

AÑO 27 NO. 100
OCTUBRE-DICIEMBRE, 2022



Año 27

OCTUBRE-DICIEMBRE, 2022



Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES

COMO CITAR: Hernández-Bonivento, J., Vial-Cossani, M. C., y Moller, F. (2022). Gestión pública subnacional y desarrollo territorial: análisis de los gobiernos departamentales de Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 27(100), 1345-1361. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.27.100.4>

Universidad del Zulia (LUZ)
Revista Venezolana de Gerencia (RVG)
Año 27 No. 100, 2022, 1345-1361
ISSN 1315-9984 / e-ISSN 2477-9423



Gestión pública subnacional y desarrollo territorial: análisis de los gobiernos departamentales de Colombia

Hernández-Bonivento, José*
Vial-Cossani, M. Camilo**
Moller, Francisco***

Resumen

Este artículo analiza la asociación entre el desempeño de la gestión pública y el desarrollo departamental en el caso colombiano, buscando así determinar posibles variables predictoras del desarrollo territorial. Para ello, se presenta una metodología de construcción de indicadores y variables para el nivel intermedio de gobierno en Colombia, para luego analizar los datos a través de un modelo de regresión lineal. Los resultados demuestran una fuerte relación entre ejecución presupuestal y desarrollo territorial, reforzando la necesidad de mayor fortalecimiento institucional y construcción de capacidades de gestión como líneas de acción.

Palabras clave: Desarrollo Territorial; Desempeño Gestión Pública; Gobiernos Subnacionales; Colombia

Recibido: 05.02.22

Aceptado: 23.06.22

* Profesor Asociado, Instituto de Administración, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Austral de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0921-481X>. Correo Electrónico: jose.hernandez01@uach.cl (autor de contacto)

** Investigador del Instituto Iberoamericano de Desarrollo Sostenible, Universidad Autónoma de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7860-382X>. Correo electrónico: camilo.vial@uautonoma.cl

*** Investigador Asociado, Instituto de gobiernos locales, Universidad de Birmingham, UK. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1929-9140>. Correo Electrónico: f.j.moller@bham.ac.uk

Subnational public management and territorial development: analysis of the departmental governments of Colombia

Abstract

The main objective of this article is to analyze the association between public management performance and subnational development in Colombia, thus seeking to determine possible predictive variables of regional development. For this, a methodology for constructing indicators and variables for the intermediate level of government in Colombia is presented to later analyze the data through a linear regression model. The results show a strong relationship between budget execution and territorial development, reinforcing the need for greater institutional strengthening and management capacity building as lines of action for territorial development.

Keywords: Territorial Development; Public Management Performance; Subnational Governments; Colombia

1. Introducción

El presente artículo se propone como objetivo principal analizar la asociación entre desempeño en la gestión pública y el desarrollo subnacional, tomando como ámbito de estudio los departamentos de Colombia. Con esto, se busca determinar si existen variables de desempeño departamental en la gestión pública para predecir los niveles de desarrollo territorial, aportando herramientas que permitan fomentar el desarrollo de los territorios en el caso colombiano.

Los fundamentos que suelen ser vistos como explicativos del desarrollo territorial se sustentan tanto en características propias (historia, institucionalidad local, economías de aglomeración, especialización productiva, capital humano, capital

social y conocimiento acumulado, entre otros), como en las interacciones y configuraciones particulares que cada uno de ellos experimenta (Vázquez, 2002, 2005; Camagni, 2009). Se entiende entonces que existe una multicausalidad del desarrollo territorial, donde la institucionalidad subnacional tiene un espacio limitado de responsabilidad.

Sin embargo, las políticas de desarrollo local son observadas como mecanismos de transformación de dichas realidades locales, puesto que buscan un mayor impacto en la aplicación de los recursos propios y externos para dar soluciones a los problemas del territorio, promoviendo, a su vez, las capacidades locales para el desarrollo (Alburquerque, 2004; Magri & Rodríguez, 2017; CEPAL, 2017). Desde ese espacio, el rol de los gobiernos subnacionales toma relevancia, así como la evaluación de

sus capacidades y su desempeño en la consecución de objetivos de desarrollo territorial.

Para el caso colombiano, la alta heterogeneidad en el desarrollo territorial ha sido una constante histórica, en la que domina una brecha significativa entre los departamentos del centro y la periferia, en un amplio abanico de indicadores del bienestar (Garizado-Román, Duque-Sandoval & Aya-Vásquez, 2020; Rodríguez-Miranda & Vial, 2021). En efecto, mientras los departamentos de la zona central han concentrado los mejores índices relacionados con educación, salud, pobreza y bienestar, en contraste, los departamentos periféricos cuentan con rendimientos más bien deficientes en estas mismas variables (Cortés & Vargas, 2021).

A su vez, Colombia es reconocido como uno de los países más descentralizados de la región (Vial, 2017), proceso que ha tenido dentro de sus propósitos elevar los niveles de desarrollo y reducir las brechas entre los distintos departamentos del país (Botero & Hernández, 2016). Pese a ello, existe evidencia suficiente que demuestra que las relaciones entre descentralización, desarrollo territorial y reducción de brechas requieren de ciertas condicionantes adicionales para que no sean negativas (entre otros, Martínez-Vásquez & McNab, 2003; Davoodi & Zou, 1998; Prud'homme, 1955; Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010; Zhang, 2006).

