

# Documento

# Conpes

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



**3765**

**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**

Departamento Nacional de Planeación - SDTIP - DDTS, DSEPP, DIFP, DR, SC  
Presidencia de la República  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio del Interior  
Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones

Versión aprobada

Bogotá D.C., Agosto 30 de 2013

## RESUMEN

El objetivo de este documento es someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – el 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, con el propósito de financiar el Proyecto “Fortalecimiento de las Entidades Territoriales”, con el cual se apoyará la ejecución del Programa *de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial*, establecido por el artículo 16 de la Ley 1450 de 2011 – Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para todos*”<sup>1</sup>.

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.

Para el logro de este objetivo las acciones del proyecto se focalizarán fundamentalmente a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales, para lo cual:

- 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

**Clasificación:** K221

**Palabras Claves:** Descentralización, entidades territoriales, capacidades institucionales, fortalecimiento institucional, planificación territorial, asistencia técnica, modelo de gestión territorial, monitoreo, evaluación y control e incentivos.

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

# CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. ANTECEDENTES.....</b>	<b>4</b>
<b>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....</b>	<b>9</b>
3.1 Económica y Social	9
3.2 Técnica	16
3.3 Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada	20
<b>IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>23</b>
4.1 Objetivo	23
4.2 Componentes	24
4.3 Costos y desembolsos del Proyecto	31
4.4. Esquema Institucional	33
<b>V. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>36</b>

## **I. INTRODUCCIÓN**

De conformidad con lo establecido en el Parágrafo 2o del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y en el Decreto 2681 de 1993, el objetivo de este documento es someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES– el concepto favorable para contratar, por parte de la Nación, 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 “Fortalecimiento de las Entidades Territoriales” que apoyará la ejecución del Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para Todos*.

Este crédito cumple los requisitos exigidos en el artículo 40 del Decreto 2681 de 1993, en cuanto a la adecuación a la política del Estado en temas de crédito público; así mismo, tiene en cuenta el programa macroeconómico y el plan financiero aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Este documento contiene los antecedentes, justificación y descripción del proyecto “Fortalecimiento de las Entidades Territoriales” y las recomendaciones al Conpes respecto a su aprobación.

## **II. ANTECEDENTES**

La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un estado unitario, organizado en forma descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales para cumplir sus competencias. El proceso de descentralización se ha orientado a encontrar el equilibrio adecuado entre la coordinación central y la autonomía local, la equidad en la distribución de los recursos y una mayor eficiencia en el gasto público.

Este modelo de descentralización ha asignado a las entidades territoriales, y en particular a los municipios, responsabilidades directas en la prestación de servicios y bienes públicos a la ciudadanía. Como consecuencia, administran la mayor parte de los recursos públicos del país. El gasto público territorial alcanzó en 2012 el 7,2% del PIB (Ver desagregación por fuente Tabla 1).

Tabla No 1  
INVERSIÓN TERRITORIAL POR FUENTE DE FINANCIACIÓN 2012

Fuente	Departamento	Municipios	Miles de Pesos	%
SGP	8,4	15,4	23,8	49,7%
Ingresos Propios	1,8	9,3	11,1	23,1%
Regalías	0,8	1,4	2,2	4,6%
Fosyga y Etesa	0,0	4,1	4,1	8,6%
Cofinanciación Nacional	0,6	0,6	1,2	2,5%
Cofinanciación Deptal	0,1	0,9	1,0	2,0%
Crédito Interno y Externo	0,1	0,3	0,4	0,8%
Otras*	2,3	1,9	4,2	8,8%
Total Inversión Territorial	14,1	33,9	47,978	100,0%
PIB (Billones de pesos ctes)			<b>664,515</b>	
Inversión Territorial/PIB				<b>7,2%</b>

Fuente: FUT 2012, Cálculos DNP-DDTS

Dada la magnitud de los recursos manejados a nivel territorial y su impacto en la prestación de servicios a la ciudadanía y en el logro de los objetivos nacionales de desarrollo, es fundamental asegurar la eficiencia y eficacia de la gestión pública de los gobiernos territoriales. De acuerdo con análisis de la OECD, la experiencia de Colombia y otros países ha demostrado que la transferencia de poder y de recursos a las entidades territoriales sin asistencia técnica, fomento de la capacidad y buen desempeño de procesos de monitoreo y evaluación, puede llevar a que el gasto público territorial sea ineficiente y puede conducir a mala gestión.<sup>2</sup>

Por tal motivo, el proceso de descentralización ha estado acompañado, en sus diferentes etapas, de estrategias de fortalecimiento a la gerencia territorial. Es así como recién expedida la Constitución se diseñó e implementó el Programa de Desarrollo Institucional, el cual apoyó a cerca de 700 municipios y su principal logro fue avanzar en la mejora de la gerencia pública, promoviendo la cultura de la planeación y la estructuración del sistema presupuestal<sup>3</sup>. Posteriormente, y con el objeto de fortalecer al nivel intermedio de Gobierno, el Programa Mejor Gestión apoyó a los departamentos en temas de presupuestación, sistemas de información y articulación de asistencia técnica a sus municipios.

<sup>2</sup> Versión Preliminar del Review Territorial realizado por la OECD para el Gobierno Colombiano. Julio de 2013

<sup>3</sup> Este programa se liquidó a finales de los 90, y adicional al tema de la planeación brindó apoyo en materia gestión financiera, banco de proyectos, gestión administrativa, etc.

Los programas mencionados cumplieron su ciclo y fueron liquidados hace más de 12 años. A partir de entonces se han desarrollado otros programas de asistencia técnica y acompañamiento de menor escala y muchos de ellos en el marco de procesos de cooperación internacional. Ejemplos de esto son el Programa de Gobernabilidad de la CAF, los componentes de fortalecimiento institucional de los Laboratorios de Desarrollo y Paz y el Programa Nacional de Consolidación Territorial.

Estos programas y estrategias, si bien pueden haber logrado resultados específicos tanto en áreas transversales de la administración pública, como en el desempeño de algunas competencias sectoriales, tienen énfasis temáticos y enfoques diferentes y han carecido de articulación entre sí, lo cual ha impedido un mayor impacto en el desempeño de los gobiernos atendidos. El diagnóstico del Plan de Desarrollo *Prosperidad para todos* señala que: “en su mayoría, estos apoyos se han adelantado de manera desarticulada y fragmentada, sin una comprensión integral y diferenciada del territorio, y por lo tanto, con una visión homogénea de las entidades territoriales y con enfoque eminentemente sectorial y procedimental”.

La experiencia de estos programas de acompañamiento a la gestión territorial ha permitido identificar lecciones aprendidas para la formulación de nuevas estrategias en la materia, tales como: la necesidad de vincular activamente a los gobiernos departamentales en los programas de acompañamiento, la integralidad de los programas, la garantía de su sostenibilidad, la articulación de acciones por parte de los diferentes actores, la voluntad y el compromiso de las autoridades y equipos territoriales, la diferenciación de ofertas según tipo de entidad territorial, etc.

Como consecuencia de las falencias de las acciones de asistencia y acompañamiento a las entidades territoriales y sus dificultades para apoyar la profundización de la descentralización, unido a razones propias de las dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas de las diversas regiones del país, aún persisten brechas importantes en los factores que determinan el desarrollo de las regiones. Estas brechas se derivan generalmente de debilidades de algunas entidades territoriales en su gerencia y de su visión como administradoras de recursos y no como gestores de su propio desarrollo. Es por esto que la descentralización no se ha traducido para todas las regiones del país en resultados equitativos en materia de: desarrollo regional y local, garantía de acceso, en continuidad y calidad de los servicios, promoción de la democracia local, gobernabilidad y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En este contexto se formuló el actual Plan Nacional de Desarrollo, cuyo énfasis es su enfoque regional en la formulación e implementación de las políticas públicas para lograr convergencia y desarrollo regional. Además de incluir una visión territorial en cada una de sus dimensiones y líneas estratégicas sectoriales, en el Capítulo VII *Soportes transversales a la Prosperidad Democrática* el Plan define objetivos, lineamientos y metas en materia de: i) Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción (instituciones fuertes y eficaces para alcanzar prosperidad), ii) articulación Nación territorio, y iii) fortalecimiento institucional de las entidades territoriales.

Como estrategia fundamental para avanzar en estos propósitos y propiciar un enfoque gerencial de la descentralización, el Plan ordenó la puesta en marcha del Programa de Generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial (artículo 16 de la Ley 1450 de 2011<sup>4</sup>). Dicho Programa tiene como finalidad de largo plazo contribuir al mejoramiento de las condiciones de desarrollo de los municipios y departamentos y a la reducción de las desigualdades territoriales. En consecuencia, el Programa deberá actuar en torno a: 1) ajustes normativos para hacer más efectiva la distribución actual de competencias y recursos entre entidades territoriales; 2) definición de modelos de financiamiento territorial eficientes; 3) diseño e implementación de estrategias e instrumentos para articular la acción de los tres niveles de gobierno; y 4) desarrollo de estrategias para mejorar capacidades institucionales y técnicas, tanto del Gobierno Nacional como de las entidades territoriales.

