Capacidades institucionales y planeación para el desarrollo: problemas y
propuestas para los municipios colombianos

Edgar Bernal Romero
Para optar título de Magister

Dirigido por:
Alfredo Rosero Vera

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Sociología
Maestría en Planeación para el Desarrollo
Bogotá, Colombia
Septiembre, 2016

Capacidades institucionales y planeación para el desarrollo: problemas y
propuestas para los municipios colombianos.

Edgar Bernal Romero
Para optar título de Magister

Dirigido por:
Alfredo Rosero Vera
Administrador Público
Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
Facultad de Sociología
Maestría en Planeación para el Desarrollo
Bogotá, D. C., Colombia
Septiembre, 2016

Nota de aceptación

Presidente de Jurado

Jurado

Jurado

Jurado

Bogotá D. C., septiembre de 2016

Resumen

El trabajo de grado identifica problemas y propuestas relacionados con la planeación para el desarrollo en municipios colombianos. Aborda este tema desde una perspectiva amplia del concepto de capacidades institucionales, mediante la revisión de dos experiencias implementadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a saber: la Estrategia Nuevos Mandatarios – Fase I (primer semestre de 2016) dedicada al acompañamiento a la formulación de planes de desarrollo territorial y la Estrategia Sinergia Territorial (2012 – 2014) cuyo objetivo era brindar asistencia técnica a administraciones municipales para el diseño e implementación de sistemas de seguimiento de planes de desarrollo. La revisión de las dos experiencias del DNP permite concluir que en los municipios existen una serie de necesidades de capacidad en el plano individual, organizacional e institucional, a partir de las cuales es posible hacer propuestas concretas de acción para el mejoramiento de la planeación territorial en el país.

Palabras clave: Planeación para el desarrollo, Planes de desarrollo territorial, Seguimiento a planes de desarrollo, Capacidades Institucionales, Municipios colombianos.

Abstract

The paper identifies problems and proposals related to development planning in Colombian municipalities. Addresses this issue from a broad perspective of the concept of institutional capacities, by reviewing two experiences implemented by the Departamento Nacional de Planeación - DNP (National Planning Department - NPD), namely: the Estrategia Nuevos Mandatarios (New Authorities Strategy - Phase I, first semester of 2016) dedicated to support the formulation of territorial development plans and the Estrategia Sinergia Territorial (Territorial Synergy Strategy, 2012-2014) aimed at providing technical assistance to local governments for the design and implementation of monitoring systems development plans. The revision of the two experiences of DNP concludes that in municipalities there are a number of capacity needs at the individual, organizational and institutional level, from which it is possible to make concrete proposals for action to improve territorial planning in the country.

Keywords: Development Planning, Territorial development plans, Monitoring development plans, Institutional Capacity, Colombian Municipalities.

Agradecimientos

“En rigor, la vida de un ser dura lo que una idea. Como una rueda de carruaje, al rodar, toca la tierra en un solo punto, dura la vida lo que dura una sola idea”
(Radhakrishman, citado por Borges, 2012).

A mi hija, Ana Manuela por ser fuente de inspiración y creación constante de mundos posibles. A Alicia, mi madre, que siempre supo impulsarme a seguir creyendo en este país de las maravillas; y a mi familia, por estar siempre a mi lado.

Agradecimientos muy especiales al profesor Alejandro Balanzó en la Universidad de Twente (Holanda), a Diego Julián Riaño en el Departamento Nacional de Planeación y a Vladimir Garzón en algún lugar (en algún café) por sus importantes aportes e ideas a la realización de este trabajo de grado.

Al profesor Alfredo Rosero por la conducción, comprensión y apoyo académico y profesional a lo largo de este proceso de aprendizaje.

Tabla de contenido

Capítulo I: Marco general del trabajo de grado	8
1.1. Introducción	8
1.2. Formulación del problema	9
1.3. Sinopsis de capítulos	12
1.4. Objetivos	13
1.5. Metodología de investigación.....	14
1.6. Marco conceptual.....	18
Capítulo II: Contexto institucional de la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos.....	53
2.1. Construcción institucional de la planeación para el desarrollo territorial en Colombia.....	53
2.2. Estructura, procesos y actores de la planeación para el desarrollo territorial en Colombia.....	59
Capítulo III: Identificación de problemas de la planeación para el desarrollo territorial a partir dos experiencias implementadas por el DNP	69
3.1. Estrategia Nuevos Mandatarios (Fase I): un caso sobre la formulación de planes de desarrollo territorial en los municipios colombianos	69
3.2. Sinergia Territorial: un caso sobre el seguimiento a los planes de desarrollo municipales.....	89
Capítulo IV: Repertorio de capacidades asociadas a la planeación para el desarrollo territorial en los municipios colombianos	106
Conclusiones y recomendaciones	129
Referencias Bibliográficas	149
Anexos	161

Capítulo I: Marco general del trabajo de grado

1.1. Introducción

La perspectiva de las capacidades institucionales ha venido tomando gran importancia en las últimas décadas, a partir de la necesidad de fortalecer el desempeño de los actores públicos y al mismo tiempo aumentar los niveles de desarrollo en los diferentes ámbitos de su competencia. Haciendo énfasis en aspectos tales como: el empoderamiento de las personas, la identidad organizacional, las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, entre otros; que hacen de este tipo de capacidades un activo intangible dentro del proceso de generación de valor público, como centro de la discusión en cuanto al que hacer del Estado contemporáneo.

El presente trabajo de grado adopta esta perspectiva amplia del debate sobre las capacidades institucionales y, a partir de ello, genera una reflexión acerca de dicha noción aplicada al ámbito de los procesos de planeación para el desarrollo en los municipios colombianos.

El trabajo parte de una aproximación teórica a los conceptos de planeación, planeación para el desarrollo y las distintas acepciones de la noción de capacidades institucionales, a partir de cuyo contexto se describe el proceso de institucionalización de la planeación territorial en Colombia, así como se realiza una identificación de problemas asociados al cumplimiento efectivo de esta función a nivel municipal. Las problemáticas identificadas surgen del análisis de dos experiencias adelantadas por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, que a los efectos de este trabajo sirven como fuente experiencial para el diseño de

propuestas en la línea del desarrollo de capacidades, las cuales podrían contribuir a mejorar de manera estructural y operativa la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos.

1.2. Formulación del problema

El presente trabajo de grado asume como pregunta central de investigación: *¿Cuáles son las capacidades institucionales requeridas para mejorar la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos?*

La pregunta surge del hecho empíricamente conocido que buena parte de los municipios en el país no cuenta con ejercicios efectivos de planeación territorial. Frente a lo cual, es importante mencionar que existe un reconocimiento generalizado de la baja capacidad de las administraciones municipales para adelantar dicho proceso, aunque como tal no se cuenta con estudios sistemáticos y rigurosos de tipo explicativo acerca de esta situación. No obstante, algunos documentos oficiales han identificado ciertos aspectos relacionados con la planeación a nivel territorial.

Por ejemplo, la OCDE (2004) señala que uno de los aspectos claves de esta baja capacidad de los municipios para planear el desarrollo, radica en el carácter altamente centralizado de este proceso que, por su parte exige que el país avance hacia una mayor autonomía y capacidad de los entes subnacionales para adaptar sus especificidades a las políticas nacionales¹.

¹ Reseña del OECD Territorial Reviews, Colombia, Policy Brief, realizada por Carlos Zorro Sánchez, profesor asociado del CIDER de la Universidad de los Andes.

Por su parte, el CONPES 3765 de 2013² destaca que:

“Las limitaciones técnicas y de recursos en la gerencia de los municipios se manifiestan en: la formulación, ejecución y seguimiento de planes de desarrollo; sistemas presupuestales desarticulados y sin vínculos con resultados; información precaria, que no permite una planeación estratégica efectiva; ausencia de procesos de seguimiento y evaluación” (CONPES 3765, 2013, pg. 18).

Aspectos que en síntesis denotan que, la baja capacidad de los municipios, para diseñar e implementar procesos efectivos de planeación territorial, podría estar asociada tanto a aspectos operativos como estructurales. En la dimensión estructural es importante resaltar que, puede llegar a existir una cierta relación de ineficacia entre los propósitos de la descentralización territorial y las condiciones objetivas en las que se desarrollan los procesos de planeación subnacional. Al respecto y de acuerdo con el Programa de Políticas Públicas de USAID (2014), esto podría estar relacionado al hecho que:

“Las regiones en Colombia son altamente heterogéneas [y ello implica que aquellas] menos desarrolladas necesitan una mayor intervención desde el nivel central, desde sus procesos de planeación, la definición de sus estrategias, hasta el apoyo necesario para la movilización y ejecución de recursos. [Así mismo...] fortalecer y consolidar esos procesos pasa por fortalecer los procesos e instrumentos de diseño de políticas, planeación, presupuestación, gestión y ejecución, que se han quedado obsoletos ante las tensiones del desarrollo territorial, en casos tales como que los planes de desarrollo departamental y municipal, deben ser congruentes entre sí y con las estrategias de mediano y corto plazo de la Nación [así como es necesario...] ajustar, agregar de acuerdo a niveles estratégicos, y simplificar los instrumentos de planificación existentes (Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas, etc.), de tal forma que respondan y se incorporen a las estrategias de desarrollo territorial” (USAID, 2014, pg. 18).

² Por medio del cual se autoriza a la Nación contratar un empréstito externo con la banca multilateral destinado a financiar el Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales, que coordina en Departamento Nacional de Planeación – DNP.

De tal suerte que, frente a las capacidades institucionales requeridas para mejorar la planeación a nivel territorial, también se encuentra aquellas capacidades que implican al Estado central (o si se prefiere: el Gobierno nacional) en la generación de políticas diferenciadas, el desarrollo de instrumentos adecuados y la implementación de procesos de fortalecimiento institucional territorial tendientes a incentivar una mejor práctica de la planeación en los territorios.

Por otra parte, según la evaluación que realiza cada año el DNP a través del Índice de Desempeño Integral (IDI), se evidencia que dentro del componente de Eficacia (relacionado con el porcentaje de avance de los planes de desarrollo de los municipios)³ para la vigencia 2013:

“El promedio del componente de Eficacia fue de 72%, que corresponde a un nivel “Satisfactorio” de ejecución de las metas de producto de los planes de desarrollo 2012-2015. Esto significa que, en promedio, las administraciones municipales cumplieron con la mayoría o la totalidad de los compromisos establecidos para este año en sus planes de desarrollo. Además, este resultado cambia con la tendencia de los últimos cuatro años, durante los cuales si bien se presentaron pequeñas variaciones el promedio fue de 65,8%” (DNP, 2014a, pg. 49)

Estas conclusiones obtenidas en la aplicación del IDI reflejan que, frente a la problemática de la planeación territorial, es posible que exista una ventana de oportunidad interesante para avanzar hacia un mayor nivel de eficacia en los municipios colombianos. Que tal como se observa, se debate entre problemáticas estructurales y otro tipo de problemas más operativos o instrumentales que, en todo caso, requieren de una visión más amplia respecto del fondo y la forma, cómo es posible mejorar las capacidades asociadas a la planeación para el desarrollo en el

³ La evaluación del componente de eficacia en la vigencia 2013 se realizó para 1.037 municipios y distritos de los 1.101 que conforman el país. Estas entidades territoriales registraron en el aplicativo SIEE la información de programación y ejecución de las metas de producto de sus planes de desarrollo para el periodo constitucional 2012-2015.

escenario subnacional; así como de nuevas formas de analizar y llevar a un plano más sistémico, la consecución de acciones que desde lo individual, lo organizacional y lo social contribuyan a generar capacidades de planeación para el desarrollo territorial. Las cuales no sólo tienen que ver con la baja capacidad de los municipios para diseñar e implementar procesos de planeación, sino también con la necesidad de fortalecer a las entidades del orden nacional, en beneficio del cumplimiento de esta función de una manera efectiva y en relación al Estado en su conjunto.

1.3. Sinopsis de capítulos

Este trabajo realiza un recorrido que va de lo teórico a lo propositivo en cuanto al análisis de las capacidades institucionales requeridas para mejorar los procesos de planeación para el desarrollo en los municipios colombianos.

El primer capítulo presenta el marco general, construido a partir de la pregunta central del trabajo de grado, y desarrolla el marco teórico y conceptual que sustentan el proceso de análisis a lo largo del documento. En este capítulo también se describen los objetivos y la metodología de investigación utilizada.

El segundo capítulo, expone el contexto institucional de la planeación para el desarrollo en los municipios de Colombia, en dos sentidos: por una parte, analiza la manera como se ha construido dicha institucionalidad y, por otro lado, identifica cuál es actualmente su estructura, procesos y actores principales.

El tercer capítulo presenta dos experiencias en las que se soportan las conclusiones del trabajo de grado, para ello cada una se desarrolla bajo el siguiente esquema: a) descripción del contexto, b) elementos claves del desarrollo del caso y,

c) problemáticas de la planeación del desarrollo identificadas a partir de los resultados de cada estudio de caso.

El cuarto capítulo concretamente, esboza propuestas en la línea de desarrollo de capacidades para mejorar la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos, mediante el diseño de unos objetivos estructurales y operativos (derivados de los problemas antes identificados) que podría contribuir a mejorar las capacidades institucionales en la planeación para el desarrollo territorial, así como acciones específicas en cada uno de los posibles niveles de capacidad a desarrollar.

El trabajo de grado finaliza con un apartado de conclusiones y recomendaciones que resume los principales hallazgos con relación al diseño y gestión del repertorio de capacidades que aquí se proponen para mejorar los procesos de planeación para el desarrollo a nivel municipal en el país.

1.4. Objetivos

a. Objetivo general

Identificar un conjunto de problemas y propuestas que contribuyan a mejorar las capacidades institucionales para la planeación para el desarrollo territorial en los municipios colombianos.

b. Objetivos específicos

1. Presentar el contexto institucional de la planeación para el desarrollo territorial en los municipios colombianos.
2. Identificar las principales problemáticas de la planeación para el desarrollo territorial en los municipios colombianos, mediante el análisis de dos experiencias implementadas por el Departamento Nacional de Planeación entre 2012 y 2016.
3. Proponer un repertorio de capacidades descrito en forma de objetivos y acciones que aporten de manera estructural y/o técnica u operativa a la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos.

1.5. Metodología de investigación

El trabajo de investigación realizado pretende ubicar conceptualmente la discusión acerca de las capacidades institucionales, en un plano en el que sea posible generar una reflexión acerca de qué tipo de capacidades que se requiere para mejorar la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos.