Concretamente para el caso colombiano, Bonet (2006) explica que la descentralización profundizó las disparidades entre departamentos, debido principalmente al excesivo empleo de transferencias, carencias redistributivas de las mismas, falta de incentivos para el uso eficiente

de los recursos y debilidades en las capacidades departamentales. Dada tanto su heterogeneidad territorial como sus niveles de transferencia de competencias a niveles subnacionales. Colombia representa un caso interesante de estudio, que permite observar la relación entre descentralización, desempeño en la gestión subnacional y desarrollo territorial, permitiendo a su vez detectar medidas de política pública que busquen fortalecer los territorios del país.

Con todo esto en mente, el presente artículo aborda cuatro variables que, desde la teoría, podrían tener algún tipo de asociación positiva con el desarrollo territorial: la descentralización fiscal, la ejecución presupuestaria, la planeación institucional y las prácticas de gobierno abierto. Partiendo de un análisis cuantitativo, el artículo presenta la construcción de indicadores para medir el desarrollo a nivel departamental, así como para dimensionar cada una de las variables independientes ya mencionadas, para luego contrastarlas a través de un análisis estadístico de regresión lineal.

2. Desarrollo territorial: Fundamentación teórica

A continuación, se expondrá el estado del arte de la construcción de mediciones del desarrollo a nivel territorial, lo que permitirá construir el marco conceptual necesario de la variable dependiente (desarrollo a nivel departamental en Colombia), así como las aproximaciones teóricas sobre las posibles variables de desempeño de los gobiernos subnacionales, que implicarían las variables independientes del presente estudio.

2.1. Mediciones del desarrollo a nivel territorial

Las dinámicas territoriales empezaron a incidir en los estudios del desarrollo en la década de 1980, sumando a factores económicos las características sociales, históricas, culturales e institucionales del territorio (Benko & Lipietz, 1994). Las teorías del desarrollo endógeno a escala local, observado como el proceso donde la comunidad es partícipe de la satisfacción de sus propias necesidades y demandas (Vázquez, 1999), ve el desarrollo como el producto de un proceso intangible de construcción social (Albuquerque, 2015), donde las alianzas estratégicas, la cooperación, la innovación y la gobernanza entre actores locales son clave (Camagni & Capello, 2013; Nijkamp, 2016; Vázquez & Barquero & Rodríguez & Cohard, 2019).

Con esto en mente, esta investigación se adhiere a dicha noción del desarrollo, vinculada al enfoque de las capacidades humanas introducido por Sen (1985, 1999). En este acercamiento, el desarrollo es entendido como la expansión de las oportunidades que tienen las personas para ejercer su libre elección, con el fin de lograr sus objetivos en una variedad de áreas que consideran vitales para sus vidas (Sen, 1999).

Dichas capacidades, que en un principio se asociaban principalmente a sectores de generalizado consenso, como salud, educación e ingresos (Sen, 1999), han sido ampliadas y complementadas por otras visiones, tales como la de Nussbaum (2003), que suma variables como integridad corporal, sentidos, imaginación y pensamiento como posibles indicadores de desarrollo,

o la de Neumayer (2010), que incluye sostenibilidad como posible indicador, o la de Graham (2010), que incluye encuestas de medición de felicidad. A su vez, Cheibub (2010) menciona la importancia de las instituciones políticas; y Alkire (2010) agrega aspectos como libertad política, creatividad, productividad, medioambiente, el medio social y relacional, y las artes y la cultura.

Todos estos acercamientos dan cuenta entonces de que el concepto de desarrollo es complejo y diverso, que debe ser entendido como multivariable y multidimensional, y no quedarse únicamente en el área económica. Por lo mismo, para contar con mediciones que abarquen dicha complejidad, éstas deben integrar también variados sectores. Como se observará más adelante, para el caso de los departamentos colombianos, la medición de desarrollo utilizada contempla tanto los tres componentes clásicos del desarrollo humano de Sen, así como otras dimensiones complementarias, como son seguridad, niñez y juventud, servicios públicos y medio ambiente. Con esto, se busca reflejar la multidimensionalidad del desarrollo, así como las particularidades del nivel departamental colombiano.

2.2. Mediciones de desempeño en la gestión pública

Entendiendo que existen diversas variables que permitirían medir la gestión de las entidades subnacionales, para la presente investigación seleccionamos cuatro variables que, como se explica a continuación, podrían ser predictores del desarrollo territorial: la descentralización fiscal, la ejecución presupuestaria, la planeación institucional y las prácticas de gobierno abierto.

La *descentralización fiscal* puede entenderse como el grupo de políticas públicas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales (Falleti, 2005). La descentralización comenzó a despertar interés a partir del problema de la eficiencia en la asignación de servicios públicos (Samuelson, 1954), considerando que las unidades subnacionales más cercanas a la ciudadanía son las más eficientes y eficaces para la provisión de bienes y servicios públicos (Oates, 1972). Esta eficiencia se lograría en la medida que existan acuerdos regulatorios previos (Mueller, 1979), siendo las instituciones, como acuerdo social y reglas del juego, las que permitan que la oferta y demanda de bienes y servicios públicos se desarrolle adecuadamente (North, 1990).