El Programa se concibe como la actuación coordinada de los distintos niveles de gobierno y sus entidades y dependencias, en el marco de sus funciones en materia de promoción del desarrollo territorial, por lo tanto formula objetivos comunes y opera mediante un conjunto de proyectos y actividades diseñadas y ejecutadas por las entidades competentes.

---

<sup>4</sup>ARTÍCULO 16. PROGRAMA PARA LA GENERACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL. El Departamento Nacional de Planeación coordinará el diseño y ejecución de un “Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”, del que se beneficiarán a alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este Programa se contempla la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: formulación de planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, gestión del riesgo por cambio climático, planes de desarrollo de las entidades territoriales y formulación de proyectos regionales estratégicos.

Parágrafo: En el marco de este Programa y como una de sus acciones prioritarias e inmediatas, se conformará y operará el equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la Política dirigida a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Este Equipo estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. Para el logro de los propósitos de este equipo cada una de las entidades involucradas asignará los recursos humanos y financieros necesarios para tal fin tal fin.

En desarrollo de tal disposición, el DNP inició la implementación del Programa en tres fases. La primera fase se dio en el contexto del inicio de nuevos gobiernos locales en 2011, estructurando la estrategia para el acompañamiento directo a la formulación de planes de desarrollo en los 500 municipios con mayores índices de pobreza y menor tamaño en población del país. El acompañamiento se realizó en el primer semestre de 2012 y permitió que los municipios beneficiados contaran con mejores planes de desarrollo en términos de su pertinencia, consistencia, viabilidad, evaluabilidad y articulación con los planes de desarrollo de los demás niveles de gobierno.

Como parte de las orientaciones se avanzó en la integralidad de los planes al incluir diagnósticos, políticas, programas y proyectos tanto en dimensiones estratégicas del desarrollo, como en aquellos temas definidos como prioritarios en el marco del Programa (objetivos del milenio, víctimas, gestión del riesgo, entre otros).

La segunda fase, realizada desde el segundo semestre de 2012 y coincidiendo con la entrada en vigencia del Nuevo Sistema General de Regalías (SGR), se ha orientado a dirigir acciones de acompañamiento directo en la implementación del nuevo SGR y en la identificación, formulación, estructuración y aprobación de proyectos de inversión. Este acompañamiento ha beneficiado de manera directa a todos los departamentos y a cerca de 750 municipios. Así mismo, en esta segunda fase se ha desarrollado una estrategia para apoyar a cerca de 90 municipios y 10 departamentos en herramientas e instrumentos para la evaluación permanente de su plan de desarrollo, lo cual les permite la toma de decisiones para su ejecución efectiva y oportuna.

La tercera fase se centra en estructurar una estrategia sostenible y articulada en materia de fortalecimiento, que permita avanzar en el proceso de descentralización y en la convergencia regional. El DNP junto con los ministerios de Hacienda, Interior y Comunicaciones y la Presidencia de la República, diseñó el Proyecto “Fortalecimiento de las Entidades Territoriales”, el cual se constituye como una de las estrategias del Programa mencionado y cuya principal fuente de financiación será la operación de crédito que se presenta a consideración del Conpes. Este Proyecto recoge los principales objetivos en materia de Buen Gobierno territorial, articulación Nación-Territorio y fortalecimiento institucional de las entidades territoriales a los que hace referencia el Plan de Desarrollo.

Este Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales busca:



- 1) Fortalecer la capacidad de formulación y estructuración de proyectos en las entidades territoriales, con énfasis en aquellos con impacto regional
- 2) Estructurar un sistema de incentivos para mejorar el desempeño y los resultados de la gestión territorial.
- 3) Desarrollar una estrategia integral de asistencia técnica y acompañamiento en todas las áreas de la gerencia pública (planeación, presupuestación, gestión de ingresos y gastos, formulación de proyectos, gestión de recurso humano, adquisiciones, seguimiento y evaluación) y en la prestación de servicios a la ciudadanía.
- 4) Fortalecer la capacidad institucional y técnica de las entidades del Gobierno Nacional para formular y ejecutar políticas públicas integrales con enfoque territorial
- 5) Apoyar procesos e instrumentos para el seguimiento y control de la gestión territorial.

### **III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

#### **3.1 Económica y Social**

Como consecuencia del proceso de descentralización del país, las entidades territoriales tienen a su cargo la prestación de servicios básicos a la ciudadanía como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, recreación, etc. Esto implica que la prestación de estos servicios en forma efectiva en términos de cobertura, calidad, continuidad y pertinencia depende en gran medida de la gestión realizada por las administraciones departamentales y municipales.

Para la prestación de los servicios bajo su responsabilidad, las entidades territoriales son beneficiarias de las transferencias de la Nación (Sistema General de Participaciones) y del Sistema General de Regalías, las cuales son complementarias con otras fuentes como recursos propios, créditos y cofinanciación. En el consolidado nacional, en la vigencia 2012 el 65% de la inversión pública fue realizada por los gobiernos municipales y departamentales. El 84% de esta inversión es financiada principalmente con SGP, ingresos propios, regalías, Fosyga y Etesa (Ver Tabla N 1).

Análisis realizados para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo<sup>5</sup> y para la medición del desempeño municipal, demuestran que entre más pequeño es el municipio en términos de población y área (mayor categoría) sus posibilidades de generar ingresos propios son menores; como consecuencia de bases económicas muy poco dinámicas, lo cual también incide en su capacidad de apalancar crédito y de formular proyectos<sup>6</sup>. Esta situación conduce a que existan desequilibrios que se manifiestan en aspectos como: los 63 municipios clasificados entre la categoría especial y la tercera concentran el 57.6% de la población del país, y el 84.5% de los recursos tributarios, con un NBI promedio de 16.86%; de otro lado, los demás municipios (1038 de categoría 4 a 6), solo recaudan en total el 15.5% de los ingresos tributarios, concentran el 42.4% de la población y su NBI promedio es de 46.25%; y cerca del 12% de estos municipios presentan un NBI mayor del 70%.

Dadas las diferencias señaladas en materia de generación de recursos propios, la mayor parte de la inversión realizada por las entidades territoriales en los sectores básicos se financia vía transferencias. Si se mejora la eficiencia de estas inversiones, las mismas deberían producir mayores efectos en términos de reducción de la pobreza o desarrollo local en la respectiva jurisdicción. Sin embargo, los actuales esquemas de gerencia normalmente no incentivan la articulación de acciones en torno a resultados estratégicos y medibles en estos propósitos. Por ello, otros desequilibrios regionales se traducen en situaciones como: el ingreso por habitante de Bogotá es entre 5 y 6 veces superior al de departamentos como Chocó o Vaupés, o el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es menos del 20% en Bogotá, el Valle o los departamentos de la zona cafetera, y que supere el 65% en La Guajira, Vichada y Chocó.

Así mismo y como consecuencia de lo anterior, existe una gran heterogeneidad en resultados sectoriales: En la Guajira, Chocó, Guaviare, Vaupés y Vichada, la tasa de analfabetismo es superior a 20%; en contraste, en Bogotá, Atlántico, Quindío, Risaralda, San Andrés o Valle del Cauca, ésta es cercana a 6%. En materia de salud, la tasa de mortalidad infantil, presenta niveles superiores al 40% en departamentos como Amazonas, Chocó y, Vaupés, a diferencia de Quindío,

---

5 Índice de Capacidades Endógenas para el Desarrollo

6 Sobre este tema de la concentración de ingresos y la eficiencia en la gestión pública territorial, estudios del Cede confirma el fortalecimiento de la gestión territorial como uno de los principales retos del proceso de descentralización. Sanchez Torres Fabio. Documentos CEDE. “Descentralización y Sostenibilidad Fiscal Subnacional: El Caso de Colombia” Edición electrónica. Septiembre de 2011

Valle del Cauca, Bogotá, Norte de Santander y Caldas con tasas inferiores al 15%. Respecto a Agua Potable y saneamiento Básico, en el año 2010 regiones que presentaban mayor rezago con respecto al promedio de cobertura nacional de acueducto y alcantarillado eran las regiones Pacífica y la Atlántica

Los recursos ejecutados por las entidades territoriales para la financiación de sectores prioritarios para la ciudadanía como educación, salud y agua potable, entre otros, han sido crecientes y sostenibles, y el diseño del modelo de su distribución ha tratado de incentivar el logro de resultados en materia de cobertura, continuidad y calidad de dichos servicios. Sin embargo, los resultados son heterogéneos y no en todos los casos son proporcionales a dicho incremento de recursos, dejando un espacio para mejorar la eficiencia del gasto territorial.

