

	 <p>El futuro es de todos</p> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p>	1
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO REGIONAL
SUBDIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL TERRITORIAL**

ESTADO DEL ARTE
Fortalecimiento Institucional Territorial desde la perspectiva del DNP
1983 - 2018

Compilador:
EDGAR BERNAL ROMERO

Autores:
EDGAR BERNAL ROMERO
ROBERTO NÚÑEZ VEGA
MARGARITA JARAMILLO MARÍN
ÓSCAR CORONADO RINCÓN
CARLOS CÓRDOBA MARTÍNEZ
IVÁN ALFONSO CASALLAS

Bogotá D.C., marzo de 2019

		2
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

Contenido

Introducción	3
1. Bases conceptuales del Fortalecimiento Institucional	5
1.1. Hacia una definición de Fortalecimiento Institucional	7
1.1.1. Evolución y significados varios de la noción de <i>Fortalecimiento Institucional</i>	7
1.1.2. La noción de fortalecimiento institucional al interior del DNP	10
1.2. Fortalecimiento institucional con énfasis en ciclo de la gestión pública: ¿la apuesta del DNP?	12
1.3. Aceptación territorial del fortalecimiento institucional	15
1.4. ¿Fortalecimiento institucional o capacidades institucionales?	18
2. La experiencia del DNP en fortalecimiento institucional territorial	25
2.1. El contexto: la descentralización como marco de referencia en los procesos de fortalecimiento institucional territorial	26
2.2. Hitos del FIT en una asociación directa al proceso de descentralización	28
2.4. Experiencias en Fortalecimiento Institucional Territorial del DNP	55
2.4.1. Consejos Regionales de Planificación Estratégica - CORPES	57
2.4.2. Programa de Desarrollo Institucional PDI	60
2.4.3. Programa Mejor Gestión de los Departamentos	63
2.4.4. Sistema Nacional de Capacitación Municipal - SNCM	66
2.4.5. Programa de Gobernabilidad para Colombia	69
2.4.6. Programa Sinergia Territorial	72
2.4.7. Proyecto de Fortalecimiento Institucional Territorial - PFET	74
2.5. Hallazgos del Fortalecimiento Institucional Territorial desde la experiencia del DNP	78
2.5.1. En cuanto a las bases conceptuales de las iniciativas adelantadas por el DNP	79
2.5.2. Frente al diseño de iniciativas de fortalecimiento institucional territorial del DNP	79
2.5.3. Frente a la operación de las iniciativas implementadas por el DNP	80

		3
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

Introducción

Este documento presenta el estado del arte del fortalecimiento institucional territorial desde la perspectiva del Departamento Nacional de Planeación - DNP. La reflexión que se propone parte de la base que este concepto es ante todo una *manera de nombrar* una serie de acciones que van desde la producción de herramientas técnicas hasta procesos un poco más complejos como la asistencia técnica o el acompañamiento en sitio a entidades territoriales en temas relacionados con la descentralización, la gestión de lo público y el desarrollo regional y local.

Para abordar esta amplia gama de posibilidades en cuanto a lo que se entiende y cómo se ha venido practicando el fortalecimiento institucional territorial en el DNP, el presente documento se organiza en tres capítulos, a saber: un primer capítulo dedicado a aclarar desde el punto de vista teórico la noción de *fortalecimiento institucional* y su posible aplicación en el contexto de la entidad; un segundo capítulo en el que se revisan los principales hitos normativos, las reformas administrativas y la experiencia específica del DNP -como responsable directo- de programas y proyectos orientados al *fortalecimiento institucional territorial*; y finalmente, un capítulo de cierre en el que a partir de los principales hallazgos del estado del arte, se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones que se espera le sirvan al DNP para mejorar en su empeño por fortalecer las capacidades de las entidades territoriales colombianas.

Ahora bien, el presente estado del arte se realiza en el marco de una reflexión mucho más amplia para la entidad, relacionada con el proceso de rediseño y puesta en marcha de la *Estrategia Integral de Fortalecimiento Institucional Territorial del DNP*; cuyo punto de partida precisamente requería de este tipo de análisis y sobre todo de la configuración de una base teórico – práctica a partir de la cual sea posible, entre otras cosas: (i) avanzar hacia una “imagen compartida” acerca de los antecedentes y las principales motivaciones que han convertido el fortalecimiento institucional territorial en un objetivo misional del DNP, (ii) contextualizar el rediseño de la estrategia integral y diferenciada que el DNP requiere activar en materia de FIT y (iii) concebir nuevas maneras de aproximarse e interpretar el quehacer del fortalecimiento institucional territorial en un contexto de gobernanza local, como un medio para la *territorialización de políticas*, y en buena medida, como una forma de crear valor público desde y para los territorios.

	 <p data-bbox="667 134 829 197">El futuro es de todos</p> <p data-bbox="878 134 1110 197">DNP Departamento Nacional de Planeación</p>	4
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

Es importante aclarar que este estado del arte no pretende realizar una evaluación técnica o promover juicio alguno sobre las experiencias analizadas, en la medida que los hallazgos realizados y los argumentos que se construyen sobre los mismos intentan contextualizar precisamente el tiempo y lugar en el que sucedió cada experiencia del DNP. Así mismo, los análisis realizados en este documento se basaron en fuentes de información secundarias (documentos, informes, relatorías) que pudieron hallarse al momento de su elaboración.

Realizadas estas consideraciones, a continuación, se presentan cada uno de los capítulos que componen el *Estado del Arte del Fortalecimiento Institucional Territorial desde la perspectiva del DNP 1983 - 2018*, a partir del cual, también se espera realizar una contribución a la memoria institucional de la entidad.

		5
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

1. Bases conceptuales del Fortalecimiento Institucional

Las instituciones públicas¹ juegan un papel fundamental dentro del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. A partir de este argumento, el debate sobre el fortalecimiento institucional se sitúa en dos perspectivas. La primera tiene que ver con la forma cómo el Estado se mueve en una serie de relaciones, intercambios y redes con otros agentes de desarrollo (por ejemplo: la sociedad civil, el sector privado, la academia, etc.)². Mientras que una segunda perspectiva, hace referencia a la manera como se organiza el aparato estatal –y en sí mismo- a la forma como dicha organización redundará en una mejor prestación de bienes y servicios hacia la ciudadanía.

Tomando en cuenta estas dos perspectivas, Egaña (2015) señala que aquellas acciones que suelen “nombrarse” como fortalecimiento institucional, podrían analizadas:

“(...) tanto en una cierta interpretación de las políticas públicas como en una sobre la gestión pública. Por las primeras, asumimos que son las propuestas formuladas por gobiernos que intentan hacerse cargo de un determinado problema que la autoridad con poder para hacerlo ha identificado como una situación sobre la que desea intervenir para solucionarla; aquí se definen los resultados que se desearán alcanzar por medio de la implementación de dichas políticas. En cambio, por gestión pública entenderemos las acciones que deben realizar instituciones públicas con la finalidad de alcanzar los resultados que han sido definidos en las políticas públicas; aquí nos referimos a como se hacen las tareas en las instituciones”.

¹ A lo largo de este documento el concepto de *Instituciones* se tomará en diversas formas. La más general de ellas hace referencia a la definición que North (1990) hace de las instituciones como “*las reglas formales e informales que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, así como los mecanismos de cumplimiento de esas reglas*”. Dicha definición servirá como base para los distintos análisis que aquí se presentan desde una perspectiva *neoinstitucionalista*. Ahora bien, en cuanto al concepto de *Instituciones Públicas*, basta decir que en el contexto de este documento hacen referencia a la *organización* o estructura con la cual el Estado asume de forma operativa el cumplimiento de sus fines esenciales. En tanto las instituciones públicas pueden ser interpretadas en función de sus diversas interacciones, escalas y complementariedades con otras instituciones sociales.

² En otro sentido: la forma como el Estado establece relaciones de Gobernanza. Entendidas estas como “*el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias*” PNUD (1997).

	 <div style="display: inline-block; background-color: #0056b3; color: white; padding: 5px; text-align: center;"> <p>El futuro es de todos</p> </div> <div style="display: inline-block; background-color: #4a90e2; color: white; padding: 5px; text-align: center; margin-left: 10px;"> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	6
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

En este sentido, podría decirse que el fortalecimiento institucional (o lo que comúnmente se asocia con dicho concepto), describe una categoría con un alto de valor de uso en términos políticos y la vez técnicos. En cuanto al **valor político**, el fortalecimiento institucional tiene que ver con la capacidad del Estado para *resolver problemas públicos*³, es decir, la capacidad para identificar, proponer e incorporar en la *agenda pública y la agenda de gobierno*⁴ aquellos temas que requieren una mayor atención, dado que se trata de cuestiones relevantes o urgentes para toda la sociedad. Ahora bien, frente al **valor técnico** del fortalecimiento institucional, se trata de entender cuáles son los procesos, técnicas, recursos financieros, el talento humano –entre otros arreglos institucionales - requeridos para que el Estado cumpla con el fin esencial de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y el interés general.

Insistir en esta diferenciación entre lo político y lo técnico con relación al concepto de fortalecimiento institucional, resulta fundamental para entender el abordaje que se plantea en este estado del arte. De manera tal que, dicha diferenciación es una forma un poco más amplia de explicar el fortalecimiento institucional más allá de su carácter instrumental. Destacando aquí que cualquier tipo de análisis sobre el particular, no puede dejar de lado cierto tipo de implicaciones sociales, políticas e incluso culturales que ligan el análisis de fortalecimiento institucional con el quehacer complejo del Estado (o si se prefiere: con la complejidad de las políticas y la gestión pública).

De esta manera, el presente capítulo pone el acento en lo que puede llegar a significar el fortalecimiento institucional (tanto desde el punto de vista teórico como en la práctica misma del DNP), al tiempo que plantea una sencilla discusión acerca de los posibles alcances y la acepción particular que toma este concepto cuando se lleva al ámbito del fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. Por último, este capítulo

³ Entendiendo por *problema público* en el sentido de Aguilar (1993): “(*...el*) proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados (...)”.

⁴ La *Agenda de Gobierno* hace referencia al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1993). Según el autor, la agenda pública se diferencia de la agenda de gobierno por que se inclina a ser más general y abstracta; los asuntos presentan una formulación genérica (...) por su parte, la agenda de gobierno tiende a ser más acotada, específica y concreta. (...) interesa destacar que una vez el gobierno decide intervenir en un asunto o problema, debe traducirlo en un problema tratable, previendo una solución factible. (Aguilar, 1993).

	 <p>El futuro es de todos</p> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p>	7
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

enfatisa en la necesidad de “separar teóricamente” el significado de *fortalecimiento institucional* vs. el de *capacidades institucionales*. Dado que, según se ve en estado del arte, pareciera que ambos conceptos a veces se asumen como el mismo asunto; y desde la perspectiva amplia que aquí se propone: *el fortalecimiento institucional es un medio, y en tanto medio, sirve a una finalidad superior que en este caso se denomina: capacidades institucionales*. Donde por supuesto, la discusión sobre qué es una capacidad institucional, cuáles son sus componentes, tipos, etc. cobra especial relevancia y por ello también tiene un lugar en este capítulo.

1.1. Hacia una definición de Fortalecimiento Institucional

1.1.1. Evolución y significados varios de la noción de *Fortalecimiento Institucional*

Desde el punto de vista académico, se encuentra que el fortalecimiento institucional (*en su concepción original*) se acuñó como un término asociado “(...) a esfuerzos de la cooperación internacional (que buscaban desarrollar...) capacidades de organizaciones, tanto del sector público, privado y organismos no gubernamentales” (Egaña, 2015). Que tal como lo señalan De Angoitia y Márquez (2012), se identifican como aquellas “*acciones sociales (acuerdos, conductas y aprendizajes) que le dan a la organización cierta fortaleza interna, que le permite ser eficiente en su entorno social, político, económico y cultural*”⁵.

Esta noción de fortalecimiento institucional llevada al plano del quehacer estatal (o si se prefiere: de la administración pública), según Rosas Huerta (2008) aparece con fuerza en el contexto latinoamericano durante la primera mitad de los años ochenta. Momento en el que fundamentalmente se relacionaba con:

“las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado (principalmente) referido a técnicas de reingeniería organizacional. De ahí que la atención se centrara en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico–

⁵ Esta noción desde la “originalidad” del concepto es clave para entender la propuesta de definición que se propone al DNP acerca del Fortalecimiento Institucional.

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	8
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

burocráticos. (a través de un tipo de) intervenciones (que) buscaban solucionar problemas concretos de la organización (pública)”.

Luego de esa “*primera etapa del concepto*” que entendía el fortalecimiento institucional como una acción de “*puertas hacia adentro*” en las organizaciones estatales, vendría según la misma autora, una segunda etapa – hacia finales de los años noventa– en la que fortalecimiento institucional se asoció al concepto de *capacidades institucionales*. Donde el centro de la discusión cambió y enfatizaba en:

“la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible (y donde además...) se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el buen gobierno” (Rosas Huerta, 2008).

La ampliación de la noción de fortalecimiento institucional como un objeto que reunía elementos técnicos y a la vez democráticos, puso de presente otros conceptos con similar finalidad, tal como el concepto de capacity building (o generación de capacidades), que según Rosas Huerta (2008):

“asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos. A la luz de este planteamiento surgen definiciones de construcción de capacidad que guían las intervenciones para promover el “buen gobierno” en los países en vías de desarrollo”.

La generación de capacidades entonces sería uno de las “fuentes” más proliferas en cuanto a intentar definir el qué y el cómo de los procesos de fortalecimiento institucional. De esta etapa del concepto se destacan contribuciones técnicas importantes como las realizadas por el PNUD, algunas agencias de cooperación oficial como GiZ (antes GTZ), entre otros. Quienes propusieron algunas aproximaciones metodológicas a través de las cuales era

posible pensar de manera operativa, la cuestión de las capacidades institucionales. Ahora bien, parte de los que se pueden observar en el estado del arte, destaca que el interior del DNP la generación de capacidades es una categoría que aparece recurrentemente en los programas de fortalecimiento que la entidad adelanta; no obstante, es posible que en su uso no haya una diferenciación clara entre lo que se entiende por fortalecimiento institucional y la aplicación casi a modo de sinónimo del concepto capacidades institucionales. Más adelante en este capítulo se volverá en más detalle sobre esta afirmación.

Continuando con los diferentes momentos del fortalecimiento institucional como concepto, Rosas Huerta (2008) destaca que en esa “*delgada línea*” entre el fortalecimiento institucional y otros conceptos tales como capacidad institucional o generación de capacidades, actualmente esta discusión se encuentra ligada a la gobernanza (*governance*), en la cual:

“El punto de partida es una visión “ecológica” bajo el cual los cambios en el papel del Estado con relación a la resolución de problemas públicos afecta la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. En este contexto, la capacidad institucional se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. (y para ello se requiere de procesos de fortalecimiento de las instituciones públicas en los que...) la organización (estatal mejor) a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional (a través de procesos de fortalecimiento institucional) significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales”

Como podrá verse, no resulta fácil encontrar una definición única de fortalecimiento institucional, salvo algunas características que guían el entendimiento del concepto asociado a procesos claves para mejorar los ejercicios de gobierno en sus distintas escalas (nacional, regional o local). Sin embargo, al revisar la evolución del concepto y de cierto modo los atributos que a lo largo del tiempo se le han ido sumando, podría ser que una noción muy preliminar del fortalecimiento institucional lo identifique como:

		10
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

“Un medio a través del cual se implementan distintos tipos de acciones, cuyo objetivo consiste en potenciar la capacidad del Estado para resolver problemas públicos en un marco de efectividad política y administrativa” (DNP, elaboración propia)⁶.