Ahora bien, mayores niveles de descentralización fiscal no garantiza mayor calidad de las instituciones, ni mejores resultados respecto al desarrollo local (Letelier, 2012; Muinelo-Gallo y Rodríguez, 2019). No obstante, las medidas de descentralización fiscal permiten crear estructuras mínimas para la gestión subnacional. Después de todo, los procesos de desarrollo territorial se pueden llevar a cabo si los actores locales, y particularmente los gobiernos subnacionales, pueden influir en la toma de decisiones sobre aspectos relevantes para sus propios entornos (Boisier, 1993; Montecinos, 2021). Ese rol no se podría cumplir si tales gobiernos carecen de las competencias los recursos, y las capacidades para su gestión (Muinelo-Gallo y Rodríguez, 2019).

Por lo mismo, aparte de la autonomía fiscal, es necesario incluir en nuestro análisis indicadores de

desempeño de la gestión pública. En esta vía, la comunidad internacional ha impulsado diversas reformas orientadas a reforzar la contabilidad, promover el gobierno digital, incorporar mecanismos de evaluación y gestión por desempeño y por resultados, entre otros (Yetano & Castillejos, 2019; Guthrie, 2014). Ello ha facilitado la creación de indicadores para medir el desempeño de las instituciones estatales, como la desarrollada desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], la cual se centra tanto en resultados como en los mismos procesos de gestión pública (Armijo, 2011; Bonnefoy & Armijo, 2005).

Dos indicadores recurrentes de desempeño institucional son la *ejecución presupuestaria* y la *planeación institucional*, siendo ambas relevantes para las estrategias de Presupuestos por Resultados [PpR] (García & García, 2010). La primera es utilizada comúnmente como una aproximación de capacidad administrativa, entendiendo que para la completa ejecución del presupuesto se requiere una infraestructura de gestión interna. Con dicho indicador, se busca realizar un seguimiento constante para alcanzar metas de sostenibilidad, eficiencia y eficacia del gasto público (OCDE, 2007; Marcel, 2009).

Por su parte, la planeación institucional suele ser también un indicador de procesos de gestión, complementaria a la ejecución presupuestaria como aproximación a capacidad administrativa. Se entiende entonces que contar con una adecuada planeación, en el marco del PpR, implica una serie de desafíos en el diseño, seguimiento y evaluación del proceso presupuestario, además de su concatenación con los bienes y servicios

públicos ofertados y sus impactos en el bienestar del público objetivo (Ausejo, 2010). Aunque su implementación ha sido dispar en América Latina, ambos indicadores han sido consistentemente desarrollados en los distintos gobiernos de la región (Flic & Scartascini, 2012).

Por último, de la mano de los procesos de digitalización y apertura de información pública en la región, surge el concepto de *gobierno abierto*, definido como el conjunto de medidas y estrategias que buscan incrementar la eficiencia y la legitimidad de lo público a través de mecanismos de transparencia, acceso a la información, involucramiento ciudadano y el uso de nuevas tecnologías de la información (Tai, 2021). Dichas herramientas buscan asegurar acceso de actores sociales a los asuntos públicos (Lathrop & Ruma, 2010), entendiendo que el empoderamiento ciudadano conllevaría incentivos a la colaboración y desincentivos a las malas prácticas administrativas (Worthy, 2010; Harrison & Sayogo, 2014; Lourenço, 2015).

En este sentido, el uso de buenas prácticas de gobierno abierto, como la implementación de acciones de transparencia, participación y rendición de cuentas, así como el uso de tecnologías de la información para la gestión territorial, podrían considerarse incentivos que fomenten el buen gobierno local (Castellano & Díaz, 2020; Fernández, 2020; Pedroza & Romero, 2018), convirtiéndose entonces en herramientas para el mejoramiento de la gobernanza regional y la interacción entre actores sociales.

3. Consideraciones metodológicas de la investigación

Se diseña una investigación de tipo cuantitativo, buscando identificar posibles predictores del desarrollo a nivel subnacional en el caso colombiano. Para ello, se realiza un trabajo de recolección y análisis de información en dos vías: por una parte, la construcción de un índice compuesto de desarrollo a nivel departamental, que servirá como variable dependiente; lo segundo, la construcción de indicadores de descentralización fiscal, ejecución presupuestal, planeación institucional y gobierno abierto, las cuales fungirán como variables independientes.

Para la construcción de la variable dependiente (desarrollo a nivel departamental) esta investigación se centra en el trabajo realizado por el Departamento Nacional de Planeación [DNP] del Gobierno de Colombia, a través de la nueva Medición de Desempeño Departamental (MDD, 2020). Dicho trabajo parte de lo estipulado en manuales internacionales para la generación de índices compuestos (OECD, 2008; EUROSTAT, 2011; IMF, 2012), estableciendo tres criterios para la selección de variables: disponibilidad de la información; uso exclusivo de fuentes oficiales de información; y variables que correspondan a las competencias de los gobiernos departamentales (DNP, 2022). Con estos criterios, se detectaron 25 indicadores, correspondientes a siete variables de desarrollo departamental (Cuadro 1).

