_text(aes(label=ifelse(promedio_mdm>0,as.character() + "")),vjust=2)

ggplot(data=basededatostesis,aes(x=promedio_resultados, y=promedio_mdm)) +
geom_point(aes(colour=factor(grupo_dotaciones))) + geom_smooth(method="lm") + labs(title="Correlacion
componente de Resultados") + xlab("Componente de Resultados") + ylab("MDM") +
geom_text(aes(label=ifelse(promedio_mdm>0,as.character(),+ "")),vjust=2)
```

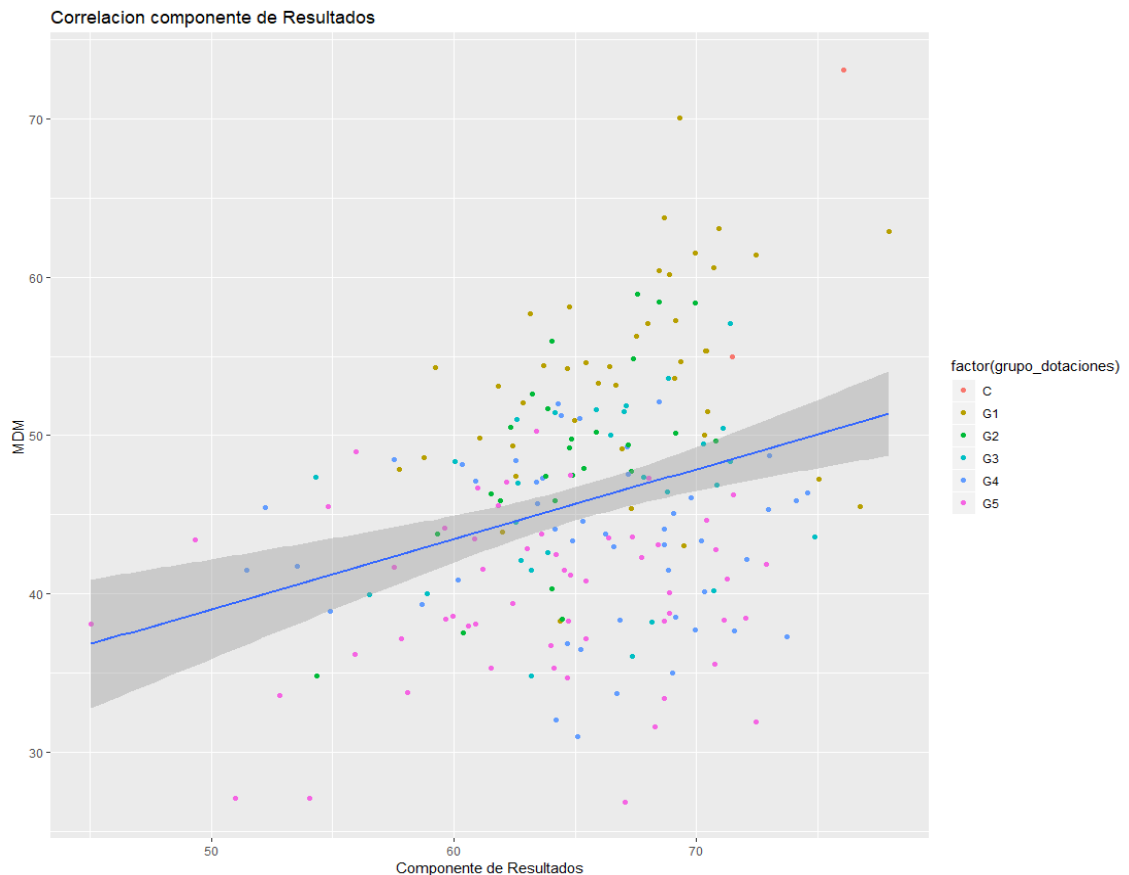
Las gráficas que se obtuvieron fueron las siguientes:



La conclusión de esta gráfica es una contundente confirmación de los hallazgos anteriores. Podemos ver en la gráfica que todos los municipios ZIDRES están sobre la línea de la correlación. El componente de gestión se constituye como aquel que logra explicar la MDM. Esto nos lleva a la idea de pensar que las interacciones que condicionan la gestión pública son las esenciales para determinar hasta que punto se puede generar valor social mediante la concertación de intereses, la toma de decisiones para determinar cuales tienen prioridad, su formulación y ejecución a través de políticas públicas y su evaluación como elemento finalizador de la producción de valor social, desarrollando un proceso de retroalimentación.

Este análisis hay que relacionarlo con los grupos de dotaciones, ya que estos determinan el nivel de gestión desde el primer momento como lo pudimos ver en el capítulo 7.1. A mejores dotaciones iniciales se incrementa la capacidad institucional para la obtención de valor social en términos de desarrollo integral.

Por otro lado, tenemos al componente de Resultados, que como se aprecia en la gráfica encontramos una dispersión en los datos que denotan la existencia de una correlación débil. Pues al salir de la zona sombra sobre la cual se solapa la recta, se demuestra que no los Resultados orientados al desarrollo no influyen sobre la capacidad institucional. Esto puede ser debido a que el desarrollo integral es el fin que persigue la capacidad institucional y el DNP ha establecido una medición que pretende medir un fin en sí mismo, en el caso puntual de los municipios ZIDRES.



Finalmente, se desarrolla una regresión lineal múltiple que nos lleva a las mismas conclusiones con niveles de confianza altos y un valor de R2 significativo, para sostener los hallazgos anteriores:

Residuals:				
Min	1Q	Median	3Q	Max
-1.84486	-0.21788	-0.00575	0.24628	1.98988
Coefficients:				
	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t )
(Intercept)	-0.673977	0.387100	-1.741	0.0832 .
promedio_gestion	<b>0.994208</b>	<b>0.004158</b>	<b>239.085</b>	<b>&lt;2e-16 ***</b>
promedio_resultados	0.015042	0.006069	2.478	0.0140 *
---				
Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1				
Residual standard error: 0.4422 on 198 degrees of freedom				
Multiple R-squared: <b>0.9969</b> , Adjusted R-squared: <b>0.9968</b>				
F-statistic: 3.149e+04 on 2 and 198 DF, p-value: < 2.2e-16				

¿Qué podemos concluir de la anterior información, en cuanto a la incidencia de la capacidad de los municipios ZIDRES?

La respuesta a esta pregunta es un panorama preocupante por la capacidad institucional de los municipios ZIDRES. Es baja como lo reflejan las puntuaciones del MDM, y la razón primordial son las condiciones existentes -lo que en esta investigación se llamó- dotaciones iniciales. Estas actuando como las principales determinantes de la producción del valor



social, en otras palabras, si existe una condicionalidad muy fuerte entre las dotaciones iniciales de los municipios y la capacidad institucional de estos, que generan a su vez, más o menos resultados en cuanto al desarrollo integral.

Sin embargo, debe rescatarse el caso del G1 (grupo por dotación inicial 1) que concentraba gran parte de los municipios ZIDRES y presentaba buenas condiciones iniciales, lo que se reflejaba en niveles de Gestión aceptables y buenos Resultados en términos de desarrollo. Este escenario es alentador en cuanto a este grupo de entidades territoriales específicas. Parece un reflejo de lo anterior que el primer proyecto ZIDRES se haya consolidado en uno de estos municipios: Puerto López, Meta. En total se aprobó por parte del Concejo Municipal<sup>17</sup>, más de 174.961 hectáreas que comprenden 860 predios. (Departamento Nacional de Planeación, 2018)

La implementación de los proyectos productivos derivados en este municipio estará bajo la atención y nos dará las primeras muestras de los resultados en cuanto al desarrollo del campo, la integración del pequeño productor y de los beneficios culturales, sociales, en servicios públicos y la inversión en infraestructura vial.

Dentro de la implementación de una ley que promueve un modelo de desarrollo rural en el campo de carácter macroeconómica resulta indispensable tener una capacidad institucional alta, para que los agentes obligados cumplan con sus responsabilidades y compromisos. Ya que surgen preguntas para abrir el debate a nuevos proyectos de investigación, como qué consecuencias específicas tiene la implementación de los proyectos productivos ZIDRES en un municipio con una capacidad institucional que no controle y monitoree a los grandes productores. Surgen mil escenarios y no son buenos en los términos del desarrollo integral que persigue la Reforma Rural Integral, ya que la historia nos dice que las instituciones colombianas necesitan transformarse para bien. (Kalmanovitz, 1999, págs. 6-8)

---

<sup>17</sup> El Concejo Municipal de las entidades territoriales es el único mecanismo de “participación” que necesita un proyecto ZIDRES para ser aprobado.

## 8. Conclusiones

Esta investigación ha tenido como objetivo central determinar si es posible una buena implementación de la Ley ZIDRES para Colombia, por su carácter dimensional y macroeconómico. En otras palabras, me pregunté si con la capacidad institucional de estos municipios ZIDRES era posible generar un aporte al desarrollo integral de las regiones. Los hallazgos a los que llegó esta investigación han concluido que la incidencia de la capacidad institucional de las entidades territoriales es esencial para asegurar tal fin, al ser una política pública altamente compleja, y que requiere que el Estado garantice el desarrollo integral y los derechos de los pequeños productores, que por sus condiciones específicas se encuentra en una situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, generar un desarrollo integral es garantizar paz y estabilidad en respuesta a la problemática-conflicto histórico que se configura alrededor del campo colombiano.