La investigación aborda este asunto reconociendo la existencia del marco institucional de la planeación para el desarrollo en el país, acerca del cual se identifican una serie de problemáticas asociadas a la planeación territorial, mediante el estudio de dos experiencias adelantadas por el DNP entre el 2012 y el 2016. Las problemáticas identificadas y su ordenación en términos estructurales y/o técnico -operativos permiten proponer un repertorio de capacidades que se

espera sirva como insumo para avanzar hacia nuevos modos de entender la planeación para el desarrollo territorial en los municipios del país.

Este trabajo define su universo como las entidades territoriales del país⁴, teniendo como unidad de análisis los municipios colombianos⁵. La delimitación de los municipios a partir de los cuales se presenta la reflexión adelantada en este trabajo está dada por las dos experiencias que aquí se analizan, a saber:

- a. La Estrategia Nuevos Mandatarios del DNP cuyo radio de acción en el acompañamiento a la formulación de planes de desarrollo 2016 – 2019 se ha extendido en 484 municipios del país, de los cuales la muestra representativa que se toma es de 20 municipios (equivalente al 4% del total de municipios involucrados en la experiencia), los cuales fueron seleccionados de acuerdo con los criterios de categoría (todos los seleccionados son de categoría sexta), tipología y nivel de esfuerzo integral⁶, con arreglo a la información disponible al momento de realizar el análisis (junio de 2016).
- b. la Estrategia Sinergia Territorial cuya intervención en el diseño e implementación de planes de desarrollo municipal se realizó en 83 municipios entre 2012 y 2014, los cuales representan el total de entidades

⁴ De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991 son entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas y las regiones y las provincias que se constituyan en los términos definidos en la propia Constitución y en la ley.

⁵ De acuerdo con los datos de la Contaduría General de la Nación existen 1.102 municipios en el país.

⁶ Tanto las categorías de los municipios, como el criterio de tipología y esfuerzo integral se explican más ampliamente en el apartado que realiza el análisis de las experiencias analizadas en este trabajo de grado.

territoriales a los que dicha estrategia llegó bajo un criterio de focalización por demanda.

Los Anexos 2 y 4 detallan la descripción de variables y el tipo de municipios sobre los que se basó el análisis de las experiencias que se exponen en este trabajo de grado.

a. Enfoque de investigación

El presente trabajo desarrolla una investigación de tipo cualitativo, la cual según Denzin y Lincoln (2005): *“supone tres actividades genéricas, interconectadas entre sí: teoría, epistemología y metodología. En cada una de estas actividades el investigador se enfrenta al mundo desde un conjunto de ideas, un marco (teoría) que determina una serie de cuestiones (epistemología) que son examinadas de una forma determinada (metodología, análisis)”* (Denzin y Lincoln, 2005. p. 11).

Desde esta definición, el presente trabajo de grado aborda la cuestión de las capacidades institucionales requeridas para mejorar los ejercicios de planeación para el desarrollo territorial en los municipios colombianos, a partir una revisión previa de los conceptos claves, estableciendo un marco flexible que desde el punto de vista epistemológico permita contar con un diseño de investigación maleable para afrontar el problema de investigación (Tamayo y Tamayo, 2002) y, al mismo tiempo, aprovechar la experiencia del autor - en términos de observador cualificado⁷ - en la construcción de un repertorio de capacidades asociadas a la planeación para el desarrollo en los municipios del país.

⁷ Como parte del equipo de trabajo del DNP el autor participó directamente en el diseño e implementación de las dos experiencias analizadas en este trabajo de grado.

b. Técnicas utilizadas

En cuanto a las técnicas utilizadas se privilegió en esta investigación el análisis de experiencias, definido por Marradi, Archenti y Piovanni (2007) como: *“un diseño de investigación orientado al analisis de la relaciones entre muchas propiedades concentradas en una sola unidad”* (Marradi, Archenti y Piovanni, 2007, p. 237), que en este trabajo pretendió dar uso a la revisión de dos iniciativas del DNP entre 2012 y 2016 dirigidas a apoyar los procesos de planeación del desarrollo en los municipios colombianos. Dichas experiencias sirvieron de base para clasificar los problemas más comunes respecto de la planeación para el desarrollo en los municipios.

Frente al análisis de problemas se tomaron en cuenta los documentos de sistematización e informes oficiales publicados por el DNP tanto para la Estrategia Nuevos Mandatarios (Fase I con corte a junio de 2016) como frente a los resultados de la Estrategia Sinergia Territorial. La técnica utilizada para identificar los problemas que se presentan en este trabajo de grado fue el Sistema de Marco Lógico, así mismo ésta técnica fue utilizada para la definición de los objetivos y acciones que componen el repertorio de capacidades propuesto en este documento. Según la cual, un problema por definición es *“Situación no deseada, es decir, una situación negativa”* (DNP, 2016b, Unidad 2), mientras que un objetivo consiste en *“cambiar los problemas por objetivos, es decir, transformar la situación negativa existente (problema) en una situación positiva futura deseable, hacia la que se pretende llegar con objetivo (para lo cual es necesario) reformular todos los problemas y convertirlos en situaciones deseables, es decir, en objetivos”* (Nardi, 2006)

Razón por la cual y de acuerdo con Marradi, Archenti y Piovanni (2007), el tipo de estudio de caso que se aplica a este trabajo, es un estudio de caso intrínseco (Skate, 1994) en el que *“el caso en sí mismo es el que despierta el interés por su estudio”*

(Marradi, Archenti y Piovanni, 2007, p. 241), a partir de cuyo análisis se porpone acá un tránsito de la lógica de problemas identificados en las planeación para el desarrollo en los municipios colombianos, hacia una propuesta que desde el punto de vista empírico presenta un conjunto (o repertorio) de capacidades, en términos de objetivos estructurales y/o técnicos u operacionales que se debieran lograr para mejorar y gestionar las capacidades que a nivel individual, organizacional e institucional requeridas dentro del proceso de planeación territorial en el país.

Vale decir que dentro del alcance del presente trabajo de grado se estima necesario profundizar en el carácter práctico de las propuestas que aquí se realizan. Tanto desde el punto de vista de abordar las problemáticas analizadas en un sentido sistémico, relacionado con un enfoque amplio de capacidades institucionales, que orienten de una forma sencilla el análisis hacia una forma distinta de entender la planeación para el desarrollo territorial en el escenario de las entidades territoriales. Razón por la cual, las conclusiones y recomendaciones que se presentan al final de este documento tienen una pretensión más operativa que crítica en sí mismas.

1.6. Marco conceptual

La literatura acerca de la planeación suele presentar este concepto de dos formas distintas. En primer lugar, como un cuerpo teórico que asume la planeación en el sentido de un objeto de estudio complejo⁸, cuyo propósito es explicar el modo de pensamiento que “*precede y preside a la acción*” (Matus, 2007, p.43) y, en segundo

⁸ La idea de asumir la planeación como un *objeto de estudio complejo*, se basa en la proposición de Morín (1998, p. 21) acerca de los problemas que enfrenta la ciencia contemporánea, como un quehacer donde “es complejo aquello que no puede resumirse en una palabra maestra, aquello que no puede retrotraerse a una ley, aquello que no puede reducirse a una idea simple”.

lugar, como una cuestión técnico – instrumental, cuyo propósito es desarrollar distintos métodos con posibilidades de uso normativo o procedimental.

Teniendo como base esta *doble entrada* a la noción de planeación, a continuación se presenta el marco conceptual, en el cual se abordan los siguientes aspectos: a) un breve relato sobre la historia de la planeación desde una perspectiva multidisciplinar, b) el análisis de la relación entre la planeación y el ideal de progreso (o desarrollo) que permite explicar el significado de la denominada *planeación para el desarrollo*, c) una revisión a los postulados de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL frente a la planeación para el desarrollo en su acepción regional, local y territorial, y d) la introducción al concepto de *capacidades institucionales* en dos sentidos: por una parte, explicando sus distintos significados desde el plano teórico, y por otra parte, haciendo una primera asociación de dicho concepto y sus posibles usos al abordar el problema central de las capacidades institucionales requeridas para mejorar la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos.

a. Planeación: elementos esenciales y confluencias multidisciplinarias

La planeación es un concepto relacionado con situaciones típicas de la vida humana: escasez de recursos, complejidad de necesidades, incertidumbre y conflictos difíciles de prever. Por lo cual, como lo señala Sandoval (2014, p.11) es “un fenómeno de antigua data, cuyo origen podría encontrarse en el período en que las primeras comunidades nómades se transformaron en sedentarias”⁹ y seguramente éstas se vieron obligadas a “establecer patrones de comportamiento de las variables que

⁹ Según Morris (1974) citado por Sandoval (2014): este sería un hecho que probablemente ocurrió 10.000 años A.C.

afectaban la vida de la comunidad, encontrando regularidades que podían configurarse como formas previsibles de entender el futuro, y por tanto, anticiparse a este...” (Sandoval, 2014, p. 11).

En este mismo sentido, Aguerrondo (2007) destaca que es prácticamente impensable que grandes obras humanas, como por ejemplo las antiguas pirámides (egipcias, incas o mayas) no aludan al *“imaginario de una intrincada logística imposible de ser lograda sin la aplicación de una racionalidad medios-fines propia de la planificación”* (Aguerrondo, 2007, p. 464).

Expresiones que destacan la práctica de la planeación desde tiempos remotos y que, según algunos autores, toma una forma mucho más evidente en las prácticas de conquista y expansión territorial *“en civilizaciones como la antigua Grecia, de donde proviene incluso el concepto de estrategia, que tiene su origen en el griego estrategos o el arte de conducir las tropas a la victoria”* (Sandoval, 2014, p. 12).

Así mismo, el surgimiento de las ciudades y las formas de gobierno de la antigüedad, según Montañez y Delgado (1998, p.13) acentuaron el valor de este concepto ligado a la *“planeación funcional del dominio o la gestión de un espacio determinado”*, o en el sentido de Fernández Güell (2006, p.13) como *“un instrumento de poder para asentar amplios territorios”*. Del mismo modo que desde la génesis de las ideas políticas ha sido una cuestión atribuible al acto de gobernar; frente a lo cual bastaría recordar a Maquiavelo (1469 – 1527), quien en El Príncipe vehemente recomendaba que: *“Es menester que el que toma un Estado haga atención, en los actos de rigor que le es preciso hacer, a ejercerlos todos de una sola vez (...) a fin de no estar obligado a volver a ellos todos los días”* (Maquiavelo, Versión electrónica, Capítulo VIII).

Entre otros ejemplos que podrían citarse, pero que en este trabajo de grado sólo agregan valor en la medida que la planeación se asuma dentro de un plano de

desarrollo concreto. Acerca del cual, siguiendo a Bustelo (1996) resulta interesante mencionar que la planeación adquiere un grado de *“desarrollo operacional [a partir] del siglo XVIII”* (Bustelo, 1996, p.3), como consecuencia del crecimiento de la actividad mercantil en Europa, la consolidación de las ideas del liberalismo post revolución francesa y el posterior advenimiento de la llamada revolución industrial. Momento en el que el mundo ya empezaba a observar *“un impacto ambiguo: positivo en términos de un extraordinario dinamismo económico y negativo, debido al deterioro significativo de las condiciones de vida [de las personas]”* (Bustelo, 1996, p. 3).

Momento en el que precisamente, según el mismo autor, se da inicio al debate mercado vs. planificación, y en el cual aparecen otros puntos de vista como el de autores de la sociología clásica como Saint Simón (1760 – 1825), Comte (1798 – 1857) y Weber (1864 – 1920). Todos ellos bajo la idea común de *“una ciencia [en la que] tomó forma el pensamiento de que la práctica de la planificación debe conformarse a la razón humana y al conocimiento derivado de la investigación científica y técnica”* (Bustelo, 1996, p.4).

Respecto a Saint Simon, considerado *el padre de la planeación científica*, Bustelo (2004) destaca que para este autor *“la planificación es la ciencia de la observación y la medición, una nueva física social que descubriría las leyes del movimiento histórico”*. Así mismo, señala que Comte – discípulo de Saint Simon – profundizó las ideas acerca de la física social relacionadas con el hecho que *“la historia estaba gobernada por leyes objetivas que regulaban el desarrollo social de la humanidad [...] y los planificadores tenían la tarea de guiar el progreso social de acuerdo a estas leyes”* (Bustelo, 1996, p.5).

No obstante, el desarrollo de la *racionalidad técnico - científica* que subyace en el concepto de planeación – tal como ahora lo conocemos – llegaría según el mismo autor con la aparición de las tesis de Weber. Para quien la planificación no fue un objeto de análisis directo, pero “*fueron justamente sus reflexiones sobre las condiciones de la racionalidad y la objetividad, las que lo llevaron a tener una gran influencia sobre la teoría de la planificación*” (Bustelo, 1996, p. 5). Al punto que las contribuciones de Weber al discurso científico y su postulación de un *ideal tipo* como la *burocracia*, no sólo sirvieron de base para construir los Estados modernos, sino que aún hoy siguen vigentes en nuestra forma de entender la planeación como un proceso *racional – lógico*, cimentado en la existencia organizaciones normalizadas, funcionalmente especializadas y en la que las decisiones se basan en el cálculo de la relación medios – fines¹⁰. Lo cual significa según Bustelo (1996) que “*aunque Weber no lo afirmó, planificación coincide con burocracia, siendo la burocracia el medio más racional y objetivo de controlar los procesos sociales*” (Bustelo, 1996, p.4).

Ahora bien, la planeación como concepto formalmente establecido, aparecerá hacia la última parte del siglo XIX, cuando se desarrolló el cuerpo de conocimientos de la administración científica, según Aguilar (2000), a partir de las contribuciones de Taylor (1856-1915) y Fayol (1841 – 1925), principalmente. Para quienes la planeación se establece como una función administrativa que debe buscar “*la estandarización y el mejor aprovechamiento del esfuerzo humano en el nivel operativo, con el fin de maximizar la producción con un mínimo de insumos*” (Aguilar, 2000, p. 20)

¹⁰ Tanto la fijación de reglas y su universalidad, la especialización de funciones, la relación medios – fines en busca de los objetivos y el control que el mismo aparato estatal debe ejercer sobre estos objetivos, hacen parte del concepto de “burocracia” que Weber destaca como el “ideal tipo” de la racionalidad moderna.