Cuadro 1

Variables de desarrollo a nivel departamental en Colombia

VARIABLES	INDICADORES	AÑO
Educación	Tasa de repitencia transición, primaria, secundaria y media	2020
	Tasa neta cobertura transición, primaria, secundaria y media	2020
	Tasa de cobertura bruta en educación superior	2020
	Puntaje pruebas Saber 11 (Matemáticas y Lectura)	2019
Salud	Tasa de mortalidad infantil menores de 1 año	2020
	Cobertura vacunación pentavalente	2020
	Cobertura en salud	2020
Seguridad	Tasa de hurtos	2020
	Tasa de homicidios	2020
	Tasa de casos de violencia intrafamiliar	2020
Niñez y juventud	Cuidado de la primera infancia	2020
	Trabajo infantil	2019
Servicios públicos	Cobertura de energía zona resto	2020
	Penetración de internet (Banda ancha Residencia/población)	2020
	Cobertura acueducto	2020
	Cobertura alcantarillado	2020
Economía	Tasa de formalidad	2020
	Tasa de desempleo	2020
	PIB per cápita	2020
	Incidencia de la pobreza monetaria	2020
	Índice de bancarización	2019
Medio ambiente	Tasa de deforestación	2018
	Emisiones de CO ₂ de fuentes fijas	2020
	Índice municipal de gestión del riesgo	2020
	Disposición de residuos	2020

Fuente: Elaboración propia partiendo de DNP

En total, se cuenta con 25 indicadores en las siete variables expuestas, lo que permitirá observar la complejidad del desarrollo regional. Para esta investigación, se privilegian las variables que construyen capacidades para el bienestar de la

población, por lo que se otorga un mayor peso a las variables Educación, Salud y Economía (20%) que al resto de variables (10%). Todos los indicadores señalados se reúnen en una misma base de datos y se estandarizan en escalas de 0 a 1¹, de

1 La estandarización se realizó mediante la técnica min-máx., la que permite la transformación lineal de los rendimientos de cada variable en el ratio descrito, de acuerdo con criterios mínimos y máximos previamente definidos. Se aclara que la polaridad de las variables fue considerada, de modo que todas expresen que el valor 1 es el mejor rendimiento, mientras que 0 el peor. Ello permite que, por ejemplo, una variable como Tasa de Homicidios (polaridad negativa) se compare en el mismo sentido con PIB per Cápita (polaridad positiva).

manera que permitan su comparación y análisis en conjunto. Con todos estos procedimientos, se construye el Índice de

Desarrollo Departamental [IDD], variable dependiente para esta investigación (Tabla 1).

Tabla 1
Índice de Desarrollo Departamental (IDD) Colombia 2020

	Educ.	Salud	Segur.	S. Púb.	Econ.	M. Amb.	Ni. y Juv.	IDD
Risaralda	0,846	0,942	0,413	0,768	0,658	0,731	0,673	0,748
Caldas	0,763	0,881	0,616	0,763	0,631	0,738	0,771	0,744
Boyacá	0,838	0,903	0,603	0,591	0,637	0,764	0,641	0,736
Atlántico	0,797	0,933	0,463	0,792	0,622	0,616	0,767	0,734
Santander	0,833	0,852	0,460	0,679	0,699	0,687	0,698	0,729
Antioquia	0,777	0,922	0,271	0,780	0,729	0,640	0,713	0,726
Quindío	0,832	0,893	0,327	0,870	0,579	0,705	0,749	0,726
Valle del Cauca	0,718	0,933	0,291	0,779	0,663	0,715	0,775	0,719
Casanare	0,750	0,889	0,415	0,569	0,716	0,679	0,589	0,696
Cundinamarca	0,745	0,824	0,430	0,705	0,633	0,722	0,688	0,695
Cesar	0,713	0,894	0,580	0,664	0,446	0,712	0,717	0,678
Huila	0,754	0,893	0,295	0,691	0,580	0,769	0,555	0,676
Tolima	0,790	0,881	0,387	0,569	0,524	0,746	0,628	0,672
Sucre	0,695	0,943	0,648	0,562	0,349	0,681	0,816	0,668
Norte de Santander	0,776	0,921	0,431	0,615	0,424	0,712	0,674	0,667
Bolívar	0,738	0,852	0,509	0,423	0,513	0,629	0,823	0,659
Magdalena	0,722	0,877	0,557	0,513	0,426	0,683	0,641	0,644
Córdoba	0,695	0,794	0,706	0,518	0,364	0,704	0,797	0,643
Meta	0,764	0,863	0,197	0,579	0,650	0,495	0,577	0,640
Cauca	0,684	0,801	0,461	0,496	0,424	0,842	0,625	0,624
Caquetá	0,705	0,860	0,462	0,564	0,424	0,699	0,531	0,623
Amazonas	0,561	0,777	0,649	0,598	0,510	0,803	0,452	0,620
Arauca	0,674	0,891	0,495	0,492	0,416	0,723	0,484	0,615
Nariño	0,692	0,769	0,472	0,534	0,439	0,838	0,447	0,609
La Guajira	0,666	0,749	0,652	0,505	0,337	0,739	0,651	0,605
San Andrés	0,388	0,884	0,188	0,327	0,570	0,663	0,955	0,582
Putumayo	0,623	0,822	0,525	0,362	0,421	0,582	0,432	0,564
Chocó	0,589	0,566	0,613	0,435	0,352	0,691	0,686	0,544
Guaviare	0,646	0,593	0,464	0,373	0,418	0,667	0,582	0,540
Vaupés	0,465	0,476	0,762	0,535	0,384	0,586	0,510	0,504
Guainía	0,556	0,767	0,513	0,186	0,397	0,579	0,308	0,502
Vichada	0,361	0,330	0,823	0,094	0,210	0,745	0,482	0,395

Fuente: Elaboración propia, partiendo de DNP

Los resultados obtenidos en el IDD señalan una clara diferencia entre los territorios del país, siendo las zonas periféricas las más vulnerables frente a los departamentos de la zona central. Estos datos son consistentes con los resultados obtenidos en otras mediciones, como el IDERE LATAM, donde además se señala al caso colombiano como el que tienen una mayor desigualdad entre sus gobiernos subnacionales en la región (Rodríguez-Miranda & Vial, 2021).