En tanto, ésta aproximación básica a una definición de lo que hasta acá podría denominarse como fortalecimiento institucional, sólo es posible, si se tienen en cuenta algunos elementos adicionales que hoy en día se reconocen como factores que pueden llegar a potenciar o por otra parte limitar las capacidades del Estado, tales como: (i) la actuación en redes de política cada vez más complejas y sistemas de gobierno cada vez más dialógicos (o relacionales), (ii) los cambios culturales y sociales relacionados con fenómenos como la globalización y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y (iii) la urgencia de encontrar formas efectivas de prestación de bienes y servicios que favorezcan la gobernanza pública en sus diferentes niveles.

1.1.2. La noción de fortalecimiento institucional al interior del DNP

Es importante señalar que - como tal - el DNP no cuenta con una *definición oficial* del concepto de fortalecimiento institucional. Dentro del estado del arte se encontraron algunos documentos en los que se hace alusión a esta noción desde el punto de vista de su alcance, quizá algunas condiciones necesarias o en el contexto en el que se desenvuelve el fortalecimiento institucional, pero no necesariamente una definición acuñada como tal al interior de la entidad. Estos son algunos ejemplos:

El CONPES 3765 de 2013 a partir del cual se da vida al Proyecto de Fortalecimiento de Entidades Territoriales – PFET, plantea que uno de los derroteros a alcanzar es *“fortalecer el ciclo completo de gerencia territorial (mediante asistencia técnica, acompañamiento, disposición de herramientas, instrumentos y apoyos tecnológicos, etc.) para mejorar las capacidades administrativas, financieras y sectoriales de las entidades territoriales, como*

⁶ Esta definición elaborada como parte del presente estado del arte, es una sugerencia para empezar el debate al interior de la entidad acerca de lo que podría entenderse como una noción ampliada de fortalecimiento institucional. La definición por lo tanto no es todavía una definición oficial del DNP.

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> </div> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;"> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	11
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

una condición fundamental para la profundización de la descentralización y la provisión adecuada de servicios al ciudadano” (DNP. Documento Conpes 3765 de 2013).

En un documento interno de trabajo denominado “Propuesta de una Agenda Nacional para el Fortalecimiento Territorial”, en su entonces la Dirección de Desarrollo Territorial – DDT planteó que el propósito central de un programa o estrategia especializada en temas de fortalecimiento territorial era: *“Desarrollar y fortalecer las capacidades de los diferentes actores y organizaciones nacionales y territoriales que intervienen en el ciclo de gestión pública conducente al desarrollo territorial”*. Nótese que en esta aproximación se destacaba la noción de fortalecimiento como una cuestión de múltiples actores trabajando por mejorar el ciclo de la gestión pública local.

En ese mismo documento, se decía que la Agenda Nacional de Fortalecimiento debía *“superar el enfoque “techo-administrativista” que se enfoca solo en los elementos y procesos al interior de la organización”* y en el entretanto *“valorar la dimensión política y la importancia de la participación ciudadana”* en los procesos de fortalecimiento institucional territorial. De esta propuesta, vale la pena destacar que menciona que el *“enfoque aplicado que se propone adoptar en la Agenda es el de capacidades, cuya orientación, contenidos y finalidades (...) plantean (distintas...) modalidades de capacidades a desarrollar en el contexto territorial del país”* (DNP – DDT, 2014).

Otras consideraciones que podrían estar relacionadas con la noción de fortalecimiento institucional al interior del DNP, expresan por ejemplo que:

“El enfoque adoptado para la generación y fortalecimiento de las capacidades territoriales ha enfatizado en la asignación de competencias y recursos de inversión, la financiación de los gastos de funcionamiento de los municipios más pequeños y con menor capacidad fiscal, y en la regulación nacional de los procesos administrativos territoriales, a la espera de que cada municipio y departamento desarrolle, por su propia iniciativa, las capacidades requeridas”.
(DNP, 2011)

Yendo un poco más atrás, el Programa de Desarrollo Institucional (PDI, 1997), planteaba desde ya hace varios años que:

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	12
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

“promover el desarrollo institucional significa liberar al municipio de esquemas predeterminados, darle la libertad de adoptar nuevas modalidades de organización para su gestión. Para ello se requiere crear espacios de concertación negociación en torno al desarrollo institucional. Primero, validar la intencionalidad con los actores, haciéndolos sensibles los resultados futuros de la estrategia por desarrollar” (DNP. PDI, 1997)

Entre otros enunciados que se han propuesto desde el DNP, en donde a pesar de no existir una definición única, en lo que al parecer existe consenso es que *“La creación y fortalecimiento de capacidades y el mejoramiento de la gestión no deben ser objetivos en sí mismos, son medios para lograr los resultados”* (DNP, 2011). Haciendo referencia fundamentalmente al fortalecimiento institucional como un medio que contribuye a un mayor nivel de desarrollo (nacional o territorial) promovido desde la acción público – estatal. En pocas palabras, pareciera que el alcance amplio de la noción de fortalecimiento institucional se puede inferir al interior del DNP, no obstante, en la práctica, la evidencia muestra que las acciones de fortalecimiento se concentran en los aspectos meramente técnicos o administrativistas del ciclo de la gestión territorial.

Finalmente, al presentar las anteriores consideraciones, se espera que los elementos aquí expuestos puedan aportar a la construcción de una definición propia del concepto de fortalecimiento institucional desde el DNP; claro está en el marco de su misionalidad y en relación directa con el nivel particular de comprensión acerca del Estado y las políticas públicas con los que la entidad cuenta.

1.2. Fortalecimiento institucional con énfasis en ciclo de la gestión pública: ¿la apuesta del DNP?

De acuerdo con Sánchez (2003) *“No cabe duda que los resultados de la gestión pública dependen de la eficacia con que las instituciones (públicas) encaren las misiones que les han sido encomendadas”*. Esta manera de “encarar” la acción pública o la operación de mismísimo Estado, por supuesto, que se traduce en diversas formas de organización, así como una serie de arreglos en los cuales se ajustan los objetivos misionales, las funcionalidades y la amplitud (tamaño) del aparato estatal, con el propósito de aumentar el desempeño de las instituciones públicas nacionales y territoriales.

		13
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

Es en este marco en el que se encuentran pistas en cuanto a la manera como el DNP ha asumido la práctica del fortalecimiento institucional. Acerca de los cual es posible afirmar que la mayoría de las experiencias del DNP en la materia, han estado relacionadas con el mejoramiento del ciclo de la gestión pública (o lo que páginas atrás se mencionaba cómo el fortalecimiento institucional “puertas para adentro del Estado”). De allí la importancia de delimitar el concepto mismo de gestión pública (o ciclo de la gestión pública) y a partir de ello determinar la forma como posiblemente se ha aplicado en los diferentes programas y proyectos de fortalecimiento desarrollados por la entidad.

Según el DNP (2004) la gestión pública es “el concepto que reúne los insumos o recursos, los bienes y servicios producidos y los procesos que encadenan el proceso de producción (público-estatal)” (DNP, 2004). Siendo clave la incorporación a este concepto de lo que podría denominarse un enfoque promovido desde el DNP alrededor de la *Gestión pública integral orientada a resultados*. la cual, según algunos documentos consultados se define como:

“la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las acciones que el Estado emprende, tendientes a dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía” (DNP, 2004).

En este sentido, la evidencia muestra que buena parte de las experiencias del DNP en materia de fortalecimiento, se han basado en la búsqueda de instrumentos y medios para mejorar cada una de las etapas del ciclo de la gestión pública⁷; con una tendencia mucho menor hacia experiencias que tal como lo describe Aguilar (2006) intenten definir de una manera más clara *“las dimensiones institucionales y políticas de la acción gubernativa”*⁸; o en otro sentido, establecer acciones que permitan acompañar ciertas reformas a la gestión pública, en cuanto al *“cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los*

⁷ Para complementar la definición sobre gestión pública (o ciclo de la gestión pública), el CONPES 3765 de 2013 del Proyecto de Fortalecimiento a la Entidades Territoriales, define dicho ciclo en cinco etapas: 1, Planeación, 2. Gestión Financiera, 3. Gestión Administrativa, 4. Seguimiento y Evaluación, 6. Control administrativo y social.

⁸ Aguilar (2006) destaca estas dos dimensiones aludiendo a procesos de fortalecimiento institucional bajo un enfoque de Nueva Gerencia Pública.

		14
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados reorienta hacia formas postburocráticas de organización dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública” (Aguilar 2006).

En este orden de ideas, cabe mencionar que el fortalecimiento institucional (entendido como un medio para fortalecer los procesos de gestión pública nacional y territorial), tal vez podría estar limitado en su alcance por una visión meramente instrumental u operativa. Es decir, que en la medida que en las acciones de fortalecimiento adelantadas desde el DNP se privilegia la gestión pública como único eje de trabajo, es posible que ello en sí mismo no permita ver otros aspectos relacionados, tales como los que señala Egaña (2015), en cuanto a comprender *“el enfoque estratégico que se utiliza, el entorno organizacional, los mecanismos de participación de actores y los resultados que efectivamente (se espera lograr)”* con una determinada acción de fortalecimiento institucional.

Más adelante en este documento, la discusión acerca de la relación entre fortalecimiento institucional y gestión pública, ayudará a entender por qué en algunos casos las experiencias del DNP parecieran haber elegido quedarse “puertas adentro del Estado”, y en alguna forma, esta característica evidencia dos consecuencias claves: (i) las experiencias tuvieron un alto grado de valor técnico pero un bajo valor político y (ii) este aspecto (al ser una acción casi que exclusivamente dedicada al fortalecimiento de la entidad territorial) puede haber sido uno de los aspectos que han condicionado la sostenibilidad de los resultados de este tipo de iniciativas en el pasado.

Con base en esta reflexión, se espera que tanto el concepto que se construya como el alcance que se le dé desde la entidad al fortalecimiento institucional, pueda responder a una noción amplia, en la que tal como se ha venido señalando, las acciones de fortalecimiento involucren tanto la dimensión administrativa como la dimensión política de un enfoque de capacidades aplicado al contexto de las entidades territoriales colombianas⁹.

⁹ El *apartado 1.4* profundiza un poco más en el qué y el para qué de un enfoque de capacidades institucionales. Los contenidos de esa discusión se perciben como un aspecto clave para la encontrar nuevas intenciones y nuevos retos en materia de fortalecimiento institucional desde el DNP hacia los municipios y departamentos del país.

		15
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

1.3. Aceptión territorial del fortalecimiento institucional

Si bien delimitar el fortalecimiento institucional en cuanto a la forma cómo el DNP ha entendido este concepto y su relación con el ciclo de la gestión pública, es un primer aspecto que ayuda a entender el alcance de este documento; así también, es preciso señalar que acá no se pretende hablar de la generalidad de la gestión pública en el “ancho mundo” del Estado colombiano. Sino que más bien, se trata de situar el fortalecimiento institucional en el escenario de lo territorial. Es decir, en lo que respecta a las diversas implicaciones que algunas reformas nacionales pueden llegar a tener en la dinámica de la gestión pública territorial, y por supuesto, la forma como se acompañan este tipo de reformas a través de procesos de fortalecimiento institucional.

De tal suerte, que en sí misma, la forma como operan los cambios en la dinámica de gestión pública son una forma de entender el objeto concreto de los procesos de fortalecimiento institucional territorial. Para lo cual, resulta interesante aproximarse a otro concepto que puede ayudar a comprender mejor el alcance de dichos procesos. Este concepto se refiere al de *territorialización de políticas*, entendida como la “manera como se efectúan distintos procesos administrativos y de gobierno, que, según el marco de competencias establecido entre la Nación y el territorio, delimitan el quién, el dónde, el cuándo y el cómo de la asignación de acciones y responsabilidades dentro del Estado” (Balanzó & Herrera, 2016).

De esta forma, es posible afirmar que el fortalecimiento institucional en su acepción territorial se desarrolla en dos planos de análisis -que entre otras cosas- son complementarios entre sí. Por una parte, las acciones de fortalecimiento institucional territorial se encuentran inmersas en el “*universo de gestión de las políticas (programas, proyectos) públicos, con atención particular a su ‘efectuación’*” (operacionalización) en el territorio” (Balanzó & Herrera, 2016), y por otro lado, este tipo de acciones enfrentan el reto de incorporar “*finés sectoriales –especializados, disciplinares, eventualmente centralizados– en las realidades del territorio, cuya agencia es diversa, poliforme y compleja*” (Balanzó & Herrera, 2016). Lo que, en síntesis, refuerza la idea de asumir el fortalecimiento institucional como una cuestión que “va más allá” de las cuestiones procedimentales de la gestión territorial, y en sí mismo, es un medio que debe garantizar

		16
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

no sólo el aprendizaje técnico sino un efectivo “anclaje de los medios y herramientas de política a la capacidad territorial” (Balanzó & Herrera, 2016).

En tanto este último argumento, puede que diste un poco de la visión que hasta el momento el DNP ha tenido en relación con sus iniciativas de fortalecimiento institucional territorial – tal como podrá verse más adelante en el análisis de los casos a partir de los cuales se construyó el estado del arte- y en consideración a que el énfasis de dichas iniciativas ha sido más marcado en los aspectos formales de la gestión pública que en una intención sostenida en el tiempo para efectuar políticas públicas en el territorio. Sin embargo, esta mirada puede ayudar a “reconfigurar” la orientación de la entidad hacia el territorio, quizá empezando por plantearse otras preguntas (no tan frecuentes) al abordar la temática del fortalecimiento institucional territorial, tales como:

- i. ¿Cuáles son las instituciones territoriales que se intenta fortalecer? (quizá en la idea de ampliar las nociones tradicionales de institución y apelando al fortalecimiento institucional territorial como un problema de gobernanza a nivel nacional, regional y local)
- ii. ¿Cuál es nivel de agencia requerido en el territorio para garantizar el desempeño de las políticas a largo plazo? (Krishnaveni y Sujatha, 2013 citados por Balanzó & Herrera, 2016)
- iii. ¿Qué tipo de diálogos multiactor y multinivel es preciso activar para que los objetivos de política puedan lograrse en los niveles subnacionales de gobierno?
- iv. ¿Cuáles son las reformas normativas necesarias para facilitar el entendimiento y cooperación entre los actores que realizan las políticas a nivel local y regional?
- v. ¿Qué tipo de instrumentos técnicos (o si se prefiere metodologías y herramientas) deben producirse a fin de operativizar los procesos administrativos o de gobierno que territorializan las políticas?

	 <p>El futuro es de todos</p> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p>	17
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

- vi. ¿Cuál es y cómo generar el perfil profesional deseado en los servidores públicos que permita avanzar en la consolidación de servicios civiles locales competentes y competitivos?
- vii. ¿De qué manera es posible aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los procesos de participación, coordinación y transferencia de conocimiento entre los actores locales involucrados en determinadas acciones de administración o el gobierno territorial?