El trabajo también logró plasmar una confrontación que se encuentra activa en cuanto a los modelos de desarrollo rural, confrontando dos políticas públicas que son equivalentes a tales modelos. Esa discusión se llevó a cabo dentro de los parámetros del desarrollo integral, por lo cual, los objetivos y el enfoque de la RRI se configuró como el marco evaluador de la Ley ZIDRES, concluyendo que las garantías que existen en esta Ley están condicionadas a una institucionalidad fuerte que las exija. Además, se pudo evidenciar que si bien la RRI es el marco sobre el cual se construyen las políticas de desarrollo rural, la dimensión de la Ley ZIDRES el doble.

Por otro lado, se encontró que en el caso de los municipios ZIDRES, la medición de capacidad institucional MDM tiene un componente que en realidad no determina ni aporta nada a la medición. Siendo el componente de Gestión el que en realidad determina en más del 95% la medición. Habrá que determinar si esto también ocurre con el resto del país, queda abierta la duda de lo anterior.

El resultado de la investigación evidenció un fenómeno, gracias al desarrollo del concepto de capacidad institucional. El Estado ya no puede ser entendido como un agente administrador que se refugia en el sistema burocrático, el papel del Estado en la actualidad requiere de entender un rol como un agente que actúa hacia afuera y dentro, y que se ve condicionado por las interacciones al interior y exterior de si mismo. Podríamos decir que el cuerpo del Estado ha desaparecido. Como se definió en el trabajo el rol de estado hoy va desde escuchar e incentivar la discusión de lo público, hasta la evaluación de las políticas y la optimización del valor social. Siendo la economía la base sobre la cual el desarrollo de un país se sustenta el trabajo permite atraer la atención a que necesitamos más esfuerzos en fortalecer la capacidad institucional antes de implementar políticas altamente complejas.

Finalmente, el aporte central de esta investigación está en que pudo exponer una tensión entre la búsqueda del desarrollo económico y la necesidad de poner por encima de este al valor social, expresado en esta investigación en los términos del desarrollo rural integral. Donde los municipios ZIDRES se configuraron como el espacio de deliberación entre esos dos objetivos que pueden perfectamente ser contrarios o complementarse, y eso lo decide la capacidad institucional de cada entidad territorial.

## 9. Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2010). The Role of Institutions in Growth and Development. *Review of Economics and Institutions*, 1(2), 1-33. Obtenido de <http://www.rei.unipg.it/rei/article/view/14/22>
- Aguilar, L. (2008). Gestión de Calidad. En L. Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública* (págs. 318-418). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económico.
- Alto Comisionado Para la Paz. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Acuerdo de Paz, Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado Para la Paz, La Habana. Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Ayala, J. (2000). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico* (Segunda ed.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultural Económico.
- Azuero, J. F. (Diciembre de 2015). Bipolaridade rural no governo colombiano: Kaustky, Lenin e Chayanov, duas heranças, duas visoes, dois campos. *Revista Brasileira de Sociologia*, 3(6), 131-164. doi:10.20336/rbs.401
- Completa, E. (Septiembre de 2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis Político*(87), 60-76. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/60720>
- Completa, E. (Septiembre de 2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData*(1), 111-140. Obtenido de <https://web-b-ebsohost-com.ezproxy.javeriana.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=0ccdb3f7-e7e4-4abf-9e30-e2d66fbb088e%40sessionmgr103>
- Congreso de la República. (29 de Enero de 2016). Ley 1776 de 2016 ZIDRES. *Diario La Gaceta del Congreso*.
- Da Silva, J. G. (25 de Diciembre de 2018). "Colombia tiene potencial para ser una despensa de alimentos del mundo": FAO. (M. Vanegas, Entrevistador) Semana. Obtenido de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/hay-campo-para-la-paz/articulo/colombia-como-despensa-de-alimentos-del-mundo/565788>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Documento CONPES 3797 Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura Fase I*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2013*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Docuemnto%20Desempe%C3%B1o%20Integral%202013.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2014*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Obtenido de

- <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20integral%202014.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Evaluación de Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2015*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Guía de orientaciones para realizar la medición del Desempeño Integral Municipal*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Gu%C3%ADa%20orientaciones%20para%20realizar%20la%20medici%C3%B3n%20de%20desempe%C3%B1o%20municipal.Pu.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento CONPES 3917 Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES)*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento CONPES Delimitación de la Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social en el Municipio de Puerto López (Meta)*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Di Giorgi, L. H. (2018). Configuración biopolítica de las necesidades del campesino colombiano en los años 90. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana*, 39(118), 13-36. doi:<https://doi.org/10.15332/10.15332/>
- Díaz, A. (2018). La tensión entre la Reforma Rural Integral y la Ley Zidres 1776 de 2016. *Common Creatives*, 2-30. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/15860>
- Duque, N. (Julio de 2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. *Cuadernos de Administración*, 47, 10-24.
- Easton, D. (2014). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Balle, *Diez textos básicos de Ciencia Política* (págs. 221-230). Barcelona, España: Planeta.
- Espino, J. (2000). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. (Segunda ed.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económico.
- FAO. (2009). *Cómo alimentar al mundo en 2050*. ONU. Obtenido de [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis\\_papers/C%C3%B3mo\\_alimentar\\_al\\_mundo\\_en\\_2050.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis_papers/C%C3%B3mo_alimentar_al_mundo_en_2050.pdf)
- FAO. (2017). *El futuro de la alimentación y la agricultura: tendencias y desafíos*. Food and Agriculture Organization. ONU. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-i6881s.pdf>