La segunda etapa de recolección de información fue construir variables independientes sobre descentralización fiscal, ejecución presupuestal, planeación institucional y apertura gubernamental. Partiendo de la revisión bibliográfica expuesta, se presentan las cuatro variables que, desde la teoría, podrían tener capacidad de predicción del desarrollo a nivel departamental:

- Descentralización fiscal: entendiéndose que los gobiernos con mayor autonomía fiscal podrían focalizar políticas públicas hacia el desarrollo territorial de manera más eficaz y eficiente, se plantea la primera hipótesis:

H1: los departamentos que tengan mayores ingresos, mayor inversión propia y menor dependencia con las transferencias del nivel central, tendrán un mayor nivel de desarrollo.

- Ejecución presupuestal: entendiéndose que aquellas administraciones que pueden ejecutar su presupuesto según su planificación anual tienen mejores capacidades administrativas y, por lo mismo, mejores posibilidades de aportar al desarrollo territorial, se plantea la segunda hipótesis:

H2: los departamentos que tengan mejor cumplimiento en términos

de ejecución presupuestal, tanto de recursos propios, como de transferencias y otros ingresos, tendrán un mayor nivel de desarrollo.

- Planeación Institucional: partiendo de la existencia de mediciones oficiales sobre procedimientos administrativos a nivel departamental, en específico sobre gestión de talento humano, planeación, seguimiento y evaluación de acciones públicas, se plantea la tercera hipótesis:

H3: Los departamentos con mayor cumplimiento de las disposiciones oficiales de gestión interna, en específico en gestión de talento humano, planeación institucional, y seguimiento y evaluación, tendrán mayor nivel de desarrollo.

- Gobierno Abierto: por último, entendiéndose que el acceso a la información, a la participación pública y a la rendición de cuentas que tiene la ciudadanía sobre las acciones de un gobierno crea incentivos para mejorar la acción estatal y evitar malas prácticas administrativas, se plantea la cuarta hipótesis:

H4: Los departamentos con mayor cumplimiento en las disposiciones que buscan fomentar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en la gestión pública, tendrán un mayor nivel de desarrollo.

Para los indicadores de la variable Descentralización Fiscal, se toma la base de datos de las Operaciones Efectivas de Caja, la cual cuenta con información consistente a nivel departamental, y se toman como indicadores los ingresos corrientes totales, la participación de recursos propios en inversión, y la dependencia a transferencias del nivel nacional.

Para los indicadores de la

variable Ejecución Presupuestal se construyeron indicadores partiendo de la información contenida en el Formulario Único Territorial del DNP, en específico los datos de ejecución de ingresos corrientes de libre deignación, de ingresos relacionados al Sistema General de Participaciones (SGP) y de ingresos de otras fuentes y recursos propios.

Para la variable Planeación Institucional, se toman los datos del Formulario Único de Revisión de Avances de Gestión (FURAG) del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en específico los componentes

Gestión del Talento Humano, Planeación Institucional y Seguimiento y Evaluación.

Por último, para la variable Gobierno Abierto, se toman también los datos procesados del FURAG, en especial los componentes Gobierno Digital, Integridad, Participación Ciudadana, Servicio al Ciudadano, y Transparencia y Acceso a la Información.

Una vez realizado todo el levantamiento de información y la construcción de las variables independientes, se observan los siguientes resultados a nivel departamental (Tabla 2):

Tabla 2
Resultados variables de gestión departamental – Colombia 2020

Departamento	Autonomía Fiscal	Ejecución Presupuestal	Planeación Institucional	Gobierno Abierto
Antioquia	0,936	0,777	0,847	0,859
Cundinamarca	0,590	0,674	0,974	0,950
Caldas	0,331	0,763	0,918	0,923
Valle Del Cauca	0,765	0,759	0,602	0,676
Quindío	0,306	0,744	0,911	0,824
Meta	0,309	0,507	0,953	0,941
Risaralda	0,404	0,742	0,743	0,671
Tolima	0,276	0,587	0,731	0,799
Norte de Santander	0,291	0,702	0,676	0,635
Santander	0,436	0,679	0,622	0,564
Huila	0,277	0,766	0,554	0,675
Atlantico	0,577	0,722	0,481	0,490
Cesar	0,263	0,679	0,544	0,651
Casanare	0,312	0,606	0,564	0,644
Boyacá	0,272	0,576	0,577	0,644
Bolívar	0,315	0,689	0,430	0,594
Sucre	0,159	0,647	0,637	0,553
Córdoba	0,175	0,610	0,536	0,614
San Andrés	0,514	0,221	0,532	0,619

Cont... Tabla 2

Nariño	0,220	0,653	0,468	0,527
Arauca	0,179	0,630	0,490	0,509
Magdalena	0,245	0,725	0,345	0,428
Guajira	0,209	0,634	0,473	0,366
Caqueta	0,164	0,608	0,440	0,452
Guaviare	0,257	0,670	0,321	0,342
Cauca	0,149	0,597	0,411	0,363
Vichada	0,264	0,420	0,399	0,361
Choco	0,178	0,663	0,266	0,324
Putumayo	0,169	0,638	0,345	0,229
Guainia	0,163	0,372	0,411	0,301
Amazonas	0,117	0,514	0,294	0,281
Vaupés	0,251	0,312	0,375	0,240

Fuente: Elaboración propia, con información de DNP y DAFP

Con los datos expuestos, se utiliza el programa SPSS para, primero, calcular las correlaciones bivariadas entre unas y otras variables, para luego construir de un modelo estadístico que permita observar la capacidad de las cuatro variables independientes de predecir los niveles de desarrollo departamental.

