

Imprimir

*El Programa estrella del gobierno nacional sobre fortalecimiento de capacidades territoriales con un crédito de 70 millones de dólares del Banco Mundial, después de cuatro años apenas va en 19% de desembolsos, no tiene ningún resultado importante para mostrar y no se articula con los municipios priorizados en el Acuerdo de Paz*

Las entidades territoriales no alcanzan todavía coberturas completas con adecuada calidad en los principales servicios a su cargo -educación, salud y agua potable- y no reportan información de impactos en los demás sectores donde tienen competencias. Uno de los factores que tradicionalmente se señala en las políticas sobre descentralización, que incide en los insuficientes resultados, es la baja capacidad de gestión de las entidades territoriales. El propósito de este artículo es examinar algunos aspectos del tema con énfasis en el diseño y ejecución del Programa

# Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales creado en el Plan Nacional de Desarrollo en 2011.

El problema de la baja capacidad territorial

Desde el comienzo del proceso de descentralización diversos analistas advirtieron sobre el problema de la poca capacidad de las entidades territoriales para administrar adecuadamente las competencias y ejecutar los crecientes recursos de transferencia.[1] De hecho, un argumento en contra de la descentralización consistía en acentuar la carencia de capacidades de los municipios. Sin embargo, en los debates del proyecto de ley que habría de convertirse en la ley 12 de 1986, senadores como Luis Carlos Galán y Gabriel Rosas defendieron la descentralización señalando que la única forma de crear capacidades era asignando responsabilidades y recursos, y estableciendo acciones de asistencia técnica y control.

A pesar de la importancia que se le da al tema, el país no ha tenido una política coherente en la materia. Las acciones principales realizadas son las siguientes:

- Asignación a la ESAP en 1987 de responsabilidades de asistencia técnica y consultoría a las entidades territoriales.
- Diseño y puesta en marcha, con recursos de crédito del Banco Mundial, del Programa de Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI) en 1991 que tuvo como propósito apoyar 700 municipios en la formulación y ejecución de sus programas de fortalecimiento institucional.
- Puesta en marcha del programa de apoyo a la mejor gestión de los departamentos, con apoyo de la cooperación alemana (1994).
- Creación de programas sectoriales de apoyo a las capacidades territoriales por parte de

## El fracaso de Planeación Nacional en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales

algunos ministerios y entidades nacionales: ministerio de educación, ministerio de cultura, ministerio de salud, ministerio de vivienda, ciudad y territorio.

- Asignación o ratificación de funciones a los departamentos en materia de asistencia técnica, administrativa y financiera.
- Autorización, en las leyes de competencias y recursos, a destinar parte de las transferencias de libre asignación para financiar gastos de funcionamiento de los municipios, aunque al tiempo se fijaron restricciones al gasto en el marco de las medidas para controlar las crisis fiscales territoriales (Ley 617 de 2000).

La revisión de las políticas y acciones muestra que no se ha abordado durante todo el proceso de descentralización una solución estable y duradera de consolidación de estructuras administrativas y plantas de personal de carrera, con la excepción de las ciudades, y se ha optado por programas de asesoría y orientación, con diversos niveles de profundidad y con precarios resultados. De otra parte, no existe información completa y adecuada sobre el estado de las capacidades: el diagnóstico se queda en la mayoría de casos en afirmaciones generales del tipo “los municipios no tienen capacidades para formular proyectos”, o “tienen deficiencias en materia de planeación”, etc., pero sin mediciones específicas por entidades territoriales. El DNP elabora un indicador de capacidad administrativa que ha sido un completo fracaso[2].

### Creación del programa de fortalecimiento de capacidades territoriales en el Plan Nacional 2010-2014

Con el propósito de mejorar las capacidades de las entidades territoriales, El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, creó el Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Instituciones para el Desarrollo Territorial.[3] La inclusión de

## El fracaso de Planeación Nacional en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales

este artículo en el Plan no se sustentó en un diagnóstico técnico de la situación sino en consideraciones generales sobre la existencia de debilidades institucionales en las entidades territoriales; en las bases del plan no se utilizó un solo dato proveniente del indicador de capacidad administrativa y tampoco se analizó información sectorial ni se hizo un ejercicio de construcción colectiva con los ministerios y entidades descentralizadas. En el Plan de Desarrollo 2014-2018 no se hizo balance de la ejecución del programa en el período anterior y simplemente se mantuvo la estrategia de fortalecer y modernizar la gestión de las entidades territoriales fijándose como meta que 300 entidades territoriales estarían utilizando una nueva herramienta de gestión sistematizada y contarían con mejor capacidad instalada.