Desde esta perspectiva, es interesante resaltar algunas de las principales definiciones que sobre la planeación han desarrollado autores de distintas escuelas administrativas, como las que a continuación se resumen¹¹:

Tabla No 1. Conceptos de planeación desde la administración privada

Autor	Escuela	Referencias al concepto de planeación
Fayol (1841 - 1925)	Escuela de la Administración Clásica	Afirma que la planeación es parte de las funciones administrativas y debe concebirse como <i>“visualizar el futuro y trazar el programa de acción en el tiempo a corto y largo plazo”</i> . (Aguilar, 2000, p. 21)
Koontz (1909 - 1984) y O'Donell (1900 - 1976)	Teoría Neoclásica de la Administración	La planeación consiste en <i>“seleccionar entre diversas alternativas los objetivos, las políticas, los procedimientos y los programas de una empresa [...] es un proceso intelectual, en la determinación de vías de acción”</i> (Koontz y O'Donell, 1985)
Dale (1917 - 1996)	Administración Empirológica	Planear es la determinación del conjunto de objetivos para obtenerse en el futuro y los pasos necesarios para alcanzarlos a través de técnicas y procedimientos definidos.
Ackoff (1919 - 2009)	Investigación de Operaciones	Buscaba la solución de <i>problemas</i> ¹² a través del uso de modelos matemáticos, estadísticos y algoritmos. Para Ackoff planear es tomar decisiones, pero la toma de decisiones no siempre equivale a la planeación y a raíz de que este proceso debe ser constante: no debe pensarse en un plan definitivo, sino provisional que se revisa continuamente (Ackoff, 1989)

¹¹ Los conceptos acerca de la planeación desde la teoría general de la administración, son fundamentales para entender la forma cómo dichos preceptos han sido apropiados o adoptados en la administración de lo público. Al punto que muchos de ellos hoy en día siguen vigentes y hacen parte del marco cognitivo de la planeación en un Estado como el colombiano.

¹² La noción de “problema” como objeto principal del proceso de toma de decisión es uno de los aportes fundamentales de la ciencia administrativa en relación a la planeación en sus posteriores versiones “estratégicas” y “situacionales”.

Drucker (1909 – 2005)	Administración Estratégica	Desarrollando un poco más la idea de la planeación como un proceso iterativo ¹³ Introduce el concepto de la <i>planeación estratégica</i> como: el proceso continuo que consiste en adoptar ahora decisiones con el mayor conocimiento posible de su carácter futuro; organizar sistemáticamente los esfuerzos necesarios para ejecutar éstas decisiones, y en medir los resultados de éstas decisiones comparándolos con las expectativas mediante la retroacción sistemática organizada.
Reyes Ponce (1916 – 1988)	Administración de Personal y Administración por Objetivos	Planear consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización.
Ander – Egg (1930)	Administración Estratégica	Sustantivamente, planificar es un esfuerzo por influir en el curso de determinados acontecimientos, mediante la acción deliberada de algunos actores sociales; Formalmente, significa incidir de una manera organizada y formalizada sobre determinados procesos y acciones conducentes al logro de ciertos objetivos y metas propuestos; Operacionalmente, se expresa en la utilización de determinados procedimientos, con el propósito de introducir organización y racionalidad a un conjunto de actividades consideradas pertinentes para el logro de determinadas metas y objetivos. (Ander – Egg, 1991)

Fuente: Elaboración propia a partir de Aguilar (2000)

Ahora bien, en el contexto del presente trabajo de grado estos conceptos sobre la planeación derivados de la teoría general de la *administración general* (o privada) son un marco de referencia que sirve para comprender el surgimiento de los mismos, así como la manera cómo puede evidenciarse su adopción por parte de la administración pública. No obstante, es clave distinguir que tal como se verá más adelante la planeación territorial, comporta otro tipo de elementos a los que

¹³ Es decir: el resultado concreto del acto de repetir un proceso con el objetivo de alcanzar una meta deseada, objetivo o resultado. En el que cada repetición del proceso se le denomina una "iteración", y los resultados de una iteración se utilizan como punto de partida para la siguiente iteración.

hasta aquí se han relatado frente a la planeación desde el punto de vista de lo privado.

De tal suerte que, al realizar una primera síntesis, es evidente que la planeación es una práctica desde tiempos remotos, cuya evolución ha estado ligada a las distintas formas de organización (política, económica y social) que los seres humanos han encontrado para hacer frente a la incertidumbre del futuro. Así mismo, es un concepto que solo aparece como categoría científica a partir de los avances de las ciencias modernas, en especial, la ciencia administrativa. De la cual se ha fundamentado en sus aspectos más formales como: a) ser concebida como una disciplina basada en el conocimiento objetivo, b) atender a una racionalidad lineal de medios – fines, c) basarse en el control de procesos (o procedimientos) y, d) centrarse en la búsqueda de previsiones efectivas que reduzcan los posibles riesgos en las distintas dimensiones de la acción humana.

b. Planeación para el desarrollo: del ideal de progreso a la construcción epistémica del concepto

Ahora bien, frente a la relación planeación-desarrollo, a continuación se presenta una aproximación general al ideal de progreso que ha construido la noción de desarrollo en el pensamiento occidental moderno, cuya descripción resulta útil para establecer un punto de partida teórico en lo que aquí se denomina: *planeación para el desarrollo*, tanto en un sentido operacional (o como instrumento para el desarrollo) como en relación a la construcción epistémica misma de este concepto desde la perspectiva particular de las ciencias sociales.

En primer lugar, el concepto de desarrollo usualmente se asocia con avances en el plano económico o social, tal como señala Gudynas (2011) “*como una acepción*

económica entendida como la evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida, mientras que, cuando se lo refiere a las personas, se lo define como progreso, bienestar, modernización, crecimiento económico, social, cultural o político” (Gudynas, 2011, p. 22).

Dos acepciones distintas que, según Nisbet (1981), no son otra cosa que la expresión de un *ideal* dentro del pensamiento occidental. Un ideal que podría tener al menos dos interpretaciones básicas: por un parte asumido como el *“lento y gradual perfeccionamiento del saber en general [y] las diversas respuestas con las que el hombre ha enfrentado los problemas de la naturaleza o del esfuerzo de vivir en sociedad¹⁴”* y, en segundo lugar, como *“la situación moral o espiritual del hombre en la tierra: en su felicidad, en su capacidad para liberarse [y] la búsqueda de la serenidad y tranquilidad de la humanidad¹⁵”*. (Nisbet, 1981, p. 25).

No obstante, las diversas interpretaciones o incluso las implicaciones éticas que podría llegar a tener este concepto, resulta interesante destacar que el *ideal de progreso* y su relación con lo que actualmente entendemos como crecimiento o desarrollo, se encuentra ligado a la construcción de un discurso consistente y la generación de diversas teorías y enfoques, que tal como lo reconoce Escobar (1996) tiene que ver con: *“el proceso de formación de capital, y sus diversos factores: tecnología, población y recursos, política fiscal y monetaria, industrialización y desarrollo agrícola, intercambio y comercio”* así como con factores ligados a *“consideraciones culturales,*

¹⁴ De acuerdo con Luengo (1994): “Hay una diversidad de pensadores y filósofos que desde distintas disciplinas han manifestado esta misma visión del progreso: San Agustín, Saint Simón, Herbert Spencer o Karl Marx. Para quienes el carácter mismo del conocimiento consiste en avanzar, mejorar y perfeccionarse”.

¹⁵ Citando a Luengo (1994): “El propósito final es el perfeccionamiento, cada vez mayor, de la naturaleza humana. Así, por ejemplo, en los siglos XVIII y XIX, el criterio mensurable del progreso venía dado por el grado de libertad de cada pueblo: Turgot, Condorcet, Kant, J. S. Mill. y Adam Smith, entre otros”.

como la educación y la necesidad de fomentar los valores culturales modernos”; en lo que por supuesto también ha existido *“la necesidad de crear instituciones adecuadas para llevar adelante la compleja labor [del desarrollo]: organizaciones internacionales [como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional]”* (Escobar, 1996, p. 85).

De tal suerte que, la operativización del discurso del desarrollo, además de recrearse permanentemente es distintas teorías, también se encuentra íntimamente relacionada con el concepto de planeación en la medida que, como lo reconocía René Maheu, Director General de la UNESCO, en 1964:

“La complejidad y la urgente necesidad de un desarrollo equilibrado ponen de relieve la utilidad del planeamiento como medio para prever las necesidades, como base de una acción racional y metódica y, en pocas palabras, como disciplina intelectual que permita concebir el presente en función del porvenir” (Aguerrondo, 2007, p. 467)

En otras palabras, se trata de resaltar la planeación en su condición de medio para lograr un fin superior denominado *desarrollo*; o lo que podría venir a ser lo mismo, el surgimiento de la *planeación para el desarrollo*, tal como la define Lopera (2013) como una *“intervención deliberada del proceso socioeconómico, basada en el conocimiento científico y racional”* (Lopera, 2013, p. 30).

Ahora bien, más allá de la relación funcional que se observa entre los conceptos de planeación y desarrollo, es importante mencionar que, tal como lo reconoce Aguerrondo (2007), si *“el soporte en el cual se apoya la construcción del planeamiento es el conocimiento los cambios en su concepción [la del conocimiento] también han disparado cambios en los modos de entender y de ejercer la planificación”* (Aguerrondo, 2007, p. 464).

En relación a lo cual, existen según la autora al menos tres momentos que pueden explicar la construcción epistémica de la planeación para el desarrollo, a saber:

- a) La planificación basada en la lógica del positivismo.
- b) La planificación basada en el enfoque dialéctico.
- c) La planificación basada en la teoría de la complejidad y el caos¹⁶.

Frente a la planificación para el desarrollo basada en la lógica del positivismo, Agerrondo (2007) aduce que éste tipo de planeación recogió la esencia del empirismo científico, fincado en el establecimiento de leyes con pretensión universalista, que hoy se reconocen en la literatura como parte de la *planificación normativa*. La cual según Lopera (2013) fue sustentada en el iluminismo desde Saint-Simon y Comte, para quienes la planificación es la “*incorporación de la razón científica en los asuntos humanos*”, así como “*el uso del conocimiento para predecir el futuro basándose en leyes naturales y sociales*” (Lopera, 2013, p. 38)

Frente a la planificación (normativa), Lopera (2013) destaca que: a) la planeación es considerada un proceso técnico ejercido por un planificador cartesiano, que se basa en los principios de la modernidad y la lógica formal, b) es una planificación determinista que desconoce los actores del proceso social, c) es un método que se preocupa por maximizar los resultados y minimizar recursos y, d) fija normas de carácter racional y cuantifica las metas que son diseñadas por un

¹⁶ Lopera (2013) citando a Cartwright (1991) también coincide en que hasta ahora las corrientes de planificación han estado basadas predominantemente en el positivismo, pero otras corrientes contemporáneas también han hecho aportes importantes a su construcción: el posmodernismo, la teoría sistémica y más recientemente la teoría del caos.

actor tecnocrático al servicio del político que asume una función de gobierno y hace uso de la objetividad dura.

Una de las grandes críticas a la planeación normativa precisamente es que *“diferencia la lógica de la ciencia de la lógica de la decisión”* (Aguerrondo, 2007, p. 467). Es decir, asume la decisión (propia del acto político) como un objeto opuesto al *saber científico*. Razón por la cual, en el mundo académico este tipo de planificación se reconoce obsoleta, sin embargo, en la opinión de Lopera (2013):

“Aún hoy es común en muchas oficinas de planificación nacional, regional y local, para las cuales sus decisiones parecen desligadas de los procesos políticos [y] se continúan formulando planes de desarrollo, planes sectoriales que no apuntan ni a los problemas que afrontan las sociedades ni a las soluciones” (Lopera, 2013, p. 39)

En cuanto a la planificación para el desarrollo basada en el enfoque dialéctico, Aguerrondo (2007) señala que: *“No se precisaron más que dos décadas para que el modelo normativo de planificación entrara en crisis [a mediados de los años sesenta del siglo pasado]”*. Aparentemente por la *“evidente en la distancia entre el curso de la realidad y las proyecciones realizadas”* (Aguerrondo, 2007, p. 469). Frente a este hecho se produjeron dos respuestas: la primera de ellas se denomina *planificación estratégica*, originada en el ámbito empresarial y que según la misma autora: *“no cuestiona la lógica clásica de la planificación normativa sino que trata de superar algunas de sus “deficiencias”* (Aguerrondo, 2007, p. 469). Y la segunda respuesta, se trata de la *planeación estratégica-situacional*, surgida en América Latina, a partir de la obra del chileno Carlos Matus¹⁷.

¹⁷ Carlos Matus, fue presidente del Banco Central del gobierno socialista de Allende, quien plasmó en su libro *Planificación de Situaciones* las reflexiones sostenidas con otros dirigentes allendistas acerca del porqué de su fracaso. En esta interacción entre diferentes disciplinas y la

En términos generales, la planificación estratégica, no responde a un cuerpo teórico y metodológico único. Sin embargo, se asume de acuerdo con la definición oficial de la CEPAL (2011) como una *“herramienta de gestión que apoya la toma de decisiones en las organizaciones en torno al quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen”*. (Amarijo, 2011, p.15). En términos metodológicos, la planeación estratégica según este mismo organismo, consiste en *“un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción [estrategias] para alcanzar dichos objetivos”* (Amarijo, 2011, p.15).

Algunas de las principales críticas a la planeación estratégica – en su acepción más convencional como la que presenta la CEPAL- precisamente consisten en que no existe una forma única de realizarla, y entre otras cosas, esto ha llevado a que de acuerdo con Spinelli (2005) *“no se han comprendido bien los problemas sociales [y] erróneamente se ha culpado al método, desconociendo los elementos de carácter político inherentes a la planificación”* (Spinelli, 2005, p. 104).

Así mismo, otro tipo de factores problemáticos de la planificación estratégica tienen que ver con la persistencia de la separación entre lo económico y lo social, que según Aguerrondo (2007) hacen de *“la respuesta estratégica un bucle de la planificación normativa ya que, al igual que en ella, su interés básico está centrado en la posibilidad del ajuste entre la oferta y la demanda [como] un medio para acelerar la tasa de desarrollo”* (Aguerrondo, 2007, p. 469).

necesidad de comprender un proceso concreto, Matus y sus compañeros generaron la posibilidad de abrir una reflexión sobre la planeación del desarrollo en América Latina desde otra perspectiva.

Por otra parte, respecto de la *planeación – situacional*, ésta se ubica según Spinelli (2005) como *“crítica política y metodológica a la planeación normativa”* (Spinelli, 2005, p. 105). Que en palabras de Matus - en entrevista realizada por Huertas (2006) - se deriva de la planeación estratégica y básicamente se diferencia de ésta en la medida que:

“La planificación estratégica incorpora como núcleo central la cuestión del poder que ejercen los distintos actores sociales, en tanto que la planificación estratégica situacional (PES) reconoce, en concreto, la visión que cada grupo de actores construye acerca de los aspectos que considera importantes de la conformación social” (Huertas, 2006, p. 4).