- Fernández, J. (Febrero de 2006). Democracia deliberativa y gestión pública. *Espacio Públicos*, 44-57.
- Fiszbein, A. (1997). The Emergence of Local Capacity: Lessons From Colombia. *World Development*, 25(7), 1029-1043. Obtenido de <https://web-b-ebsohost-com.ezproxy.javeriana.edu.co/ehost/detail/detail?vid=3&sid=88948df7-3178-424c->

819e-

47a6776b233a%40sessionmgr104&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#AN=0434913&db=eoh

- Galindo, Á. (Agosto de 2017). Desarrollo graduel e integral. *VERITAS*, 37, 149-163. Obtenido de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-92732017000200149](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-92732017000200149)
- Garay, Bailey, Forero, Ramírez, B., Suárez, Gómez, . . . Roldán. (2013). *Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia*. Bogotá, Colombia: OXFAM Colombia.
- Insuasty, N. (17 de Julio de 2012). Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada. Estudio de caso en el municipio de Ibagué. *Punto de Vista*, 3(5), 95-118. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4776958.pdf>
- Isaza, C. (2015). *Capacidad del Estado: cómo medir y qué medir para mejorar el desempeño de la administración pública*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/P4\\_Carolina%20Isaza.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/P4_Carolina%20Isaza.pdf)
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra: conflicto y desarrollo en Colombia* (Primera ed.). Bogotá, Colombia: Debate.
- Matias, S. (Junio de 2017). La Reforma Rural Integral, la terminación del conflicto armado y el problema agrario en Colombia. *Diálogos de Saberes*(46), 19-39.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Tercera ed.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económico.
- North, D., Benjamin, D., & Miller, R. (2012). *The Economics of Public Issues* (Decimoséptima ed.). Estados Unidos: Pearson.
- Oszlak, O., & Orellana, E. (1993). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Obtenido de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20E1%20an%20alisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- OXFAM. (2016). *Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en contra del campo colombiano*. Bogotá, Colombia: Semillas.
- Pachón, F., Bokelmann, W., & Ramírez, C. (20 de Diciembre de 2016). Participatory Impact Assessment of Public Policies on Rural Development in Colombia and Mexico. (P. U. Javeriana, Ed.) *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 13(78), 143-189.
- Peng, L.-P., Kuki, Y., Hashimoto, S., & Hsieh, Y.-S. (28 de Febrero de 2014). Institutional Capacity and Rural Community Planning in Japan an Event History Analysis. *Paddy Water Environ*, 12, 55-69. Obtenido de <https://web-b-ebsohost-com.ezproxy.javeriana.edu.co/ehost/detail/detail?vid=3&sid=8fd82b18-8576-434d-856f-8143372f2656%40sessionmgr104&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl>
- Portafolio. (9 de Febrero de 2017). *Portafolio*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/aval-juridico-a-las-zidres-abre-las-puertas-al-desarrollo-rural-503296>

- Redacción Judicial El Espectador. (8 de Febrero de 2017). *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-deja-en-firme-ley-zidres-articulo-678946>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Ciudad de Panamá, Panamá: Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>
- Revista Portafolio. (2016 de Julio de 2016). Por su ubicación, Colombia podría ser una despensa mundial de alimentos. *Revista Portafolio*. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-podria-ser-una-despensa-mundial-de-alimentos-498747>
- Revista Semana. (11 de Febrero de 2017). *Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/economia/articulo/corte-constitucional-aprueba-las-zidres-para-impulsar-proyectos-en-el-agro/515066>
- Rico, G. (23 de Junio de 2017). Ley ZIDRES: fundamentos normativos emergentes de legitiimidad estatal en áreas rurales de Colombia. *CIUDADPAZANDO*, 10, 7-19. Obtenido de <https://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/view/11648>
- Rosas, Á. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*(30), 119-134. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006)
- Salinas, Y. (12 de Marzo de 2018). Zidres con cuota inicial. *Semillas*, 1-5. Obtenido de <http://www.semillas.org.co/es/zidres-con-cuota-inicial>
- Schieffer, A., & Ronnie, L. (2016). *Integral Development Realising the Transformative Potential of Individuals, Organisations and Societies* (2 ed.). Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Sen, A. (1985). *Food and Freedom*. Washington, Estados Unidos: World Public Health Nutrition Association. Obtenido de <http://archive.wphna.org/wp-content/uploads/2015/02/1985-Sen-Food-and-freedom.pdf>
- Sen, A. (1999). *La libertad individual como un compromiso social*. Quito, Ecuador: Adbya-Yala.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Planeta.
- Sentencia C-077 de 2017 (Corte Constitucional de Colombia 2017).
- Sentencia C-44/12 (Corte Constitucional de Colombia 2012). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.htm>
- Silva, J. G. (s.f.). "Colombia tiene potencial para ser una despensa de alimentos del mundo": FAO. (m, Entrevistador)
- Tiosvold, D., & Wisse, B. (2009). *Power and Interdependence in Organizations* (Primera ed.). Inglaterra: Cambridge University Press.
- Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria. (2014). *Estrategia para el agro y el desarrollo rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural componente estratégico nacional del ordenamiento productivo agropecuario*. Bogotá, Colombia: UPRA.

Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria. (2015). *Gestión del territorio para usos agropecuarios Bases para la formulación de política pública*. Bogotá, Bogotá, Colombia: UPRA.

Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria. (2018). *Áreas de referencia para identificar Zidres*. Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria, Bogotá. Obtenido de <https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Metodolog%C3%ADa+para+la+estimaci%C3%B3n+de+%C3%A1reas+de+referencia+como+insumo+para+la+identificaci%C3%B3n+de+las+Zidres/316f063d-33c2-4bda-8f9a-006421b37bad>



## 10. Anexos

### 10.1 Código R

A continuación, se comparte con el lector el código utilizado en el programa RStudio para desarrollar el modelo estadístico y la metodología empleada en la anterior investigación. Esto con la finalidad de que el lector que quiera explorar los datos más a profundidad pueda descargar el programa e ir corriendo el código, como una hoja de ruta que le permitirá ver el proceso de investigación.