Entre otras cuestiones, que, en última instancia, reflejan una aproximación mucho más sistémica del fortalecimiento institucional en el escenario concreto de las entidades territoriales. Donde por supuesto, el presente estado de arte no pretende omitir el amplio conocimiento generado a partir de las iniciativas de fortalecimiento a entidades territoriales, que el DNP ha implementado en los últimos años, sino que por el contrario a partir de dichos aprendizajes lo que se propone es avanzar hacia visión un poco más holística, y definitivamente, más enfocada en el reconocimiento del reto que supone preguntarse en cada acción de fortalecimiento institucional: (i) ¿Cuál es el objetivo de política que se persigue, (ii) cuáles son los recursos y los medios de los que se dispone para hacer que una determinada política se efectúe en el territorio?, (iii) ¿Quiénes son, en qué escala están y cuáles son las características propias de los actores que están involucrados en el logro de los objetivos de política? y (iv) de qué manera y a través de qué mecanismos de acción (en clave de redes) es posible generar apropiación y sostenibilidad de los resultados que se espera alcanzar a través de procesos de fortalecimiento institucional territorial (o en sentido de este documento: de territorialización de políticas)?

Un tipo de discusión que, por una parte, aumenta el grado de complejidad al analizar la experiencia del DNP en la materia, pero, por otro lado, abre la posibilidad a que la entidad pueda promover como lo señalan Balanzó & Herrera (2016) un “relacionamiento activo de los instrumentos de la política con aquellos aspectos locales que permitan la construcción duradera de su institucionalidad”. Todo ello atravesado por supuesto por una condición de excesiva heterogeneidad y amplia diversidad en cuanto a las capacidades institucionales con las que cuentan las entidades territoriales para asumir cambios

	 <p data-bbox="667 134 829 195">El futuro es de todos</p> <p data-bbox="878 134 1110 195">DNP Departamento Nacional de Planeación</p>	18
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

sustantivos en el proceso de descentralización o en las condiciones institucionales en las que se desenvuelve la gestión del desarrollo regional y local.

1.4. ¿Fortalecimiento institucional o capacidades institucionales?

Retomado la discusión planteada en el apartado 1.1 de este documento, se dijo allí que frente al concepto de fortalecimiento institucional ha existido una “delgada línea” entre su acepción original (puertas para dentro del Estado) y su inusitada evolución en otros conceptos tales como capacidad institucional o generación de capacidades. De igual forma, se intentó plantear una definición original acerca del fortalecimiento institucional como *“un medio a través del cual se llevan a cabo una serie de acciones cuyo objetivo es potenciar la capacidad del Estado para resolver problemas públicos, en un marco de efectividad política, institucional y operativa”*. (Elaboración propia)

De tal suerte que, en la esencia misma del concepto se puede observar que las capacidades son un descriptor clave para entender la noción completa de *fortalecimiento institucional*. De acuerdo con la literatura consultada, podría inferirse entonces que el fortalecimiento institucional es un *medio* y las capacidades institucionales un *fin*. Lo que, por su parte, quiere decir también que el fortalecimiento institucional es posible entenderlo en un plano mucho más operativo o incluso programático que al propio concepto de *capacidades institucionales*, cuyo análisis merece entonces un apartado específico en el presente estado del arte.

De esta manera, es importante empezar por definir qué se entiende por *capacidad*. Un concepto que según Morgan (2006) carece de un “conjunto de términos que pueden ayudar a su comunicación y entendimiento compartido”; es decir, que a pesar de las aproximaciones que se realizan desde los “profesionales del desarrollo” o en los ámbitos académicos dedicados al análisis del fenómeno de lo público, no existe un cuerpo teórico sólido, que permita acuñar una definición más o menos consensuada.

No obstante, para el mismo autor existen algunos rasgos distintivos que definen a través de atributos específicos lo que puede llegar a ser el concepto de *capacidad*, entre ellos:

		19
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

- i. Toda capacidad debe promover el empoderamiento y la identidad, lo cual se percibe como un aspecto clave para su sostenibilidad en el largo plazo,
- ii. Toda capacidad es un estado o condición inherente a un sistema. Es decir, una propiedad emergente que combina actitudes, recursos, estrategias y habilidades (tanto tangibles como intangibles) que se involucran en cualquier actividad humana.
- iii. Toda capacidad (generada) debe traducirse en una capacidad colectiva. Esto quiere decir que la capacidad es al mismo tiempo un atributo de las personas, pero también de las sociedades (en este caso: de los territorios) que sólo es posible si alrededor de ella se crea un sistema de relaciones de cooperación entre los actores involucrados en una determinada acción de desarrollo.
- iv. Toda capacidad es un estado latente y transitorio, que depende en gran medida de los intangibles de las organizaciones, lo cual lo hace un proceso inestable en estructuras débiles y que puede llegar a requerir estrategias muy sofisticadas para su desarrollo, gestión, seguimiento y evaluación.
- v. Toda capacidad se refiere a la creación de valor público, es decir a la capacidad de un grupo o sistema para hacer una contribución positiva a la vida pública¹⁰.

El propio Morgan (2006) aduce que, en consideración a lo anterior, la noción de *capacidad* podría definirse como: *“las habilidades que permiten a los sistemas (los individuos, grupos, organizaciones, grupos de organizaciones) ser capaces de hacer algo, con alguna intención, algún tipo de efectividad y algún tipo de escala a través del tiempo”* (Morgan, 2006)¹¹. Esta sencilla aproximación ayuda a entender que, si bien el fortalecimiento

¹⁰ A pesar de que existe una cierta proliferación de definiciones sobre capacidad, este documento privilegia el trabajo que sobre particular Morgan plantea en su texto *“The Concept of Capacity”*, publicado en 2006 y donde se encuentra una buena base para entender el concepto a través de sus características, y no necesariamente ligado a algún paradigma de desarrollo específico. Como podría ser el caso si se hubiese tomado el concepto de Sen u otros autores que hablan de la capacidad en el marco del Enfoque de Desarrollo Humano.

¹¹ En la misma línea, el PNUD (2009) comprende las capacidades como *“aquello que posibilita a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente y obtener resultados óptimos de acuerdo con sus intereses y necesidades”* añadiendo que a pesar de ser un intangible, las capacidades pueden asociarse a

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> </div> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;"> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	20
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

institucional es un medio, éste no sucede en abstracto, y por definición, debe ser un proceso intencionado, lo más sistémico posible y que de todas formas propenda por hacer sostenible sus resultados, siempre que se tenga claro cuál es el estado de capacidades que se quiere alcanzar. En este caso a nivel de las entidades territoriales.

Ahora bien, en cuanto al concepto de *capacidades institucionales*, Freiguado (2013) señala que:

“No existe una definición canónica del concepto de capacidades institucionales, sino una amplia gama de enunciaciones que hacen referencia a las mismas (en tanto podría decirse que es...) la aptitud de adaptarse a los cambios de acción administrativa y política con el fin de que, dadas ciertas restricciones contextuales del marco institucional en donde se está inserto, se logre una habilidad tal que se alcance la eficacia y eficiencia a niveles satisfactorios”.

En tanto, Rosas Huerta (2008) señala que este tipo de capacidades suelen asociarse a la *“capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa; al tiempo que Alba y Gómez (2010) señalan que “la preocupación entorno al desarrollo de capacidades institucionales es el punto de convergencia de un debate abierto en continua evolución”.* Donde por supuesto, no existe una definición última y lo que se según Bejarano (2016) se encuentra es una *“marcada tendencia a considerar las capacidades (institucionales) en el terreno organizacional y en la formalidad de mecanismos, procesos y procedimientos (propios de la gestión pública)”*, que tal como se ha venido planteando en este documento han sido el centro del debate –casi que exclusivo- al hablar del fortalecimiento institucional como un medio para mejorar la acción pública tanto a nivel nacional como también territorial.

Vale decir que reconocer la amplia diversidad de concepciones sobre lo que significan las *capacidades institucionales* resulta de gran utilidad para este estado del arte, dado que en el análisis de las experiencias realizado se buscó comprender el fortalecimiento

“las habilidades y posibilidades de individuos, instituciones y colectividades para fijarse y lograr objetivos, ejecutar funciones y resolver problemas en forma permanente [es decir] las facultades que los agentes ejercen libremente a fin de conseguir una mejor calidad de vida” (PNUD, 2009)

		21
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

institucional territorial en una perspectiva amplia y que de cierto modo pudiera reconocer los elementos propios de las capacidades institucionales, en aspectos tales como: (i) los marcos de actuación en los que sucedieron dichas experiencias del DNP, (ii) el tipo de capacidades que se pretendía generar, (iii) las relaciones de co-producción y co-responsabilidad que se crearon y (iv) los medios que en diferentes momentos de la vida institucional del DNP se han activado a través de programas o proyectos específicos de fortalecimiento institucional orientados a mejorar las habilidades técnico-políticas (o si se prefiere las capacidades institucionales) en los municipios y departamentos del país.

En cuanto a los componentes que hacen parte de las *capacidades institucionales*, Rosas Huerta (2008) señala que existen al menos dos tipos de componentes, a saber: por una parte, el componente de capacidades administrativas y por otro lado el componente de capacidades políticas. Lo que, de acuerdo con la autora, permite considerar que el *“Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal”* (Repetto 2004 citado por Rosas Huerta, 2008).

En cuanto a las capacidades administrativas, éstas aluden a las *“habilidades técnico burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales”*, en este subtipo de destacan dos dimensiones en específico, la primera de ellas referida a la gestión del talento humano (mérito en acceso y permanencia al servicio civil, profesionalización, incentivos, capacitación, promoción, etc.) y la segunda a los procesos y formas de organización de la acción pública (normatividad, distribución de funciones y competencias, estructuras organizaciones, sistemas de gestión, mecanismos de coordinación multinivel, etc.). Mientras que, por otra parte, las capacidades políticas, hacen referencia al modo en que los diferentes actores se relacionan entre sí, vía mecanismos de participación, escenarios de dialogo o en función de las tensiones que puedan generarse en la sociedad determinados asuntos públicos. En esta última categoría se identifican otros aspectos como el uso de las costumbres, y en general, las reglas de juego explícitas e implícitas en el campo de la acción pública del Estado¹².

¹² Parfraseo a partir de Rosas Huerta (2008)

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> </div> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;"> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	22
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

Sobre los componentes anteriormente descritos, una conclusión importante es que *“la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública (capacidad política)”* (Rosas Huerta, 2008). De manera tal que:

“la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional, por lo que cualquier evaluación sobre capacidad institucional debe tomar en cuenta estos dos componentes, y avanzar así hacia un enfoque interactivo y relacional que permita reconocer que la construcción o desarrollo de la capacidad institucional depende no sólo de la capacidad administrativa del aparato estatal, sino también de la relación que éstos tengan con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general (capacidad política)”. (Rosas Huerta, 2008)

Finalmente, la citada autora propone tres niveles en los que es posible situar las capacidades institucionales: (i) un nivel micro o individual, (ii) un nivel meso u organizacional y (iii) un nivel macro o institucional. A continuación, las definiciones planteadas en Rosas Huerta (2008) para cada nivel de capacidad institucional:

“El nivel micro hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. Se centra en las habilidades y aptitudes de los individuos, las cuales determinan la actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización. Los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política, sin embargo, sus acciones no son suficientes para lograr una capacidad institucional relevante, de ahí que este nivel se relacione ampliamente con los otros niveles de capacidad (...)

El nivel meso se centra en la organización, es decir, en la capacidad de gestión. Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente. Las actividades para resolver estos problemas se

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> </div> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;"> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	23
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

relacionan con la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación, las estructuras gerenciales (...)

El nivel macro representa el último nivel de la capacidad institucional y refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Las actividades asociadas con este nivel se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector, cambios legales y de política, reforma constitucional, etcétera”

Tanto los componentes de la capacidad institucional como sus niveles son “pistas” que se suman al análisis que plantea este estado del arte. Al tiempo que como lo señala la literatura en la materia, son puntos clave para el diseño, implementación y evaluación de cualquier tipo de iniciativa que persiga fines como los que en el contexto de este documento se identifican como parte del fortalecimiento institucional territorial.

Frente a este último punto, vale la pena mencionar que, en materia de medición de capacidades institucionales, Bejarano (2016), señala que existen ciertos enfoques que permiten aproximarse a los elementos sustantivos para evaluar capacidades institucionales. A los efectos de este documento, interesa resaltar el que autor identifica como *“diagnóstico de vacíos de capacidad, (en el cual se...) correlaciona el alcance de capacidades, entendidas como funciones y objetivos que asumen los gobiernos (de jure), con la fuerza de las capacidades, entendidas como el poder para programar, elaborar políticas y aplicar las leyes (de facto). Este modelo ha sido empleado por Fukuyama (2004), para medir la estatalidad o capacidad del Estado; y el Banco Mundial con la metodología SADCI (Oszlak y Orellana, 2001). Al respecto vale la pena destacar que como parte de la metodología SADCI, Oszlak y Orellana (2001) destacan que es clave medir lo que ellos llaman “Tipos de déficit de Capacidad Institucional”, entre los cuales identifican: “(i) Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”, (ii) Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales, (iii) Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones, (iv) Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, (v) Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas, (vi) Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas (...)” (Oszlak y Orellana, 2001).*

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> </div> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;"> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	24
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

Lo que en síntesis refuerza la idea que al analizar las acciones de fortalecimiento institucional territorial – en un sentido amplio- es dable reconocer que las *“brechas de capacidad no responden exclusivamente a factores intra organizacionales. Pueden deberse a restricciones contextuales o estructurales frente a los cuales la organización no está en condiciones de efectuar cambios (v.g., la legislación vigente)”*. Razón por la cual, entre más sistémica y relacional resulte una iniciativa de fortalecimiento institucional, mayor será su probabilidad de generar capacidades a largo plazo y que como el caso de este documento puedan permanecer en el escenario institucional de las entidades territoriales del país.

Síntesis del capítulo:

En este primer capítulo se plantearon las bases conceptuales que en adelante guiarán el análisis de la experiencias y la construcción de conclusiones y recomendaciones alrededor de las iniciativas del DNP en materia de fortalecimiento institucional territorial; que tal como pudo observarse, tienen que ver por una parte con el valor de uso de dichas acciones frente al mejoramiento de la acción pública en el contexto de las entidades territoriales del país, y al mismo tiempo, representan un modo particular de interpretar la territorialización de las políticas, teniendo en cuenta la heterogeneidad institucional y las distintas brechas de capacidad que existen en los territorios colombianos.

		25
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

2. La experiencia del DNP en fortalecimiento institucional territorial

Este capítulo presenta un resumen de las principales iniciativas del DNP en materia de fortalecimiento institucional territorial. Para ello, se parte de un supuesto básico alrededor del cual, las iniciativas del DNP en materia de fortalecimiento, han tenido que ver con los distintos momentos que ha tenido el proceso de descentralización en Colombia. Los cuales por supuesto han marcado diferentes hitos y en cierta medida tres tipos de decisiones de fondo que se relatan, en cuanto a lo que se encuentra en este estado del arte, a saber: 1. Decisiones normativas en materia de los componentes fiscales, políticos o administrativos del proceso de descentralización, 2. Decisiones administrativas que introducen o promueven la cuestión territorial al DNP y 3. Decisiones de política acerca de programas específicos en materia de fortalecimiento institucional territorial.

Teniendo en cuenta esta clasificación propuesta a continuación se presentan los hitos identificados en cada uno de los momentos del proceso de descentralización, siguiendo los postulados de dos autores en la materia: Falleti (2010) y Maldonado (2012), junto con algunos documentos de trabajo de la Federación Colombiana de Municipios (2017). A partir de los cuales se clasifican las principales decisiones que se encontraron en el levantamiento de información del estado del arte y se analiza su dimensión particular en términos normativos, administrativos (al interior del DNP) o de política (relacionada con el tema de fortalecimiento institucional territorial). Este capítulo presenta una narrativa completa del asunto para facilitar la comprensión del lector al respecto.