Con base en el mandato del Plan de Desarrollo se desarrollaron las siguientes acciones:

- Aprobación del documento CONPES 3765 de agosto de 2013, mediante el cual se autorizó a la Nación para contratar una operación de crédito público externa con la banca multilateral hasta por la suma de US70 millones destinados a financiar el Proyecto Fortalecimiento Institucional de las entidades territoriales.
- Firma de contrato de crédito NO 8320-CO con el Banco Mundial el 17 de diciembre de 2013, por valor de USD70 millones, para el proyecto de fortalecimiento institucional sub-nacional; el proyecto inició el 24 de enero de 2014.

El proyecto tiene como objetivo central 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 lo cual se definieron cinco componentes: fortalecimiento de la capacidad de formulación de proyectos; sistema de incentivos para mejorar el desempeño; estrategia integral de asistencia técnica y acompañamiento a 300 entidades territoriales; fortalecer entidades nacionales para formular y ejecutar políticas con enfoque territorial; y apoyo a

## El fracaso de Planeación Nacional en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales

procesos e instrumentos de seguimiento a la gestión territorial. Al componente de asistencia técnica se asignó el 46,5% del presupuesto. Las metas están formuladas precariamente, enfocadas más en procesos que en los resultados efectivos sobre las capacidades; por ejemplo, 89 planes formulados de acuerdo con la nueva metodología (siendo la línea de base que ningún POT ha sido formulado con la metodología moderna!), pero nada se dice sobre el fortalecimiento de capacidades para elaborar POT. Otra meta: manual de operaciones del modelo de administración diseñado (siendo la línea de base que no existe el modelo de administración territorial, como si antes del proyecto no hubiera nada en el país). Y así son la mayoría de metas.

Después de 7 años de creado y 4 de contratado el crédito con el Banco Mundial no hay resultados para mostrar

En 2015 la ejecución del programa fue reducida, se presentaron dificultades en la ejecución con FINDETER y la ejecución financiera apenas superaba el 6% (Banco Mundial, Informe de Avance, Marzo 10 de 2016), mientras que la física era muy baja, en algunos componentes del crédito prácticamente no se ejecutó nada evidenciando la incapacidad del DNP para fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales[4].

En el año 2016 se decide reformular algunos aspectos del proyecto modificando sustancialmente algunos componentes para incorporar actividades nuevas como el apoyo a la formulación de POT y al catastro multipropósito y suprimir algunos componentes en donde la ejecución era nula, para lo cual se preparó una enmienda al contrato. Sin embargo, a pesar de estar en marcha el proceso de paz con las FARC, el programa de fortalecimiento de capacidades no se orientó a apoyar el mejoramiento de capacidades en los municipios priorizados. A 11 de agosto de 2017 el Banco Mundial había desembolsado 13,4 millones de

dólares, apenas 19% del total[5]. Pero todavía no se registra ningún resultado concreto del programa como puede verse en la tabla anexa, donde se observa que muchos de los indicadores se encuentran en cero y en otros simplemente se informa que se están adelantando las actividades.

El Departamento Nacional de Planeación no ha logrado obtener resultado alguno significativo con la ejecución del programa de fortalecimiento de capacidades territoriales y de los 70 millones de dólares (más de 200 mil millones de pesos) apenas el Banco Mundial ha desembolsado el 19%. De otra parte, el DNP no realizó una labor de coordinación de la asistencia técnica de las entidades nacionales a entidades territoriales y se concentró en sus acciones internas y en el crédito con el Banco Mundial, con algo de coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de las TIC, pero completamente aislados de los ministerios y entidades sectoriales donde se concentran los recursos del SGP. Tampoco se avanzó en el mejoramiento de la información disponible sobre las capacidades territoriales. En materia de transparencia se observa que poca información y documentación se encuentra en la página web del DNP es necesario recurrir a la página del Banco Mundial donde hay más y mejor información[6]. Finalmente, el gobierno nacional no ha abordado el problema central de definir y financiar una carrera administrativa básica y estable en la gran mayoría de municipios pequeños.