```
#Se carga la base de datos

> basededatostesis <- read.csv(file = "C:\\Users\\jairo\\Desktop\\basededatostesis.csv",
header=TRUE, sep=",")

#Se verifica

> View(bdtesis)

#Cargamos los paquetes necesarios para ejecutar todas las gráficas y cálculos que se necesitan:

library(scales)

library(classInt)

library(car)

library(ggplot2)

library(plyr)

library(dplyr)

library(ggthemes)

#Primero se hallara el indice de correlacion de pearson por cada componente, comenzando por el de
gestion como promedio de los años 2016-2017, y por cada años por separado.

> Correlaciongestion <- cor(basededatostesis$promedio_gestion ,basededatostesis$promedio_mdm,
method = "pearson",use = "pairwise")
```

```
> Correlaciongestion
```

```
[1] 0.9983829
```

```
> Correlacion2016gestion <- cor(basededatostesis$gestion_2016 ,basededatostesis$mdm_2016,  
method = "pearson",use = "pairwise")
```

```
> Correlacion2016gestion
```

```
[1] 0.9967734
```

```
> Correlacion2017gestion <- cor(basededatostesis$gestion_2017 ,basededatostesis$mdm_2017,  
method = "pearson",use = "pairwise")
```

```
> Correlacion2017gestion
```

```
[1] 0.9973115
```

#Segundo, se hallaran el indice de correlacion de pearson por cada componente, siguiendo por el de resultados como promedio de los años 2016-2017, y por cada años por separado.

```
> correlacionresultados <- cor(basededatostesis$promedio_resultados  
,basededatostesis$promedio_mdm, method = "pearson",use = "pairwise")
```

```
> correlacionresultados
```

```
[1] 0.3033473
```

```
> Correlacion2016resultados <- cor(basededatostesis$resultados_2016  
,basededatostesis$mdm_2016, method = "pearson",use = "pairwise")
```

```
> Correlacion2016resultados
```

```
[1] 0.2714608
```

```
> Correlacion2017resultados <- cor(basededatostesis$resultados_2017  
,basededatostesis$mdm_2017, method = "pearson",use = "pairwise")
```

```
> Correlacion2017resultados
```

```
[1] 0.2901725
```

# Ahora se explorara graficamente mediante regresiones lineales simples, solo de cada promedio por componente, ya que sera para reforzar lo hallado con el coeficiente de pearson

```
>ggplot(data=basededatostesis,aes(x=promedio_gestion, y=promedio_mdm)) +
```

```

+ geom_point(aes(colour=factor(grupo_dotaciones))) +
+ geom_smooth(method="lm") + labs(title="Correlacion componente gestion") +
xlab("Componente Gestion") +
+ ylab("MDM") + geom_text(aes(label=ifelse(promedio_mdm>0,as.character(),
+ "")),vjust=2)
> ggplot(data=basededatostesis,aes(x=promedio_resultados, y=promedio_mdm)) +
+ geom_point(aes(colour=factor(grupo_dotaciones))) +
+ geom_smooth(method="lm") + labs(title="Correlacion componente de Resultados") +
xlab("Componente de Resultados") +
+ ylab("MDM") + geom_text(aes(label=ifelse(promedio_mdm>0,as.character(),
+ "")),vjust=2)
# Para finalizar se corre un modelo lineal multiple y verificar el valor de R2
> regresionlinealmultiple1 <-lm(promedio_mdm ~ promedio_gestion +
promedio_resultados,data=basededatostesis)
> summary(regresionlinealmultiple1)

```

Call:

```
lm(formula = promedio_mdm ~ promedio_gestion + promedio_resultados,
data = basededatostesis)
```

Residuals:

```

Min    1Q  Median    3Q    Max
-1.84486 -0.21788 -0.00575  0.24628  1.98988

```

Coefficients:

Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)

(Intercept) -0.673977 0.387100 -1.741 0.0832 .

promedio\_gestion 0.994208 0.004158 239.085 <2e-16 \*\*\*

promedio\_resultados 0.015042 0.006069 2.478 0.0140 \*

---

Signif. codes: 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.4422 on 198 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.9969, Adjusted R-squared: 0.9968

F-statistic: 3.149e+04 on 2 and 198 DF, p-value: < 2.2e-16

### 10.3 Base de Datos Excel

municipio	departamento	grupo_dotaciones	categoria_ruralidad	mdm_2016	mdm_2017	gestio_n_2016	gestio_n_2017	resulta_dos_2016	resulta_dos_2017	promedio_mdm	promedio_gestion	promedio_resultados	prom_grupo
BARRANQUILLA	ATLANTICO	C	Ciudades y aglomeraciones	76.17	70.04	75.45	69.88	75.88	76.28	73.10	72.67	76.08	73.78
MONTERIA	CORDOBA	C	Ciudades y aglomeraciones	55.56	54.35	55.49	54.23	71.29	71.66	54.95	54.86	71.48	
CAUCASIA	ANTIOQUIA	G1	Ciudades y aglomeraciones	54.55	36.21	55.84	36.45	67.85	66.76	45.38	46.14	67.30	
GUATAPE	ANTIOQUIA	G1	Intermedios	60.65	65.15	60.09	65.44	78.34	77.55	62.90	62.76	77.94	
PUERTO BOYACA	BOYACA	G1	Intermedios	65.37	55.81	65.24	56.24	71.37	70.06	60.59	60.74	70.72	
EL PASO	CESAR	G1	Rural disperso	39.34	51.68	38.95	50.98	75.55	77.97	45.51	44.96	76.76	
SAN ALBERTO	CESAR	G1	Rural	47.01	63.62	47.45	62.80	69.32	71.54	55.32	55.12	70.43	
SAN MARTIN	CESAR	G1	Rural	50.69	49.31	50.28	49.85	71.26	69.41	50.00	50.06	70.33	
PARATEBUENO	CUNDINAMARCA	G1	Rural disperso	51.84	54.72	50.10	55.09	66.54	65.41	53.28	52.60	65.97	
PUERTO SALGAR	CUNDINAMARCA	G1	Rural	58.99	50.26	59.27	51.03	66.68	64.16	54.62	55.15	65.42	
YAGUARA	HUILA	G1	Rural	57.10	63.68	56.61	63.54	68.28	68.63	60.39	60.08	68.45	
ALBANIA	LA_GUAJIRA	G1	Rural	63.71	63.75	63.74	63.68	68.57	68.75	63.73	63.71	68.66	
BARRANCAS	LA_GUAJIRA	G1	Rural	37.90	38.64	37.76	38.16	63.33	65.39	38.27	37.96	64.36	

CIENAGA	MAGDALENA	G1	Ciudades y aglomeraciones	47.49	38.59	46.84	38.07	68.31	70.64	43.04	42.45	69.47
ACACIAS	META	G1	Intermedios	60.80	61.95	61.08	62.93	73.81	71.10	61.37	62.01	72.46
BARRANCA DE UPLIA	META	G1	Rural disperso	62.85	51.26	60.79	52.85	70.56	65.43	57.06	56.82	68.00
CABUYARO	META	G1	Rural disperso	63.35	62.77	62.18	62.35	70.34	71.47	63.06	62.27	70.90
CUMARAL	META	G1	Rural	52.95	56.40	53.77	55.70	68.27	70.41	54.68	54.73	69.34
PUERTO GAITAN	META	G1	Rural disperso	56.65	58.72	56.11	58.86	63.33	62.94	57.68	57.49	63.14
PUERTO LOPEZ	META	G1	Rural disperso	56.22	51.00	55.80	51.49	69.90	68.27	53.61	53.64	69.08
PUERTO LLERAS	META	G1	Rural disperso	58.32	50.21	57.90	50.89	60.33	58.18	54.27	54.40	59.25
SAN CARLOS DE GUAROA	META	G1	Rural	66.78	73.30	66.93	73.85	69.92	68.65	70.04	70.39	69.29
SAN MARTIN	META	G1	Rural disperso	56.00	54.69	56.61	55.74	71.98	68.74	55.34	56.18	70.36
LEBRIJA	SANTANDER	G1	Intermedios	53.44	66.91	53.83	66.19	67.97	69.80	60.18	60.01	68.88
SABANA DE TORRES	SANTANDER	G1	Rural	50.89	61.70	52.61	63.65	70.11	64.90	56.29	58.13	67.51
ARAUCA	ARAUCA	G1	Intermedios	51.89	54.31	51.78	54.41	61.99	61.69	53.10	53.10	61.84
ARAQUITA	ARAUCA	G1	Rural	45.53	52.80	44.87	52.94	67.15	66.72	49.17	48.91	66.94
CRAVO NORTE	ARAUCA	G1	Rural disperso	56.22	45.71	54.40	43.51	60.92	69.06	50.96	48.95	64.99
PUERTO RONDON	ARAUCA	G1	Rural disperso	51.02	57.70	51.26	54.50	61.67	71.16	54.36	52.88	66.41
YOPAL	CASANARE	G1	Ciudades y aglomeraciones	62.12	60.96	60.48	61.60	70.83	69.07	61.54	61.04	69.95
AGUAZUL	CASANARE	G1	Intermedios	50.15	58.63	50.80	58.14	63.03	64.40	54.39	54.47	63.71
HATO COROZAL	CASANARE	G1	Rural disperso	45.27	51.91	45.97	51.43	58.05	59.53	48.59	48.70	58.79
MANI	CASANARE	G1	Rural disperso	55.39	59.17	54.57	59.40	69.45	68.80	57.28	56.99	69.13
MONTERREY	CASANARE	G1	Rural	46.79	56.22	47.83	55.94	70.03	70.89	51.50	51.88	70.46
NUNCHIA	CASANARE	G1	Rural disperso	52.54	46.21	52.80	46.11	62.26	62.63	49.37	49.45	62.44
OROCUE	CASANARE	G1	Rural disperso	48.76	55.42	48.68	54.34	61.27	64.45	52.09	51.51	62.86
PAZ DE ARIPORO	CASANARE	G1	Rural disperso	58.18	58.10	58.33	56.39	62.32	67.24	58.14	57.36	64.78
PORE	CASANARE	G1	Rural	56.87	49.47	56.94	49.35	66.46	66.86	53.17	53.14	66.66
SAN LUIS DE PALENQUE	CASANARE	G1	Rural disperso	49.20	50.44	50.85	49.06	58.82	63.31	49.82	49.95	61.06
TAURAMENA	CASANARE	G1	Rural disperso	55.35	53.08	57.24	53.27	64.96	64.38	54.22	55.26	64.67
TRINIDAD	CASANARE	G1	Rural disperso	45.91	48.90	46.52	48.05	61.13	63.98	47.41	47.28	62.56
VILLANUEVA	CASANARE	G1	Rural	49.54	44.90	49.79	44.23	73.71	76.33	47.22	47.01	75.02
VILLAGARZON	PUTUMAYO	G1	Rural	45.47	42.35	44.63	40.80	58.99	65.04	43.91	42.71	62.01