El desempeño territorial, en particular en materia de competencias sectoriales, se encuentra por debajo del potencial, considerando la magnitud de los recursos disponibles, lo que conduce a que, en contravía de los objetivos del proceso de descentralización, una población importante del país no vea aún sus necesidades satisfechas. A pesar de más de 20 años de transferencias crecientes para la financiación de los sectores básicos, aún no se ha llegado a coberturas universales en todos los servicios básicos, es así como en educación básica secundaria y media ésta alcanza el 90.5%<sup>7</sup>, en acueducto al 91.07%<sup>8</sup> y en alcantarillado al 84.97%<sup>9</sup>

En las gráficas se puede apreciar cómo el crecimiento de los recursos para financiación ha sido más acelerado que el logro de resultados. El Gráfico 1, a manera de ejemplo, ilustra la variación real de los recursos del SGP Educación agrupado por departamentos versus la variación de la matrícula, para el periodo 2007-2012. En el círculo rojo se muestran los departamentos que en un escenario de crecimiento real de los recursos, disminuyeron la matrícula.

En los Gráficos 1 y 2 se presenta la variación real del gasto de inversión en Régimen Subsidiado –RS- agrupado por departamentos versus el cambio en número de afiliados al RS, para el periodo 2007-2012. En el círculo rojo aparecen los departamentos que aumentaron la inversión en

---

<sup>7</sup> Cobertura Neta de 5 – 16 años a diciembre de 2011, fuente Ministerio de Educación Nacional, SIMAT.

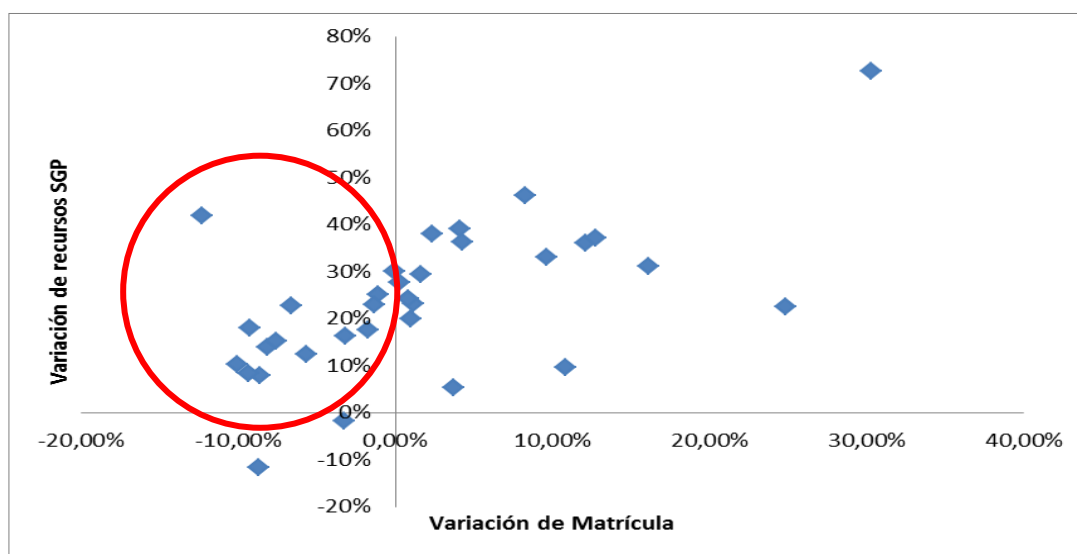
<sup>8</sup> Cobertura urbano – rural (incluye soluciones alternativas) cálculo DDU-DNP con información de Gran Encuesta Integrada de Hogares diciembre de 2011 DANE.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

RS en el periodo mencionado y al mismo tiempo presentaron una reducción en el número de afiliados al RS.

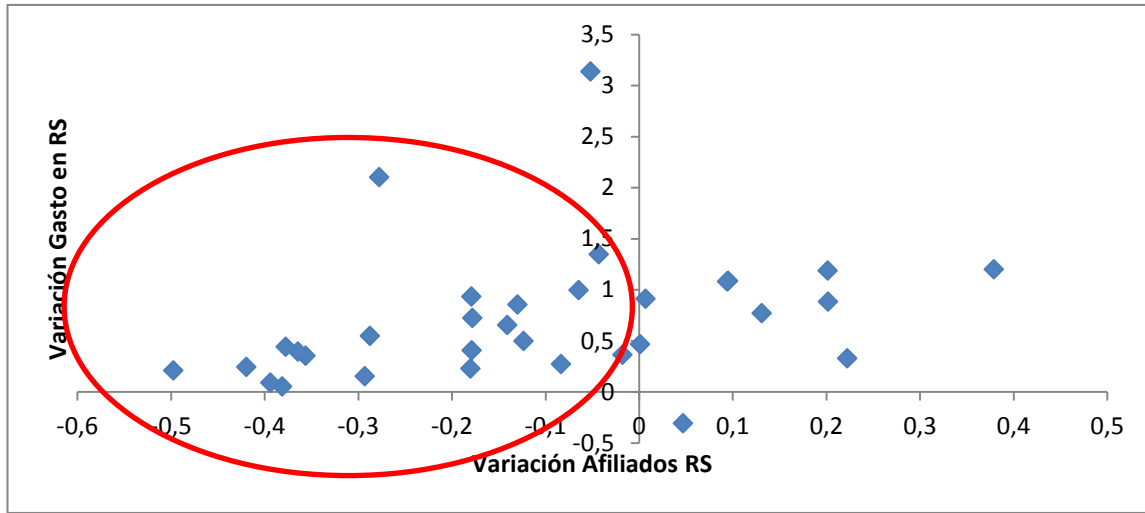
En el Gráfico 3 se ilustra el crecimiento de los recursos del SGP Agua Potable y Saneamiento Básico versus el indicador del índice de riesgo de la calidad del agua –IRCA. No obstante, a pesar de la tendencia creciente de recursos, se observa que en 49 municipios la calidad del agua es considerada como inviable sanitariamente y además, 296 y 283 municipios tienen un riesgo alto y medio de calidad del agua, respectivamente.

**Gráfico N°1**  
**Variación Recursos SGP Vs Variación Matrícula 2007 - 2012 por Departamento**



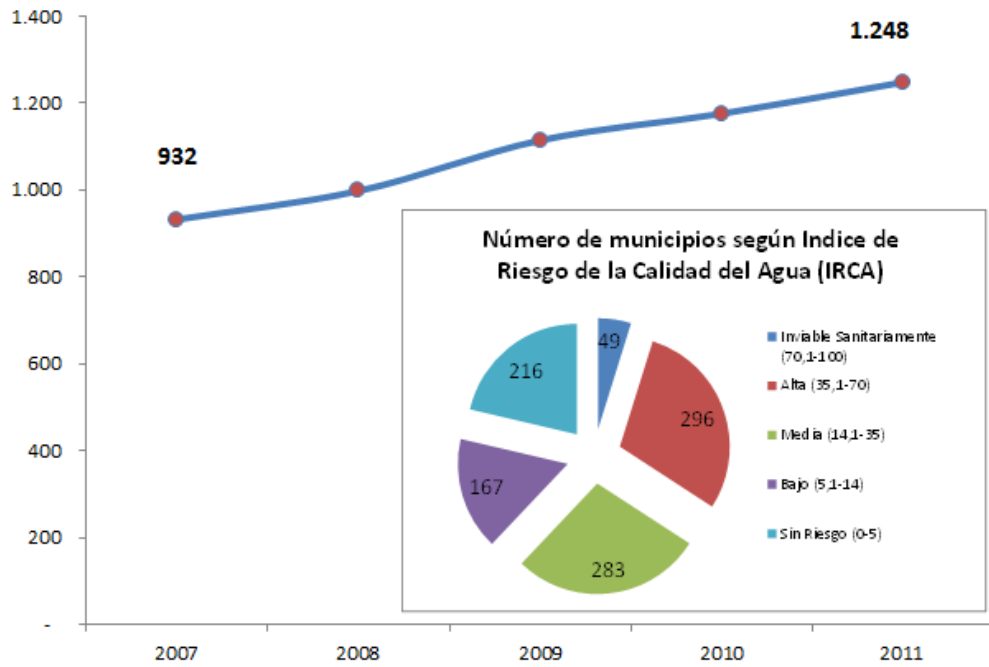
Cálculos DNP – DDTS con base en CONPES y Ministerio Educación

**Gráfico N°2**  
**Variación Afiliados en RS vs Gasto de Inversión en RS. 2007-2012, Agregado por Departamento**



Cálculos DNP – DDTS con base en FUT y Ministerio de Salud

**Gráfico N°3**  
**SGP Agua Potable (2007-2011) miles de millones**



Cálculos DNP – DDTS con base en CONPES e Instituto Nacional de Salud

Otra manera de evidenciar la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos son los resultados de la evaluación de desempeño integral municipal<sup>10</sup> realizada por el DNP y calculada con base en un instrumento de Análisis Envoltante de Datos (metodología que se encuentra en actualización). En 2011 las eficiencias<sup>11</sup> promedio alcanzadas por los municipios en las principales actividades de su competencia presentan resultados bajos: en matrícula educativa 60% de los municipios presentan niveles de eficiencia bajos o críticos, en calidad educativa 29% de los municipios, en afiliación al régimen subsidiado el 59%, en Plan Ampliado de Inmunización 77%, cobertura de agua 59% y calidad del agua 74%<sup>12</sup>. En esta misma evaluación se detecta que más del 50% de los municipios presentan niveles de eficiencia bajos o críticos (menor al 60%).