Acerca de la planeación – situacional Agüerrondo (2007) destaca que en ésta: a) el planificador ya no es un observador o alguien que este afuera de la situación sino un actor comprometido con los cambios (la imagen /objetivo) que quiere lograr, b) la planificación se compromete con la posibilidad (o la viabilidad) del cambio y por lo tanto se la coloca en un marco netamente político y c) no plantea un relato lineal de la realidad, sino que depende de cada situación y su devenir en el tiempo.

Otro de los aspectos que diferencian la planeación situacional frente a la planeación normativa (e incluso algunas de sus derivaciones en forma de planeación estratégica) es la fuente epistemológica desde donde Matus se plantea esta alternativa, a saber: el pensamiento dialéctico. Lo cual le permite integrar en el proceso de decisión (en la planificación) la dinámica de lo social entendida como el espacio de la lucha de las determinaciones. En la que el conflicto es un factor que potencia las relaciones entre los actores y la construcción del conocimiento se basa en el análisis de los problemas como una construcción ad-hoc que realiza quien

pretende operar sobre la realidad¹⁸; o quizá como lo define Aguerrondo (2007): *“un problema no es tal en sí mismo, es tal porque quien quiere resolverlo decide que un conjunto de hechos organizados de una forma determinada deben ser desorganizados y adoptar otra dinámica”*¹⁹ (Aguerrondo, 2007, p. 472)

Finalmente, en cuanto a la planificación para el desarrollo basada en la teoría de la complejidad y el caos, Aguerrondo (2007) señala que ésta se basa en la crisis del paradigma convencional de las ciencias sociales a partir de una nueva *“noción de la objetividad, la múltiples formas de la complejidad, las nuevas concepciones sobre la racionalidad, la cuestión de la turbulencia, y la relación entre ciencia, valores y política”* (Aguerrondo, 2007, citando a Borón, Sotolongo y Delgado, 2006, p. 474).

Lo que por supuesto según la misma autora, tiene *“una consecuencia en la praxis concreta [ósea en la planificación]”* (Aguerrondo, 2007, 473); o quizá, como lo reconoce Maldonado (2003), es una nueva forma racionalidad, distinta a las conocidas en la historia de occidente, en la que el estudio de la dinámica social no es lineal, la propuesta del método supera las dicotomías de los enfoques disciplinarios del saber y básicamente consiste en el aprendizaje desde el pensamiento relacional; o en un sentido similar, construir el conocimiento del mundo (y de lo que se planifica) a partir de reemplazar el reduccionismo por consideraciones holistas emergentes del pensamiento sistémico.

Razón por la cual, un tipo de planificación en este contexto epistémico, por supuesto genera más preguntas que respuestas. Tal como las que plantea

¹⁸ Ibídem

¹⁹ Como se verá más adelante, la definición de *problema* en este trabajo, retomará no sólo esta primera definición sino hará énfasis en su valor de uso dentro de la investigación, como criterio de análisis de las capacidades institucionales requeridas para fortalecer los procesos de planeación para el desarrollo en los municipios colombianos, a partir de los problemas identificados en la materia y sus posibles “salidas” en clave de capacidades.

Aguerrondo (2007) al referirse al hecho de si *“estos sistemas complejos, cambiantes y turbulentos ¿son planificables? [...] ¿Qué nivel de gobernabilidad suponen estas decisiones? ¿Hasta cuánta incertidumbre soportan?”* (Aguerrondo, 2007, 476). A lo que la propia autora agrega a manera de conclusión que:

“Planificar en este contexto, y con el marco de la complejidad, supone ni más ni menos y aunque parezca contradictorio, la gestión de la incertidumbre. Gestionar la incertidumbre requiere asimismo conceptualizaciones que permitan aprehenderla lo que implica que quien gestiona (planifica, toma decisiones) debe tener la capacidad de pasar de una conceptualización binaria del futuro a una de múltiples determinaciones” (Aguerrondo, 2007, 477)

Así pues, una segunda síntesis de lo planteado hasta acá, permite inferir que la *planeación para el desarrollo*, implica en sí misma una relación con el *ideal de progreso* que hace parte del pensamiento occidental moderno. Destacando el valor del desarrollo como una categoría ligada a dicho ideal y a su vez como la operativización de un discurso con pretensiones universalistas y hegemónicas. Que, en el entretanto, tiene todo que ver con la planeación como medio para alcanzar ese fin superior del progreso (o desarrollo). Así como frente a la revisión teórica realizada, también se destaca que la construcción cognitiva de la planeación para el desarrollo, ha implicado tanto elementos esenciales de la ciencia en su carácter positivista (propios de la planeación normativa), como otro tipo de tendencias teóricas y prácticas que intentan superar la dualidad entre la *lógica determinista* y la *lógica socio-política* en el proceso de toma de decisión. Que incluso hoy en día se presentan como un reto mayor para los planificadores del desarrollo, en la medida que estos se enfrentan a un escenario de cambio paradigmático, respecto de la objetividad misma de su saber, la praxis y los resultados de dicho proceso en un contexto cada más incierto, sistémico y complejo.

c. Planeación para el desarrollo en su acepción regional, local y territorial desde el pensamiento cepalino

En la revisión de la literatura especializada se encuentra que uno de los organismos que más ha influido en el pensamiento de la planeación para el desarrollo en América Latina es el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)²⁰ de la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De acuerdo con Leiva (2012), desde la visión del ILPES es clave distinguir que en América Latina ha sucedido un *“despliegue de la planificación en las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial, su repliegue en las dos últimas décadas del siglo XX y la revalorización sus aportes en años recientes”*. (Leiva, 2012, p. 7). Destacando que, desde el punto de vista del desarrollo de las políticas y técnicas de planificación, la región cuenta con algo más de sesenta años de historia en la materia.

Frente a los primeros pasos de la planificación en la región, Leiva (2012) señala que durante las décadas de los cuarenta y los cincuenta, la planificación fue una respuesta a fenómenos como: a) la Gran Depresión, b) los efectos globales del fin de la Segunda Guerra Mundial, c) los cambios profundos en las relaciones económicas internacionales y, d) la amplia difusión de las tendencias modernizadoras del discurso del desarrollo - subdesarrollo como base para el crecimiento en los países de la región²¹. Hechos que en síntesis y según el autor,

²⁰ El ILPES fue concebido a principios de los años sesenta, con el fin de apoyar a los gobiernos en la región en el campo de la planificación y la gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación que permita contribuir a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales. (Leiva, 2012, p. 5).

²¹ Frente a este momento Sandoval (2014) destaca la Alianza para el Progreso y la Conferencia de Punta del Este de 1961 como hitos del impulso del discurso desarrollo en América

ampliaron el alcance del Estado y las políticas públicas frente a la función de planeación y su efecto sobre las variables sustantivas del desarrollo.

No obstante, sería en la década de los sesenta, como lo señala la propia CEPAL (ver Kaplan, 1991; Leiva, 2012; Sandoval, 2014), que sucede el denominado *despliegue de la planificación* en la región. Expresado en el intento por diseñar los primeros planes para responder a diversos problemas sectoriales de importancia nacional, o en otras palabras a la planeación nacional, mediante la conformación de sistemas y agencias especializadas en esta función y la formación de cuadros profesionales dotados de instrumentos técnicos para el diagnóstico, elaboración y monitoreo de planes de desarrollo²².

También en este contexto surgiría la *planeación regional* (o Escuela de la Planeación Regional) que de la mano de la CEPAL y según Boisier (1981) buscó capitalizar los “*diversos intentos de regionalizar las políticas económicas y sociales en iniciativas más ambiciosas, de integrar realmente la dimensión regional en los planes y políticas de desarrollo*” (Boisier, 1981, p. 21). La cual hacia finales de los años sesenta habría abordado el denominado *problema regional*²³, según Boisier (1981), desde dos perspectivas distintas y a la vez complementarias: por un parte, a partir de *programas*²⁴ dirigidos a una región específica (programas de desarrollo

Latina. En los cuales se acordó “programar el desarrollo” para cumplir con el conjunto de los objetivos requeridos a nivel de los países que requería la superación de las condiciones del subdesarrollo” (Sandoval citando De Mattos, 1979).

²² Ibídem

²³ Sergio Boisier introdujo el concepto de “problema regional”, para delimitar el ámbito específico de preocupación de la planificación regional. Lo explicó como aquellos problemas en los que las condiciones geográficas regionales desempeñan un papel relevante en la definición de sus características (Boisier, 1976)

²⁴ De acuerdo con distintos autores, la noción de *programa* es clave dentro del pensamiento cepalino de la planeación como una forma de agregar y especializar las iniciativas de desarrollo en una lógica de mayor envergadura, o que, en otro sentido, permita comprender e intervenir de forma más sistémica las interrelaciones de los problemas que se pretende abordar.

intrarregional) y, por otra parte, a través de programas cuyo objeto era el desarrollo de un sistema nacional de regiones (programas de desarrollo interregional). Resaltando que *“En sus aspectos formales, la planificación regional en América Latina probablemente alcanzó su apogeo en el decenio que va de 1965 a 1975”* (Boisier, 1981, p. 21)

En ese mismo orden de ideas, Sandoval (2014) destaca, en términos generales, que la planificación regional como orientadora de procesos en Latinoamérica, ha tenido una influencia más directa en temas tales como: a) la definición de sistemas de asentamientos humanos siguiendo objetivos regionales, b) los procesos de metropolización y expansión urbana, c) planificación de cuencas y valles hidrográficos y d) la articulación de programas y políticas del nivel nacional y local.

Ahora bien, durante la década de los años setenta sucedería como lo reconoce la CEPAL: una *época de transición* para la planificación en Latinoamérica. Según Leiva (2012) a partir de *“los crecientes síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo estatista industrializador [...] la coyuntura dinámica de la sustitución de importaciones [...] y el modelo normativo de planificación [que poco a poco fueron] quedando atrás”* (Leiva, 2012, p. 25). Época en la que, de acuerdo con el mismo autor, los *“sistemas de planificación, su influencia, funciones e incluso su institucionalidad sufren importantes modificaciones”* (Leiva, 2012, p. 25).

Situaciones que para las décadas subsiguientes terminarían en el denominado *repliegue de la planificación*, marcado según Leiva (2012) por:

“[El] fenómeno generalizado en la región durante los años ochenta y noventa [de] la crisis de la deuda externa [a partir del cual] los programas de reforma estructural inspirados en el Consenso de Washington redujeron, durante los años noventa, la actividad e influencia de los organismos de planificación al mínimo.

Incluso, en algunos casos, la estructura institucional fue desmontada y dejaron de existir como tales” (Leiva, 2012, p. 29)

Lo que de acuerdo con Sandoval (2014), marcó un punto de inflexión en la visión sobre el desarrollo centrado fuertemente en una mirada interna, que obviamente entraba en contradicción con la aparición del fenómeno de la globalización. Contexto en el cual *“La planificación estratégica se fortaleció en la región como una herramienta que permite enfrentar la necesidad de articular estas influencias, examinando en su contexto el papel de una organización o un territorio”* (Sandoval, 2014, p. 25).

Es así como aparece en el escenario latinoamericano la preocupación por la *planeación local*²⁵, referenciada como un concepto clave dentro de la metodología de planificación estratégica de ILPES / CEPAL, en la que se consideran tanto los elementos económicos como sociológicos del desarrollo. La cual, hacia las últimas décadas del siglo pasado, planteó una salida a los modelos de planeación que no se adaptaban *“correctamente a la complejidad de la dinámica territorial ni a los objetivos que la autoridad, la comunidad y los actores involucrados pueden desear establecer para su desarrollo”* (Sandoval, 2014, citando a Silva y Sandoval, 2012).

Desde esta perspectiva, *“La planificación local se puede presentar en contraposición a la planificación regional”* (Sandoval, 2014, p. 19) en la que la principal diferencia estriba en que su fin último es el desarrollo endógeno: *“preocupándose de las relaciones de los miembros de la comunidad con su entorno inmediato y centrándose*

²⁵ De acuerdo con Sandoval (2014): “A inicios de los años ochenta cobró fuerza la definición de los procesos de desarrollo local diferenciados del tema urbano, y surgió la necesidad de enfrentar el desafío metodológico de la planificación de este nivel, motivando la definición de pautas para construir un marco institucional de los procesos de democratización a nivel local, que en muchos países no eran entonces la pauta general”.

también en el nivel de barrios, ciudades o municipios, es decir, en la relación entre individuos” (Sandoval, 2014, p. 19).

Desde el punto de vista de Boisier (2010), el desarrollo endógeno es la expresión de una serie de propiedades emergentes en las que la noción de territorio entre otras involucra aspectos tales como: *“un marco subjetivo e intersubjetivo, valórico o axiológico, y a la vez endógeno, o sea, directamente dependiente de la auto confianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio”*(Boisier, 2010, p. 18). Lo que, por su parte, desde la perspectiva del mismo autor se destaca que:

“Si estas proposiciones son correctas, entonces el desarrollo comienza por ser un fenómeno local, de pequeña escala, y ciertamente endógeno. Pero para poder desplegarse como un proceso endógeno ya se sabe que se requiere previamente adquirir la cualidad de descentralizado. Y, entonces, a partir de este momento el desarrollo comienza a expandirse desde abajo, hacia arriba y hacia los lados (...). Pero también a partir de este momento y de este punto se presenta la dialéctica (...). Dos resultados pueden, de aquí en adelante, graficar la geografía del desarrollo: una expansión tipo mancha de aceite (...) o bien una expansión tipo archipiélago o en un caso extremo, la patología estricta de centro-periferia”. (Boisier, 2010, p. 105).

Una propuesta que a pesar de su pretensión de revalidar lo local en un contexto de globalización, operativamente se vio opacada en América Latina por cuenta de los fenómenos macro que determinaron el repliegue de la planificación en la región, principalmente por la *“renegociación de la deuda externa [que hizo que...] los objetivos del desarrollo quedaran subordinados a las restricciones financieras del servicio de la deuda [y] las consideraciones de mediano y largo plazo cedieran el lugar a los problemas sobrevivencia de corto plazo”* (Silva, 2012, p. 29).

No obstante, a pesar que la planeación local no logró desarrollarse ampliamente en los países de la región, su aplicación fundó las bases para pensar el territorio desde una perspectiva contrapuesta a la lógica de *arriba hacia abajo*, propia de los modelos normativos e indicativos de planeación. Así mismo, abrió el camino a otras opciones como la *planeación participativa*, la planeación con base comunitaria y otras posibilidades de acción sistémica como por ejemplo el *Desarrollo Local Endógeno* desde la propuesta de Boisier.