PUERTO CARRENO	VICHADA	G1	Rural disperso	53.33	42.45	51.68	43.28	59.30	56.23	47.89	47.48	57.76
BRICENO	ANTIOQUIA	G2	Rural disperso	53.51	46.04	52.18	46.63	65.89	63.82	49.78	49.40	64.85
OTANCHE	BOYACA	G2	Rural	48.03	50.46	48.90	50.64	65.04	64.46	49.25	49.77	64.75
PISBA	BOYACA	G2	Rural disperso	36.80	38.27	36.59	37.29	58.30	62.44	37.54	36.94	60.37
LA APARTADA	CORDOBA	G2	Intermedios	44.58	50.28	44.94	50.66	64.41	63.18	47.43	47.80	63.80
SAN ANTERO	CORDOBA	G2	Intermedios	56.83	59.91	57.20	59.55	69.45	70.48	58.37	58.37	69.96

64.63

SAN JOSE DE URE	CORDOBA	G2	Rural	38.17	49.36	39.77	48.83	58.44	60.17	43.77	44.30	59.31
AIPE	HUILA	G2	Rural	43.59	49.09	44.73	48.23	60.10	62.95	46.34	46.48	61.53
RIOHACHA	LA_GUAJIRA	G2	Ciudades y aglomeraciones	48.87	46.14	48.95	46.76	65.98	63.77	47.50	47.86	64.88
CUBARRAL	META	G2	Rural disperso	55.49	62.35	55.70	61.10	65.89	69.28	58.92	58.40	67.58
EL CASTILLO	META	G2	Rural	49.04	51.30	48.12	52.17	70.56	67.72	50.17	50.14	69.14
FUENTE DE ORO	META	G2	Rural	57.55	54.33	58.41	53.84	63.28	64.78	55.94	56.12	64.03
LEJANIAS	META	G2	Rural	59.78	57.13	59.41	56.95	68.19	68.72	58.45	58.18	68.46
SAN JUAN DE ARAMA	META	G2	Rural disperso	54.22	50.98	53.59	51.89	64.67	61.78	52.60	52.74	63.23
IPIALES	NARINO	G2	Ciudades y aglomeraciones	49.95	45.49	50.13	45.82	67.91	66.69	47.72	47.97	67.30
TIBU	NORTE_DE_SANTANDER	G2	Rural	30.17	46.65	30.67	45.86	63.06	65.86	38.41	38.27	64.46
FLORIAN	SANTANDER	G2	Rural disperso	45.27	46.44	45.48	47.34	65.77	62.60	45.86	46.41	64.18
LA BELLEZA	SANTANDER	G2	Rural disperso	36.20	44.42	35.93	43.93	63.13	64.95	40.31	39.93	64.04
RIONEGRO	SANTANDER	G2	Rural disperso	46.32	52.44	45.96	52.22	66.84	67.54	49.38	49.09	67.19
SAN VICENTE DE CHUCURI	SANTANDER	G2	Rural	44.88	51.02	45.81	50.85	65.11	65.64	47.95	48.33	65.37
SIMACOTA	SANTANDER	G2	Rural disperso	54.46	55.23	55.02	55.34	67.55	67.22	54.85	55.18	67.38
VELEZ	SANTANDER	G2	Rural	49.52	50.97	50.15	50.71	65.43	66.29	50.24	50.43	65.86
PRADO	TOLIMA	G2	Rural	48.28	51.08	48.20	50.57	69.92	71.63	49.68	49.39	70.78
PURIFICACION	TOLIMA	G2	Intermedios	52.79	50.60	53.86	50.52	63.72	63.98	51.70	52.19	63.85
LA SALINA	CASANARE	G2	Rural disperso	41.10	50.63	42.38	49.12	59.46	64.37	45.87	45.75	61.92
SAN JOSE DEL GUAVIARE	GUAVIARE	G2	Rural	51.08	49.95	50.88	50.19	62.73	61.98	50.52	50.53	62.36
SANTA ROSALIA	VICHADA	G2	Rural disperso	45.95	23.73	47.16	23.96	55.09	53.63	34.84	35.56	54.36
ANORI	ANTIOQUIA	G3	Rural	51.03	51.84	50.77	51.40	63.47	64.88	51.44	51.09	64.18
ITUANGO	ANTIOQUIA	G3	Rural disperso	47.70	53.19	47.18	53.11	70.95	71.23	50.45	50.14	71.09
ZARAGOZA	ANTIOQUIA	G3	Rural	35.86	47.13	36.59	46.69	62.40	63.94	41.49	41.64	63.17
ARJONA	BOLIVAR	G3	Ciudades y aglomeraciones	45.29	48.70	46.45	48.48	62.27	62.98	46.99	47.47	62.62
MAGANGUE	BOLIVAR	G3	Intermedios	39.48	36.99	38.62	37.04	68.28	68.04	38.23	37.83	68.16
ZAMBRANO	BOLIVAR	G3	Rural	45.03	27.12	45.73	27.14	67.45	67.28	36.07	36.43	67.36
BUENAVISTA	CORDOBA	G3	Rural	51.48	51.74	52.17	51.39	65.30	66.45	51.61	51.78	65.87
MONTELIBANO	CORDOBA	G3	Intermedios	43.67	50.11	44.45	49.92	70.51	71.17	46.89	47.18	70.84
PLANETA RICA	CORDOBA	G3	Intermedios	49.30	47.37	49.83	47.19	71.04	71.70	48.34	48.51	71.37
SAHAGUN	CORDOBA	G3	Intermedios	57.32	56.86	57.51	56.95	71.53	71.24	57.09	57.23	71.39
MEDINA	CUNDINA MARCA	G3	Rural disperso	43.44	45.62	44.56	45.75	62.78	62.31	44.53	45.15	62.55
HOBO	HUILA	G3	Rural	42.99	55.95	43.11	56.95	71.80	68.75	49.47	50.03	70.27
VILLAVIEJA	HUILA	G3	Rural	47.36	52.63	46.96	53.22	67.37	65.53	50.00	50.09	66.45
MAICAO	LA_GUAJIRA	G3	Ciudades y aglomeraciones	43.17	51.60	42.72	52.01	68.46	67.14	47.39	47.36	67.80

MESETAS	META	G3	Rural disperso	49.07	47.61	50.60	48.89	62.16	57.90	48.34	49.75	60.03
VISTAHERMOSA	META	G3	Rural disperso	46.96	47.80	47.32	47.39	53.63	54.95	47.38	47.36	54.29
CHITAGA	NORTE_DE_SANTANDER	G3	Rural disperso	53.99	49.73	52.78	49.71	67.08	67.14	51.86	51.25	67.11
SANTA HELENA DEL OPON	SANTANDER	G3	Rural disperso	51.10	50.89	50.62	50.82	62.49	62.71	51.00	50.72	62.60
COROZAL	SUCRE	G3	Intermedios	46.47	40.75	46.23	40.72	74.82	74.94	43.61	43.47	74.88
LA UNION	SUCRE	G3	Rural	34.92	45.45	34.70	45.85	71.46	69.97	40.18	40.27	70.71
CHAPARRAL	TOLIMA	G3	Intermedios	51.55	51.47	50.49	51.70	67.38	66.63	51.51	51.10	67.01
NATAGAIMA	TOLIMA	G3	Rural	39.85	44.35	40.20	44.25	62.56	62.95	42.10	42.22	62.75
FORTUL	ARAUCA	G3	Rural	47.26	45.65	46.72	45.25	68.05	69.53	46.46	45.98	68.79
SARAVENA	ARAUCA	G3	Intermedios	53.87	53.32	52.76	54.10	70.05	67.61	53.59	53.43	68.83
TAME	ARAUCA	G3	Rural disperso	50.76	34.44	49.95	34.43	63.87	63.91	42.60	42.19	63.89
SACAMA	CASANARE	G3	Rural disperso	38.16	31.45	38.14	31.92	64.40	61.99	34.81	35.03	63.20