4. Análisis de correlaciones y modelo estadístico de regresión lineal

Las correlaciones bivariadas entre los niveles de desarrollo departamental y las cuatro variables independientes antes expuestas señalan correlaciones positivas y estadísticamente significativas de acuerdo al test de Pearson's ($<0,01$), entre la variable dependiente (desarrollo departamental) y todas las variables independientes: Descentralización Fiscal (0,46), Ejecución Presupuestal (,65), Gobierno

Abierto (,64) y Planeación Institucional (,57). Esto implica que es posible asociar el desarrollo territorial a las cuatro variables presentadas, siendo los departamentos con mayor desarrollo los que suelen contar con mayor autonomía fiscal, mejor desempeño administrativo y mayores prácticas de gobierno abierto.

Para asegurar la consistencia interna de las variables de gestión departamental, se realizaron pruebas específicas con todas las variables, obteniendo un Alpha de Cronbach de $\alpha=,881$, lo que sugiere una consistencia interna fuerte de acorde a los parámetros normalmente utilizados (Tavakol & Dennick, 2011). A continuación, se procedió a construir un modelo de regresión lineal para medir la asociación entre nuestras cuatro variables independientes y nuestra variable dependiente.

Previo al cálculo del modelo, la exploración de las variables

determinó que el índice de desarrollo departamental del departamento de Vichada actuaba como un valor atípico (IDD=.3947), encontrándose fuera del rango intercuartílico normal determinado por las Bisagras de Tuckey. Con esto en mente, y para optimizar el uso de los datos, se decidió utilizar un modelo de regresión lineal con errores estándar robustos. Esta forma de análisis ha demostrado superar algunas de las limitaciones de los métodos paramétricos específicamente en casos donde la variable dependiente no está normalmente distribuida o cuenta con valores atípicos (Hayes & Cai, 2007).

Tal como se puede apreciar en la Tabla 3, el modelo arrojó una

asociación positiva entre el nivel de desarrollo departamental y tres de las cuatro variables independientes (descentralización, ejecución presupuestal y gobierno abierto). Sin embargo, solamente la variable ejecución presupuestal presenta una asociación estadísticamente significativa ($p < 0,05$), lo que implica la comprobación de la segunda hipótesis, confirmando dicha variable como predictora del desarrollo. Además, el modelo obtuvo un coeficiente de determinación R^2 de ,56 por lo que aproximadamente un 56% de la varianza total es explicada por el modelo de regresión (Tabla 3).

Tabla 3
Estimación de parámetros con errores estándar robustos, IDD 2021

	β	SE	95% CI		p
			LL	UL	
Intersección	.355	.066	.220	.490	< .001
Autonomía fiscal	.072	.126	-.187	.331	.574
Planeación Institucional	-.068	.479	-1.051	.915	.888
Gobierno abierto	.193	.244	-.308	.695	.436
Ejecución presupuestal	.305	.143	.012	.598	.042*

* = < .05; Parámetro "Ejecución presupuestal" fue establecido en cero porque es redundante.

R al cuadrado ajustada = ,563

Fuente: Elaboración propia

Para el caso específico de Colombia, estos datos refuerzan hallazgos encontrados en otras mediciones sobre el alto nivel de desigualdad entre los departamentos del país, concentrándose el desarrollo en los departamentos de la zona central. Esta desigualdad se evidencia también en los datos de gestión, indicando una fuerte

correlación entre niveles de desarrollo y capacidades de gestión departamental.

En cuanto a las hipótesis de investigación, se evidencia una fuerte correlación positiva, estadísticamente significativa, entre las cuatro variables independientes y el índice compuesto de desarrollo departamental. Existe entonces una alta probabilidad de

encontrar niveles altos de autonomía fiscal, ejecución presupuestal, planeación institucional y gobierno abierto en departamentos con alto nivel de desarrollo.

A su vez, el modelo de regresión determina que la variable *ejecución presupuestal* se asocia positivamente al desarrollo departamental y tiene capacidad de predicción, es decir, es predecible que a mayor ejecución, mayor desarrollo departamental, lo cual comprueba nuestra Hipótesis 2. Este resultado se alinea con investigaciones donde se destaca la importancia de la ejecución presupuestal como proxy de buena gestión (Olurankinse, 2011). Sin embargo, a pesar de la fuerte asociación entre las demás variables, no es posible comprobar estadísticamente las otras hipótesis planteadas en esta investigación.

En síntesis, los resultados de este análisis demuestran una fuerte relación, estadísticamente significativa, entre ejecución presupuestal y desarrollo territorial, dando cuenta de las capacidades de gestión subnacional, necesarias para alcanzar buenos niveles de ejecución, como una evidente línea de acción para el fomento del desarrollo territorial.