Finalmente, dentro del pensamiento cepalino, también aparece la *planeación territorial* como concepto. La cual siguiendo a Sandoval (2014) se “*presenta como una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio y no necesariamente sobre una localidad o una región*” (Sandoval, 2014, p. 19). Por lo que, esta concepción dista claramente de la planeación local (en su sentido más estricto) en la medida que comprende la noción de territorio no sólo como un espacio físico – geográfico, sino más bien como un proceso de construcción social, en el que “*existe la posibilidad de que en ciertas circunstancias, un espacio físico manifieste una dinámica territorial, dado que el territorio se construye a partir de la actividad que se realiza en el espacio por los agentes que operan en diversas escalas*” (Sandoval, 2014 citando a Massey, 1995, p. 20).

Ahora bien, aunque la planeación territorial como concepto siempre ha estado presente dentro del pensamiento latinoamericano²⁶, es importante resaltar que su valor actual radica en un pretendido cambio paradigmático frente a la

²⁶ Según Sandoval (2014): “El concepto de planificación territorial comenzó a introducirse a inicios del siglo XX en América Latina de la mano de la escuela alemana de la planificación. En la que autores como Luis Muñoz Maluschka, resaltaban en la década los años veinte la necesidad de incorporar la disciplina de la planificación territorial en los países del continente, a partir de la corriente del *Landerplanung*, disciplina científica impulsada por planificadores como Kurt Brüning y Karl Brunner. (Pavez, 2012)”.

planeación del desarrollo en los países de la región, en los que luego de profundas transformaciones y adecuaciones para afrontar las lógicas del neoliberalismo y la globalización, pareciera que de nuevo la *cuestión territorial* se percibe como una posible salida a los grandes problemas de integración nacional, la consolidación de las políticas de desarrollo y la reducción de las brechas históricas inter e intrarregionales.

De manera que, aunque no sea posible establecer una secuencialidad estricta en la construcción de las acepciones de la planeación para el desarrollo en términos de planeación regional, planeación local y planeación territorial, lo que, si resulta clave identificar, es que tal como lo menciona Sandoval (2014):

“Al examinar la relación entre la teoría, la metodología y los contenidos, se observa una evolución en el tiempo, en gran parte reflejo de los avances de la ciencia, la experiencia de los países e instituciones y la demanda de la población por mayor participación. Esto es manifiesto en el cambio de la preocupación central, desde los contenidos o temas que debían estar presentes en el plan (desde la planificación normativa) hacia una mayor atención por la forma como se desarrolla el proceso de planificación (modelos estratégicos y participativos). [Que] en materia de planificación territorial, en la práctica, se trata de construir el Estado en los territorios [a partir de] la sustentabilidad como factor articulador” (Sandoval, 2014, págs. 19 y 25).

Finalmente, la propia CEPAL plantea una aproximación al concepto de la *planeación para el desarrollo*, que en términos generales refiere como un medio que apunta a:

“...definir contenidos, a partir de la visión de lo que se quiere lograr, la generación de acuerdos sobre las políticas necesarias para alcanzarla y la definición de indicadores que permitan medir progresos en ciertos plazos acordados. Es un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo” (CEPAL, Espacios Iberoamericanos, 2011, 51)

Dentro de lo cual, este mismo organismo destaca las denominadas *funciones básicas de la planificación*, a saber: a) la prospectiva, b) la coordinación y, c) la evaluación. Desde esta perspectiva particular de la CEPAL, se reconoce la necesidad de entender la planeación del desarrollo *“como el arte, la disciplina, a través de la cual se construye el futuro”* (Cuervo y Mattar, 2014); en la que por su parte, la prospectiva (como primer función de la planeación) juega un papel fundamental, en la medida que *“el futuro se construye mediante un delicado equilibrio sobre un camino de doble vía entre las realidades presentes y los escenarios posibles y deseables”* (Martin, 2005, 11). Así mismo, frente a la segunda función relacionada con la coordinación, según el mismo autor, ésta se puede asociar a dos tipos o categorías. En primer lugar, a *“los acuerdos políticos fundamentales entre el estado y el mundo de las organizaciones productivas, y entre el estado y la sociedad civil”* y, en segundo lugar, a la coordinación interna del aparato gubernamental, la cual: *“si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política [...] De tal manera, que el proceso de construcción de prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un gobierno moderno”* (Martin, 2005, 17). Por último, en lo que se refiere a la función de evaluación, Bello (2013) la define como: *“aquella actividad que permite determinar el valor del desempeño del sector público (...), que corresponde a una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida (OCDE, 2010)”* (Bello, 2013, 33), en tanto:

“Desde el punto de vista instrumental, la evaluación pasa a ser definida como un sistema conformado por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y diseño de información relevante. Su valor radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas; y en lo externo: contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en la acción pública y rendición de cuentas” (Bello, 2013: 35).

Vale la pena decir que estas tres funciones de la planeación para el desarrollo propuestas por la CEPAL, en sí mismas se constituyen en un elemento clave para reconocer el ámbito técnico y político en el que se desenvuelve el análisis de las experiencias que se presentan en este trabajo de grado. Respecto de los cuales, es posible anticipar al lector, la relación directa de las experiencias que se analizarán fundamentalmente con las tres funciones (prospectiva, coordinación y evaluación) que, en cualquier caso, podrían llegar a ser otra manera de entender los distintos ámbitos de las capacidades para la planeación en los municipios colombianos.

Así las cosas, una tercera síntesis permite afirmar que uno de los organismos más influyentes en el pensamiento de planificación en América Latina ha sido la CEPAL. Así como, también es dable resaltar que en términos de la construcción de distintas imágenes objetivo sobre el desarrollo, conceptos como la *planeación regional* (asociada teóricamente al momento de la planeación normativa de las primeras cuatro décadas del siglo pasado), la *planeación local* (como concepto emergente de la metodología de planeación estratégica propuesta por el ILPES/CEPAL), y la *planeación territorial* (como una vertiente de la planificación en la que el objeto principal es el territorio no sólo como contenido sino también como contenedor de dinámicas y relaciones entre los actores o agentes que hacen posibles su construcción social), resultan ser conceptos centrales para entender el *porqué* y el *cómo* de los procesos de planificación para el desarrollo en un país como Colombia. Al tiempo que en la práctica estos conceptos también se relacionan con las funciones básicas de prospectiva, coordinación y evaluación que la propia CEPAL reconoce como parte de la planeación para el desarrollo. Contexto en el que a su vez podría decirse que por supuesto se enmarcan la propuesta de capacidades que se requiere desarrollar con el fin de hacer posible que este tipo de

conceptos pasen de la teoría a la práctica en el escenario de los municipios colombianos.

d. Hacia una visión sistémica de las capacidades institucionales asociadas a la planeación para el desarrollo territorial

Cerrando el marco conceptual del presente trabajo de grado, es necesario introducir la noción de *capacidades institucionales*. Destacando sus elementos más sustantivos y haciendo claridad sobre su valor como concepto nodal en las propuestas que se desarrollan a lo largo de este trabajo.

De acuerdo con Morgan (2006) existen diversas interpretaciones del término capacidad, entre otras cosas, porque *“como objeto de conocimiento aún tiene una posición muy débil en el amplio mundo del desarrollo”* y se carece de un *“conjunto de términos que pueden ayudar a la comunicación y el entendimiento compartido”* (Morgan, 2006, p.4). Sin embargo, para el autor existen al menos cinco características²⁷ centrales que pueden empezar a dar teoría y práctica a este concepto:

- a. La *capacidad promueve el empoderamiento y la identidad*, propiedades que le permiten a una organización o sistema: sobrevivir, crecer, diversificarse y volverse más complejo.
- b. La *capacidad tiene que ver con la capacidad colectiva*, es decir, con la combinación de atributos que permite a un sistema para realizar, generar valor y establecer relaciones para renovarse constantemente.

²⁷ Las cinco características expuestas son producto de la traducción al español y parafraseo a partir de Morgan (2006).

- c. La *capacidad* es un estado o condición inherente a un sistema. Una propiedad emergente o el efecto de la iteración²⁸, es decir de la dinámica que involucra una compleja combinación de actitudes, recursos, estrategias y habilidades, tanto tangibles como intangibles; que por lo general se refiere a actividades humanas que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista técnico y que por su parte también dependen del contexto en el que se desenvuelve (o sitúa) cada sistema.
- d. La *capacidad* es un estado latente y transitorio, que depende en gran medida de los intangibles de las organizaciones, lo cual lo hace un proceso inestable es estructuras débiles y que puede llegar a requerir estrategias muy sofisticadas para su desarrollo, gestión, seguimiento y evaluación.
- e. La *capacidad* se refiere a la creación de valor público²⁹, es decir a la capacidad de un grupo o sistema para hacer una contribución positiva a la vida pública.

En este sentido, es importante señalar que aun cuando en la revisión de la literatura no existe un consenso sobre el concepto de *capacidades*, diversos autores

²⁸ En la Tabla No 1. Conceptos de planeación desde la administración privada de este trabajo se hacía referencia al concepto expresado por Drucker acerca de la planeación como un proceso iterativo. En este caso se aplica en la medida que desde un enfoque de capacidades se pueden producir efectos iterativos en un sistema (por ejemplo: el sistema de planeación público colombiano) y ello podría servir para construir nuevos tipos de relaciones y procesos que tal como lo plantea este trabajo, mejoren la planeación en los municipios del país.

²⁹ De acuerdo con Blaug y otros (2006, p.23), el *valor público* es “aquello que el público valora”, que desde el punto de vista de la acción pública según Benington y Moore (2010) centra “la atención en el rol del gerente público para lograr procesos del desarrollo (...) y su subsecuente implementación, de tal forma que se mejoren los resultados para el público”. Lo cual como se verá más adelante: desde un enfoque de capacidades integral, también tiene que ver con la *gobernanza* (que como en el caso de la planeación territorial) puede entenderse como un proceso en el que “las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación e implementación de políticas públicas” (Mayntz, 1993, p.3).

coinciden con la definición de Morgan (2006) acerca de las capacidades como *“las habilidades que permiten a los sistemas (los individuos, grupos, organizaciones, grupos de organizaciones) ser capaces de hacer algo con alguna intensidad y algún tipo de efectividad a algún tipo de escala a través del tiempo”* (Morgan, 2006, p.7).

En la misma línea, se encuentra por ejemplo la definición que sobre el particular realiza el PNUD (2009) al comprender las capacidades como *“aquello que posibilita a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente y obtener resultados óptimos de acuerdo con sus intereses y necesidades”* añadiendo a esta definición la explicación de que a pesar de ser un *intangible*, las capacidades pueden asociarse a *“las habilidades y posibilidades de individuos, instituciones y colectividades para fijarse y lograr objetivos, ejecutar funciones y resolver problemas en forma permanente [es decir] las facultades que los agentes ejercen libremente a fin de conseguir una mejor calidad de vida”* (PNUD, 2009, p. 35)

Por su parte la OCDE (2006) define la capacidad como *“las habilidades de las personas, las organizaciones y la sociedad para manejar todos sus asuntos satisfactoriamente”*. (OCDE, 2006, p. 12). Coincidiendo en afirmar que existen tres niveles de análisis para las capacidades: a) individual, b) de la organización y c) un entorno propicio³⁰, cuya relación es sistémica en cuanto a las posibles interacciones de dichos niveles en el proceso de generación de capacidades.

Ahora bien, en cuanto a las *capacidades institucionales*, Rosas Huerta (2008), señala que suele asociarse a la *“capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa”* (Rosas Huerta, 2008, p. 121). Como por ejemplo en la definición que aporta García (2011) entiendo este concepto como *“la capacidad del Estado para cumplir con sus fines esenciales”* (García, 2011, p.70); o también en el

³⁰ Tomado de OCDE (2006, p. 13)

sentido que la describe Mann (1993) como *“la capacidad de estado para implementar decisiones”* (Mann, 1993, p. 25).

En cualquier caso, estas definiciones de capacidad institucional, según el DNP (2014b) no han permanecido estáticas, sino que por el contrario han tenido una evolución en las últimas tres décadas, en la que se distinguen por lo menos tres etapas diferentes, a partir de los *“agentes involucrados y el alcance de sus estrategias para su fortalecimiento o desarrollo”* (DNP, 2014b, p. 2).

En un primer momento, podría decirse que durante la década de los ochenta, las capacidades institucionales se asociaron como lo menciona Rosas Huertas (2008) a *“las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado [y que] se manifestaron por medio del concepto de fortalecimiento institucional, referido a las técnicas de reingeniería organizacional”* (Rosas Huerta, 2008, p. 121). En tanto esta concepción se centraba básicamente en la optimización de las estructuras internas y dar gran importancia a los sistemas de organización y los cuadros técnico-burocráticos.

De este primer momento, es importante destacar entonces que la capacidad institucional era concebida como una noción puertas adentro del aparato estatal, referida a la capacidad institucional como *“el correcto desempeño de las instituciones públicas (funcionarios, funciones y procesos)”* (DNP, 2014b, p. 3).

En el segundo momento, para la década de los noventa, el énfasis cambia *“a partir de un nuevo consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible”* (Rosas Huerta, 2008, p. 122). Según la autora, este giro en la forma de asumir las capacidades institucionales surge de reconocer que frente a la crisis global: *“ni los mercados ni las democracias [pudieron] diseñar y poner en marcha políticas públicas*

apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social”, lo cual hizo que “la nueva aspiración en el cambio de siglo se convirtiera entonces en el “buen gobierno”³¹. (Rosas Huerta, 2008, p. 122).

De este segundo momento es importante resaltar la asociación entre la capacidad de respuesta gubernamental y los resultados de desarrollo, en cuya perspectiva se funda el concepto de *construcción de capacidad* (o *capacity building*), desde el cual se *“asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas³² que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, con importantes interdependencias entre éstos”*. (Rosas Huerta, 2008 citando a Ospina 2002, p. 122).

Desde esta perspectiva y según el PNUD (2015) en su sección de respuestas a preguntas frecuentes de la Regional – Panamá, el desarrollo (o construcción) de capacidades se define entonces como: *“el proceso a través del cual los individuos, organizaciones y sociedades adquieren, fortalecen y mantienen las capacidades necesarias para establecer y lograr sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo”* (PNUD, 2015, página web del Centro Regional Panamá).

³¹ Cruz (2012) señala que “la política de Buen Gobierno ha tenido una transformación con el objetivo de abordar el mejoramiento institucional. Estos cambios han sido llamados la segunda generación de políticas que se ha enfocado más en la gestión, la administración pública, el comportamiento organizacional y el civismo frente a la primera ola la cual se concentró principalmente en reforzar el marco legal, la rendición de cuentas, el mejor manejo de recursos públicos y el Estado de Derecho”.