Estos resultados se suman a las dificultades que enfrentan las entidades territoriales en la adecuada presupuestación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones los cuales son su principal fuente de financiación. Análisis realizados por el DNP para la evaluación del desempeño integral de los municipios (con base en información reportada por las propias administraciones municipales al FUT) indican que aún un gran número de municipios están por debajo del nivel de cumplimiento óptimo en la presupuestación y ejecución del SGP (Gráfico 4).

De otro lado, cabe resaltar que en los sectores diferentes a los básicos, como cultura, recreación y deporte, infraestructura vial, desarrollo económico y rural o atención a poblaciones vulnerables, no se ha puesto en marcha un esquema adecuado de gestión orientada a resultados. El esquema de competencias y recursos aún presenta deficiencias, y no se cuenta con sistemas de información apropiados que permitan determinar avances en productos y resultados.

---

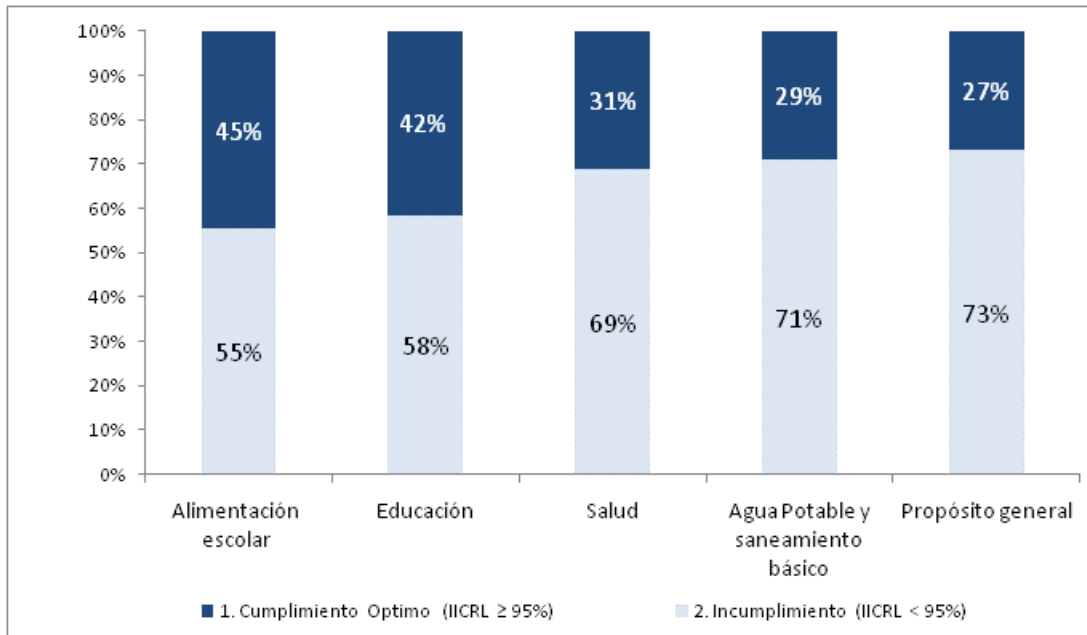
<sup>10</sup> Indicador compuesto por variables que miden: el grado de cumplimiento de las metas previstas en sus planes de desarrollo, la eficiencia en el uso de los recursos empleados en la provisión de los servicios, como matrícula educativa, calidad educativa, vacunación infantil, entre otros; el desempeño fiscal, el nivel de las capacidades administrativas y el grado de cumplimiento de los requisitos legales en materia de presupuesto y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Estos análisis se basan en la información reportada por las propias entidades territoriales.

<sup>11</sup> Comparación de los productos obtenidos frente a los insumos utilizados (eficiencia relativa) en educación, salud y agua potable.

<sup>12</sup> Escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 100 indican mayor eficiencia relativa en la función de producción (relación insumo utilizados y productos alcanzados)

**Gráfico N° 4**

**Municipios según nivel de cumplimiento de requisitos en la ejecución del SGP 2011**



Fuente: Cálculos DNP-DDT con base en conpes de distribución de SGP y reportes en el FUT

Así mismo, la dinámica actual del nuevo Sistema General de Regalías ha permitido hacer evidentes las graves falencias que presentan las entidades territoriales, especialmente los municipios de categorías 5 y 6 para formular y estructurar proyectos que respondan realmente a sus necesidades y contribuyan de manera efectiva con la prestación de servicios y la promoción del desarrollo.

Unido a lo anterior, la descentralización ha estado orientada por una serie de normas, reglas, procedimientos, instrumentos, que otorgan responsabilidades y recursos a las entidades territoriales pero adolece de esquemas efectivos de acompañamiento a la gestión, para el desarrollo de capacidades, así como de un sistema apropiado y motivador de incentivos a la buena gestión.

En síntesis, en materia de prestación de servicios aún no se han logrado los resultados esperados en coberturas universales, se presentan brechas regionales significativas, deficiencias en calidad y continuidad de dichos servicios e ineficiencias en el uso de los recursos. Dicha situación

se suma a diferencias regionales en materia de indicadores de pobreza, desarrollo, inversión per cápita y generación de recursos.

Lo anterior indica que se requiere 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 una condición fundamental para la profundización de la descentralización y la provisión adecuada de servicios al ciudadano.

### **3.2 Técnica**

La descentralización tiene como uno de sus principales objetivos hacer más eficientes la prestación de servicios y la ejecución del gasto público. En este sentido se establece la distribución de competencias a cada nivel de gobierno, conjugando criterios de cercanía de los ciudadanos a la instancia encargada de tomar decisiones frente a la provisión de servicios y de propiciar economías de escala.

Para alcanzar estos propósitos, en pro del desarrollo integral que garantice el bienestar de la ciudadanía, esta asignación de competencias y la consecuente distribución de recursos financieros entre niveles de gobierno demanda dos condiciones: i) la articulación de acciones entre niveles de gobierno, aplicando los principios constitucionales de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad; y ii) el fortalecimiento y modernización permanente de la gerencia en las entidades territoriales, de tal forma que los gobiernos territoriales dispongan de los recursos, estructuras, procedimientos e instrumentos para el cumplimiento efectivo de sus competencias en el marco de su misión constitucional y legal<sup>13</sup>.

Esto implica que el éxito de un proceso de descentralización radica en la interrelación de acciones entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales y en el óptimo desempeño de la gestión territorial.

---

<sup>13</sup> Visión Colombia II centenario. Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. DNP. 2007



Respecto a este tema la OECD considera que “una estrategia para “poner la descentralización a trabajar” es proporcionar a las entidades territoriales asistencia técnica y apoyo a la creación de capacidades, así como promover la transparencia y la integridad para mejorar la confianza en las instituciones...” Para lograr este resultado, el gobierno central podría sacar provecho de los esfuerzos pasados y actuales para apoyar a las entidades territoriales en áreas tales como la ordenación del territorio y la financiación pública / presupuesto, e invertir más en la creación de capacidad a nivel local<sup>14</sup>.

Otros factores importantes para potenciar la descentralización están relacionados con ajustes normativos en materia de distribución de competencias, definición de modelos de financiamiento territorial, procesos y procedimientos para prestación de servicios, normas transversales de gestión sectorial, instancias y procedimientos para la participación ciudadana, rendición de cuentas y control social.

Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos enfoca sus acciones para la profundización de la descentralización en la articulación Nación territorio y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales (en el marco de las políticas, principios y lineamientos de Buen Gobierno).

El actual enfoque está orientado a brindar herramientas e instrumentos que permitan al Gobierno Nacional crear sinergias en la formulación y ejecución de políticas, programas y recursos, bajo un enfoque prioritariamente territorial, y al logro de la visión gerencial de la administración pública territorial.

El fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio es fundamental, no sólo porque las acciones conjuntas y articuladas<sup>15</sup> potencian el logro de propósitos comunes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el desarrollo territorial y la generación de empleo, entre otros, sino porque las principales competencias en prestación de servicios básicos a la ciudadanía están en los gobiernos territoriales.

---

<sup>14</sup> Versión Preliminar del Review Territorial realizado por la OECD para el Gobierno Colombiano. Julio de 2013

<sup>15</sup> Acciones entre los diferentes niveles de gobierno que involucren a la ciudadanía y al sector privado.

La articulación Nación-territorio enfrenta obstáculos originados tanto en las propias capacidades del gobierno nacional como en las de las entidades subnacionales, algunas de las cuales han sido señaladas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, éstas se resumen en: 1) limitaciones en los instrumentos y estrategias para la formulación y ejecución de políticas públicas de impacto territorial; 2) dispersión de fuentes de financiación; 3) predominio del enfoque sectorial en la formulación de políticas y en la asignación de recursos; 4) carencia de instrumentos de monitoreo y control; y 5) debilidades de sistemas de información.