Por otra parte, una vez analizado el contexto, el documento presenta una serie de fichas resumen acerca de cada una de las iniciativas de fortalecimiento institucional territorial desarrolladas por el DNP en los últimos 35 años. Este resumen intenta extraer los componentes más sustantivos de las experiencias, con el fin de realizar un análisis transversal en cuanto a los alcances, resultados y posibles lecciones aprendidas de estos procesos; los cuales por supuesto deben aportar elementos al rediseño de la estrategia integral de llegada a territorio de la entidad.

Vale la pena señalar, que en cuanto a la narrativa que se presenta a continuación, este documento plantea una aproximación general, cuyo foco principal es el análisis de las

experiencias, más que la demostración de una tesis en particular sobre la descentralización en el país.

2.1. El contexto: la descentralización como marco de referencia en los procesos de fortalecimiento institucional territorial

Tal como se viene planteando a lo largo de este documento, las iniciativas de fortalecimiento institucional territorial del DNP, han tenido su “génesis” en ciertas decisiones que modifican la dinámica de la gestión pública local y regional desde el nivel nacional de gobierno. Al respecto, desde el punto de vista teórico, uno de los marcos más importantes que podría ayudar a comprender el proceso –aunque seguro que no es el único- es en sí mismo, los momentos del proceso de descentralización en Colombia.

Dichos momentos, han sido estudiados por diversos autores, aun cuando en la producción existente existen dos aproximaciones que resultan muy interesantes para esquematizar el presente documento. La primera tiene que ver con la Teoría Secuencial de la Descentralización planteada por Falleti (2010), cuyo propósito general consiste en explicar los procesos de descentralización a partir de definirla como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos”, destacando acá que desde la teoría existirían tres grandes dimensiones de reformas, a saber: en materia fiscal, administrativa y política¹³. Los cuales – desde la teoría secuencial – responden al interés de cada actor nacional/local y la forma como se gestionan dichos intereses en cada momento del proceso.

¹³ Falleti (2010) define los tipos de descentralización de la siguiente manera: 1. Descentralización Administrativa: comprende el conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como educación, salud, asistencia social, entre otros. Los cuales entre otros implican casi siempre una reforma al sistema fiscal o de distribución de recursos, 2. Descentralización fiscal: se refiere al conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Estas políticas pueden asumir diversas formas institucionales tales como un aumento de las transferencias del gobierno central la creación de nuevos impuestos subnacionales o la delegación por parte del gobierno nacional de autoridad impositiva a los gobiernos subnacionales. 3. Descentralización política es el conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían, pero permanecían latentes o inefectivos. Las medidas de este tipo están destinadas a delegar autoridad política o posibilidades electorales a actores subnacionales.

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> </div> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;"> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	27
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

Sin entrar en demasiado detalle acerca de la Teoría Secuencia de la Descentralización, Falletti (2010) plantea que el proceso en Colombia presenta tendencias en cuanto un inicio en materia de **descentralización política** (a partir de la elección popular de alcaldes en 1986), luego un fuerte énfasis en **descentralización fiscal** (durante toda la década de los noventa y hasta inicios del nuevo siglo) y un último ciclo más marcado en la **descentralización administrativa** (a partir de la reforma a la administración pública de la primera década del dos mil y casi que por asociación hasta la época actual). Esta visión se refuerza desde Maldonado (2012) quien destaca que siguiendo esta misma lógica, existieron por ejemplo algunos intentos de descentralización a partir de la Regiones de Planificación (creadas a mediados de los años ochenta), un momento posterior en cuanto la clarificación de competencias, cuyo hito principal se estableció en la discusión de las mismas desde la expedición de la Constitución de 1991 y hasta la grave crisis fiscal que vivió el país hacia finales del siglo pasado e los primeros años del nuevo siglo. Este mismo autor destaca que en adelante la discusión se centraría en la tensión existente entre reformas de tipo administrativo sin una correspondiente reforma de tipo fiscal que las soporte. Es decir, en la distribución de competencias a los entes territoriales, sin un marco de recursos (fiscales) claros para su efectuada efectiva en el territorio.

Finalmente, un documento de trabajo de la Federación Colombiana de Municipios identifica cuatro momentos claves del proceso de descentralización. Un primer momento denominado **“Inicio” entre 1983 y 1990**, marcado por la aparición de reformas sobre todo en materia de participación política y la transferencia de las primeras competencias básicas a los entes locales. Un segundo momento denominado **“Constitucionalización” entre 1991 y 1992**, en el que básicamente se hace énfasis en la proliferación de normas a partir de la Nueva Carta política colombiana, donde además otros autores reconocen que quizá este fue el momento de mayor auge del proceso en el país. Un tercer momento, denominado **“Ajustes al modelo” entre 1993 – 2010** en el que básicamente se destaca un fuerte énfasis fiscal y según algunos autores le proceso se torna hacia medidas de mayor control o si se prefiere “recentralización” por cuenta del establecimiento de fuerte requisitos para la operación local de competencias (ejemplo: certificación en educación, salud o agua potable y saneamiento básico para los municipios). Y finalmente, un cuarto momento denominado **Regionalización / territorialización entre 2010 a la fecha**, en el que se destaca la aparición de “nuevos mecanismos territoriales” de descentralización

como la reforma al SGR y los contratos plan. Estos últimos momentos sirven como clasificadores para el relato que se muestra a continuación.

2.2. Hitos del FIT en una asociación directa al proceso de descentralización

Una manera de entender el *porqué* de las experiencias del DNP en materia de fortalecimiento institucional territorial, tiene que ver con comprender las diferentes reformas que por cuenta de nuevos marcos de política o reformas administrativas específicas han introducido el tema territorial en la dinámica institucional de la entidad. En este sentido se toman los momentos del proceso de descentralización descritos anteriormente, como clasificadores principales y cada reforma encontrada se clasifica en los siguientes tipos: 1. Decisiones normativas en materia de los componentes fiscales, políticos o administrativos del proceso de descentralización, 2. Decisiones administrativas que introducen o promueven la cuestión territorial al DNP y 3. Decisiones de política acerca de programas específicos en materia de fortalecimiento institucional territorial. Estos tipos, en sí mismos, son la clasificación propuesta para distinguir el valor de uso de cada hito identificado en el marco del presente estado del arte. Vale decir que los hitos que acá se identifican hace referencia a las decisiones normativas o administrativas más importantes que redundan en el tema del fortalecimiento institucional territorial desde la perspectiva particular (e interna) del DNP.

a. Los hitos del FIT en el inicio de la descentralización

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Ley 19 de 1958	Se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.	El DNP nace bajo un enfoque de planeación nacional (normativa). Cuya principal función en ese momento era fortalecer el sistema de inversión pública mediante el cumplimiento efectivo de la función de planeación indicativa y centralizada.



Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Decreto 3242 de 1963	Por el cual se reestructuran los organismos nacionales de Planeación, se determinan las funciones de estos, y se dictan otras disposiciones.	En este momento el tema central es la planeación nacional, el territorio es asumido como una unidad de ejecución solamente.
Decreto 3054 de 1968	Por el cual se determina la planta de personal del Departamento Nacional de Planeación, se fijan las remuneraciones correspondientes, y se dictan otras disposiciones.	Se crea la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano. Cuyo propósito era contribuir a reducir las disparidades interregionales, Buscando la eficiencia macroeconómica (pleno empleo e impulso a la demanda agregada) como de equidad territorial” Moncayo (2002)
Decreto 2996 del 10 de diciembre de 1968	Por el cual se reestructuran los Organismos Nacionales de política económica y planeación, se provee sobre su competencia y se dictan otras disposiciones.	Bases para la regionalización como parte del plan de desarrollo la planeación orientada a proyectos específicos con financiamiento externo; a nivel urbano el concepto de proyecto público es desplazado por el de proyecto de factibilidad, la Nación asume la responsabilidad de la prestación de servicios públicos.
Decreto 627 DE 1974	Por el cual se reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Departamento Nacional de Planeación.	El Artículo 7º. asigna al DNP las siguientes funciones: 1. Estudiar y evaluar los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos que deben ser presentados por los Ministerios, Departamentos Administrativos y organismos descentralizados, así como por los Departamentos y Municipios y con base en ellos, elaborar los planes y programas generales de desarrollo. 25. Asesorar a las entidades territoriales en la preparación de sus programas de desarrollo en la promoción e identificación de proyectos de inversión y en la elaboración de sus presupuestos de gastos e ingresos.

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Ley 76 de 1985	Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República.	Esta Ley designa el procedimiento del estado colombiano para planear la ejecución de recursos, tanto de manera administrativa como de planeación. En particular, esta Ley creó los llamados Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, también conocidos como CORPES.
Acto Legislativo 01 de 1986	Por el cual se reforma la Constitución Política (Elección popular de autoridades territoriales)	El artículo 1º determinó que el artículo 171 de la Constitución Política quedaría así: "Todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial".
CONPES 2304 de 1987	Puesta en marcha de las regiones de planificación	Regiones de planificación y Corpes
Decreto 2410 de 1989	Por el cual se modifica la estructura orgánica del Departamento Nacional de Planeación y se determinan sus funciones	El artículo Art. 5 estableció como funciones para el DNP: 12. Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública. El Artículo 6º estableció la organización Interna del DNP donde aparecen las siguientes unidades: <ol style="list-style-type: none"> 1. Unidad de Desarrollo Territorial. 2. División de Planeación Territorial. 3. División de Finanzas Territoriales.

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		<p>4. División de Programas Regionales Especiales</p> <p>Artículo 48. Son funciones específicas de la Unidad de Desarrollo Territorial:</p> <p>2. Participar en la formulación de las políticas de fortalecimiento de la planificación y administración del desarrollo territorial y evaluar sus avances y resultados.</p> <p>5. Promover el desarrollo de servicios de asesoría técnica, presupuestal y administrativa a los organismos de planificación de las entidades territoriales.</p>

b. Hitos del FIT en la constitucionalización de la descentralización

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
CONPES 2539 - PDI 1991	Política para el Desarrollo Institucional de los Municipios	<p>Este CONPES estableció la política con los siguientes componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> A. Enfoque de desarrollo institucional B. Adecuación de la Oferta de servicios C. Identificación de la demanda <ul style="list-style-type: none"> o. Articulación de la oferta y la demanda <p>Así mismo, determinó los siguientes instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. PDI b. programas sectoriales c. sub-sistemas de soporte (información, evaluación, control de calidad)

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Decreto 2167 de 1992	por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación	El Artículo 7o. estableció como función de la División de Desarrollo Institucional y Descentralización. En la Unidad de Desarrollo Social, la División de Programas Sociales Especiales, se transforma en División de Desarrollo Institucional y Descentralización cuya función es realizar, bajo la dirección del Jefe de la Unidad de Desarrollo Social y conjuntamente con las demás divisiones, las funciones relacionadas con el diseño, promoción y seguimiento de programas orientados a mejorar la gestión y la planeación social multisectorial en todos los niveles territoriales.

c. Hitos del FIT durante los ajustes al modelo de descentralización

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Ley 60 de 1993	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones	<p>El Artículo 5o. estableció como competencia de la Nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios. <p>ARTICULO 28. Modificaciones funcionales. Para los efectos de lo dispuesto por esta ley, se disponen las siguientes modificaciones funcionales:</p> <p>3. La Unidad de Desarrollo Territorial será una Unidad Administrativa Especial del Departamento Nacional de Planeación, con autonomía administrativa y presupuesto</p>

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		propio, que tendrá el carácter, régimen jurídico y atribuciones que se establezcan en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo precedente, y que ejercerá todas las funciones asignadas al Departamento Nacional de Planeación por la presente Ley.
Ley 136 de 1994	Establece las reglas y criterios para la organización y funcionamiento de los municipios, del concejo y el personero.	
Ley 152 de 1994	Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.	<p>Artículo 3. Principios Generales.</p> <p>c) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;</p> <p>ARTÍCULO 32. ALCANCE DE LA PLANEACIÓN EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.</p> <p>Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del</p>



CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia.
Decreto 367 de 1994	Por el cual se estructura la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.”	<p>Artículo 1. La Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación se reestructura como Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, UDT,</p> <p>Artículo 2º. Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo territorial, son funciones de la UDT:</p> <p>3. Promover y encauzar los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, en armonía con las exigencias y requerimientos derivados de la Constitución y la ley.</p> <p>ARTÍCULO 3º ESTRUCTURA. La UDT tendrá la siguiente estructura interna:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Despacho del Jefe de Unidad.2. División de Programación y Seguimiento de Transferencias.3. División de Análisis del Financiamiento del Desarrollo Territorial.4. División de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales.5. Órgano de Coordinación: Comité Técnico de Transferencias. <p>ARTÍCULO 7º. FUNCIONES DE LA DIVISION DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.</p>

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar y promover la puesta en marcha de programas generales para elevar la capacidad de gestión de las entidades territoriales y mejorar la utilización de los recursos transferidos, con especial énfasis en los requerimientos de la Ley 60 de 1993, sus decretos reglamentarios y normas que la adicionen, sustituyan o modifiquen. 2. Establecer y promover mecanismos de coordinación y comunicación con las unidades sectoriales del DNP, con los Ministerios, con el Departamento Administrativo de la Función Pública y los demás Departamentos Administrativos, para orientar la política de desarrollo institucional y los sistemas de seguimiento a la descentralización de competencias. 3. Mantener diagnósticos actualizados y hacer seguimiento y evaluación de los programas de apoyo institucional hacia las entidades territoriales. 4. Revisar la distribución de competencias entre las entidades territoriales y hacer recomendaciones de política para el fortalecimiento, re-orientación o ajuste del proceso de descentralización. 5. Administrar el sistema de información sobre desarrollo institucional territorial, como base para realizar el seguimiento y evaluación. 6. Establecer los criterios y coordinar el montaje de programas orientados a garantizar la calidad de los servicios de

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		<p>apoyo al desarrollo institucional.</p> <p>7. Coordinar y orientar los planes de divulgación, capacitación y asesoría a las Entidades Territoriales, sus funcionarios, autoridades y la comunidad, sobre las materias de la Ley 60 de 1993, sus decretos reglamentarios y normas que la adicionen, sustituyan o modifiquen.</p> <p>8. Analizar y preparar los conceptos que deba emitir el DNP sobre la capacidad institucional de las entidades territoriales.</p>
Decreto 338 de 1995	<p>Por el cual se crea el Comité Nacional de Cofinanciación.</p> <p>Créase el Comité Nacional de Cofinanciación como un órgano de carácter consultivo del Gobierno Nacional, el cual estará adscrito al Departamento Nacional de Planeación.</p>	<p>Artículo 2o. Funciones. Asesorar el diseño y puesta en marcha de estrategias de fortalecimiento y apoyo a las instancias de los niveles territoriales en las cuales está concebida la organización regional del Sistema de Cofinanciación.</p> <p>Artículo 4o. Secretaria técnica. La Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación actuará como Secretaría Técnica del Comité Nacional de Cofinanciación.</p>
Decreto 111 de 1996	<p>Regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.</p>	<p>Estatuto Orgánico de Presupuesto</p>
Decreto 0606 de 1996	<p>Por el cual se reglamenta la conformación del Comité Nacional de Cofinanciación, se establecen reglas para su organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Artículo 3º. Funciones. El Comité Nacional de Cofinanciación ejercerá las siguientes funciones:</p> <p>5. Asesorar el diseño y puesta en marcha de estrategias de fortalecimiento y apoyo a las instancias de los niveles territoriales en las</p>



CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		<p>cuales está concebida la organización regional del Sistema Nacional de Cofinanciación.</p> <p>ARTICULO 7o. FUNCIONARIOS. Para el cumplimiento de las funciones señaladas en el presente Decreto a la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, como Secretaría Técnica del Comité Nacional de Cofinanciación, el Departamento Nacional de Planeación hará las gestiones necesarias para garantizar la designación de los funcionarios que dicha Unidad requiera y para tal efecto, se contará con la asesoría de funcionarios de las entidades que integran el Sistema Nacional de Cofinanciación y demás entidades citadas, asignados en comisión.</p>
CONPES 2956 de 1997	Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial	<p>Recursos del crédito para el Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial: Min Hacienda -DNP-DDT</p> <p><u>Objetivo:</u> generar y difundir información financiera territorial confiable y oportuna con el fin de reforzar la capacidad de seguimiento fiscal y financiero de las entidades gubernamentales correspondientes.</p>

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Decreto 1153 de 1999	Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación fue declarado inexecutable por la Corte en 1999 por eso se promulgó el D.1363	<p>Artículo 4o. Funciones del Departamento Nacional De Planeación</p> <p>4. Diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. En todo caso el Departamento Nacional de Planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.</p> <p>13. Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública.</p> <p>Artículo 5o. Estructura</p> <p>4. Dirección de Desarrollo Territorial.</p> <p>Artículo 12. Funciones De La Dirección De Desarrollo Territorial:</p> <p>1. Orientar y promover la formulación de políticas, planes, programas, estudios y proyectos de inversión en los temas de su competencia, juntamente con los organismos y entidades pertinentes.</p> <p>4. Colaborar en la preparación de normas sobre la organización, el funcionamiento y la gestión institucional requeridos para adelantar las políticas, planes, programas y proyectos en los temas de su competencia.</p>

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		<p>7. Formular y evaluar en coordinación con el Ministerio del Interior la política sobre ordenamiento territorial y descentralización.</p> <p>10. Diseñar instrumentos para el seguimiento y divulgación del proceso de descentralización y en especial los aspectos relacionados con la Ley 60 de 1993 y las que la modifiquen, sustituyan o adicionen.</p> <p>11. Diseñar políticas y mecanismos de seguimiento y evaluación de los planes y programas destinados a grupos étnicos.</p> <p>13. Hacer recomendaciones, proveer los criterios generales para orientar la elaboración y evaluar la formulación y contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, administrativas y de planeación tanto a corto como a largo plazo de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.</p> <p>19. Promover el desarrollo de servicios de asesoría técnica presupuestal y administrativa a los organismos de planificación de las entidades territoriales.</p>
Ley 617 de 2000	Establece los requisitos para la creación de municipios, reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, y fija los criterios para la categorización presupuestal de los departamentos.	

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Decreto 1363 de 2000	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.	Las funciones establecidas para el DNP y las DDT en el Decreto 1153 de 1999 se fueron ratificadas en este nuevo decreto.
Ley 715 de 2001	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356, 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	<p>ARTÍCULO 73. COMPETENCIAS DE LA NACIÓN EN OTROS SECTORES.</p> <p>73.2. Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales.</p> <p>ARTÍCULO 74. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN OTROS SECTORES</p> <p>74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.</p>
Ley 819 de 2003	Establece normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal, endeudamiento territorial y otras disposiciones	

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Resolución 097 de 2004	Por la cual se establecen Grupos Internos de Trabajo en el Departamento Nacional de Planeación	<p>Artículo Vigésimo Octavo: Conformar en la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación los siguientes grupos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo de Gestión Pública Territorial • Grupo de Análisis al Financiamiento Del Desarrollo Territorial <p>ARTÍCULO VIGÉSIMO NOVENO: Serán funciones del Grupo de Gestión Pública Territorial las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover y apoyar la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de carácter regional y territorial, así como orientar, promover y realizar su seguimiento, control y evaluación y recomendar las modificaciones y ajustes necesarios y promover la coordinación interinstitucional a nivel nacional y territorial. • Diseñar mecanismos, instrumentos y normas para fortalecer los procesos de descentralización y ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local en coordinación con las entidades del orden nacional, las entidades territoriales y demás entidades y organismos.
Decreto 195 de 2004	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.	Artículo 4°. Funciones del Departamento Nacional de Planeación

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		<p>11. Elaborar planes de largo plazo sobre planeación territorial del país.</p> <p>29. Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública y el fortalecimiento de los procesos de planificación y gestión pública territorial</p> <p>Artículo 17. Funciones de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.</p> <p>13. Promover, orientar y articular la formulación de la política de fortalecimiento institucional territorial en coordinación con las entidades nacionales pertinentes, los organismos de cooperación internacional y las entidades territoriales.</p>
Decreto 2500 de 2005	Por el cual se modifica el artículo 3 del Decreto 627 de 1974 (estructura del CONPES)	Asignándole las funciones de control y vigilancia de los recursos de regalías
Decreto 4335 de 2004	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.	Ajuste al anterior
Decreto 3517 de 2009	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.	<p>Artículo 1. Integración del Sector Administrativo de Planeación Nacional.</p> <p>Funciones del DNP:</p> <p>Artículo 3o. numeral 26. Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública y el fortalecimiento de los procesos de planificación y gestión pública territorial.</p>

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		<p>Artículo 5. Estructura:</p> <p>2.5 Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible</p> <p>2.5.1 Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales</p> <p>2.5.2 Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial</p> <p>Artículo 22. Funciones de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.</p> <p>Numeral 14. Promover, orientar y articular la formulación de la política de fortalecimiento institucional territorial en coordinación con las entidades nacionales pertinentes, los organismos de cooperación internacional y las entidades territoriales.</p>
Decreto 4487 de 2009	Por medio del cual se desarrollan la Ley 527 de 1999 y los Decretos 627 de 1974, 2132 de 1992 y 2148 de 2009.	CONPES no presencial

d. Hitos del FIT durante la regionalización o territorialización del modelo de descentralización

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Ley 1454 de 2012	Dicta las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-	

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
	administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento.	
Ley 1530 de 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.	<p>Estableció para el DNP funciones de Secretaria Técnica del SGR y especial en el Artículo 11 de la norma se estableció que:</p> <p>Artículo 11. Funcionamiento del Sistema General de Regalías. En cumplimiento de lo dispuesto por el inciso tercero del párrafo tercero del artículo 361 de la Constitución Política, asígnese hasta el 2% anual de los recursos del Sistema General de Regalías para su funcionamiento. Con cargo a estos recursos se podrá fortalecer las Secretarías Técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. La administración de este porcentaje estará a cargo de la Comisión Rectora.</p> <p>Parágrafo. Con cargo a estos recursos el Departamento Nacional de Planeación fortalecerá las Secretarías de Planeación de los Municipios más pobres del país, con el objeto de mejorar su desempeño y respuesta a las necesidades de estos.</p>
Ley 1551 de 2012	Modifica y adiciona la Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Esta ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Modifica los criterios de categorización y los requisitos para la creación de los municipios.

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Decreto 1832 de 2012	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación	<p>Artículo 3. Estructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Subdirección Territorial y de Inversión Pública 3. Subdirección Sectorial
Decreto 1163 de 2013	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.	<p>ARTÍCULO 2o. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (adiciona funciones de género)</p> <p>32. Promover la incorporación del enfoque de género</p>
CONPES 3765 de 2013	Crédito para financiar el Proyecto de Fortalecimiento de Entidades Territoriales	<p>El PFET fue concebido con los siguientes componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Herramientas para la planeación estratégica territorial de largo plazo 2. Incentivos a la gerencia territorial 3. Acompañamiento y asistencia técnica a 300 entidades territoriales 4. Control y monitoreo de la gestión pública territorial 5. Apoyo a la gerencia y administración del Proyecto
Decreto 1118 de 2014	Modifica los Decretos 3517 de 2009 y 1832 de 2012	<p>Artículo 7°. Modificase el artículo 22 del Decreto 3517 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 22. Funciones de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Son funciones de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, las siguientes:</p> <p>14.Promover, orientar y articular la</p>

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
		<p>formulación de la política de fortalecimiento. institucional territorial en coordinación con las entidades nacionales pertinentes, los organismos de cooperación internacional y las entidades territoriales.</p>
Resolución 1734 de 2014	Por la cual se definen los grupos internos de trabajo del DNP	<p>Artículo 32. Organizar en la DDTS los siguientes grupos internos de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grupo de Análisis al Fortalecimiento del Desarrollo Territorial - Grupo de Gestión Pública Territorial <p>dos funciones del GGPT:</p> <ul style="list-style-type: none"> - apoyar a la DDT en el diseño, articulación, coordinación y seguimiento de política, estrategias e instrumentos para el fortalecimiento a la GPT. - establecer mecanismos e instrumentos para brindar asistencia técnica a los municipios y departamentos en la formulación de planes de desarrollo integrales, viables y evaluables.
Resolución 0573 de 2015	Por la cual se definen los grupos internos de trabajo del DNP	<p>Artículo 1. ... DDTS - Grupo de Estudios Territoriales:</p> <p>Artículo 26. Numeral 3. Apoyar a la DDTS en el diseño, articulación, coordinación y seguimiento de políticas, estrategias e instrumentos para el fortalecimiento de la GPT.</p>

Norma	Descripción de la norma	Aspectos territoriales (Fortalecimiento)
Resolución 2139 de 2016	Por la cual se definen los grupos internos de trabajo del DNP	<p>Artículo primero. Grupos de trabajo. DDTS - Grupo de Estudios Territoriales Artículo 26.</p> <p>3. Apoyar a la DDTS en el diseño, articulación, coordinación y seguimiento de política, estrategias e instrumentos para el fortalecimiento a la GPT.</p>
Decreto 2189 de 2017	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación	<p>Artículo 3. Funciones del DNP: 24. Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de planificación y gestión pública territorial que contribuyan a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el desarrollo local y regional.</p> <p>Artículo 5. Estructura</p> <p>Subdirección General Territorial</p> <p>2.1 Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional</p> <p>2.1.1 Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal</p> <p>2.1.2 Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial</p> <p>2.1.3. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial</p> <p>* Establecer mecanismos e instrumentos para brindar asistencia técnica a los municipios y departamentos en la formulación de planes de desarrollo integrales, viables y evaluables.</p>

2.3. Análisis de relación entre principales reformas de la descentralización el tema FIT al interior del DNP

		48
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

De acuerdo con la información recopilada, el DNP ha venido trabajando 30 de los 60 años de su existencia en temas relacionados con el desarrollo territorial (regional y local). Aunque su función principal empezó como buena parte de los procesos desarrollistas en América Latina como una función de mantenimiento del equilibrio macroeconómico del país mediante procesos de planeación normativa, indicativa y centralizada; a partir de los años setenta se involucró en el debate del desarrollo regional (que también por esa época era tendencia en la región); siendo un hito importante la activación de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social en 1985.

Luego vendría la puesta en marcha del proceso de descentralización en Colombia en 1986, a lo cual sobrevino una primera reforma administrativa al DNP en 1989, con la cual se crean las siguientes unidades técnicas: (i) Unidad de Desarrollo Territorial, (ii) División de Planeación Territorial (iii) División de Finanzas Territoriales y (iv) División de Programas Regionales Especiales, con un claro mandato frente al mejoramiento de los procesos locales de planificación y administración de las finanzas territoriales.

En la historia del DNP, han existido por lo menos dos grandes políticas y programas exclusivamente dedicados al fortalecimiento institucional territorial. La primera de ellas es la Política para el Desarrollo Institucional de los Municipios en 1991, con un claro enfoque hacia el desarrollo institucional y la organización de la oferta y la demanda de servicios de apoyo sectoriales hacia las entidades territoriales.

En 1992, el DNP vuelve a reestructurarse y se crea la División de Desarrollo Institucional y Descentralización (antigua División de Programas Regionales Especiales) adscrita a la Unidad de Desarrollo Social y cuya finalidad era el diseño, promoción y seguimiento de programas orientados a mejorar la gestión y la planeación social multisectorial en todos los niveles territoriales. Posteriormente con la Ley 60 de 1993 (en la cual se distribuyen las competencias entre la nación y las entidades territoriales en sectores estratégicos de inversión pública) se le asigna a la Nación la competencia de “Asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a sus instituciones de prestación de servicios”, lo que por su parte redundó en el DNP la transformación de la Unidad de Desarrollo Territorial en la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo territorial (UDT). Dicha unidad se pone en marcha a través del Decreto 367 de 1994, establecido como una

		49
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

de sus funciones “Promover y encauzar los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, en armonía con las exigencias y requerimientos derivados de la Constitución y la ley” y contaba dentro de su estructura con un equipo denominado División de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales.

Las Leyes 136 y 152 de 1994 establecerían un nuevo marco de actuación para el DNP. En especial la Ley 152 o Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, estableció funciones específicas en relación con la coordinación de la planificación nacional y territorial a cargo de esta entidad y los alcances de la planeación de las entidades territoriales en búsqueda del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les haya atribuido la Constitución y la ley.

En 1995 aparecería el denominado Comité Nacional de Cofinanciación cuya Secretaría Técnica la llevaba a cabo la UDT. En 1999 el DNP se vuelve a reestructurar y se le asigna de manera más específica la función de “Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública”. Esta reforma a la entidad creó la Dirección de Desarrollo Territorial (ratificada por el Decreto 1363 de 2000).

En 2001, con la expedición de la Ley 715 por medio de la cual se hacían modificaciones al marco competencial de las entidades territoriales, aparece explícita para la Nación la función de Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades territoriales. Más adelante dentro de la DDT se crearía en 2004 el Grupo de Gestión Pública Territorial, que entre sus funciones tenía principalmente “promover y apoyar la formulación de políticas, planes, programas y proyectos de carácter regional y territorial, promover la coordinación interinstitucional a nivel nacional y territorial, así como los mecanismos, instrumentos y normas para fortalecer los procesos de descentralización y ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local”.

También en ese año, el Decreto 195 de 2004 ajustó las funciones de la que en adelante sería la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, asignándole específicamente una función relacionada con “Promover, orientar y articular la formulación de la política de fortalecimiento institucional territorial en coordinación con las entidades nacionales pertinentes, los organismos de cooperación internacional y las entidades territoriales”.

		50
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

Para 2009 nuevamente se vuelve a ajusta la estructura y se aclaran aún más las funciones de la DDTS, mediante la creación de la Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales y la Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, así como la ampliación de la función de esta dependencia en cuanto a la política de fortalecimiento institucional descrita en los siguientes términos: “Promover, orientar y articular la formulación de la política de fortalecimiento institucional territorial en coordinación con las entidades nacionales pertinentes, los organismos de cooperación internacional y las entidades territoriales”.

En 2012 se crea la Subdirección General Territorial, con el propósito de especializar las acciones en temas sectoriales de los territoriales al interior del DNP. En este mismo año se destacan la expedición de Ley 1454 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a partir de la cual se crean entre otros mecanismos de ejecución regional de inversiones como los Contratos Plan; así como la Ley 1530 de 2012, por medio de la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías y se le asigna al DNP la función de Secretaria Técnica del sistema, y particular la tarea de fortalecer las Secretarías de Planeación de los Municipios más pobres del país, con el objeto de mejorar su desempeño y respuesta a la necesidades técnicas, sociales y fiscales del SGR. Este año también se expide la Ley 1551 o Nuevo Régimen Municipal.

El documento Conpes 3765 de 2013 creó en segundo de los grandes programas agenciados directamente por el DNP y que exclusivamente se han dedicado al fortalecimiento institucional territorial, a través de la autorización a la Nación para adquirir un empréstito con el Banco Mundial para la puesta en marcha del Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (el cual todavía se encuentra en etapa de ejecución).