ORITO	PUTUMAYO	G3	Rural	42.77	37.30	42.62	37.04	58.34	59.44	40.04	39.83	58.89
CALAMAR	GUAVIARE	G3	Rural disperso	46.36	33.57	45.40	33.35	56.03	57.05	39.97	39.38	56.54
CACERES	ANTIOQUIA	G4	Rural disperso	44.17	49.93	44.42	49.74	63.12	63.73	47.05	47.08	63.42
NECHI	ANTIOQUIA	G4	Rural	49.69	36.27	50.39	35.72	65.32	67.86	42.98	43.05	66.59
TARAZA	ANTIOQUIA	G4	Intermedios	42.85	43.82	43.26	43.61	64.48	65.29	43.34	43.43	64.88
VALDIVIA	ANTIOQUIA	G4	Rural disperso	47.36	48.97	47.34	48.86	60.14	60.51	48.17	48.10	60.33
CICUCO	BOLIVAR	G4	Intermedios	39.15	36.23	38.67	36.39	71.93	71.17	37.69	37.53	71.55
EL CARMEN DE BOLIVAR	BOLIVAR	G4	Intermedios	41.65	47.54	41.31	47.55	65.34	65.30	44.59	44.43	65.32
EL GUAMO	BOLIVAR	G4	Rural	31.39	30.62	31.59	31.05	66.24	63.94	31.00	31.32	65.09
MAHATES	BOLIVAR	G4	Intermedios	38.67	38.00	39.24	37.48	65.70	67.97	38.33	38.36	66.83
MOMPOS	BOLIVAR	G4	Intermedios	46.17	44.01	46.62	44.35	69.70	68.41	45.09	45.48	69.06
SAN ESTANISLAO	BOLIVAR	G4	Intermedios	38.18	46.25	38.01	45.49	70.65	73.50	42.21	41.75	72.07
SAN JUAN NEPOMUCENO	BOLIVAR	G4	Intermedios	42.47	45.70	42.83	45.90	69.01	68.28	44.09	44.36	68.65
TALAIGUA NUEVO	BOLIVAR	G4	Rural	44.41	53.11	44.33	51.95	71.11	74.94	48.76	48.14	73.02
PAUNA	BOYACA	G4	Rural disperso	50.55	46.27	50.10	46.85	63.58	61.55	48.41	48.48	62.56
SOCOTA	BOYACA	G4	Rural disperso	47.93	50.63	47.26	50.92	67.63	66.68	49.28	49.09	67.16
SAN VICENTE DEL CAGUAN	CAQUETA	G4	Rural	44.91	52.12	44.88	52.13	57.57	57.53	48.51	48.51	57.55
PATIA	CAUCA	G4	Rural	47.86	46.42	48.20	46.29	60.65	61.11	47.14	47.25	60.88
AYAPEL	CORDOBA	G4	Intermedios	50.18	44.47	50.94	44.60	63.89	63.40	47.32	47.77	63.64
CHINU	CORDOBA	G4	Intermedios	44.11	32.93	44.76	32.78	68.75	69.55	38.52	38.77	69.15
LORICA	CORDOBA	G4	Intermedios	45.34	41.40	45.91	40.96	69.27	71.11	43.37	43.43	70.19
PUEBLO NUEVO	CORDOBA	G4	Rural	41.17	50.25	41.29	49.53	62.26	64.60	45.71	45.41	63.43
TIERRALTA	CORDOBA	G4	Intermedios	46.70	55.44	46.19	53.49	62.21	68.14	51.07	49.84	65.17
LA PLATA	HUILA	G4	Intermedios	50.96	53.31	50.98	53.35	68.51	68.38	52.14	52.17	68.45

65.64

FONSECA	LA_GUAJIRA	G4	Intermedios	42.87	49.88	42.29	50.13	75.00	74.15	46.38	46.21	74.57
SAN JUAN DEL CESAR	LA_GUAJIRA	G4	Rural	39.12	35.48	38.09	35.52	73.81	73.60	37.30	36.81	73.71
ALGARROBO	MAGDALENA	G4	Rural	40.45	51.76	40.81	51.75	69.75	69.78	46.10	46.28	69.77
ARIGUANI	MAGDALENA	G4	Rural	38.04	34.96	38.82	34.49	64.12	66.36	36.50	36.66	65.24
NUEVA GRANADA	MAGDALENA	G4	Rural	35.15	51.10	36.48	50.02	66.87	70.48	43.13	43.25	68.68
PIJINO DEL CARMEN	MAGDALENA	G4	Rural	39.21	42.55	40.25	42.19	59.50	60.85	40.88	41.22	60.17
PIVIJAY	MAGDALENA	G4	Rural	40.86	39.41	42.13	39.48	70.47	70.16	40.13	40.81	70.32
PLATO	MAGDALENA	G4	Intermedios	46.11	44.55	45.80	44.02	71.95	74.01	45.33	44.91	72.98
PUERTO CONCORDIA	META	G4	Rural	43.40	39.66	43.81	39.41	50.98	51.93	41.53	41.61	51.46
PUERTO RICO	META	G4	Rural disperso	45.57	45.37	45.69	45.44	52.37	52.14	45.47	45.56	52.25
LA ESPERANZA	NORTE_DE_SANTANDER	G4	Rural disperso	52.75	49.82	52.76	50.08	64.88	64.01	51.29	51.42	64.44
SARDINATA	NORTE_DE_SANTANDER	G4	Rural	37.17	27.00	37.30	27.33	65.23	63.20	32.08	32.32	64.22
EL CARMEN DE CHUCURI	SANTANDER	G4	Rural disperso	50.46	53.56	49.64	53.47	64.17	64.44	52.01	51.56	64.30
GALERAS	SUCRE	G4	Intermedios	34.44	35.55	34.56	34.95	67.55	70.44	35.00	34.76	69.00
GUARANDA	SUCRE	G4	Rural	29.81	37.64	30.19	37.18	65.69	67.74	33.73	33.69	66.71
MAJAGUAL	SUCRE	G4	Rural	39.61	43.36	39.70	42.83	67.79	69.87	41.49	41.26	68.83
SAN MARCOS SAN LUIS DE SINCE	SUCRE	G4	Intermedios	45.77	49.38	46.06	49.12	66.72	67.62	47.58	47.59	67.17
DOLORES	TOLIMA	G4	Rural	35.72	39.71	36.29	39.22	68.89	71.01	37.72	37.75	69.95
PLANADAS	TOLIMA	G4	Rural disperso	42.65	49.18	42.60	48.87	73.56	74.64	45.91	45.74	74.10
VILLARRICA	TOLIMA	G4	Rural	29.00	44.80	28.84	44.82	64.71	64.65	36.90	36.83	64.68
TAMARA	CASANARE	G4	Rural disperso	41.74	45.85	42.41	45.50	65.59	66.88	43.80	43.95	66.24
PUERTO NARINO	AMAZONAS	G4	Rural disperso	41.48	37.26	41.75	35.99	55.93	61.46	39.37	38.87	58.69
EL RETORNO	GUAVIARE	G4	Rural disperso	40.18	48.03	40.47	47.90	63.92	64.38	44.10	44.18	64.15
LA PRIMAVERA	VICHADA	G4	Rural disperso	41.80	41.71	41.55	41.51	53.17	53.90	41.76	41.53	53.53
ACHI	BOLIVAR	G5	Rural disperso	44.34	33.53	44.09	33.28	54.33	55.50	38.93	38.68	54.91
BARRANCO DE LOBA	BOLIVAR	G5	Rural	34.04	39.50	34.54	37.85	60.52	67.51	36.77	36.19	64.01
CORDOBA	BOLIVAR	G5	Rural disperso	31.41	50.22	31.72	48.36	62.32	68.55	40.81	40.04	65.44
HATILLO DE LOBA	BOLIVAR	G5	Rural	32.28	21.51	32.41	20.93	64.79	69.35	26.89	26.67	67.07
MARGARITA	BOLIVAR	G5	Rural disperso	40.07	23.21	40.43	22.70	66.43	70.17	31.64	31.57	68.30