5. Conclusiones

Producto de la investigación se entregan insumos, tanto en el plano académico como para tomadores de decisiones en materias de políticas públicas. Con respecto a los niveles de desarrollo territorial y el rol de los gobiernos departamentales en el caso colombiano. Estos hallazgos abren líneas complementarias de investigación, e invitan a nuevos análisis y debates ante eventuales ajustes de

política subnacional en nuestro caso de estudio.

La confirmación de la segunda hipótesis abre las puertas a nuevas investigaciones en otros países, de manera comparada, para observar y determinar comportamientos similares en contextos distintos. A su vez, se presenta como un aporte disciplinar determinar la asociación, estadísticamente significativa, de la ejecución presupuestaria con los niveles de desarrollo a nivel departamental. Esto permitiría abrir una línea futura de investigación sobre las implicancias de esta relación para la gestión pública subnacional.

A nivel de tomadores de decisiones, queda claro el papel fundamental de los gobiernos y administraciones departamentales en el desarrollo subnacional, por lo que deberían enfocarse esfuerzos al mejoramiento de las capacidades institucionales y administrativas, sobre todo en zonas periféricas del país, para buscar cerrar la evidente brecha territorial existente en Colombia. Si se entiende que el peso de las administraciones públicas en la vida de la ciudadanía en territorios vulnerables es importante, y que una mejor gestión se asocia con un mayor desarrollo territorial, es fundamental que la presencia estatal en estos territorios tenga un principal foco en mejorar aspectos de la gestión departamental.

Por último, este trabajo tiene ciertas limitaciones, que debieran abordarse en próximos trabajos. Por una parte, es un trabajo cuantitativo, que bien debería complementarse con trabajos cualitativos e históricos que permitan relevar características propias que expliquen el desarrollo territorial en Colombia y sus desequilibrios. A su vez, aunque se evidencia una fuerte asociación,

estadísticamente significativa, entre la ejecución presupuestal y el nivel de desarrollo, no es posible, con la información que tenemos, establecer relaciones de causalidad. Por último, el modelo utilizado no permite negar ni confirmar, con la información disponible, las otras hipótesis presentadas en este trabajo, algo que bien podría intentarse con nuevos datos, más específicos para cada variable.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de CEPAL*, (82).
- Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En P. Costamagna y S. Pérez Rozzi. *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde Conecta* (pp. 11-43). FOMIN, BID, ConectaDEL.
- Alkire, S. (2010). Human Development: Definitions, critiques, and related concepts. Human Development Research Paper 2010/01. Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP).
- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales, 69. CEPAL.
- Ausejo, F. (2010). *Descentralización y Presupuesto por Resultados. Diplomado sobre gestión por resultados*. Consorcio de Investigación Económica y Social. <http://www.gestionporresultados.cies.org.pe/sites/default/files/modulo-iii-ppr.pdf>
- Benko, G. y A. Lipietz (1994). El nuevo debate regional. En G. Benko y A. Lipietz (editores). *Las regiones que ganan* (pp. 19-37). Valencia: Alfons el Magnánim.
- Boisier, S. (1993) “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?” <https://docplayer.es/117015-Desarrollo-local-de-que-estamos-hablando.html>
- Bonet, J. (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - Banco de la República, 77. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-77.pdf>
- Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Serie Manuales, 45. CEPAL
- Botero, M. E. y Hernández, D. (2016). *Desarrollo regional y capacidad institucional: el déficit de capacidad institucional del Estado en los territorios subnacionales*. Editorial Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12360/ekistica%204%20web.pdf?sequence=1>
- Camagni, R. (2009) Territorial capital and regional development, in Capello & Nijkamp (Eds) *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, pp. 118–132. Edward Elgar, Cheltenham.
- Camagni, R., y R. Capello (2013). Regional competitiveness and territorial capital: A conceptual approach and empirical evidence from the european union. *Regional Studies*, 47(9), 1383-1402.
- Castellano, N., y Díaz B. (2020). Tecnologías de información y comunicación en la sociedad del

- conocimiento. *Revista Negotium*, 47(16), 5-12. <http://revistanegotium.org/pdf/47/art1.pdf>
- Cheibub, J. A. (2010). How to include political capabilities in the HDI? An evaluation of alternatives. Human Development Research Paper, 2010/41. Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL (2017). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. CEPAL
- Cortés, D., y J. Vargas (2012). *Inequidad regional en Colombia*. Serie Documentos Cede, 34. <https://www.urosario.edu.co/urosario/files/4d/4d277c8b-4568-46db-9bd6-ebbc8235e08d.pdf>
- Davoodi, H. y Zou, H. (1998). Fiscal Decentralization and Economic Growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244-257. <https://doi.org/10.1006/juec.1997.2042>
- DNP (2022). Medición de Desempeño Departamental MDD 2020. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDD/Informe%20MDD%20-%202020.pdf>
- EUROSTAT (2011). European statistics code of practice. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5921861/KS-32-11-955-EN.PDF/5fa1ebc6-90bb-43fa-888f-dde032471e15>.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in a comparative perspective. *American Political Science Review*,
- Fernández Llera, R. (2020). Buen gobierno local y rendición de cuentas en España. *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 10(19), 29-44. <https://doi.org/10.17163/ret.n19.2020.02>
- Flic, Gabriel; Scartascini, Carlos (2012). El presupuesto por resultados en América Latina: Condiciones para su implantación y desarrollo. Resumen de Políticas, # IDB-PB-160.
- García Estévez, J.; Gómez Márquez, A. (2021). Colombia, en Rodríguez Miranda, Adrián; Vial, Camilo (eds). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: El Índice de Desarrollo Regional LATAM*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, Universidad de la República Uruguay.
- García López, R., y M. García Moreno. 2010. La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, DC, Estados: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garizado-Román, P. A., Duque-Sandoval, H., & Aya-Vásquez, D. A. (2020). Desarrollo humano en los municipios de la Región Pacífico de Colombia. *Revista Venezolana De Gerencia*, 24(2), 55-69. <https://doi.org/10.37960/revista.v24i2.31480>
- Graham, C. (2010). «The challenges of incorporating empowerment into HDI: Some lessons from happiness economics and quality of life research». Human Development Research Paper, 2010/13. Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP).
- Guthrie. (2014). *Public Value Management, Measurement and Reporting* (Vol. 3).
- Harrison, T.M., and Sayogo, D.S. (2014). "Transparency, Participation, and Accountability Practices in Open Government: A Comparative Study."