Dentro de las reformas más recientes a la unidad operativa encargada de los temas territoriales al interior del DNP, la Resolución 0573 de 2015 creó el Grupo de Estudios Territoriales con la función de “Apoyar a la DDTS en el diseño, articulación, coordinación y seguimiento de políticas, estrategias e instrumentos para el fortalecimiento de la GPT”. Finalmente, mediante el Decreto 2189 de 2017 la entidad vuelve a ser reestructurada y la antigua Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible para a ser la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional; unidad que por su parte quedaría conformada

		51
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

por tres subdirecciones (Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial) y el Grupo de Estudios Territoriales. Existe también dentro de la DDDR un equipo de trabajo dedicado a los asuntos étnicos.

En cuanto al fortalecimiento institucional territorial, el Decreto 2189 de 2017 determinó entre otras que serían funciones misionales del DNP:

- i. Brindar apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación.
- ii. Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.
- iii. Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de planificación y gestión pública territorial que contribuyan a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el desarrollo local y regional.
- iv. Promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de estos para promover los objetivos de convergencia regional.

Así mismo, el decreto en referencia asignó entre otras las siguientes funciones a la Subdirección General Territorial en relación con el fortalecimiento institucional territorial:

- I. Apoyar técnicamente a los sectores y a las entidades territoriales en la generación de capacidades para la gestión y administración de proyectos de inversión.
- II. Dirigir y coordinar los lineamientos estratégicos para la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, en instrumentos para el ordenamiento territorial, catastro

	 <p data-bbox="667 134 829 195">El futuro es de todos</p> <p data-bbox="878 134 1110 195">DNP Departamento Nacional de Planeación</p>	52
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

multipropósito y la articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.

- III. Apoyar en la definición de los lineamientos técnicos del ciclo de proyectos de inversión y fortalecer las capacidades del sector público en la gestión y administración de éstos desde la formulación hasta la evaluación.
- IV. Asesorar a los organismos y entidades competentes en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a poblaciones vulnerables y grupos étnicos que requieren para su implementación acciones articuladas y diferenciadas en las entidades territoriales

En cuanto a la DDDR, el Decreto 2189 de 2017 hace referencia a las siguientes funciones relacionadas con el fortalecimiento institucional territorial:

- I. Preparar y proponer normas sobre la organización, el funcionamiento y la gestión institucional, requeridos para adelantar las políticas, planes, programas y proyectos en los temas de su competencia.
- II. Promover políticas y mecanismos para propiciar espacios que fortalezcan la participación de la sociedad civil en la gestión territorial, fomentando la rendición de cuentas y el control social, según las disposiciones legales, normativas, institucionales y los criterios técnicos relacionados, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- III. Hacer recomendaciones y proveer los criterios generales para orientar la formulación y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- IV. Apoyar y orientar el proceso de ordenamiento territorial del país y desarrollar mecanismos para fortalecer la interacción técnica con las entidades territoriales, de acuerdo con las disposiciones normativas establecidas para tal fin.

	 <p>El futuro es de todos DNP Departamento Nacional de Planeación</p>	53
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

- V. Promover y orientar la formulación de la política de fortalecimiento institucional territorial en coordinación con las entidades nacionales pertinentes, los organismos de cooperación internacional y las entidades territoriales.
- VI. Orientar a las entidades territoriales y a los resguardos indígenas en torno a la planeación estratégica, la presupuestación, ejecución, administración y evaluación de las fuentes de financiamiento territorial, en los temas de su competencia.
- VII. Desarrollar estudios y herramientas para el proceso de llegada al territorio de acuerdo con las disposiciones normativas establecidas para tal fin.
- VIII. Desarrollar estrategias de gestión de conocimiento territorial que promuevan el desarrollo regional y local, así como el incremento de capacidades para la descentralización a nivel territorial.

Finalmente, y sin perjuicio de las atribuciones asignadas a otras áreas de la DDDR e incluso del DNP, el decreto 2189 de 2017 estableció las siguientes funciones para la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial:

- I. Coordinar la estrategia general de llegada a territorio del DNP, con el fin de garantizar su integralidad, la articulación interna y el seguimiento a los resultados que en materia de fortalecimiento institucional reporten las dependencias de la entidad vinculadas a dicha estrategia.
- II. Diseñar mecanismos y proponer recomendaciones que permitan mejorar la asistencia técnica a las entidades territoriales, en los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación.
- III. Apoyar en coordinación con la dependencia competente, el proceso anual de planificación y articulación entre las dependencias del DNP que cuentan con acciones directas a nivel regional, departamental o municipal, con el propósito de coordinar un sistema de gestión unificado para la llegada al territorio de la entidad.
- IV. Implementar estrategias de relacionamiento, comunicación y coordinación con entidades nacionales y territoriales para promover iniciativas de fortalecimiento

institucional y asistencia técnica territorial, susceptibles de ser financiadas con distintas fuentes de inversión.

- V. Asesorar y apoyar el diseño y la implementación de instrumentos, metodologías y lineamientos técnicos que apoyen de manera transversal el ciclo de la inversión territorial, la gestión pública local y regional y el fortalecimiento de los grupos étnicos.
- VI. Comunicar a las dependencias correspondientes del DNP los resultados, avances y mejores prácticas en la implementación de las iniciativas de llegada a territorio de la entidad.
- VII. Apoyar la consolidación y promoción de información acerca de la oferta de asistencia técnica del gobierno nacional hacia las entidades territoriales, en relación con el ciclo de la inversión territorial y la gestión pública local y regional.
- VIII. Realizar el levantamiento y monitoreo de la demanda de asistencia técnica e instrumentos que requieran las entidades territoriales para el fortalecimiento de la gestión pública local y regional.
- IX. Proponer acciones tendientes a fortalecer los mecanismos de gestión de conocimiento territorial, en particular frente al intercambio de mejores prácticas de buen gobierno, la puesta en marcha de procesos virtuales de aprendizaje y la implementación de mecanismos de interacción en red con las entidades territoriales.
- X. Recopilar y difundir metodologías, herramientas, instrumentos, sistemas de información y aplicativos webs que apoyen la llegada a territorio, a través de la gestión de contenidos del Portal Territorial de Colombia.

Como punto de partida, esta primera revisión permite comprender la manera cómo han venido incorporándose los temas territoriales a la dinámica institucional del DNP, y al mismo tiempo, la forma como la entidad se ha venido adecuando con el propósito de ofrecer servicios de asesoría, acompañamiento y otros bienes y servicios con la finalidad de fortalecer institucionalmente a las entidades territoriales.

2.4. Experiencias en Fortalecimiento Institucional Territorial del DNP

La revisión del estado del arte incluyó una breve investigación acerca de las iniciativas de fortalecimiento institucional que han sido emblemáticas para la entidad desde mediados de los años ochenta. De estas experiencias interesó revisar entre los aspectos que se presentan en la siguiente ficha técnica.

Ficha técnica de revisión de experiencias

Aspecto por evaluar	Descripción
Años de duración	Ubicación histórica de la iniciativa. En este punto fue clave relacionar el momento de surgimiento de la iniciativa frente al marco que se describió en el acápite anterior, acerca de las reformas administrativas o los cambios en las políticas públicas nacionales que sirvieron como punto de partida para la creación o puesta en marcha de programas o proyectos de fortalecimiento institucional territorial.
Objetivo central de la iniciativa o proyecto FIT	En este punto se analizan los objetivos concretos de cada iniciativa adelantada por el DNP. La idea es determinar cuales fueron las intencionalidades que se previeron para cada iniciativa, y a partir de ello, contrastar la forma como se concibió el determinado programa o proyecto y sus resultados en función de los problemas de fortalecimiento institucional que intentaba abordar.
Norma que sustenta la puesta en marcha de la iniciativa	Rastreo del sustento normativo que en algunos casos existió para las iniciativas de fortalecimiento institucional territorial del DNP. En este punto interesa determinar la correspondencia entre el alcance de la norma y los objetivos que se establecieron en cada programa o proyecto de fortalecimiento adelantado por entidad.
Temáticas en las que hacía énfasis la iniciativa	Cada programa o proyecto tenía en consideración un marco de objetivos y unos temas en lo que hacía énfasis. En ese caso fue importante determinar el tipo de temas en cada momento

	<p>y en particular si estos temas tenían que ver exclusivamente con el fortalecimiento de la gestión pública o si además incluía otro tipo de temáticas más amplias relacionadas con la descentralización o el desarrollo a escala regional o local.</p>
<p>Servicios que ofrecía la iniciativa a las entidades territoriales</p>	<p>Se trata de identificar y clasificar el tipo de servicios, los medios y el alcance del portafolio que brindaba cada iniciativa a las entidades territoriales. Interesaba ver la manera como se operativizaban las diferentes estrategias de acción territorial en cada momento.</p>
<p>Costos y fuentes de financiación de la iniciativa</p>	<p>Se rastreó la información correspondiente de los costos aproximados y las fuentes de financiación de cada iniciativa de fortalecimiento. Ello con el propósito de determinar no sólo el valor de la inversión realizada en cada momento, sino sobre todo establecer una relación con la sostenibilidad de dichas inversiones en el largo plazo.</p>
<p>Esquema de trabajo</p>	<p>Forma o estructura de gobernanza usada den cada iniciativa: en este punto se hizo especial énfasis en la estructura territorial de cada iniciativa.</p>
<p>Resultados documentados</p>	<p>Se trata del relato de los resultados que de manera general se encontraron en cada una de las iniciativas lideradas por el DNP. Esta información se contrasta con evidencia empírica sobre el estado actual de los resultados esperados, años después de haberse concluido la iniciativa.</p>
<p>Principales cuellos de botella</p>	<p>Se presenta un resumen de los principales cuellos de botella que en el marco de cada iniciativa, en su momento plantearon retos importante dentro de su ejecución, y al mismo tiempo, podrían estar asociados a su resultados finales. Esta información permitió además conocer de manea general los aciertos o cierto tipo de inconsistencias dentro del diseño de cada iniciativa de fortalecimiento institucional territorial.</p>

2.4.1. Consejos Regionales de Planificación Estratégica - CORPES

En términos generales, esta experiencia fue tomada como punto de partida de la acción territorial del DNP, la cual inició a mediados de los años ochenta y tenía como foco principal el desarrollo regional. Interesaba ver acá la manera como se configuraban los ejercicios de integración entre entidades territoriales, y por supuesto, los servicios de fortalecimiento asociados a dichos ejercicios. A continuación, la ficha resumen:

Aspecto por evaluar	Descripción
Años de duración	1985- 2000 (Quince años)
Objetivo central de la iniciativa o proyecto FIT	Ejercicio de integración de ET a nivel de departamento, cuyo objetivo central era contribuir al desarrollo equilibrado y la mayor integración económica y social de las entidades territoriales que conformaban cada región.
Norma que sustenta la puesta en marcha de la iniciativa	Ley 76 de 1985 ..."Por la cual se crean los Consejos Regionales de Planificación CORPES"... La creación de las regiones se materializó con la promulgación de la ley 76 de 1985 los decretos 3083, 3084, 3085 3086 de 1986, mediante los cuales el país se dividió en cinco grandes regiones para efectos de planificación, que no constituyen entidades territoriales son: Occidente Colombiano, Centro Oriente, Costa Atlántica, Orinoquia Amazonia.
Temáticas en las que hacía énfasis la iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo institucional. • Planificación regional- territorial. • Gestión de la inversión. • Pre- inversión y apoyo a proyectos especiales.

<p>Servicios que ofrecía la iniciativa a las entidades territoriales</p>	<p>Dotación de equipos, sistemas de información, apoyo a la descentralización de la salud y la educación, capacitación, apoyo a la formulación de planes de desarrollo.</p> <p>Estudios para identificación de problemáticas regionales, estudios sectoriales, productivos etc.</p> <p>Capacitación en formulación de proyectos, apoyo a la formulación de propuestas de inversión a postularse a oferta nacional, apoyo en la consolidación de Bancos de proyectos de inversión.</p>
<p>Costos y fuentes de financiación de la iniciativa</p>	<p>Acorde con el documento de Chamorro (1997) se tiene un estimado de 7.513 millones de pesos anuales por CORPES a precios constantes de 1997. El 82% de estos recursos debían estar destinados a financiar programas y proyectos regionales y/o pre- inversiones. Las principales fuentes de financiación de los CORPES fueron las rentas básicas que constituyeron fondos de inversión para el desarrollo regional. Mediante los decretos 2411 de 1987 y 1113 de 1992, se reglamentó lo relativo la organización ejecución de los recursos para el desarrollo regional así:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5% regalías directas de los Dptos. • 10% gravámenes de valorización de obras nivel nacional ejecutadas en los territorios. • 10% Impuesto de timbre sobre vehículos.
<p>Esquema de trabajo</p>	<p>Comité técnico regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinador (DNP) • Secretario de Planeación • Representante CAR

	<p>Consejo Regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegado Presidente de la República • Director-Subdirector del DNP. • Gobernador
Resultados documentados	<p>En términos generales el CORPES fue un escenario de diálogo permanente entre el nivel nacional y las regiones.</p> <p>El CORPES amplió su rango de acción luego de la expedición de la constitución de 1991 frente al Ordenamiento territorial y las nuevas demandas que los gobiernos locales.</p> <p>Adicional, los CORPES juegan un papel importante en las discusiones para el establecimiento de las RAP de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 306 de la CP, incluso para la “transformación” a RAP se avanzó con la delegación del gasto en los directores regionales y atribuciones para hacer operativos los fondos. (Decreto 162 de 1997)</p> <p>Se generaron más de 5 proyectos de Ley para dar origen, objeto funciones y competencias a las RAP que precedieron a su estructuración actual.</p>
Principales cuellos de botella	<p>En la práctica, las condiciones de participación dentro de la formulación del PND y el Presupuesto Nacional no se dió de manera eficiente y coordinada con el DNP.</p> <p>Los CORPES no tenían personería jurídica, ni autonomía administrativa, ni patrimonio propio. Existen en medio de un limbo jurídico para la programación y ejecución de planes y proyectos.</p>

	<p>A pesar de que los fondos de recursos de los CORPES eran significativos se presentaba inequidades en los presupuestos asignados por región y por tanto poca focalización e impulso a iniciativas regionales de impacto.</p> <p>La ejecución de iniciativas y proyectos debían tercerizarse a través de convenios con entidades nacionales, departamentales o municipales, o por contrato a través de fiducias, lo cual relentizaba la ejecución de los proyectos y sus beneficios.</p>
--	---

2.4.2. Programa de Desarrollo Institucional PDI

De esta experiencia interesaba ver cómo en el contexto colombiano, esta fue quizá la primera experiencia que daba cuenta de una preocupación por la generación de capacidades técnicas (administrativas) a nivel subnacional. Se trata aquí de un esfuerzo sostenido por cerca de seis años para apoyar las principales falencias identificadas a partir de la puesta en marcha del proceso de descentralización y la entrada en vigor de la Constitución de 1991.