En relación con los gobiernos territoriales, el documento de diagnóstico previo realizado para la formulación del Proyecto, indica que las limitaciones técnicas y de recursos en la gerencia de departamentos y municipios se manifiestan en: 1) la formulación, ejecución y seguimiento de planes de desarrollo; 2) formulación y ejecución de proyectos de inversión; 3) sistemas presupuestales desarticulados y sin vínculos con resultados e impactos; 4) tareas administrativas no orientadas a resultados, 5) información precaria, que no permite una planeación estratégica efectiva; 6) procesos inadecuados de contratación; 7) estructuras fiscales inadecuadas; 8) bajo desarrollo de procesos de gestión de calidad que no garantizan total transparencia; 9) ausencia de procesos de seguimiento y evaluación, entre otros. Todas estas dificultades se traducen en ineficiencia en la prestación de servicios, en términos de cobertura, calidad y continuidad.

Existe una gran heterogeneidad en materia de capacidades institucionales y técnicas en las entidades territoriales que limitan la provisión eficiente de servicios a la ciudadanía, así como avanzar en el proceso de descentralización. En consecuencia, es indispensable brindar asistencia técnica y acompañamiento directo y diferencial a los municipios y departamentos para fortalecer sus instituciones de manera que puedan superar los cuellos de botella que limitan el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo.

El gobierno central, las instituciones de cooperación internacional y diversos organismos públicos han implementado diferentes programas de apoyo para mejorar las capacidades administrativas y de gerencia de los gobiernos departamentales y municipales. El factor común de estos esfuerzos ha sido la creación de capacidades destinadas a la producción de los insumos requeridos por los diferentes marcos legales de las áreas de gestión pública. Si bien estas actividades de creación de capacidades basadas en insumos deben continuar, hay una importante necesidad de centrar las actividades de creación de capacidad en la solución de los problemas que

impiden la prestación adecuada de servicios y por lo tanto, centrarse más directamente en los resultados de la gestión y eficiencia en el gasto.

Este enfoque de la gestión por resultados es consistente con el nuevo modelo de gestión pública, que inicialmente se centraba en resultados fiscales, pero que se ha ido ampliando para cubrir la prestación de servicios. Estos procesos de fortalecimiento de capacidades deben ir acompañados del establecimiento de un sistema de incentivos que promuevan la mejor gestión de las entidades territoriales

De otra parte, en relación con el enfoque de gerencia pública participativa, el Gobierno Nacional ha realizado acciones de promoción y apoyo a la participación ciudadana en los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de las inversiones públicas; sin embargo, todas estas iniciativas han sido guiadas por diversas entidades con diferentes metodologías, y no se están coordinando para aprovechar sinergias.

En consecuencia, el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Entidades Territoriales se justifica por la necesidad que tiene el Gobierno Nacional de contar con una estrategia integral y coordinada que contribuya al desarrollo de capacidades en los diferentes niveles de gobierno, y en la ciudadanía, con un enfoque diferencial de desarrollo territorial.

Desde el punto de vista de la articulación Nación-Territorio, se requiere contar con modelos de prospectiva, sistemas de información georeferenciados, metodologías, instrumentos y herramientas técnicas y tecnológicas para el análisis dinámico regional y la formulación de políticas diferenciadas con enfoque regional, para el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de la gerencia territorial.

Un tema fundamental en materia de apoyo del Gobierno Nacional a la gestión territorial y al cumplimiento de los fines del Estado, es el diseño e implementación de un sistema de incentivos positivos a la gestión territorial, mediante el cual se estimule, con asignación de recursos presupuestales y con otros reconocimientos complementarios, a aquellas administraciones que logren un buen desempeño, el cual se traduzca en la prestación efectiva de bienes y servicios a su ciudadanía y en avances en desarrollo local.

Así mismo, es indispensable brindar asistencia técnica y acompañamiento directo, integral y diferencial a los municipios y departamentos para mejorar sus capacidades institucionales, de manera que puedan superar los cuellos de botella que limitan el cumplimiento de sus objetivos de desarrollo. Esto exige la estructuración de una nueva estrategia de asistencia técnica y acompañamiento a la gestión territorial, que se justifica aún más por el incremento significativo de los recursos para inversión territorial y la institucionalidad regional y de articulación, originados por el nuevo Sistema General de Regalías. De igual manera se sustenta en la promoción de nuevos esquemas de gestión asociada y de regionalización, contemplados en la actual normatividad.

Para el logro de los propósitos señalados, atendiendo a un número significativo de entidades territoriales que asegure la sostenibilidad de los resultados, se requiere la implementación de un proyecto integral y articulado entre diferentes actores claves en la formulación, implementación y ejecución de políticas para el desarrollo regional, que brinde más eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad para el logro de resultados de gestión pública territorial.

### **3.3 Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada**

La evaluación de las alternativas de financiamiento se hace partiendo de un supuesto fiscal y de otro técnico-estratégico. El primero hace referencia al déficit proyectado para la vigencia 2014 en el Plan Financiero 2014 y las ventajas financieras de la Banca Multilateral frente a la emisión de TES; y el segundo respecto a la relevancia de la fuente en cuanto a experiencia y conocimiento en el sector, y al valor que agrega la misma a través de asistencias técnica y herramientas de gestión por resultados en la preparación, ejecución y evaluación del proyecto.

En el Plan Financiero actualizado para 2014, se observa que para cubrir el déficit del GNC se proveerían recursos externos por \$9.369 mm, de los cuales \$5.621 mm provendrían de la colocación de bonos y \$3.748 mm de desembolsos de la Banca Multilateral correspondientes a operaciones de crédito de libre destinación<sup>16</sup> y a operaciones de crédito de destinación específica<sup>17</sup> en ejecución o en preparación como lo es la presente operación a consideración del Conpes.

En el Gráfico 5 se aprecia que el financiamiento del BID y el BIRF se encuentran por debajo de la curva de bonos, representando una ventaja financiera frente al costo de fondeo que

---

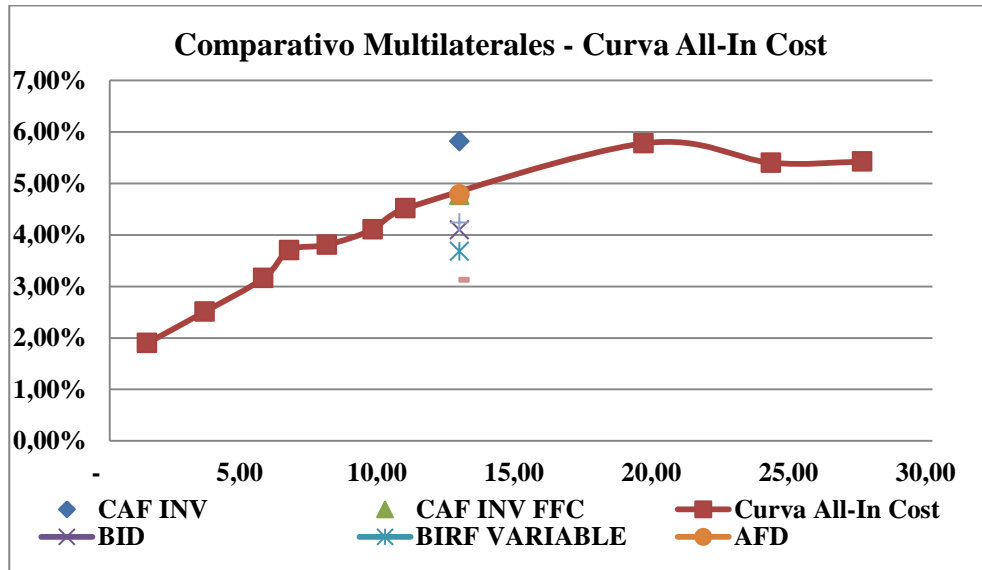
<sup>16</sup> Operaciones que financian la caja de la Nación

<sup>17</sup> Operaciones que financian total o parcialmente proyectos de inversión

podría obtenerse si se realizara como opción alternativa una emisión de bonos externos con similar vida media del préstamo.

**Gráfico N° 5**

**Comparativo fuentes de financiamiento multilaterales Vs. Curva de Bonos**



Fuente: DGCPN, MHCP. Actualizado al 25 de junio de 2013

Así entonces, la Banca Multilateral, y para este caso en específico, se encuentra alrededor de 100 puntos por debajo del fondeo obtenido por la vía de una emisión de bonos, lo que evidencia la conveniencia financiera de utilizar dicha fuente para esta operación, así como su correspondencia con las alternativas de financiamiento que presenta el Plan Financiero definido por MHCP..

Adicionalmente a las condiciones financieras, se debe tener en cuenta el valor estratégico de la fuente en cuanto a la provisión de asistencia técnica durante la concepción, la preparación, el desarrollo y la evaluación de la operación de crédito, así como el valor agregado que genera la Banca en cuanto a la utilización de herramientas de gestión por resultados durante la vida del Proyecto.