³² La noción de *sistema* tiene una gran importancia en la definición de un proceso de capacidades, dado que como lo define Morín (1993) un sistema es “un todo que toma forma al mismo tiempo que sus elementos se transforman”; y en este caso, entender las capacidades para la planeación territorial como un *sistema abierto* plantea otro modo de comprender el universo amplio de posibles efectos que la generación de capacidades podría alcanzar en los distintos niveles, procesos y actores involucrados en la planeación para el desarrollo territorial en Colombia.

Sin embargo, este tipo de concepción de construcción de capacidades institucionales, enfrenta según Rosas Huertas (2008) dos problemas: a) primero que borra las fronteras que diferencian las intervenciones para generar capacidad institucional de aquellas para generar desarrollo sostenible y, b) que equipara capacidad a desarrollo y por lo tanto abarca demasiados niveles de análisis.

Con el propósito de superar ésta aparente distorsión en el concepto, actualmente el trabajo sobre las capacidades institucionales (por lo menos en lo se refiere al ámbito de la acción pública) se centra en el concepto de gobernanza (o *governance*)³³. Que básicamente resalta el papel del Estado en la resolución de los problemas públicos que afectan la forma y el contenido de las responsabilidades de las agencias públicas. Lo cual, según la autora, hace que, en este contexto, la capacidad institucional se refiera a:

“La habilidad de las organizaciones (públicas) para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. En este sentido, construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales” (Rosas Huerta, 2008, citando a Nelissen, 2002 y Ospina, 2002, p. 123)

Lo que, por su parte, implica entender las capacidades institucionales en un marco relacional, en el que las agencias públicas y otros actores de la gobernanza, se involucran en lógicas de cogestión y coproducción de interacciones para

³³ De acuerdo con Ballón, Rodríguez y Zeballos (2009): “La gobernanza, que en términos generales expresa nuevos estilos de gobierno y de gestión pública, se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales, en el marco de redes para tomar decisiones que tienden a la horizontalidad, la inclusión de actores de diverso tipo y el establecimiento de relaciones en los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional e incluso internacional)”

resolver problemas públicos. De tal forma que como bien lo resume Rosas Huerta (2008), frente a la evolución del concepto de *capacidades institucionales*:

“Los primeros planteamientos se caracterizan por abordar la capacidad institucional desde una visión reduccionista que se superó al pasar de los años. De ahí que en este momento se hable de una noción amplia de capacidad institucional. Ahora este concepto no se limita al aparato organizacional (por ejemplo, al de las agencias gubernamentales), sino que hace alusión al ámbito institucional, es decir, a las reglas de juego formales e informales, a los procesos o prácticas que establecen los comportamientos de los actores y restringen sus actividades y expectativas, y a la gobernanza” (Rosas Huerta, 2008, p. 124)

Por otra parte, tal como se resaltaba desde las distintas definiciones sobre capacidad institucional que se abordaron al inicio de este apartado, existen tres niveles de capacidad, que en la propuesta teórica de Rosas Huerta (2008) se resumen como:

- a) El *nivel individual* que hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización.
- b) El *nivel organizacional* que se refiere a la capacidad de gestión, es decir a la estructura y a los procesos de una organización y a las relaciones entre la organización y el entorno.
- c) El *nivel institucional* que está relacionado con las reglas, valores, convenciones, acuerdos, políticas, prioridades y formas de gestión que determinan la interacción y el desempeño de los individuos y las organizaciones.

Estos tres niveles a su vez establecen los marcos de análisis que según Glinde (1997) ubican las capacidades institucionales en tres escalas diferentes: a)

una escala *macro* a nivel institucional, una escala *meso* a nivel organizacional y una escala *micro* a nivel individual.

Finalmente, según Rosas Huerta (2008) en lo que respecta a la capacidad institucional como concepto, afirma que haciendo una revisión de la literatura se identifican definiciones que pueden clasificarse en categorías como *capacidad indicada*, *capacidad efectiva*, *capacidad como producto o resultado de un proceso* o *capacidad como proceso*. Vale la pena advertir que a los efectos del presente trabajo de grado las categorías que señala Rosas Huerta son fundamentales para entender la propuesta (o repertorio) de capacidades que al final de este documento se describen.

Así pues, según Oslak (2004 citado por Rosas Huerta 2008) las *capacidades indicadas* se entienden como “*como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto*”; mientras que según la misma autora, las *capacidades efectivas* según la propuesta de Reppeto (2004) estarían más asociadas a “*la actuación del gobierno o su desempeño*”, es decir a la “*capacidad de gestión pública, haciendo alusión a quiénes se encargan de hacer las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas institucionales operan*” (Repetto, 2004 citado por Rosas Huerta 2008). Así mismo, las *capacidades como producto o resultado de un proceso* aluden a *habilidades producidas*, es otras palabras a productos o resultados concretos que se obtienen de un proceso de generación de capacidades: “*en el caso de Hilderbrand y Grindle, Land, Burns y Ospina [por ejemplo] quienes la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad*” (Rosas Huerta 2008). Por último, en cuanto a las *capacidades como proceso* –que en este trabajo de grado se asume como la categoría orientadora de la propuesta que

se expone en este documento – la autora la define concretamente como *“como los esfuerzos por mejorar la capacidad”* (Rosas Huerta 2008), que en cualquier caso se ve representada en una serie de acciones que pueden contribuir según la propuesta de Willems (2004) a *“resolver problemas y especificar y lograr objetivos (y) a adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público (concreto)”* (Willems 2004 citado por Rosas Huerta 2008).

De modo que dentro de esta última categoría, que hace referencia a la *capacidad institucional como proceso*, es importante advertir que este documento no asume el concepto de capacidad institucional en la perspectiva de una definición concreta, tal como lo señala Morgan (2006) ante de la imposibilidad misma de contar con una definición consensuada, sino más bien como un proceso, es decir: *“como los esfuerzos por mejorar la capacidad”* (Rosas Huerta, 2008, p. 126) de los municipios respecto de la planeación para el desarrollo territorial. A partir de lo cual, esta visión implica entender las capacidades asociadas al objeto de estudio de este trabajo, sin tener que limitarse al aparato organizacional (es decir, al desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano y organizacional) sino también hacer énfasis en la importancia de comprender el contexto en el que se desarrolla la planeación para el desarrollo territorial en el país, y a partir de ello, proponer una serie de acciones que contribuyan a mejorar este proceso a nivel individual (en las autoridades territoriales y funcionarios), a nivel organizacional (en las administraciones municipales) y a nivel institucional (en el gobierno nacional, el sector privado y la sociedad civil).

Todo ello siguiendo la idea expresada por Morgan (2006) frente a que la capacidad (en este caso la *capacidad institucional*): *“sólo puede ser analítica y prescriptivamente útil, en la medida que ofrezca algunas ideas centrales que orienten su*

acción" (Morgan, 2006, p.6). Tal como se verá más adelante, específicamente en relación al *repertorio de capacidades* estructurales y/o técnicas u operativas que se requiere desarrollar en términos de acciones concretas en cada uno de los niveles descritos anteriormente (individual, organizacional e institucional); que por ende aporten elementos para la solución de problemas y el logro de unos objetivos concretos que permitan mejorar los procesos de planeación territorial en el escenario de las entidades territoriales colombianas.

Capítulo II: Contexto institucional de la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos

En este capítulo se presenta el contexto institucional relacionado con la planeación para el desarrollo territorial en Colombia. Asumiendo el concepto de institucionalidad, tal como lo define Rosas Huerta (2008), desde un enfoque de capacidades institucionales como: *“las reglas, valores, convenciones, acuerdos, políticas, prioridades y formas de gestión que determinan la interacción y el desempeño de los individuos y las organizaciones”* (Rosas Huerta, 2008, 132). De tal forma que aquí se aborda este contexto en dos sentidos: a) en relación a los hitos más importantes del proceso de creación e institucionalización de la planeación en el país y, b) en cuanto a la identificación de la estructura, procesos y principales actores que actualmente se encuentran involucrados en la planeación para el desarrollo territorial. El establecimiento de este contexto es fundamental para comprender el marco en el cual se dan los procesos de planeación territorial y operaría la propuesta de repertorio de capacidades que se realiza en el presente trabajo de grado.

2.1. Construcción institucional de la planeación para el desarrollo territorial en Colombia

Respecto de la forma como se ha construido la institucionalidad de la planeación para el desarrollo territorial en Colombia, es importante señalar que autores como Acevedo (2009) y Leiva (2012) coinciden en afirmar que en el país: la planificación como técnica de gobierno tuvo una etapa de despliegue, repliegue y revalorización”³⁴ en los últimos sesenta años.

³⁴ Óp. Cit. Página 33

Un proceso de institucionalización que tal como lo señala Acevedo (2009), empezó en los años cuarenta del siglo pasado, siguiendo la tendencia de lo que sucedía en los demás países de la región. Por ejemplo, durante la década del cincuenta, como consecuencia de la intervención de los organismos multilaterales en el país, se inducirían cambios sustantivos tanto en el modelo de desarrollo como en la forma de pensar la planeación nacional, para ese entonces enfocada en ordenar las finanzas públicas y la creación de las primeras agencias especializadas en la materia. De hecho, de esta década se resalta la expedición del Decreto Legislativo No. 0389 de 1952 que crea el Consejo Nacional de Planificación Económica y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (Antecedente directo del Departamento Nacional de Planeación - DNP).

Para la década del sesenta: la estructura de la planeación nacional se encuentra mucho más formalizada. En 1968 se crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este último organismo con capacidad decisoria para elaborar los planes y programas generales de desarrollo nacional. Que, dicho sea de paso, ya se venían formulando parcialmente desde la década anterior. Durante este periodo se destaca el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961 - 1970, presentado por el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962), que, aunque no llegó a cristalizarse en objetivos específicos para las agencias del sector público, fue el fiel reflejo de un modelo de planificación nacional centrado en la iniciativa privada y donde el Estado cumplía un rol exclusivo de control público sobre la economía.

Durante la década de los años setenta, se da inicio a los planes de desarrollo por periodo de gobierno. Dichos planes dependieron en gran medida de las exigencias que los organismos internacionales hacían al país para lograr acceder al

crédito externo. Entre las que se encontraban adecuaciones de fondo al modelo económico y donde también la *cuestión regional*, como fórmula para acelerar el proceso de industrialización, por cuenta de la inversión pública en grandes obras de infraestructura económica y el crecimiento de los procesos de ocupación y expansión territorial – urbana.

Para los años ochenta, en medio de la crisis generalizada en la región por cuenta de los elevados niveles de deuda externa, el país inicia un periodo de fuertes ajustes fiscales, en el cual no desmonta su esquema de planificación económica y social (como si sucedió en otros países de la región); sino que, por el contrario, la planeación nacional se enfoca mucho más a mejorar las finanzas públicas. De ésta época se destaca el inicio del proceso de descentralización territorial con la elección popular de alcaldes (1986) y la implementación de los primeros programas de fortalecimiento fiscal a nivel subnacional. Así mismo, el intento por institucionalizar la planeación regional en el país, mediante la creación de los Consejos Regionales de Planificación - CORPES a partir de la expedición de la ley 76 de 1985.

Durante la década de los noventa, el país decide emprender el proceso de apertura económica y adoptar un modelo neoliberal de desarrollo. En este contexto la planeación local adquiere una gran importancia, no sólo porque así lo exigían las profundas adecuaciones que supuso la puesta en marcha del proceso descentralizador, sino porque también a nivel de los territorios era necesario encontrar nuevas respuestas y los ajustes necesarios para ingresar al orden y las condiciones propuestas en el entorno de la competitividad global.

Otro hito fundamental de este periodo es la promulgación de la Constitución Política de 1991, en la que la función de planeación se descentraliza

hacia las entidades territoriales, y a partir de ese momento, tanto departamentos como municipios cuentan con autonomía para planificar su desarrollo. Del mismo modo, la expedición de la nueva carta política propició la transformación de los modelos tradicionales de planeación (normativa e indicativa) a un modelo de *planeación participativa* como principio democrático del Estado. Proceso en el cual, fue clave la expedición de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo³⁵. Una norma que tras más de veinte años de haber sido creada aún hoy continúa vigente y pese a los cambios del país no ha tenido ajustes.

En la primera década del Siglo XXI, el país atravesó por un momento de fuertes adecuaciones institucionales, en el que, sin embargo, las reformas no modificaron sustancialmente la estructura existente en materia de planeación territorial. Quizá porque en ese momento, la prioridad se marcaba en la recuperación de la seguridad nacional (bajo los lineamientos de la denominada *Política de Seguridad Democrática*), y el diseño e implementación de políticas bajo un enfoque asistencial, en sí mismas no requirieron de nuevos instrumentos para la planeación de los territorios. De este periodo se rescatan algunos esfuerzos de planificación regional como las *Agendas de Competitividad Regional* y el fomento a algunas iniciativas aisladas de planificación local como la *Agencias de Desarrollo Económico Local* a través de una alianza entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno Nacional. Así mismo, se destaca el diseño e implementación del sistema de seguimiento a la inversión y las metas del Gobierno Nacional a nivel sectorial en los territorios.

³⁵ Ley 152 de 1994. Cuyo propósito fue establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refirieran al plan de desarrollo y la planificación. Esta Ley, tal como se verá más adelante, aplica tanto a la Nación como a las entidades territoriales.

Por último, durante la presente década, podría decirse que el país avanza hacia una cierta revaloración de la planeación territorial como variable esencial del desarrollo nacional. Entre las reformas más emblemáticas en la materia se encuentran:

- a) La adopción de nuevos instrumentos normativos y técnicos que incentivan el ejercicio efectivo de la planificación territorial, tales como: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT³⁶, los Contratos Plan (ley 1450 de 2011), la Alianzas Público Privadas (APP) y la reforma al Sistema General de Regalías (ley 1530 de 2012)
- b) Por primera vez un Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un Nuevo País 2014 – 2018*” cuenta con capítulos regionales orientados al cierre de brechas sociales y económicas a nivel territorial.
- c) Se compilan las normas relativas el Sector Administrativo de Planeación mediante la expedición del Decreto 1082 de 2015.

Así pues, vista de esta forma, de la conformación de la institucionalidad para la planeación territorial en Colombia, el primer aspecto que resulta evidente es que éste es un proceso relativamente reciente el país. Puesto que en términos formales, empieza adquirir un cierto grado de diferenciación (frente a la planeación nacional en su conjunto³⁷) en el momento que se da inicio el proceso de

³⁶ Ley 1454 de 2011. La cual estableció algunas formas de asociatividad que le permiten a los municipios y departamentos implementar mecanismos de colaboración inter e intra regional. Estos mecanismos son: a) las regiones administrativas y de planificación, b) las regiones de planeación y gestión, c) las asociaciones de departamentos, d) las áreas metropolitanas, e) las asociaciones de distritos especiales, f) las provincias administrativas y de planificación, y g) las asociaciones de municipios.