Aspecto por evaluar	Descripción
Años de duración	1990-1996 (seis años)
Objetivo central de la iniciativa o proyecto FIT	Generar o equiparar las capacidades de los municipios frente a las competencias y recursos transferidas a estas, luego de las reformas descentralista de 1986 y la reforma constitucional de 1991

<p>Norma que sustenta la puesta en marcha de la iniciativa</p>	<p>Decreto 1542 de 1991 cuyo objetivo se centraba en lograr la coordinación de todas las acciones de las entidades con presencia en las regiones cuyo objeto fuese el fortalecimiento de capacidades de la gestión local y garantizar armonización-estructura orgánica entre lo municipal y lo departamental y lo nacional.</p> <p>CONPES 2539 de 1991. Política para el Desarrollo Institucional de los Municipios. La política planteaba un enfoque de desarrollo institucional y la urgencia de articular la oferta y la demanda de temas técnicos para el fortalecimiento institucional de los municipios y departamentos.</p>
<p>Temáticas en las que hacía énfasis la iniciativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de la demanda • Orientación de la oferta de servicios de apoyo a las demandas municipales. • Articulación de demanda y oferta.
<p>Servicios que ofrecía la iniciativa a las entidades territoriales</p>	<p>Capacitaciones puntuales a los alcaldes y sus equipos de gobierno en:</p> <p>Temática 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clarificación de objetivos contenidos en el programa de gobierno e identificación de problemas que permiten alcanzarlos. • Definición del plan de gestión en forma concertada. Identificación del tipo de apoyo especializado para ejecutar el plan de gestión. • Consignación de diagnóstico y proyectos en el plan de desarrollo institucional municipal (PDIM).

	<p>Temática 2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque gerencial en las áreas puntuales de apoyo. • Talleres de ajustes metodológicos y refuerzos temáticos. <p>Temática 3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de apoyo al desarrollo institucional.
<p>Costos y fuentes de financiación de la iniciativa</p>	<p>15.000 millones de pesos, donde las principales fuentes de financiación fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos de crédito • Banco Mundial: \$5.000 PDT • PGN-DNP: \$1.000 • PNUD: \$ 62.5 • FONDO DE INVERSIÓN REGIONAL: \$1.400 • SECRETARIA DE INTEGRACIÓN POPULAR-PRESIDENCIA PNR: \$1.500 • ESAP Y SENA: \$2.000 • CONTRAPATIDA DEPTOS/MPOS: \$4.000
<p>Esquema de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comites departamentales de apoyo al desarrollo institucional DI. • Unidades técnicas departamentales o regionales. • DNP: Unidad coordinadora adscrita a la Unidad de Desarrollo Territorial quien era la unidad técnica nacional del sistema.

Principales cuellos de botella	<p>Las frágiles articulaciones, las ausencias de coordinación, supervisión y seguimiento y -todavía más decisivo- las actitudes y baja permanencia de la variable humana.</p> <p>La individualización de las acciones asociadas al PDI puesto que las acciones relacionadas con el conjunto de la estrategia se adelantaron en los niveles territoriales de manera particular y no de manera institucional.</p> <p>Desarrollo de contenidos sistemáticos y planificados de manera homogénea para todas las entidades territoriales.</p>
--------------------------------	---

2.4.3. Programa Mejor Gestión de los Departamentos

Este programa surge como una especialización de la tarea del fortalecimiento institucional hacia los departamentos. Los énfasis en su momento se marcaban frente a las bajas capacidades de los departamentos para ejercer su función articulación entre la Nación y los municipios, y adicionalmente, el papel de estas entidades dentro de los ajustes que debieron llevarse a cabo ante la crisis fiscal de las entidades territoriales a finales de los años noventa y comienzos del nuevo siglo.

Aspecto por evaluar	Descripción
Años de duración	1996-2003 (siete años)
Objetivo central de la iniciativa o proyecto FIT	Contribuir al mejoramiento de la gestión pública departamental orientada a resultados, con el fin de fortalecer por esta vía los procesos de descentralización en las entidades territoriales.



Norma que sustenta la puesta en marcha de la iniciativa	Art. 298 de la CP. ("...Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes...")
Temáticas en las que hacía énfasis la iniciativa	<ul style="list-style-type: none">• Área de Fomento municipal• Área financiera• Área de administración y gerencia• Área de planeación
Servicios que ofrecía la iniciativa a las entidades territoriales	<ul style="list-style-type: none">• Guías para la formulación y seguimiento de planes de desarrollo• Orientaciones de los sectores• Sistemas de información para apoyar las acciones de fomento municipal, la planeación y la toma de decisiones• Guías para la planeación con enfoque territorial• Sistema de información de desarrollo institucional
Costos y fuentes de financiación de la iniciativa	Sin información sobre el costo total de esta iniciativa, se sabe que existieron recursos de cooperación de la GTZ (Cooperación Alemana) y el Ministerio del Interior.
Esquema de trabajo	<ul style="list-style-type: none">• Comités interinstitucionales e interdisciplinarios• Acompañamiento directo a los departamentos
Resultados documentados	<ul style="list-style-type: none">• Apropiación de metodología para la construcción conjunta de los planes de desarrollo y los planes de acción (Huila)• Mejoramiento de la capacidad de planeación y una apropiación efectiva de la tecnología transferida por el

	<p>programa por parte de grupos significativos de funcionarios (Caldas)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste institucional en el área financiera (Caquetá) • Saneamiento fiscal (Caquetá) • Generación de conocimiento en el diagnóstico del departamento y la elaboración del Plan de Reforma Económica Territorial (Cauca) • Desarrollo del área de fomento municipal en materia de planeación, finanzas y ordenamiento territorial (La Guajira) • Fortalecimiento de procesos e instrumentos de rentas y presupuesto (La Guajira) • Coordinación del proceso de formulación de Planes de Desarrollo (Magdalena) • El DNP avanzó en las primeras mediciones de la descentralización a través de mediciones de desempeño e índice de transparencia
--	---

Principales cuellos de botella	<p>DNP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de vinculación por parte del alto nivel del DNP • Retiro de la GTZ afectó su sostenibilidad • Estancamiento del PMGD (meses inactivos) • Ineficiencia en el proceso de contratación de consultores • Baja presencia de los Coordinadores Departamentales en los departamentos • Baja oportunidad en los servicios de consultoría <p>Departamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de un adecuado sistema de seguimiento • Problemas de orden público • Problemas de coordinación entre áreas • Falta de recursos financieros • Falta de sentido de pertenencia y compromiso de los funcionarios
--------------------------------	---

2.4.4. Sistema Nacional de Capacitación Municipal - SNCM

Este sistema intentó crear un sistema de oferta y demanda de capacitación exclusivamente dirigido a municipios. El SNCM hizo un énfasis importante en la brecha de información existente para la toma de decisiones a nivel local, así como la escasa difusión y apropiación del conocimiento en este mismo ámbito. El sistema es un referente en cuanto al despliegue de diferentes instrumentos y medios para lograr procesos de transferencia de conocimiento hacia y desde las entidades territoriales.

Aspecto por evaluar	Descripción
Años de duración	2000-2004 (cuatro años)
Objetivo central de la iniciativa o proyecto FIT	Contribuir a la preparación de los funcionarios municipales, comunidades y demás agentes del desarrollo territorial para asumir las responsabilidades asignadas por la Constitución de 1991 y dotarlos de las herramientas gerenciales necesarias para actuar en la nueva dinámica entre los gobiernos locales y la sociedad civil, afianzando el proceso de descentralización en marcha
Norma que sustenta la puesta en marcha de la iniciativa	Convenio de financiación Unión Europea - Colombia (Col/B7-3010/IB/95/158) firmado en 1998
Temáticas en las que hacía énfasis la iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el Sistema de capacitación continuada con el fin de organizar la demanda de los municipios, regiones y departamentos. • Creación de la Maestría en Desarrollo y Gestión Municipal • Fortalecimiento de la Federación Colombiana de Municipios • Creación de los Centros de Documentación e Información Municipal y observatorio de políticas públicas locales



CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS

<p>Servicios que ofrecía la iniciativa a las entidades territoriales</p>	<ul style="list-style-type: none">• Documentos metodológicos-Guías ofrecidas en las escuelas de Gobierno de la ESAP• ESAP-Acompañamiento Directo• Documentación e información municipal y Observatorio de Políticas Públicas Locales: Centro de Documentación e Información Municipal• ESAP-Formación a Consejeros de Planeación• El DNP Proveía contenidos y docentes
<p>Costos y fuentes de financiación de la iniciativa</p>	<p>5 millones de Euros, financiados por la Unión Europea</p>
<p>Esquema de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none">• ESAP: Dirección del proyecto. Aporte de recursos técnicos, logísticos y financieros, implementación y difusión de la plataforma, construcción de las sedes y manejo de la Información a través de la Biblioteca CDIM.• Proveedor de servicios tecnológicos-LEGIS: Apoyo a la ESAP en la fase de propuesta y diseño de la herramienta.• Federación Colombiana de Municipios: Apoyo a la ESAP en la Implementación.• Unión Europea: Apoyo a la iniciativa, mediante recursos e infraestructura.
<p>Resultados documentados</p>	<ul style="list-style-type: none">• Guía de documentación• Guía para la armonización de los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal• Guía para la armonización de los Planes de Desarrollo Municipales con los Planes de Ordenamiento

	<p>Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guía para la formulación del Plan de Acción Municipal • Guía para la formulación del Plan Operativo Anual de Inversiones • Guía para la formulación de indicadores • Guía para la formulación de indicadores de seguimiento a la gestión • Guía para la formulación de indicadores de evaluación de los objetivos del Plan de Desarrollo • Guía para la caracterización de la información estratégica para la gestión municipal • Guía para la elaboración del informe de gestión municipal • Centros de Documentación e Información Municipal – CDIM
Principales cuellos de botella	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de línea metodológica que articulara la prolífica producción de contenidos • Actualmente no se tiene control sobre el software, el cual presenta obsolescencia y la empresa que lo desarrolló cambió de actividad y se lo dejó a autorizado a un contratista

2.4.5. Programa de Gobernabilidad para Colombia

Este fue un programa de carácter regional (en el área andina) que tenía dos grandes componentes: por una parte, formación en gerencia pública, y por otra parte, la formación de líderes sociales. En este caso, el DNP actuó como socio de la iniciativa en la producción de contenidos y la realización de capacitaciones en el marco del Programa Liderazgo para la Transformación.

Aspecto por evaluar	Descripción
Años de duración	2003-2011. El Programa de Liderazgo para la Transformación. (Desde 2002, el Programa se puso en marcha en Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, Venezuela y Panamá).
Objetivo central de la iniciativa o proyecto FIT	El Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la CAF, fue la sombrilla del Programa de Liderazgo para la Transformación, el cual promovió la construcción de un nuevo estilo de liderazgo basado en valores éticos y democráticos, por medio de la capacitación a líderes naturales.
Norma que sustenta la puesta en marcha de la iniciativa	CONVENIO CAF - ESAP para la operación del PGC. El DNP participó como proveedor de contenidos.
Temáticas en las que hacía énfasis la iniciativa	<p>El programa operaba a través de un diplomado de 180 horas que tenía la siguiente estructura temática:</p> <p>Lo Individual: construcción del sujeto social y político</p> <p>Sesión 1: Liderazgo transformador Sesión 2: Instrumentos para el desarrollo del liderazgo Sesión 3: Desarrollo personal</p> <p>Lo Colectivo: fortalecimiento social y ciudadano</p> <p>Sesión 4: Gestión pública, planeación y medio ambiente Sesión 5: Identificación y formulación de proyectos Sesión 6: Gobernabilidad y participación ciudadana Sesión 7: Ética, valores cívicos y organizaciones sociales</p>

	<p>Lo Público: la construcción de lo público</p> <p>Sesión 8: Acompañamiento y control a la gestión pública Sesión 9: Derechos humanos y DIH Sesión 10: Contexto nacional y regional Sesión 11: Estado colombiano y gestión pública territorial Sesión 12: Negociación y resolución de conflictos</p> <p>Sesión final: Presentación y evaluación de proyectos</p>
Servicios que ofrecía la iniciativa a las entidades territoriales	Diplomado de 180 horas de carácter presencial en el que se formaba a líderes naturales en los temas antes referenciados
Costos y fuentes de financiación de la iniciativa	La inversión por año del programa fue de alrededor de 1.000 millones de pesos. Esto quiere decir que aproximadamente este programa completo pudo haber costado cerca de los nueve mil millones de pesos. Financiado por la CAF.
Esquema de trabajo	<p>La ESAP era el ente articulador y dependiendo los momentos de diseño de contenidos u operación en terreno se realizaban las gestiones necesarias para garantizar dichas tareas por parte de las entidades aliadas.</p> <p>La oficina de la CAF - Colombia realizaba el seguimiento a la iniciativa país.</p>
Resultados documentados	Los resultados del Programa expresan un total de 6623 líderes graduados, 29.809 formados a partir de ejercicios de réplicas y 501 municipios del país beneficiados.

Principales cuellos de botella	La difícil coordinación de diversos actores institucionales al momento de operar una iniciativa conjunta en territorio. Restricciones en términos de presupuesto y disponibilidad de personal para atender oportunamente los requerimientos del programa.
--------------------------------	---

2.4.6. Programa Sinergia Territorial

Esta experiencia se especializó en el acompañamiento a las entidades territoriales en el diseño e implementación de sistemas de seguimiento a planes de desarrollo territorial. La acción focalizada de esta intervención permitió concebir la asistencia técnica bajo una metodología estandarizada y un ciclo de generación de capacidades por fases de desarrollo. La experiencia fue integrada al marco de acción del Proyecto de Fortalecimiento de Entidades Territoriales – PFET.

Aspecto por evaluar	Descripción
Años de duración	2012 – 2015 (Tres años)
Objetivo central de la iniciativa o proyecto FIT	En el marco de SINERGIA, la estrategia Sinergia Territorial tenía como objetivo "fortalecer a las entidades territoriales en el diseño e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación orientado a resultados de los planes de desarrollo municipales y departamentales".
Norma que sustenta la puesta en marcha de la iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 152 de 1994 • Resolución 063 del CONPES (1994) • Documento CONPES 2688 • Documento CONPES 2790 • Documento CONPES 3294 • Documento CONPES 3115

	<ul style="list-style-type: none"> • SINERGIA - Decreto Único Reglamentario del Sector Planeación (1082 de 2015)
Temáticas en las que hacía énfasis la iniciativa	Asistencia técnica a entidades territoriales en el diseño y puesta en marcha de sistemas de seguimiento a los PDT
Servicios que ofrecía la iniciativa a las entidades territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica directa a municipios • Trabajo articulado con la gobernación (como multiplicador) • Escenarios de intercambio de experiencias • Eventos de graduación por fases de desarrollo (incentivos) • Participación en eventos internacionales
Costos y fuentes de financiación de la iniciativa	La inversión en este programa por año era de alrededor de 900 millones de pesos. Lo que hace suponer que los recursos totales del programa pudieron estar por el orden de los 3.000 millones de pesos.
Esquema de trabajo	La estrategia contó con una metodología propia y se funcionaba a través de una estructura de atención a entidades territoriales organizada por nodos, a saber: un nodo nacional y quince nodos territoriales, compuestos por profesionales de importante trayectoria en temas territoriales, el seguimiento, la evaluación y las dinámicas particulares de cada región donde se encontraba Sinergia Territorial. La fuente de financiación fue PGN.

Resultados documentados	En 2014 el programa presentaba un total de 88 municipios y 15 gobernaciones del país en los cuales se estaba implementado el modelo de trabajo de ST
Principales cuellos de botella	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de recursos para la continuidad de la estrategia • Difícil coordinación con las Gobernaciones • Baja nivel de apropiación por parte de las entidades territoriales

2.4.7. Proyecto de Fortalecimiento Institucional Territorial - PFET

Este proyecto es la experiencia más reciente en fortalecimiento institucional territorial liderada por el DNP.