Anexos

Indicadores de desarrollo del proyecto[7]

---

Indicador	Línea de base	Valor actual	Meta final
-----------	---------------	--------------	------------

El fracaso de Planeación Nacional en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales

75% de los gobiernos subnacionales piloto han aumentado su recaudo tributario en al menos 10%	114 (01-Febrero-2014)	0 (11 agosto 2017)	75,00 (31 julio 2021)
Cumplimiento de las metas de producto de los planes municipales de desarrollo	53,8 (01-Febrero-2014)	74,00 (31 diciembre 2015)	75,00 (31 julio 2021)
Ejecución presupuestal /total de ejecución presupuestal como % del presupuesto revisado	80,1 (01-Febrero-2014)	0,00 (11 agosto 2017)	75,00 (31 julio 2021)
Nivel de automatización de los procesos administrativos y financieros[8]	66,60 (01-Febrero-2014)	0,00 (11 agosto 2017)	75,00 (31 julio 2021)

Informe sobre el estado de ejecución y resultados de 25 de septiembre de 2017, Banco Mundial

<http://projects.bancomundial.org/P123879?lang=es>

Indicadores de resultados intermedios

Indicador	Línea de base	Valor actual	Meta final
-----------	---------------	--------------	------------

<p>1.1. Formulación de planes de ordenamiento territorial modernos y espacialmente integrados</p>	<p>Ningún POT ha sido formulado con base en la metodología moderna</p> <p>(7 abril 2016)</p>	<p>La formulación de los POT empezó en 31 municipios y 8 departamentos siguiendo la nueva metodología</p> <p>(11 agosto 2017)</p>	<p>89 planes formulados de acuerdo con la nueva metodología</p> <p>(31 diciembre 2018)</p>
<p>1.2. Implementación del piloto de catastro multipropósito</p>	<p>El catastro multipropósito no ha sido piloteado en ninguna municipalidad</p> <p>(7 abril 2016)</p>	<p>La implementación del catastro multipropósito comenzó en 7 de los 10 municipios piloto</p> <p>(11 agosto 2017)</p>	<p>Los pilotos han sido implementados en 10 municipios</p> <p>(28 diciembre 2018)</p>

<p>2.2. Definición de estándares y buenas prácticas en la administración pública nacional</p>	<p>No existen estándares ni buenas prácticas (01 febrero 2014)</p>	<p>Los asesores territoriales han evaluado 130 municipios utilizando Migestión, y han desarrollado e implementado planes de acción para el mejoramiento de las prácticas de gestión en 92 municipios. La herramienta Migestión permite la construcción de una comunidad de prácticas para la diseminación de buenos estándares y prácticas. Una versión actualizada de la plataforma será entregada al DNP en las próximas semanas. (11 agosto 2017)</p>	<p>Diseminación de esquemas de cooperación en todos los niveles de gobierno para la promoción de estándares de administración pública en gobiernos subnacionales. (30 junio 2017)</p>
---	--	--	---

El fracaso de Planeación Nacional en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales

3.1. Modelo de administración territorial	No existe un modelo de administración territorial	El manual detallado de operaciones se encuentra actualmente en elaboración. El manual diseña el esquema de gobernanza y los mecanismos de coordinación entre los socios para su implementación.	El manual de operaciones estándar diseñado.  (31 diciembre 2016)
	(01 febrero 2014)	(11 agosto 2017)	
3.2. Implementación del sistema de información territorial	0,00	0,00	100,00
	(01 febrero 2014)	(11 agosto 2017)	(31 julio 2021)

El fracaso de Planeación Nacional en el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales

3.3. Se realiza asistencia técnica a gobiernos subnacionales	No existe un modelo (01 febrero 2014)	La asistencia técnica sobre las funcionalidades del modelo de administración territorial será provista por los operadores regionales una vez que se haya completado el desarrollo y ajuste del modelo  (11 agosto 2017)	Asistencia técnica sobre las nuevas funcionalidades del modelo de administración territorial ofrecida a los gobiernos subnacionales  (31 julio 2021)
3.4. Evaluación de impacto del modelo de asistencia técnica a los gobiernos subnacionales	No se ha realizado evaluación de impacto (01 febrero 2014)	No se ha realizado evaluación de impacto de la asistencia técnica ofrecida (11 agosto 2017)	Evaluación de impacto de la implementación del modelo de asistencia técnica realizada en todos los municipios  (31 julio 2021)