³⁷ Lo cual no quiere decir que la planeación territorial no estuviese presente como un criterio dentro los inicios de la planeación nacional. Sólo que, desde el punto de vista de este

descentralización (en los años ochenta), y sólo con la promulgación de la Constitución Política de 1991 la planeación para el desarrollo territorial cuenta con un carácter autonómico, basado en la participación como principio rector, así como un mayor nivel de complejidad temática y estructural, claramente distinto a los modelos tradicionales de planeación normativa e indicativa..

Del mismo modo, sobre la institucionalidad, en una perspectiva de capacidades como la que se destaca a partir de Rosas Huerta (2008) al inicio de este capítulo, es importante señalar que durante los últimos sesenta años el país ha avanzado en fijar las reglas que cimientan sus procesos de planeación territorial, los cuales, sin embargo, presentan un modo de funcionamiento eminentemente centralista, que en buena medida restringen las posibilidades de relación y articulación de la planeación nacional – territorial. Lo que, por su parte, puede ser una de las razones por la cuales la planeación territorial no cuenta con un alto grado de valoración a nivel local, no sólo por sus evidentes limitaciones en términos prácticos, sino porque en general, este escaso valor se acrecienta cuando la forma como se gestiona la planificación nacional y territorial resulta ser cortoplacista y en ese mismo sentido demasiado cambiante en escalas de tiempo muy cortas³⁸.

trabajo, adquiere un tipo de formalidad y un grado operacional diferente a partir de hitos como el inicio del proceso de descentralización y la manera como se asumió la planeación territorial como teoría y práctica en Colombia a partir del Constitución Política de 1991.

³⁸ Para obtener un mayor nivel de profundidad sobre los argumentos expuestos, véase también Vallejo, C. (1994). La planeación en Colombia: Una Reflexión General. En: Gerencia Pública en Colombia. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogotá.

2.2. Estructura, procesos y actores de la planeación para el desarrollo territorial en Colombia

En cuanto la *estructura* de la planeación para el desarrollo territorial en el país, lo primero que debe advertirse es que la norma que sirve de referencia principal en la materia es la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (ley 152 de 1994), la cual establece las autoridades, instancias y procedimientos para la formulación de los planes de desarrollo nacional y territorial.

Frente al marco axiológico³⁹ de la planeación territorial, la citada norma establece que dicho proceso se rige por los principios claves de:

- a) *Autonomía* de la Nación y las entidades territoriales para ejercer sus funciones en la materia.
- b) La *ordenación de competencias* entre los diferentes niveles de gobierno, y en especial observancia de los principios de *conurrencia*, *complementariedad* y *subsidiariedad*.
- c) La *coordinación*⁴⁰ para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo en todos los órdenes de gobierno.

³⁹ Entiéndase como marco axiológico desde un enfoque de capacidades: todos aquellos valores o principios que rigen una acción o proceso institucional determinado.

⁴⁰ De acuerdo con la Ley 1551 de 2012 se entiende por: "a) *Coordinación*. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles, b) *Conurrencia*. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas, c) *Subsidiariedad*. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente y d) *Complementariedad*. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios"

- d) La *prioridad de gasto público social*.
- e) La *continuidad* de las políticas y los diferentes planes.
- f) La *participación* como una condición necesaria para la formulación de planes de desarrollo.
- g) El *desarrollo armónico de las regiones*.
- h) La *eficiencia*.
- j) La *sostenibilidad ambiental*.

Dichos principios enmarcan no solo el carácter técnico sino el trasfondo democrático de la planeación para el desarrollo desde ordenamiento jurídico nacional.

Por otra parte, como autoridades de planeación, la norma establece que a nivel nacional el Presidente de la República es la máxima autoridad de la planeación, así como también son autoridades: el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, el DNP como órgano asesor y coordinador de la función de planeación en todos sus órdenes, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los demás Ministerios y Departamentos Administrativos según su función.

Mientras que, a nivel territorial, el reflejo de esta estructura de autoridad, reconoce como máximo orientador de la planeación al Alcalde o Gobernador en su respectiva jurisdicción, así como también son autoridades: el Consejo de Gobierno de cada territorio, las secretarías u oficinas de planeación y las demás secretarías según su respectivo ámbito funcional.

Ahora bien, en cuanto a las instancias de planeación, cuya función es ejercer la labor de control político, consultivo y de promoción del ejercicio democrático (participativo) dentro de la planeación del desarrollo territorial, la norma establece que a nivel nacional el Congreso de la República y el Consejo Nacional del Planeación como las instancias que cumplen dichas funciones. Mientras que, a nivel territorial, la ejercen los Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas; así como los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital o de las Entidades Territoriales Indígenas.

Por otra parte, en cuanto a los *procesos* de la planeación territorial, es necesario decir que en Colombia existen al menos dos clases de procesos claramente establecidos. Por una parte, aquellos procesos que hacen referencia al diseño, implementación y seguimiento de instrumentos de carácter estratégico, tales como: Planes de Ordenamiento Territorial, programas de gobierno y planes de desarrollo (tanto nacional como territorial). Y, por otra parte, los procesos relacionados con el carácter operacional de la planeación, referidos al diseño, implementación y seguimiento de instrumentos, tales como: Planes Indicativos, Planes Operativos Anuales de Inversión, Presupuesto, Planes de Acción y Bancos de Programas y Proyectos.

Así mismo, se encuentran reglados otros procesos instrumentales de planeación territorial como: los Contratos Plan, las Alianzas Público Privadas, la conformación de diferentes figuras asociativas de la LOOT y la planificación, aprobación, ejecución y seguimiento de los proyectos financiados con cargo a recursos del SGR.

No obstante, para efectos del presente trabajo de grado, el punto de concentración estará en el análisis del proceso específico de formulación de planes de desarrollo territorial porque precisamente en este proceso mayoritariamente se identifican retos para el desarrollo de capacidades a nivel subnacional, así como en función de las posibilidades operativas del trabajo de grado, los casos seleccionados se relacionan principalmente con este tipo de proceso de planificación en los municipios colombianos.

En este sentido, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece que tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los planes de desarrollo territorial deberán surtir un proceso de elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación. En cuanto a la elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) el proceso es el siguiente:

- El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.
- Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la Ley 152 de 1994.
- Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva

administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.

- El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes dentro del mes siguiente a su presentación.
- Así mismo esta versión del plan deberá ser entregada a la respectiva Autoridad Ambiental de la jurisdicción, quien tendrá 15 días contados a partir de su recibo para emitir un concepto sobre el mismo. En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.
- Los planes de desarrollo deben ser sometidos a consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto⁴¹.

⁴¹ La ley 152 de 1994 destaca que en cuanto a la estructura de los PDT estos deberán contener una Parte Estratégica y un Plan de Inversiones de mediano y corto plazo.

De esta manera se observa que el *proceso* de formulación de PDT involucra a distintos tipos de actores (autoridades administrativas, autoridades ambientales, las instancias de control político y de representación ciudadana en el caso de los CTP), en los cuales como se verá más adelante, residen buena parte de las limitaciones (o problemas) que desde un enfoque de capacidades:

- Limitan la posibilidad individual de agencia de la planeación a nivel territorial,
- Establecen retos para el fortalecimiento organizacional de las autoridades e instancias involucradas en este proceso.
- A nivel institucional requiere de ajustes estructurales e incentivar nuevos modos de pensar la planeación de los territorios con el fin que estos actores puedan participar efectivamente en dicho proceso.

Ahora bien, en términos de ser el agente principal de la planeación para el desarrollo territorial, se hace necesario profundizar en la comprensión del marco institucional del *municipio* como centro de actuación de dicho proceso. Al respecto, es importante recalcar el carácter descentralizado de la función de planeación en el país, que desde el artículo 1º de la Constitución política reconoció la autonomía de sus entidades territoriales⁴², entre la cuales se encuentran los 32 departamentos y los 1,102 municipios que actualmente existen en el país.

⁴² El Artículo 286 de la CP determina que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, las regiones y las provincias que se constituyan en los términos definidos en la propia Constitución y en la ley. Hasta el momento las tres últimas formas de entidades territoriales no ha sido desarrolladas.

En cuanto a los municipios, para efectos de participación en las rentas nacionales y otras decisiones de política, estos se encuentran clasificados en seis categorías que los diferencian de acuerdo a los criterios de: población, ingresos corrientes de libre destinación⁴³ e importancia económica⁴⁴. Con arreglo a estas variables la Contaduría General de la Nación, expide para cada vigencia la categorización municipal, que de acuerdo con el Régimen Municipal (ley 1551 de 2012) se puede clasificar en:

- a. *Grandes Municipios*: municipios de categoría especial (1% del total del país), municipios de categoría primera (2% del total del país). Los cuales serían por definición quienes cuentan con una mayor capacidad institucional,
- b. *Municipios Intermedios*: municipios de categorías segunda, tercera y cuarta (que en conjunto suman en 6% del total del país) que en su mayoría corresponden a capitales de departamento con un nivel relativo de capacidad institucional y
- c. *Municipios Pequeños*: municipios de quinta categoría (3% del total del país) y municipios de sexta categoría (89% del total del país), cuyo rasgo distintivo es baja capacidad institucional⁴⁵. Resaltando aquí que en términos de la clasificación del actor (o agente) principal del proceso de

⁴³ Se entiende por ICLD: Son una clasificación operativa de las rentas fiscales en las entidades territoriales. “se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado” (Ley 617 de 2000).

⁴⁴ Se entiende por importancia económica el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de los municipios dentro de su departamento.

⁴⁵ Para mayor información sobre la situación de las capacidades en cada uno de las categorías municipales descritas consultar: DNP. (2011b). Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2011

planeación territorial, cerca de 92% de los municipios de encuentran en una escala de baja capacidad en la materia.

Por otra parte, en relación con las competencias y recursos con los que cuentan los municipios para hacer operativa la planeación territorial, es importante mencionar que a estas entidades territoriales les corresponde planificar 18 sectores de inversión⁴⁶, que sin perjuicio de su categoría o sus distintos niveles de capacidad institucional deben atender de forma obligatoria de acuerdo con la normativa nacional en cada materia. Destacándose aquí que cerca del 65% de las funciones del Estado en Colombia son responsabilidad directa de los municipios.

Así mismo, dentro de las fuentes de financiación del desarrollo territorial, los municipios cuentan con tres opciones básicamente:

- a) La generación de *ingresos propios* (tributarios y no tributarios).
- b) Las *transferencias intergubernamentales* (que en el país se conocen como Sistema General de Participaciones – SGP⁴⁷).
- c) Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías – SGR.

Resaltando que, en este sentido, la gran mayoría de los municipios con baja capacidad institucional tienen una alta dependencia del SGP, y a su vez dicho

⁴⁶ De acuerdo con la Ley 715 de 2001, los sectores básicos de competencia municipal son: 1. Educación. 2. Salud. 3. Agua potable y saneamiento básico. 4. Deporte y recreación. 5. Cultura. 6. Vivienda. 7. Atención a grupos vulnerables - Promoción social. 8. Promoción del desarrollo - Empleo, Turismo. 9. Agropecuario. 10. Transporte. 11. Servicios públicos diferentes a acueducto alcantarillado y aseo. 12. Centros de reclusión. 13. Equipamiento. 14. Desarrollo comunitario. 15. Fortalecimiento institucional. 16. Justicia y seguridad. 17. Prevención y atención de desastres. 18. Ambiental.

⁴⁷ El Sistema General de Participaciones integra los recursos que el Gobierno Nacional transfiere a las entidades territoriales en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

sistema de distribución, es de carácter condicionado y concentra el 89% de la inversión pública territorial en tres sectores esenciales: Educación, Salud y Agua Potable y Saneamiento Básico⁴⁸.

Por otra parte, en lo que respecta a la función de planeación, le corresponde a la Nación la formulación de políticas y normas y la dirección de la economía, así como formular políticas macroeconómicas y orientaciones generales sectoriales; mientras que a los municipios les corresponde de manera directa: la planificación local, en el marco de las políticas nacionales y departamentales; la prestación de servicios básicos de educación y salud, y la administración de la infraestructura física y humana; promover la participación y mejoramiento social y cultural de los habitantes de su territorio⁴⁹.

En cuanto a la evaluación de los planes de desarrollo, el país aplica el Índice de Desempeño Integral⁵⁰, el cual, en el componente de Eficacia, mide el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas de producto programadas por cada entidad territorial según hayan sido definidas en sus planes de desarrollo. La medición del IDI es un referente importante para cada vigencia de los periodos de gobierno local, por cuanto establece un *ranking* de desempeño y de acuerdo con los resultados

⁴⁸ Para un mayor detalle sobre la configuración territorial en Colombia ver: Bernal *et al*, (2008). Procesos de descentralización en la Región Andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. Capacity Building International – InWEnt División 2.04. Oficina Regional Países Andinos. Programa CAPACIDES, Lima.

⁴⁹ Resumen sobre la función de planeación nacional – territorial a partir de DNP (2015, p. 12)

⁵⁰ Vale la pena decir, que frente al IDI dados los alcances de este trabajo de grado, se toma como fuente de referencia sobre el comportamiento en la práctica del cumplimiento de metas de los planes de desarrollo territorial (componente de eficacia), más no como una metodología en sí misma para el análisis de capacidades institucionales a la planeación para el desarrollo en el contexto de este documento.

que obtiene cada municipio, este puede observar su situación frente los demás municipios de su departamento o región del PND⁵¹.

Teniendo en cuenta el anterior contexto institucional, a continuación, se realiza la identificación de problemáticas relacionada la planeación del desarrollo territorial en el país, a partir del análisis de dos experiencias implementadas por el DNP entre 2012 y 2016. Así como más adelante este mismo marco institucional es el que permitirá construir la propuesta de repertorio (o mapa) de capacidades con el que finaliza el presente trabajo de grado.

⁵¹ El Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País 2014 – 2018” estableció seis regiones de desarrollo nacional, a saber: a. Caribe, b. Eje Cafetero y Antioquia, c. Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá, d. Pacífico, e. Llanos Orientales y f. Centro Sur Amazonía

Capítulo III: Identificación de problemas de la planeación para el desarrollo territorial a partir dos experiencias implementadas por el DNP

A continuación, se describen las dos experiencias, implementadas por el DNP, que sustentan los resultados prácticos del presente trabajo de grado: la Estrategia Nuevos Mandatarios (Fase I) y Sinergia Territorial. Cada experiencia se aborda a partir de los siguientes ítems: a) descripción del contexto del caso, b) elementos claves del desarrollo del caso en clave de capacidades institucionales, c) problemáticas de la planeación del desarrollo identificadas a partir de los resultados de cada experiencia analizada y d) análisis crítico de las experiencias en referencia.