Específicamente para el del Proyecto de “Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de las Entidades Territoriales” la Banca genera un valor agregado teniendo en cuenta su experiencia relacionada en la Tabla 2:

**Tabla No. 2**  
**Banca Multilateral**  
**Asistencia Técnica Relacionada**

1. Asistencia Técnica: Descentralización Programática
2. Estudio para la descentralización e incentivos para la eficiencia
3. Implementación de RAAPs: Cartagena, Barranquilla, Cali, Santa Marta, Chocó, Valle y otros municipios de Latinoamérica
4. Estudio para la capacitación de los gobiernos para la eficacia y la eficiencia fiscal 2011
5. "Descentralización y Gobernabilidad en América Latina Innovaciones recientes para asegurar que la descentralización responda a los ciudadanos"
6. Veedurías ciudadanas para mejorar la inversión.
7. Evaluación mecanismos para capacitación en GSN (Gobiernos Territoriales)
8. Diseño de la Metodología RAAP.
9. Proyectos de Administración Financiera Pública I y II
10. Seminario para promover la asistencia técnica en la reforma del sistema de regalías
11. Seminario para discutir estrategias para mejorar las metodologías de evaluación territoriales
12. Estudio "Hasta que la Deuda nos separe" Estudio Global BM
13. Apoyo para diseñar el sistema de seguimiento, monitoreo y control de los recursos del SGP (en el marco del Decreto 028)-seminario sobre experiencias en la OCDE.
14. Estudios e implementación para instalar capacidad de gestión en Chocó.
15. Notas de política sobre el gasto y fortalecimiento a nivel local.

Consecuentemente este proyecto contribuye con una de las prioridades sectoriales de la estrategia de apoyo al País, en lo referente a apoyar al Gobierno Colombiano a través de líneas estratégicas como “Crecimiento inclusivo y aumento de la productividad” en el área de “Mejoramiento de la administración del sector público y la eficiencia y la equidad de las políticas económicas”. Es por todo lo anterior que la Banca Multilateral se constituye no solamente en una alternativa financieramente atractiva y justificada, sino también en una fuente estratégica que incorpora sus mejores prácticas para beneficio del Proyecto en los aspectos técnicos, desde su estructuración hasta su implementación y seguimiento.

## **IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

### **4.1 Objetivo**

El objetivo central del Proyecto es profundizar la descentralización, mediante la mejora de las capacidades de gerenciales, institucionales y técnicas tanto del Gobierno Nacional, como de los gobiernos territoriales, para el cumplimiento efectivo de las competencias a su cargo.

Para el logro de este objetivo las acciones del proyecto se focalizarán fundamentalmente a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales, para lo cual:

- 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, de acuerdo con las características propias de cada grupo de entidades territoriales
- 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

Desde el gobierno nacional, lo anterior será complementado con el apoyo para la formulación y ejecución de políticas públicas integrales con enfoque territorial (articulación de políticas sectoriales en dimensiones transversales, a partir de necesidades y potencialidades regionales) y con metodologías e instrumentos para una más efectiva planeación estratégica territorial de largo plazo.

En el marco del proceso de descentralización, el Modelo de Gestión Territorial contempla el ajuste, integración e implementación de un conjunto de desarrollos conceptuales y jurídicos para ofrecer a las entidades territoriales, según sus particularidades sociales, económicas, financieras políticas, culturales y ambientales, mejoras en eficiencia en cada una de las áreas de la gestión pública territorial (planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación, etc.) y en la articulación requerida entre las mismas. Esto es, un paquete diferencial de procesos, procedimientos, estructuras tipo, flujos de información, software e instrumentos informáticos, en cumplimiento de la normatividad vigente.

## 4.2 Componentes

A continuación se presenta una síntesis de los componentes y subcomponentes del Proyecto:

### **Componente 1: Estructuración de proyectos de impacto regional y local y herramientas para la planeación estratégica territorial de largo plazo**

El objetivo fundamental de este Componente es contribuir a superar las deficiencias en el gasto público territorial, mediante el apoyo a la estructuración de proyectos de impacto regional y local, que aporten a la conectividad, competitividad y desarrollo integral de las diferentes regiones del país, aprovechando las ventajas ofrecidas por el Sistema General de Regalías y su complementariedad con las demás fuentes de financiación territorial. Es evidente que uno de los requisitos para que las administraciones municipales actúen como gerentes de su desarrollo es su capacidad para identificar proyectos que den respuestas a las metas previstas para su periodo de gobierno, y que cuenten con la apropiación metodológica y procedimental para formular, estructurar y ejecutar proyectos de inversión. Este tema es fundamental además para aprovechar las nuevas posibilidades de recursos para inversión que brinda el Sistema General de Regalías.

Lo anterior implica además el desarrollo de habilidades, metodologías y procedimientos para emprender procesos de gestión asociativos y para concertar políticas, objetivos y recursos

Adicionalmente , mediante este componente se apoyará al DNP en la articulación y fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales del Gobierno Nacional para el establecimiento de mecanismos de planeación estratégica territorial, y para la formulación de políticas que permitan la interacción entre los objetivos sectoriales y territoriales, y que sean la base para procesos de articulación nación-territorio, que garanticen los principios constitucionales de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad, de tal manera que contribuyan a avanzar en la convergencia regional y el desarrollo local.

Las actividades a realizar en este componente son los siguientes:

- Apoyar a los departamentos y a 50 municipios en estructuración de proyectos con impacto regional.



- Analizar y generar una propuesta de articulación de fuentes de financiamiento de la gestión territorial.
- Diseñar e implementar un Observatorio Territorial (incluye fuentes de información, análisis, documentos, estudios, publicaciones, foros).
- Implementar recomendaciones metodológicas y estratégicas de la evasión Subnacional realizada por la OECD.
- Desarrollar metodologías y herramientas para análisis y prospectiva territorial.
- Realizar talleres territoriales para definición y concertación de políticas regionales.

## **Componente 2: Incentivos a la gerencia territorial**

Además de adelantar acciones de asistencia técnica integral, acompañamiento, monitoreo, evaluación y control preventivo a la gestión territorial, el Gobierno Nacional debe diseñar e implementar incentivos que promuevan una gestión pública efectiva en las entidades territoriales y la asunción responsable de sus competencias. Por ello, este componente tiene como propósito identificar, analizar posibles incentivos a la buena gestión y al desempeño territorial y asignar dichos incentivos para propiciar el buen gobierno y el enfoque gerencial de las administraciones territoriales.

La aplicación de un sistema de incentivos es fundamental para promover una buena gestión y para lograr resultados efectivos en términos de cobertura, calidad y continuidad de la prestación de servicios a cargo de las entidades territoriales. Por ello en este componente será fundamental el trabajo concertado con los ministerios rectores de las competencias sectoriales a cargo de las entidades territoriales, en la identificación, análisis y definición de incentivos adecuados a las dinámicas y políticas sectoriales.

El subcomponente asignará recursos específicos para el otorgamiento de incentivos, para los cuales se definirán las condiciones de participación y calificación, así como las reglas para el uso del incentivo, así como una revisión de los incentivos existentes.

Las actividades a realizar en este componente son las siguientes:

- Realizar el montaje de un sistema de incentivos para premiar el buen desempeño.
- Gestionar la asignación anual de recursos para financiar incentivos para el fortalecimiento institucional.
- Definir una estrategia y procedimientos de identificación, documentación de buenas prácticas, y elaboración de rutas de aprendizaje para cooperación horizontal.

- Financiar 10 pilotos de rutas de aprendizaje y cooperación horizontal.
- Definir un sistema de indicadores y herramientas para medir las capacidades del sector público territorial.

### **Componente 3: Acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales**

El objetivo de este componente es establecer nuevas estrategias de asistencia técnica a las entidades territoriales por parte del Gobierno Nacional para fortalecer sus capacidades y mejorar su gestión.

Se definirá un Modelo de Gestión Territorial en el marco del cual se apoyará a las entidades territoriales en cada una de las etapas de la gestión pública (desde la planeación hasta la evaluación y rendición de cuentas) para hacerlas más eficientes. La articulación efectiva entre estas etapas deberá garantizar la obtención de resultados. El modelo debe basarse en estándares medibles, pero a la vez ofrecer diferenciación de las intervenciones y la asistencia dependiendo de las características y particularidades de la entidad territorial beneficiaria. Las estructuras, procesos, procedimientos, herramientas, sistemas de información e instrumentos deberán diferenciarse en términos de magnitud y alcance, a partir de estándares adecuados que permitan análisis, mediciones, líneas de base y evaluaciones. Como complemento de este modelo, el Proyecto brindará instrumentos para avanzar en la transparencia de la gestión y fortalecer el control social y político.

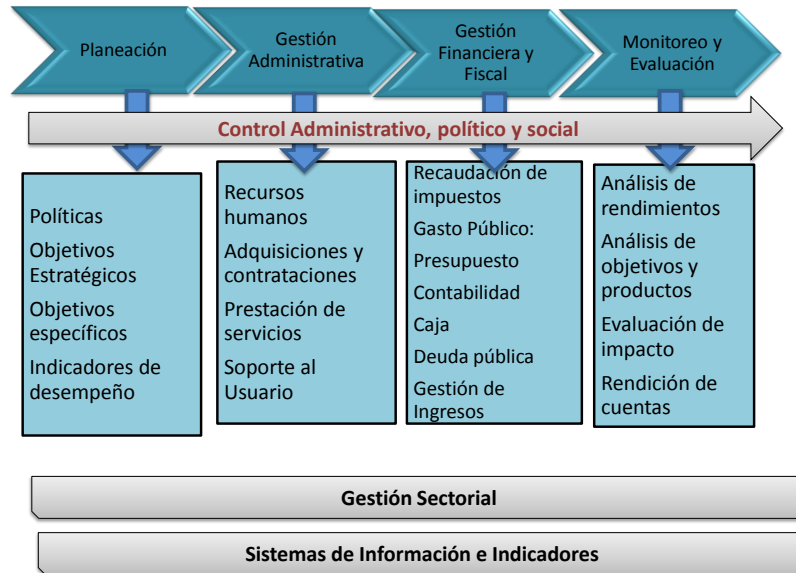
En el diseño e implementación del modelo deben trabajar articuladamente las entidades rectoras de cada una de las fases del ciclo de gestión y debe garantizar la vinculación y coordinación de los diferentes actores claves en materia de asistencia técnica territorial, en particular de las entidades territoriales.