- Government Information Quarterly 31(4): 513–25
- Hayes, A. F. & Cai, L. (2007). Using heteroskedasticity-consistent standard error estimators in OLS regression: An introduction and software implementation. *Behavior Research Methods*, 39, 709–722.
- IMF (2012). Data Quality Assessment Framework (DQAF) for national accounts statistics. Disponible en https://dsbb.imf.org/content/pdfs/dqrs_nag.pdf.
- Lathrop, D.; and Ruma, L. (2010) Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. Sebastopol: O'Reilly Media
- Letelier, L. (2012). Teoría y práctica de la Descentralización Fiscal. Santiago: Ediciones UC.
- Lourenço, R. P. (2015) "An Analysis of Open Government Portals: A Perspective of Transparency for Accountability." *Government Information Quarterly* 32(3): 323–32
- Magri, A. y Rodríguez M. (2017) "La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel. Consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano". *Cuadernos del Claeh*, 36, N°105, pp.77-106.
- Marcel, M (2009). "Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma de gestión pública?" En: *Presupuesto Basado en Resultados: Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.*
- Martínez-Vásquez, J. y McNab, R. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 31(9), 1597-1616.
- Montecinos, E. (2021). Planificación territorial en Chile: Del modelo Top Down a los desafíos de articulación multinivel. *Revista De Ciencias Sociales*, 27(2), 484-500. <https://doi.org/10.31876/rcs.v27i2.35936>
- Mueller, D. (1979). *Public Choice*. Cambridge University Press.
- Muinel-Gallo, L y Rodríguez Miranda, A. (2019.). *Finanzas subnacionales y capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay: 1990-2016*. (Serie Documentos de Trabajo;15/19). Udelar, FCEA, IECON.
- Neumayer, E. (2010). Human development and sustainability. Human Development Research Paper, 2010/05. Human Development Report Office (HDRO), United Nations Development Programme (UNDP).
- Nijkamp, P. (2016). The "resourceful region". A new conceptualisation of regional development strategies. *Journal of Regional Research*, (36), 191-204. <https://www.redalyc.org/journal/289/28966571010/html/>
- North, D. (1990). Institutions, institutional change, and economic performance. Trad. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE, 1995.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9, 2-3.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Olurankinse, F. (2011). Inter local government capital budget execution Comparison. *American Journal of Economics and Business Administration*, 3(3), 506-510.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OECD (2008). Handbook on constructing

- composite indicators: Methodology and user guide. OECD, JRC European Commission.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OECD (2007). Performance budgeting in OECD countries. Paris, Francia: OECD Publications.
- Pedroza, A. y Romero, R. (2018). Clientelismo político en la gestión pública: Características y consecuencias como forma de dominación política. *Revista Telos*, 20(2). <http://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/2734>
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201-220. <https://www.jstor.org/stable/3986582>
- Rodríguez-Miranda, A. y Vial, C. (2021). *Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: El Índice de Desarrollo Regional LATAM*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, Universidad de la República Uruguay.
- Rodríguez-Pose, A., y Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10, 619-44. <https://academic.oup.com/joeg/article/10/5/619/998573>
- Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, XXXVI(4). <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Elsevier.
- Tavakol, M., y Dennick, R. (2011). Making sense of Cronbach's alpha. *Int J Med Educ.*, 27(2), 53-55. <https://doi.org/10.5116/ijme.4dfb.8dfd>
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación: Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2002). *Endogenous Development*. Routledge, Londres.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Ed. Antoni Bosch. https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS14/MGTSV-05/semana5/complementarios/TDES_VazquezBarquero_Unidad_3_1_.pdf
- Vázquez-Barquero, A. y Rodríguez-Cohard, J. C. (2019). Local development in a global world: Challenges and opportunities. *Regional Science Policy & Practice*, 11, 885-897.
- Vial, M. C. (2017) Concept and Experience of Decentralization in Latin America. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and*
- Worthy, B. (2010). More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government. *Governance*, 23(4), 561–82.
- Yetano, A., y Castillejos, B. (2019) Auditorías de desempeño en América Latina: ¿Mejoran la confianza en los gobiernos? *Gestión y Política Pública*, 28(2), 407-440. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792019000200407&s-cript=sci_abstract
- Zhang, X. (2006). Fiscal decentralization and political centralization in China: implications for growth. *Journal of Comparative Economics*, 34(4), 713-726. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2006.08.006>