PINILLOS	BOLIVAR	G5	Rural disperso	38.03	38.59	38.38	37.42	62.18	67.25	38.31	37.90	64.71
SAN FERNANDO	BOLIVAR	G5	Rural disperso	32.71	37.99	33.26	37.68	63.44	64.79	35.35	35.47	64.11
SAN JACINTO DEL CAUCA	BOLIVAR	G5	Rural disperso	37.39	50.99	37.49	50.10	58.22	61.03	44.19	43.80	59.63
CHITA	BOYACA	G5	Rural disperso	34.44	19.76	34.58	19.28	52.15	55.98	27.10	26.93	54.06
PAYA	BOYACA	G5	Rural disperso	41.37	44.80	40.90	44.28	67.44	69.39	43.08	42.59	68.42
BALBOA	CAUCA	G5	Rural	37.85	49.16	38.45	50.42	62.88	58.82	43.51	44.43	60.85
				39.58	45.37	39.04	45.26	64.03	64.40	42.47	42.15	64.22

63.44



CAJIBIO	CAUCA	G5	Rural	47.0 4	44.0 6	47.12	43.88	61.48	62.14	45.55	45.50	61.81
MORALES	CAUCA	G5	Rural	46.5 6	48.0 6	46.12	47.97	67.90	68.21	47.31	47.05	68.05
SANTA ROSA	CAUCA	G5	Rural disperso	37.4 7	39.7 2	36.14	38.71	57.91	62.04	38.60	37.42	59.98
SUAREZ	CAUCA	G5	Rural	44.8 7	37.4 8	45.00	37.55	64.95	64.65	41.18	41.28	64.80
ASTREA	CESAR	G5	Rural	32.5 8	44.1 7	32.47	44.55	71.87	70.42	38.37	38.51	71.14
CHIMICHAGUA	CESAR	G5	Rural	35.1 3	41.8 1	35.14	41.32	71.00	73.04	38.47	38.23	72.02
CANALETE	CORDOBA	G5	Rural	35.3 0	43.4 7	36.06	43.30	62.09	62.73	39.39	39.68	62.41
CHIMA	CORDOBA	G5	Rural disperso	42.3 8	44.7 8	42.77	44.10	66.09	68.65	43.58	43.44	67.37
MONITOS	CORDOBA	G5	Intermedios	42.1 3	47.2 2	41.93	46.15	68.48	72.37	44.67	44.04	70.42
PUERTO ESCONDIDO	CORDOBA	G5	Rural	40.2 8	36.5 3	40.04	36.24	59.04	60.29	38.40	38.14	59.66
PUERTO LIBERTADOR	CORDOBA	G5	Rural	43.5 5	44.0 7	43.37	43.92	63.32	63.88	43.81	43.65	63.60
SAN BERNARDO DEL VIENTO	CORDOBA	G5	Intermedios	31.8 9	37.5 2	32.03	37.18	63.94	65.44	34.71	34.61	64.69
VALENCIA	CORDOBA	G5	Rural	45.6 1	41.4 7	45.55	41.04	65.48	67.23	43.54	43.30	66.36
YACOPI	CUNDINA MARCA	G5	Rural disperso	31.1 6	39.4 8	32.22	39.79	62.17	60.93	35.32	36.00	61.55
COLOMBIA	HUILA	G5	Rural disperso	28.3 0	47.6 4	28.13	47.71	60.69	60.46	37.97	37.92	60.58
MANAURE	LA_GUAJIRA	G5	Intermedios	33.3 8	34.2 3	33.31	34.03	57.63	58.56	33.80	33.67	58.09
URIBIA	LA_GUAJIRA	G5	Rural disperso	52.1 9	45.7 9	52.70	45.74	55.89	56.05	48.99	49.22	55.97
ARACATACA	MAGDALENA	G5	Intermedios	45.5 5	37.8 4	46.87	37.64	57.13	57.97	41.69	42.25	57.55
CHIVOLO	MAGDALENA	G5	Rural	42.0 1	41.6 8	42.53	41.11	71.68	74.07	41.85	41.82	72.88
EL PINON	MAGDALENA	G5	Rural	39.3 2	46.2 8	39.47	46.33	70.89	70.71	42.80	42.90	70.80
GUAMAL	MAGDALENA	G5	Rural disperso	23.3 3	43.5 4	23.49	43.20	68.00	69.33	33.44	33.35	68.66
SABANAS DE SAN ANGEL	MAGDALENA	G5	Rural disperso	46.3 0	48.6 4	47.05	47.51	62.86	66.76	47.47	47.28	64.81
SAN SEBASTIAN DE BUENAVISTA	MAGDALENA	G5	Rural	40.6 0	36.9 4	41.84	36.17	67.10	70.69	38.77	39.00	68.89
SAN ZENON	MAGDALENA	G5	Rural disperso	38.9 7	53.5 6	38.89	53.23	70.98	72.05	46.27	46.06	71.52
SANTA ANA	MAGDALENA	G5	Rural	37.5 7	36.8 1	37.69	36.62	65.01	65.88	37.19	37.15	65.44
TENERIFE	MAGDALENA	G5	Rural	29.9 6	33.8 5	30.08	32.76	69.61	75.27	31.90	31.42	72.44
ZAPAYAN	MAGDALENA	G5	Rural	45.4 4	48.0 0	45.98	47.95	60.90	61.05	46.72	46.97	60.98
MAPIRIPAN	META	G5	Rural disperso	39.0 6	37.1 2	39.76	36.78	44.36	45.73	38.09	38.27	45.04
LA MACARENA	META	G5	Rural disperso	38.9 1	47.8 6	39.77	48.99	51.08	47.58	43.39	44.38	49.33
URIBE	META	G5	Rural disperso	35.6 1	36.7 4	35.43	37.76	58.05	53.78	36.17	36.59	55.92
CORDOBA	NARINO	G5	Rural disperso	36.5 9	43.5 6	36.62	43.03	67.86	69.93	40.07	39.83	68.90
FRANCISCO PIZARRO	NARINO	G5	Rural	24.3 3	29.9 5	24.95	29.32	49.38	52.58	27.14	27.14	50.98
ABREGO	NORTE_DE_SANTANDER	G5	Rural	51.8 0	48.7 8	52.47	48.86	63.57	63.28	50.29	50.67	63.42
HACARI	NORTE_DE_SANTANDER	G5	Rural disperso	37.7 5	45.3 4	36.89	45.04	60.66	61.74	41.54	40.96	61.20
SAN CALIXTO	NORTE_DE_SANTANDER	G5	Rural disperso	39.1 0	35.2 4	38.69	36.07	59.66	55.99	37.17	37.38	57.83

CAIMITO	SUCRE	G5	Rural disperso	40.56	41.38	40.92	41.20	70.88	71.64	40.97	41.06	71.26
EL ROBLE	SUCRE	G5	Intermedios	42.77	33.76	42.45	33.75	68.66	68.73	38.27	38.10	68.69
SAN BENITO ABAD	SUCRE	G5	Rural disperso	36.19	46.80	36.35	46.59	64.18	64.92	41.49	41.47	64.55
SAN ONOFRE	SUCRE	G5	Rural	35.39	35.74	34.62	35.07	69.11	72.37	35.57	34.84	70.74
SUCRE	SUCRE	G5	Rural	41.15	43.45	41.62	42.83	66.54	68.95	42.30	42.23	67.74
ATACO	TOLIMA	G5	Rural disperso	34.83	41.35	35.27	40.83	59.86	61.92	38.09	38.05	60.89
COYAIMA	TOLIMA	G5	Rural disperso	45.71	40.04	45.91	39.71	62.34	63.70	42.88	42.81	63.02
RIOBLANCO	TOLIMA	G5	Rural disperso	46.86	47.28	46.32	47.17	62.00	62.38	47.07	46.75	62.19
VALLE DEL GUAMUEZ	PUTUMAYO	G5	Intermedios	41.54	49.45	41.34	49.83	55.40	54.21	45.49	45.59	54.80
CUMARIBO	VICHADA	G5	Rural disperso	40.94	26.27	41.28	26.41	53.24	52.43	33.61	33.84	52.84