Además de los componentes transversales de la administración pública (planeación, presupuestación, contratación, etc.), el modelo incluirá elementos fundamentales para el desempeño de las competencias sectoriales, para garantizar que la gestión eficiente se traduzca en el logro de productos y resultados en materia de atención a la ciudadanía y de desarrollo económico y social.

En el Gráfico 6 se esquematizan las áreas que hacen parte del Modelo de Gestión Territorial y sobre las cuales actuará el Proyecto en desarrollo de este componente.

## Gráfico N° 6

### Áreas de la Gestión Pública



La fase de diseño de metodologías y de la integración de un Modelo Integral de Gestión se iniciará con una muestra de 10 municipios para los primeros análisis, pruebas y verificación de supuestos e hipótesis. Posteriormente y con versiones preliminares de los instrumentos, éstos se aplicarán para un grupo de 50 entidades territoriales piloto. Esto es fundamental pues el Modelo de Gestión Territorial y sus diferentes instrumentos y herramientas deben ser construidos, y validados con la participación activa de las entidades territoriales, con el fin de que estos sean pertinentes y coincidan con las dinámicas y requerimientos regionales.

Pasada la fase del pilotaje y con base en las lecciones aprendidas y el diseño de una estrategia de masificación, las herramientas y el Modelo se aplicarán a un total de 300 entidades territoriales (incluyendo todas las administraciones departamentales) en el periodo de vigencia del Proyecto.

Para ello el proyecto financiará contratos y convenios con universidades, centros de investigación, administraciones departamentales, cooperaciones, ONGs, para su expansión a las demás 250 entidades territoriales, así mismo establecerá mecanismos de certificación para propiciar

la participación efectiva de oferentes privados y ofrecerá metodologías y mecanismos innovadores de transmisión de capacidades.

Es importante señalar que la participación de las administraciones departamentales será fundamental en las diferentes fases del acompañamiento. Por ello entre las 300 entidades territoriales que aspira atender el Proyecto están incluidos los 32 departamentos, los cuales serán a su vez beneficiarios de acompañamiento y socios del Proyecto en su labor de asistencia técnica a los municipios de su jurisdicción. Lo anterior será clave para la sostenibilidad del proyecto y la implementación del Modelo de Gestión territorial en todos los municipios del país.

Los municipios que se seleccionen para ser beneficiarios del proyecto, serán representativos de diferentes categorías, que involucren variables como: tipologías o categorías que establezcan diferencias entre entidades territoriales del mismo nivel, resultados de desempeño integral y fiscal, resultados sectoriales de cobertura y calidad, magnitud de ingresos fiscales, estado de certificación, tamaño poblacional y nivel de pobreza, representatividad regional, avances en procesos de regionalización o asociatividad, participación en otros programas o políticas nacionales, voluntad política para participar en el Proyecto, entre otros.

Cabe señalar que en la selección de beneficiarios de este componente se tendrá en cuenta a los municipios que han sido víctimas del conflicto, los cuales hoy son focalizados por la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y en los que es fundamental fortalecer las capacidades de sus administraciones locales, reconstruir sus territorios y garantizar su inclusión a las dinámicas económicas, sociales y culturales de la Nación.

Desde el punto de vista técnico, este componente, especialmente en lo relacionado con el diseño y aplicación del Modelo de Gestión Territorial, se desarrollará mediante la acción articulada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación. De otro lado, en lo relacionado con apoyo tecnológico para la implementación del Modelo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones será la entidad líder en la definición de lineamientos y condiciones.

El apoyo de este componente se materializará en asistencia técnica, consultorías especializadas internacionales y nacionales y la provisión de tecnología y Sistemas de acceso a la

información permanentes “*software como servicio*”. Para todo ello el Proyecto asegurará la articulación necesaria entre las entidades nacionales con competencias en la materia

El Proyecto debe definir la estrategia de sostenibilidad del Modelo de Gestión Territorial. Si bien se contará con recursos para su diseño, montaje y puesta en marcha a través del Crédito, el Modelo que se diseñe deberá estar acompañado de una estrategia que permita que las actividades que se desarrollen puedan ser aplicadas de manera sostenible por las entidades territoriales que hacen parte de él, así como para que las entidades nacionales rectoras de las diferentes áreas constitutivas del Modelo estén en capacidad de realizar los ajustes normativos e institucionales requeridos para que dicho Modelo pueda ser expandido a las demás entidades territoriales.

Las actividades a realizar en este componente son las siguientes:

- Definir una estrategia nacional de asistencia técnica a las entidades territoriales.
- Formular metodologías diferenciadas de diagnóstico y planes de acción para el mejoramiento de la gestión territorial (pilotaje con 50 Entidades Territoriales).
- Diseñar un modelo integral y diferencial de gestión territorial.
- Realizar acompañamiento a 300 entidades territoriales para el mejoramiento de sus procesos de gestión.
- Apoyar a 300 entidades territoriales mediante la provisión de software y sistemas de acceso a la información permanentes “*software como servicio*”.
- Propender por el fortalecimiento y articulación de las entidades nacionales encargadas del Modelo de Gestión Territorial.
- Plantear estrategias de formación innovadoras y de certificación de oferta privada de consultoría.
- Conformar paquetes de apoyo a la participación de cuerpos colegiados y consejos de planeación.

#### **Componente 4: Control y monitoreo de la gestión pública territorial**

Para asegurar el logro de los objetivos y responsabilidades del Estado, el Gobierno Nacional debe contar con instrumentos y herramientas adecuadas y articuladas que permitan realizar monitoreo, evaluación y control preventivo a la gestión territorial y a sus resultados. Los actuales instrumentos para este propósito son desarticulados, inoportunos, no tienen unidad conceptual y privilegian el control posterior y la sanción. En consecuencia, el objetivo de este componente es fortalecer las capacidades, mecanismos y procesos de control y monitoreo de la gestión de las

administraciones territoriales por parte del Gobierno nacional y de las propias administraciones territoriales.

Adicionalmente este componente busca entregar recomendaciones a los organismos de control, para que sus procesos, procedimientos y sistemas de información y de identificación de riesgos sean compatibles con los del gobierno nacional, e incluso se puedan generar sinergias que permitan mayor efectividad.

Respecto a la gestión territorial, este componente busca reforzar el Modelo de Gestión con el fortalecimiento de los modelos de control interno y la implementación de mapas de riesgo para apoyar la eficiencia en la gestión, el mejoramiento continuo, la transparencia y la rendición de cuentas.

Se requiere que los instrumentos y los sistemas de información que se diseñen para el monitoreo, seguimiento y control preventivo a la gestión territorial sean consistentes con el nuevo Modelo de Gestión Territorial que se diseñará e implementará en el componente 3.

Las actividades a realizar en este componente son las siguientes:

- Formular una propuesta de ajustes y armonización de los instrumentos del Gobierno Nacional para realizar control preventivo de la gestión territorial.
- Empezar el desarrollo y actualización de los mapas de riesgo por sector, subsector, mediciones de desempeño y buenas prácticas en materia de control y evaluación.

### **Componente 5: Apoyo a la Gerencia y Administración del Proyecto**

Al interior del DNP, la Dirección General del Proyecto la realizará la Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas (STIP). Los procesos administrativos, financieros, de contratación y auditorías serán responsabilidad de la Secretaría General del DNP.

Dado el carácter transversal del Proyecto (tanto integración temática, como interinstitucional y la llegada a los diferentes niveles de administración: Nación, Departamento y Municipio), el monto de los recursos para su financiación, su alcance y su complejidad técnica y operativa, la capacidad operativa del DNP resulta insuficiente para garantizar la correcta ejecución del proyecto. Por esta razón y con el fin de poder darle mayor relevancia a las fortalezas técnicas del

DNP se propone la vinculación de una Institución con experiencia en la gestión territorial, el diseño, ejecución y evaluación de planes y proyectos, para realizar la gestión operativa y fiduciaria del Proyecto.

### **4.3 Costos y desembolsos del Proyecto**

El monto total de la operación de crédito es de US\$ 70 millones, la programación de desembolsos son presentados en la Tabla 3 y en la Tabla 4. Se presentan los costos asociados por componente.