Aspecto por evaluar	Descripción
Años de duración	2013 - a la fecha
Objetivo central de la iniciativa o proyecto FIT	El objetivo central del Proyecto es profundizar la descentralización y fortalecer la administración pública territorial, mediante la mejora de las capacidades gerenciales, institucionales y técnicas tanto del Gobierno Nacional como de los gobiernos territoriales, para el cumplimiento efectivo de las competencias a su cargo.
Norma que sustenta la puesta en marcha de la iniciativa	CONPES 3765 de 2012. Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de US\$ 70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de fortalecimiento de las entidades territoriales.

<p>Temáticas en las que hacía énfasis la iniciativa</p>	<p>Para el logro de este objetivo las acciones del proyecto se focalizan fundamentalmente a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales en los siguientes objetivos "originales" del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyará la estructuración de proyectos de impacto regional. • Establecerá un sistema de incentivos a la gestión territorial. • Desarrollará una estrategia articulada para asistencia técnica y acompañamiento a 300 entidades territoriales, a partir de la formulación de un Modelo de Gestión Territorial, integral y diferenciado. • Fortalecerá la capacidad institucional y técnica de las entidades del Gobierno Nacional para formular y ejecutar políticas públicas integrales con enfoque territorial. • Mejorará los procesos e instrumentos de control a la gestión
<p>Servicios que ofrecía la iniciativa a las entidades territoriales</p>	<p>El proyecto implica la producción de metodologías, procesos de asistencia técnica, dialogo nación territorio y la provisión de insumos de política en cuatro componentes, a saber:</p> <p>Componente 1: Estructuración de proyectos de impacto regional y local y herramientas para la planeación estratégica territorial de largo plazo. Al cual se unió en una fase posterior del proyecto el Programa POT Modernos y Catastro Multipropósito</p> <p>Componente 2: Incentivos a la gerencia territorial.</p> <p>Componente aún sin desarrollar</p>

	<p>Componente 3: Acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales. A través del cual se han atendido a 100 entidades territoriales en 9 zonas del país. Este proyecto asumió en 2015 la plataforma de trabajo (o asistencia técnica) de Sinergia Territorial y le sumó nuevos temas a su operación.</p> <p>Componente 4: Control y monitoreo de la gestión pública territorial. este componente "desapareció" en una reforma al proyecto en 2016.</p>
<p>Costos y fuentes de financiación de la iniciativa</p>	<p>70 millones de dólares de recursos del crédito del Banco Mundial.</p>
<p>Esquema de trabajo</p>	<p>El proyecto tiene como estructura de gobernanza:</p> <p>Un comité directivo (DNP + Min Hacienda)</p> <p>Un comité operativo (integrado por el operador - actualmente Fonade) y las diferentes áreas técnicas del DNP que tiene que ver con los componentes del proyecto.</p> <p>Una gerencia del proyecto y tres coordinadores de componente.</p> <p>Se resalta dentro de este esquema el trabajo con consultores individuales adscritos a cada componente</p>



CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS

Resultados
documentados

A la fecha el proyecto de fortalecimiento a avanzado en cada uno de sus componentes de manera general de la siguiente manera:

Componente 1: Se desarrollaron los programas POT Modernos (con la asistencia técnica directa a cerca de 50 entidades territoriales en su instrumento principal de ordenamiento territorial) y el programa Catastro Multipropósito (en el cual se diseño y probó una metodología para la organización y uso para la generación de recursos del catastro municipal)

Componente 2: Incentivos a la gerencia territorial.
Componente aún sin desarrollar

Componente 3: Acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales. A través del cual se han atendió a 100 entidades territoriales en 9 zonas del país. Este proyecto asumió en 2015 la plataforma de trabajo (o asistencia técnica) de Sinergia Territorial y le sumó nuevos temas a su operación.

Hace parte de este mismo componente el diseño y puesta en marcha del Modelo de Gestión Territorial, una plataforma en la cual se espera organizar la mayor cantidad de procesos del ciclo de gestión territorial en un solo lugar y con la interoperabilidad necesaria para que dichos procesos puedan servir tanto al interior de las entidades territoriales como a la Nación para efectos de seguimiento a la gestión de los municipios colombianos.

Componente 4: Control y monitoreo de la gestión pública territorial, este componente "desapareció" en una reforma al proyecto en 2016.

<p>Principales cuellos de botella</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Difícil operatividad debido a los procesos administrativos que el programa mismo se fijó, sobre todo en lo que tiene que ver con la contratación oportuna de las consultorías requeridas para el desarrollo de sus componentes. • La asistencia técnica brindada ha sido definida de manera coyuntural y en algún sentido no ha tenido una agenda de largo plazo en cuanto a temas y momentos oportunos para operar los acompañamientos del proyecto a las entidades territoriales. • Algunos programas asociados al PFET ha reportado problemas en su operación en terreno debido a su alto grado de complejidad. • El MGT ha sido una apuesta que ha empezado varias veces en su diseño, pero a la fecha aún no arranca como plataforma de servicio a las entidades territoriales.
---------------------------------------	---

El anterior resumen de la experiencia en materia de fortalecimiento institucional territorial del DNP, sirvieron como base para el análisis de patrones y principales hallazgos del presente estado del arte. Los cuales se detallan en el siguiente acápite.

2.5. Hallazgos del Fortalecimiento Institucional Territorial desde la experiencia del DNP

Los principales hallazgos del estado del arte se resumen en los siguientes puntos clave para entender la forma y el fondo con el que el DNP ha realizado procesos de fortalecimiento institucional territorial:

		79
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

2.5.1. En cuanto a las bases conceptuales de las iniciativas adelantadas por el DNP

- El despliegue de esquemas de fortalecimiento institucional hacia las entidades territoriales ha respondido a los diferentes enfoques de la planeación en el país. En los años ochenta, básicamente centrados en el problema regional; durante la década de los noventa privilegiando la planeación local; y a partir de finales de los noventa, involucrando elementos de planeación participativa a los productos y servicios destinados a mejorar las capacidades técnicas de los municipios y departamentos.
- Los programas han sido diseñados y ejecutados desde el nivel central hacia los gobiernos centrales territoriales y más por iniciativas del mismo Gobierno nacional. El enfoque fue más operativo que técnico y estratégico.
- En cuanto al concepto de fortalecimiento institucional territorial, las experiencias demuestran que el DNP ha asumido esta tarea a partir de comprenderla como: (i) acciones cuya finalidad ha sido incrementar las capacidades de planeación e inversión territorial, (ii) acciones encaminadas a mejorar la gerencia pública y los procesos técnicos en el ciclo completo de la gestión territorial y (iii) acciones que buscan favorecer la gobernanza local mediante la cualificación de autoridades públicas, los equipos de gobierno y la ciudadanía en función de distintos procesos relacionados con el desarrollo territorial.

2.5.2. Frente al diseño de iniciativas de fortalecimiento institucional territorial del DNP

- Se observa que en promedio las iniciativas adelantadas por el DNP han tenido entre tres y seis años de duración. Lo cual presupone que este tipo de acciones desde su planificación han sido pensadas a mediano plazo.
- El surgimiento de las iniciativas de fortalecimiento casi siempre ha tenido un sustento legal, casi siempre por cuenta de faltantes de capacidad para profundizar la descentralización administrativa o fiscal del país, que por su parte se ha

		80
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

reflejado casi que de manera general en la implementación de nuevos procesos de gestión pública a nivel territorial.

- Los objetivos de las iniciativas de fortalecimiento institucional territorial del DNP han abarcado diferentes escalas territoriales (regional, departamental y local); así mismo han buscado principalmente el desarrollo de capacidades administrativas en los funcionarios locales, con el fin de mejorar el desempeño institucional de las entidades territoriales, la promoción nuevos estilos de gerencia pública y el fortalecimiento de las habilidades técnicas de los cuerpos administrativos locales.
- Se observa que de manera residual las iniciativas de fortalecimiento institucional territorial del DNP han intentado desarrollar capacidades políticas (o relacionales) en los territorios. Siendo este un aspecto fundamental que ayuda a explicar por que estas experiencias se ha centrado casi que exclusivamente en los funcionarios y mucho menos en la ciudadanía u otros actores del desarrollo territorial.
- Entre las temáticas más recurrentes que se ha abordado a través de procesos de fortalecimiento institucional territorial por parte del DNP se encuentran: (i) Planeación territorial, (ii) Gestión de la inversión Pública, (iii) Fortalecimiento fiscal y mecanismos de financiación territorial, (iv) Administración y gerencia del ciclo de la gestión territorial, (v) Articulación de oferta y demanda de asistencia técnica territorial, (vi) Sistemas de información territorial y (vii) incentivos a la gestión territorial.

2.5.3. Frente a la operación de las iniciativas implementadas por el DNP

- Las intervenciones del DNP en el apoyo o fortalecimiento a entidades territoriales de alguna manera han sido reactivas. Después de los cambios legales y/o constitucionales se montan programas para generar o fortalecer capacidades.
- En materia de servicios, las iniciativas desarrolladas por el DNP han tenido varias formas de gestionar el fortalecimiento institucional territorial, entre ellas: (i) mediante la provisión de herramientas técnicas (metodologías, sistemas de

		81
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

información, etc.), (ii) A través de las iniciativas se han realizado estudios e investigaciones que en algunos casos han derivado en reformas normativas o de política sobre todo en materia fiscal, (iii) Se han desarrollado procesos presenciales y virtuales de capacitación territorial, (iv) se han desplegado equipos de asistencia técnica en terreno, bien sea situados con una cobertura departamental o dedicados a entidades territoriales específicas, (vi) se constituido activos en infraestructura para el fortalecimiento institucional territorial como por ejemplo: los Centro de Documentación e Información Municipal de la ESAP.

- En cuanto a la inversión realizada a lo largo de estos años para el desarrollo de las iniciativas analizadas se puede decir que en total se han destinado más de \$300.000.000.000 millones de pesos, es decir, unos 100 millones de dólares. De acuerdo con los datos de los que se logro disponer para la elaboración de este estado del arte.
- Se destaca acá que en las experiencias analizadas no se hallaron evidencias de esquemas de cofinanciación con participación de las entidades territoriales.
- Referente a las fuentes de financiación se destaca que en buena medida estas iniciativas han sido financiadas en su orden con recursos de crédito externo, la cooperación internacional y el Presupuesto General de la Nación.
- Al analizar las experiencias y sus esquemas de gobernanza se destaca que entre otros se han utilizado las siguientes figuras: (i) Comités directivos o técnicos a escala nacional, regional o departamental, (ii) Unidades técnicas regionales o departamentales, (iii) Equipos de trabajo central compuestos por nodos departamentales y (iv) Plantillas externas de consultores y asesores nacionales y territoriales.
- Las relaciones intergubernamentales y especialmente la relación Nación – Territorio no se aprecian muy claramente en estos procesos de fortalecimiento, fueron esporádicos y coyunturales, lo que no permitió establecer avanzar en el desarrollo de estos procesos de manera integral y práctica. Adicionalmente, hubo

	 <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;"> <p>El futuro es de todos</p> </div> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle; margin-left: 20px;"> <p>DNP Departamento Nacional de Planeación</p> </div>	82
CARATULA DE INFORMES Y PRODUCTOS		

una débil interacción con la Academia, el sector privado y la comunidad, lo cual limita el logro de los resultados de los programas y la transferencia de capacidades.

- Se evidenció la existencia de numerosa oferta institucional, sobre todo el mercado de los consultores y asesores, sin embargo, en su mayoría estaba desarticulada, fragmentada, dispersa y no tenía en cuenta las diferencias territoriales, lo cual impidió que las intervenciones en las entidades territoriales se convirtieran en resultados tangibles para el territorio. O en otro sentido en una *capacidad instalada*.
- En materia de resultados, podría decirse que existen al menos tres patrones claves para su interpretación a partir de las experiencias del DNP en materia de fortalecimiento institucional territorial: (i) Se realizó un énfasis importante en la producción de contenidos técnicos (guías, cartillas, etc.) que luego no era reusados en otras iniciativas o que sólo tuvieron valor de uso dentro cada iniciativa concreta. Adicionando a este punto que muchas veces se trabajan de producciones sobre temáticas similares entre una experiencia y otra, (ii) Se desplegaron en la mayoría de casos, equipos en terreno que mientras sucedía la experiencia podían certificar el cumplimiento de los objetivos para los cuales habían sido creados, sin embargo luego de terminada la iniciativa los resultados alcanzados por el acompañamiento o bien se “caían” o dependían en gran medida de que existiese acompañamiento externo para realizarlos por parte de las entidades territoriales y (iii) a partir de los análisis realizados se observa que los resultados en la mayoría de los casos no perduraron en el largo plazo o por lo menos existe poca evidencia de los mismos en el escenario de las entidades territoriales.
- Ahora bien, en cuanto a los cuellos de botella mas recurrentes se encontró que las experiencias del DNP en materia de fortalecimiento institucional territorial presentaban las siguientes limitantes de manera recurrente: (i) Procesos lentos en la operación de recursos, (ii) Bajo nivel de vinculación de la alta dirección de la entidad, (iii) Una vez se retiraban los cooperantes internacionales la sostenibilidad de las acciones se ponía en alto riesgo o simplemente no eran sostenibles a largo plazo, (iv) Baja presencia del personal coordinador de la iniciativa en terreno, (v) Problemas de coordinación interna entre las áreas del DNP involucradas, (vi)

Escasos mecanismo de seguimiento o seguimiento a las acciones de baja calidad y (vii) Bajo nivel de apropiación por parte de las entidades territoriales.

- Se observa que la participación de agentes de cooperación dentro de estrategias de fortalecimiento institucional permitió que hubiese cohesión y sinergia entre las agencias gubernamentales involucradas.
- No se sistematizaron los procesos de fortalecimiento que se efectuaron en cada uno de los programas por tanto no se reconocen los aprendizajes de los anteriores procesos, ni se evaluaron de manera sistemática los resultados para conocer los avances logrados en las entidades territoriales.
- La mayoría de las experiencias muestran esfuerzos por dar apoyos y generar capacidades, al parecer ninguna ha hecho énfasis en ordenar la oferta nacional para que llegue al territorio. Se generan algunas capacidades en el territorio, pero las ET tienen que seguir lidiando con lógicas sectoriales y centralistas de la gestión pública. Tal vez se ha “buscado la moneda donde hay más luz”.
- Ninguna de las experiencias ha abordado temas estructurales como la modificación en las plantas de personas de las entidades territoriales y/o la revisión de los topes de gastos de funcionamiento impuestos por las leyes 617 y 715, terminado el programa se termina el apoyo externo, se transfieren algunas habilidades y se montan algunos procesos, pero con el tiempo el día a día supera la escasa capacidad de los funcionarios públicos de las entidades territoriales. Es una discusión que vale pena dar si se quiere que el fortalecimiento sea sostenible.
- Los énfasis han estado en el acompañamiento, capacitación y entrenamiento de personas para resolver cuellos de botella, hay pocas experiencias en la introducción de tecnologías.
- Con excepción de los CORPES, la mayoría de las experiencias han dado tratamientos individuales a las entidades territoriales. No se han aprovechado posibilidades de aglomeraciones, regiones funcionales o servicios compartidos.

- Las estrategias de fortalecimiento institucional han variado en su agente principal y la sostenibilidad se ha visto comprometida al carecer de la institucionalidad que garantice su permanencia más allá de esfuerzos momentáneos. Esto ha afectado el proceso de aprendizaje institucional y hace que en el diseño de nuevas estrategias esté latente el riesgo de empezar de cero, desconociendo lecciones aprendidas.