---

<p>3.5. Asistencia técnica para implementar los planes de acción para fortalecer la participación ciudadana a lo largo del ciclo completo de la administración pública</p>	<p>No se dispone de herramientas tecnológicas para apoyar la participación y el control social</p> <p>(01 febrero 2014)</p>	<p>Planes de acción en gobiernos subnacionales han sido preparados e implementados en 92 municipios</p> <p>(11 agosto 2017)</p>	<p>Implementación de planes de acción en todos los gobiernos subnacionales restantes (junto con asistencia técnica)</p> <p>(30 junio 2020)</p>
--	---	---	--

---

<p>4.2. Diseño de instrumentos para el control de la administración territorial</p>	<p>No existen instrumentos</p> <p>(01 febrero 2014)</p>	<p>Los asesores territoriales del DNP han completado el diseño conceptual de un modelo de control preventivo en los niveles departamental y municipal, como parte del módulo administrativo del Modelo de administración territorial</p> <p>(11 agosto 2017)</p>	<p>Modelo de control integrado al modelo de administración territorial</p> <p>(30 junio 2018)</p>
---	---	--	---

Informe sobre el estado de ejecución y resultados de 25 de septiembre de 2017, Banco Mundial

<http://projects.bancomundial.org/P123879?lang=es>

ALBERTO MALDONADO COPELLO

29 de noviembre de 2017

## NOTAS

[1] Por ejemplo, El Banco Mundial analizando la ley 12 de 1986 que determinó el aumento de la participación de los municipios en el impuesto a las ventas, del 28% al 50% en un período de cinco años, señaló que existía poca capacidad de absorción de los recursos lo cual generaba un riesgo para su adecuada utilización. Por esto se planteó y quedó incorporado en el decreto 77 de 1987 y después de la Constitución de 1991 en las leyes sobre competencias y recursos, la obligación de los municipios de formular programas de inversión con los recursos de transferencia, para lo cual contarían con asistencia técnica y seguimiento de los departamentos y de las entidades nacionales.

[2] El DNP sigue sin contar con adecuada información sobre la capacidad administrativa de las entidades territoriales. Dentro de la evaluación integral del desempeño de los municipios se incluye un indicador de capacidad administrativa (ICA), que como bien lo reconoce el DNP tiene serios problemas conceptuales y metodológicos. En el año 2015 los municipios obtuvieron una nota promedio de 80,5, un nivel de desempeño sobresaliente y solamente habría 103 municipios, casi todos de categoría 6, en niveles crítico y bajo de capacidad, lo cual parece contraevidente y no es coherente con el discurso del PND sobre carencia de capacidades.

[3] Ley 1450 de 2011, 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.

[4] En el Informe de Gestión 2015, la DDTS del DNP indica que se formularon los siguientes productos: Estrategia para la formación de nuevos gobiernos territoriales elaborada; herramientas para la asistencia técnica territorial aplicadas; mediciones de la gestión territorial realizadas. Dentro del reporte no se destaca nada sobre el programa de fortalecimiento de capacidades territoriales y solamente en la ejecución financiera se dice que “el porcentaje no ejecutado en gastos de inversión corresponde a recursos del convenio suscrito con FINDETER para prestar el servicio de asistencia técnica al DNP para la ejecución del proyecto de “Fortalecimiento de las entidades territoriales” (p. 41), pero no se explica por qué razón no se ejecutó.

[5] Informe sobre el estado de ejecución y resultados de 25 de septiembre de 2017, Banco Mundial

<http://projects.bancomundial.org/P123879?lang=es>

[6] Los únicos reportes disponibles relativamente completos son elaborados por el Banco Mundial y no por el Departamento Nacional de Planeación. El Gobierno Nacional no reporta nada en el Informe del Presidente al Congreso ni tampoco en el informe de evaluación de resultados del DNP. En el Informe del Presidente Juan Manuel Santos al Congreso correspondiente al año 2015 no se mencionó dentro de la parte correspondiente a los apoyos transversales al desarrollo regional nada sobre el programa de fortalecimiento de

capacidades. Tampoco se menciona el tema en el Informe correspondiente al año 2016

[7] Informe sobre el estado de ejecución y resultados de 25 de septiembre de 2017, Banco Mundial

<http://projects.bancomundial.org/P123879?lang=es>

[8] Comentario general: La información para evaluar los logros de los indicadores de desarrollo del proyecto estará disponibles una vez que el sistema que operacionalizará el modelo de administración territorial esté operando en los municipios piloto. El equipo del Banco continuará dialogando con DNP para asegurar que el proceso de contratación se inicie lo más pronto posible y no después de diciembre de 2017.