**Tabla N° 3**  
**Desembolsos (Cifras en Millones USD)**

	<b>AÑO 1</b>	<b>AÑO 2</b>	<b>AÑO 3</b>	<b>AÑO 4</b>	<b>AÑO 5</b>	<b>AÑO 6</b>	<b>AÑO 7</b>
<b>RECURSOS A DESEMBOLSAR</b>	5.1	5.6	14.5	13.9	11.4	10	9.5

Tabla N° 4

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES**  
(Cifras en US\$)

Componente/subcomponente	Costos	% de participación
<b>1: Herramientas para la planeación estratégica territorial de largo plazo</b>	<b>10.000.000</b>	<b>14,3%</b>
Articulación Institucional, herramientas e instrumentos para formulación de políticas estratégicas con enfoque territorial	780.000	
Información para el análisis regional . Observatorio territorial	1.570.000	
Apoyo a estudios de Pre inversión para formulación de proyectos regionales	7.650.000	
<b>2: Incentivos a la gerencia territorial</b>	<b>11.560.000</b>	<b>16,5%</b>
Indicadores y sistemas de información para medición de avances en resultados de la gestión	600.000	
Sistema de estándares, portafolio de buenas prácticas y rutas de aprendizaje para la gerencia publica territorial	460.000	
Diseño e implementación de modelo de incentivos a la gerencia publica territorial	10.500.000	
<b>3: Acompañamiento y asistencia técnica a 300 entidades territoriales</b>	<b>32.530.000</b>	<b>46,5%</b>
Asistencia Técnica a las entidades territoriales en temas prioritarios y específicos	4.270.000	
Diseño, e implementación de Modelos de administración territorial y sus herramientas	23.859.000	
Articulación de entidades que brindan asistencia técnica territorial	3.301.000	
Apoyo consejos territoriales de planeación y cuerpos colegiados	1.100.000	
<b>4: Control y monitoreo de la gestión pública territorial</b>	<b>5.720.000</b>	<b>8,2%</b>
Sistemas de seguimiento y control a la gestión del gasto territorial.	3.300.000	
Instrumentos para fortalecer el control administrativo en las entidades territoriales	2.420.000	
<b>5: Apoyo a la gerencia y administración del Proyecto</b>	<b>10.190.000</b>	<b>14,5%</b>
<b>Total Proyecto</b>	<b>70.000.000</b>	<b>100%</b>

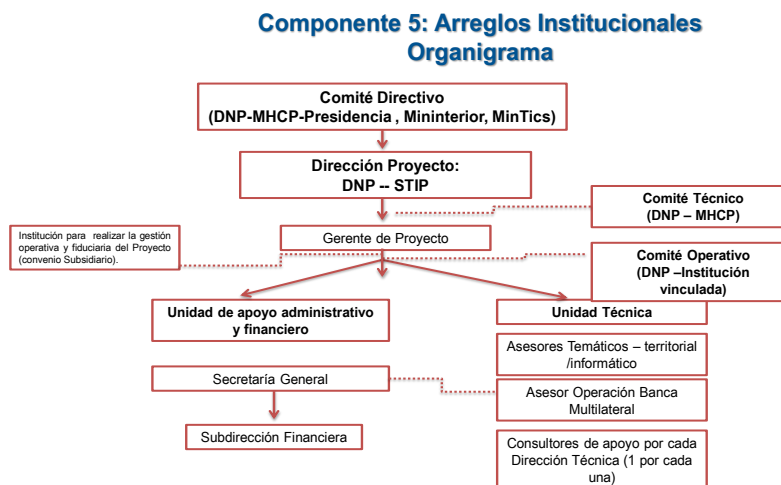


#### 4.4. Esquema Institucional

El DNP será la entidad ejecutora del proyecto Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para Entidades Territoriales durante todo el tiempo que dure su implementación, por lo que será responsable de su efectividad técnica-operativa, fiduciaria, administrativa, así como de llevar a cabo actividades de supervisión y evaluación relacionadas con el Proyecto. De igual manera, tendrá a su cargo la coordinación de acciones al interior del DNP y con otras entidades relacionadas, del orden nacional, regional, públicas o privadas, cuando se requiera.

Como se mencionó en el componente 5, para llevar a cabo de manera más efectiva los procedimientos presupuestales, fiduciarios y contractuales requeridos para la ejecución del Proyecto, el DNP vinculará mediante la figura de convenio subsidiario, a una Institución con experiencia en gestión de proyectos y en temas territoriales, la cual lo apoyará en la gestión operativa del Proyecto. El Gráfico 7 representa el Esquema Institucional para la ejecución del Proyecto.

Gráfico N° 7



De otra parte, para lograr el objetivo de desarrollo del Proyecto, así como de los objetivos específicos de cada uno de sus componentes, se hace necesaria la participación de varias de las entidades del nivel nacional, que tienen como mandato la gestión de los temas a trabajar, por ello es

fundamental el diseño e implementación de un esquema institucional que garantice el trabajo articulado entre dichas entidades. En el caso del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dado su rol fundamental en la orientación técnica del Proyecto se firmarán memorandos de entendimiento con el DNP, los cuales establecerán las responsabilidades de cada una de las partes.

Para llevar a cabo la ejecución del Proyecto y teniendo en cuenta las responsabilidades establecidas en los memorandos de entendimiento se conformarán los Comités Directivo, técnico y operativo. El Comité directivo realizará el direccionamiento estratégico del Proyecto, a partir del cual se definen y concretan las líneas de acción a las cuales se orientarán los recursos del Proyecto; el Comité técnico será el responsable de coordinar y orientar las actividades que permitan el logro de los objetivos y metas del Proyecto, y en él participarán las entidades, de acuerdo con el componente de que se trate; finalmente el Comité Operativo es el encargado de realizar los trámites presupuestales, contractuales y administrativos necesarios para la correcta ejecución del Convenio de Crédito y del convenio subsidiario que se suscriba para su ejecución.

#### **4.5 Indicadores del Proyecto**

El Departamento Nacional de Planeación a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) realizará seguimiento periódico a los resultados del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las entidades territoriales.

Para tal efecto, se presenta a continuación una propuesta de batería de indicadores a través de los cuales se verificarán los avances en la implementación de cada uno de sus cuatro componentes técnicos. Así mismo, se establece que para el seguimiento de los resultados del Modelo de Gestión Territorial que se diseñe en el marco del Proyecto, Sinergia-Seguimiento acompañará la contratación de la consultoría determinada en el componente 2.1 del Proyecto y seleccionará los indicadores.

De igual manera, a través de una herramienta de tipo gerencial (tableros de control transversales) brindará información pertinente y generará alertas tempranas en relación con la implementación del Modelo de Gestión Territorial (Ver Tabla 5).

**Tabla N° 5**

**Indicadores de Resultado del Proyecto**

<b>Componentes</b>	<b>Entidad Responsable</b>	<b>Indicador</b>
Herramientas para la planeación estratégica territorial de largo plazo	DNP	1. Creación del observatorio territorial 2. Estructuración de al menos 6 proyectos de impacto regional 3. PND con enfoque diferencial y metas y recursos territorializados
Incentivos a la gerencia territorial	DNP	1. Esquema de incentivos para el mejoramiento de las capacidades territoriales implementado 2. Porcentaje de los municipios que acceden al esquema de incentivos para el mejoramiento de las capacidades territoriales
Acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales	DNP y MHCP	1. Diseño del Modelo de Gestión Territorial diferenciado 2. Definición de la estrategia de coordinación para la asistencia técnica a entes territoriales.
Control y monitoreo de la gestión pública territorial	DNP	1. Porcentaje de entidades territoriales que implementan en sus procesos internos de inspección, vigilancia y control, la metodología unificada de medición. 2. Lineamientos de inspección, vigilancia y control, para los organismos de control con base en la metodología unificada de medición .

Fuente: DSEPP – DNP

Para proceder a la implementación de la batería de indicadores, en el lapso de cuatro meses contados a partir de la publicación del presente documento, se procederá a la construcción de las fichas técnicas de cada uno de los indicadores, en las que se especificarán las metas, línea base, unidad de medida, una descripción detallada del mismo, metodología de medición, fórmula de cálculo, periodicidad de medición, fuentes de información, medios de verificación y las observaciones a que haya lugar acerca del comportamiento esperado de los indicadores. Esto con el fin de construir el metadato de cada uno de los indicadores, elemento fundamental dentro del Sistema de Seguimiento.

## V. RECOMENDACIONES

La Presidencia de la República, los Ministerios de Interior, Hacienda y Crédito Público; y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

- Autorizar a la Nación para contratar una operación de crédito público externa con la banca multilateral hasta por la suma de USD\$70 millones o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el Proyecto Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, de acuerdo a las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito de acuerdo a la normativa vigente.
- Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, programar los recursos previstos para la ejecución del Proyecto, dentro de las cuotas de inversión aprobadas en el Marco de Gasto de Media Plazo
- Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, el diseño de una evaluación de impacto del proyecto a financiar
- Solicitar al Departamento Nacional de Planeación elaborar, con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes – Sisconpes–, un reporte de seguimiento anual del Proyecto, cuyas fechas de corte se definirán de acuerdo al día de la firma del contrato del Préstamo.