3.1. Estrategia Nuevos Mandatarios (Fase I): un caso sobre la formulación de planes de desarrollo territorial en los municipios colombianos

Tal como se mencionaba al inicio de este trabajo, según el documento CONPES 3765 de 2013 una de las *“limitaciones técnicas y de recursos en la gerencia de los municipios se manifiestan en: la formulación, ejecución y seguimiento de planes de desarrollo”* (Documento CONPES 3765, 2013, pg. 18). En este sentido, la generación de instrumentos y el acompañamiento técnico en un momento como el de la formulación de los PDT resulta ser fundamental en la medida que desde un enfoque de capacidades le aporta tanto al fortalecimiento del talento humano, como al desarrollo de procesos planificación estratégica, la articulación de la inversión pública nacional y territorial y la participación de los ciudadanos en dicho proceso.

a. Contexto del caso ENM

En enero de 2016 toman posesión de su cargo las nuevas autoridades territoriales (alcaldes y gobernadores) para el periodo 2016 – 2019. A partir de este momento y tal como se resaltaba en el capítulo anterior, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo⁵² establece que autoridades tienen momentos perentorios para formular y aprobar sus planes de desarrollo, que suman cinco meses exactos contados a partir de la posesión de los nuevos gobernantes locales.

En este sentido, el DNP activó la denominada Estrategia Nuevos Mandatarios - ENM con el siguiente propósito principal: *“Fortalecer las capacidades de gestión de las administraciones municipales y departamentales, a través de herramientas que contribuyan a cerrar brechas, mejorar la calidad de la inversión pública y la prestación más eficiente de bienes y servicios públicos”* (DNP, 2016a). Teniendo como objetivo en esta primera fase (entre enero y junio de 2016): *“Lograr que las entidades territoriales cuenten con planes de desarrollo mejor estructurados y orientados a resultados”* (DNP, 2016a).

La ENM concentró su apoyo desde el DNP a los municipios en la formulación de PDT 2016 – 2019, en una intervención con dos componentes principales:

- a. La elaboración y difusión de la herramienta metodológica KiTerritorial – DNP (www.kiterritorial.co).
- b. el acompañamiento técnico a 484 municipios durante la formulación de los planes de desarrollo territorial.

⁵² Ley 152 de 1994.

Dentro de los principios de acción que guiaron el diseño de esta estrategia, se destacan los siguientes: a) herramientas con lenguaje claro, b) posibilidades de uso multiactor de las orientaciones entregadas por el DNP⁵³, c) utilización de las TIC para la provisión de herramientas metodológicas y de información que apoyen el proceso de formulación de los PDT.

Así mismo en la lógica de un proceso de generación de capacidades basado en el concepto de gobernanza, tal como lo define Rosas Huertas (2008) como el fortalecimiento de las organizaciones públicas *“a partir de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema”* y la creación de *“redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales”* (Rosas Huerta, 2008, citando a Nelissen, 2002 y Ospina, 2002, p. 123), la Estrategia Nuevos Mandatarios – Fase I se desarrolló con la participación de las Entidades Nacionales, Agencias de Cooperación Internacional y Gremios que tradicionalmente realizan acompañamiento a los municipios durante la formulación de sus PDT.

En cuanto a los beneficiarios de la ENM, el DNP seleccionó a 484 municipios en las seis regiones del país, a partir de la aplicación de tres criterios claves:

- a. La situación de estos entes territoriales frente a la medición de cierre de brechas (es decir aquellos que deben realizar un esfuerzo en cierre de brechas muy alto y alto⁵⁴).

⁵³ Vale la pena resaltar que dentro las funciones del DNP se encuentra “Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de planificación y gestión pública territorial que contribuyan a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el desarrollo local y regional” (www.dnp.gov.co) en desarrollo de la cual cada inicio de periodo de gobierno territorial, esta entidad nacional imparte los lineamientos generales para la formulación de los PDT.

⁵⁴ La metodología de brechas se aplicó en 2014, para un primer grupo de diez variables, las cuales fueron seleccionadas por tener información municipal y por dar cuenta de la situación de

- b. El nivel de esfuerzo requerido para mejorar en el IDI.
- c. Aquellos municipios en los que el índice de incidencia del conflicto armado ha sido mayor.

Criterios que, en suma, y desde el punto de vista del DNP, son un indicio importante sobre las posibles condiciones de baja capacidad institucional en aquellas entidades territoriales que cuentan con un mayor esfuerzo en cierre de brechas, aquellas que reportan un alto nivel de esfuerzo para mejorar su desempeño, y por supuesto, aquellas que han sido mayormente afectadas por el conflicto armado interno.

A partir de este contexto, la Estrategia Nuevos Mandatarios del DNP entró en operación a partir de enero de 2016 y a la fecha se encuentra en el proceso de sistematización de los resultados de su primera fase de aplicación en terreno (entre enero y junio de 2016).

b. Desarrollo de la ENM en clave de capacidades institucionales

La intervención en territorio se realizó a través del diseño de un esquema de asistencia técnica operado desde el DNP por 101 asesores territoriales que hacen parte de los equipos de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública de la entidad. Dentro de las actividades a desarrollar por parte de estos asesores, se encontró que además de acompañar técnicamente la formulación de los PDT en los municipios asignados, los mismos tenían la misión de generar escenarios de colaboración entre los diferentes actores que en el territorio intervienen en este

equidad territorial del país en cinco sectores claves: Salud, Educación, Vivienda, Agua e Institucional. Para mayor información sobre esta metodología consultar: <https://goo.gl/Gs7JMM>

procesos, entre ellos: los equipos de asistencia técnica departamental, los asesores de otras entidades nacionales o de cooperación internacional e incluso los consultores privados que estuviesen asesorando la formulación de PDT.

Esta primera intencionalidad de la ENM resulta clave para entender algunos de los problemas identificados en el análisis de este caso, por cuanto la intervención muestra que en cada tipo de actor persisten diferentes necesidades de capacidad individual, organizacional y social que impactan de manera distinta en los resultados inicialmente previstos por el DNP en la Estrategia Nuevos Mandatarios (Fase I).

Ahora bien, el instrumento principal que se identificó como herramienta para la generación de capacidades de planeación territorial en los municipios del país fue el KiTerritorial - DNP, el cual presenta una serie de recursos (manuales, formatos, videos tutoriales y herramientas de información) que les permite a los equipos locales de formulación de PDT, acceder a una metodología cuyas bases teóricas se encuentra principalmente en la planeación estratégica, así como en otros referentes como la planeación prospectiva y la planeación participativa.

Así mismo, el KiTerritorial involucró elementos metodológicos para la formulación de PDT del enfoque del Sistema de Marco Lógico (basado en el análisis de problemas territoriales) y el enfoque de Generación de Valor Público (como base para el diseño de programas orientados a resultados). Estas bases metodológicas son otro de los factores fundamentales para entender los problemas encontrados en el análisis de esta experiencia, en la medida que la apropiación de este conocimiento por parte de los actores locales fue uno de los aspectos claves para alcanzar el objetivo de la ENM en su primera fase.

En este sentido, según la información disponible de la ENM – Fase I, el desarrollo del KiTerritorial – DNP implicó al menos tres momentos claves para su diseño y puesta en marcha como herramienta metodológica sugerida por el DNP a las entidades territoriales para la formulación de sus PDT:

- a) La construcción de una metodología paso a paso para orientar las fases de diagnóstico, la estructuración de la Parte Estratégica y el Plan de Inversiones⁵⁵ de los planes de desarrollo territorial.
- b) El diseño didáctico de los objetos virtuales de aprendizaje que al estar disponibles en línea para todas las entidades territoriales y distintos usuarios pudiera garantizar un uso extendido de la metodología propuesta por el DNP.
- c) Una vez puesto a disposición de los usuarios el KiTerritorial contar con los instrumentos técnicos que permitieran evaluar su uso y resultados frente al mejoramiento en la formulación de los planes de desarrollo territorial.

Dados los alcances de este trabajo, interesa concentrarse en el primer y tercer momento descritos anteriormente. Respecto del primer momento, vale la pena destacar que la metodología propuesta para la formulación de los componentes del PDT se planteó a partir del paso a paso que resume en la siguiente tabla:

⁵⁵ Tal como se resaltaba en el capítulo anterior, según la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo estos son los dos componentes que debe incluir la Nación y los entes territoriales en dicho documento según la Ley 152 de 1994.

Tabla No 2. Pasos del KiTerritorial – DNP para la formulación de PDT

Unidad 1 Diagnostico	Unidad 2 Parte Estratégica	Unidad 3 Plan de Inversiones
Objetivo: Comprende la recopilación y análisis de información relevante sobre el estado actual de la entidad territorial. Permite describir en detalle las situaciones positivas y negativas que inciden en el desarrollo de un territorio.	Objetivo: Comprende la identificación y formulación de los diferentes objetivos, programas, indicadores y metas que la nueva administración espera alcanzar durante el período de gobierno	Objetivo: El Plan de inversiones comprende los recursos financieros que se destinarán para la financiación de los programas identificados en la Parte Estratégica.
<ul style="list-style-type: none"> • Paso 1. Análisis inicial para el cierre de brechas. • Paso 2. Lectura sectorial y transversal del territorio. • Paso 3. Identificación de problemas. • Paso 4. Definición de causas y consecuencias. • Paso 5. Ejercicio participativo con la comunidad. • Paso 6. Síntesis de la situación actual del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Paso 1. Elaboración de la visión de desarrollo. • Paso 2. Análisis de Alternativas. • Paso 3. Formulación y priorización de objetivos. • Paso 4. Definición de ejes estratégicos. • Paso 5. Estructuración de programas. • Paso 6. Formulación de indicadores y metas 	<ul style="list-style-type: none"> • Paso 1. Elaboración del diagnóstico financiero de la entidad territorial. • Paso 2. Análisis de la disponibilidad de recursos para el PDT. • Paso 3. Definición de los costos de los programas y su financiación. • Paso 4. Formulación del Plan Plurianual de Inversiones.

Fuente: Elaboración propia a partir de KiTerritorial – DNP (2016b)

Como podrá observarse la metodología propuesta en el KiTerritorial – DNP, destaca varios elementos técnicos que se convierten en el análisis de ésta experiencia en supuestos para la formulación de los PDT. Entre ellos es importante mencionar como elementos consustanciales en el diagnóstico:

- a) La incorporación de temas estratégicos en la planeación para el desarrollo territorial (cierre de brechas, construcción de paz y Objetivos de Desarrollo Sostenible; así como otros temas transversales relevantes como DD.HH., primera infancia, infancia y adolescencia, atención a víctimas, entre otros).

- b) El análisis de problemas territoriales a partir de la información disponible en el KiTerritorial – DNP, fuentes de información nacional, pero sobretudo mediante la realización de ejercicios participativos de diagnóstico de problemáticas locales con la comunidad.

Frente al componente de formulación de la Parte Estratégica de los PDT, se destacan en la metodología del KiTerritorial – DNP:

- a) El diseño de visiones de largo plazo territorial.
- b) La estructuración de diferentes escalas de objetivos que claramente diferencien los resultados finales (ejes estratégicos), los resultados intermedios (programas) y los productos durante la formulación de los PDT.
- c) El diseño adecuado de metas e indicadores de resultado y de producto que, les permita a los municipios contar con un PDT medible y que a lo largo de su gestión pueda ser evaluado de forma eficiente a través de su reporte al IDI⁵⁶.

Por último, en cuanto a la formulación del Plan de Inversiones, la metodología destaca:

- a) La necesidad de revisar la situación financiera de fondos del ente territorial para lograr los resultados previstos y por ende el ajuste adecuado de la estructura programática del PDT a dicha situación.
- b) La articulación de las distintas fuentes de financiación de la inversión territorial, con el fin optimizar el uso de los recursos disponibles y al

⁵⁶ Índice de Desempeño Integral (2014)

mismo tiempo potenciar la gestión de nuevos recursos que apoyen las metas propuestas en los PDT.

Ahora bien, frente a la apropiación metodológica de los contenidos propuestos en el KiTerritorial - DNP (el tercer momento que se comentaba anteriormente durante diseño y puesta en marcha de esta herramienta) tiene que ver con evaluar su aplicabilidad en el marco de los procesos de acompañamiento técnico a 484 municipios por parte del DNP. Para ello la entidad aplicó el instrumento denominado Tablero de Control al proceso de Asistencia Técnica Territorial de la Estrategia Nuevos Mandatarios; cuyo propósito era valorar el nivel de incorporación de la metodología durante el proceso de formulación de los PDT 2016 - 2019⁵⁷.

La aplicación de este tablero de control a cada entidad territorial acompañada por el DNP, aborda una serie de criterios que se evalúan de manera cuantitativa el desarrollo del paso a paso en los componentes de diagnóstico, parte estratégica y plan de inversiones, así como con un apartado de observaciones cualitativas sobre el desarrollo de la metodología en cada una de la entidad territorial asistida entre enero y la fecha de corte del presente análisis (junio de 2016).

A partir de los resultados de la aplicación del Tablero de Control al proceso de Asistencia Técnica Territorial de la Estrategia Nuevos Mandatarios, el análisis de la experiencia realizado en este trabajo de grado incluyó la elaboración de una matriz en la cual se resumen tanto los resultados cuantitativos del logro en los componentes de diagnóstico, parte estratégica y plan de inversiones en las 20

⁵⁷ Para un mayor nivel de detalle sobre los contenidos del Tablero de Control al proceso de Asistencia Técnica Territorial de la Estrategia Nuevos Mandatarios, ver Anexo No 1 de este trabajo de grado.

entidades territoriales que se tomaron como muestra, así como los argumentos cualitativos encontrados⁵⁸.

Para la identificación de problemas se buscaron argumentos recurrentes y situaciones típicas en los resultados obtenidos y se describieron en forma de problema siguiendo los postulados técnicos del sistema de marco lógico, acerca de identificar un problema como *“una situación que denota un hecho negativo”* (Nardi, 2006), en este caso relacionado con el proceso de formulación de PDT en sus distintos componentes. El Anexo 3 del presente trabajo muestra el instrumento diseñado para la recolección de información de los TC y la realización del análisis antes descrito. El cual se constituye en una primera aproximación a la experiencia del DNP durante la implementación de la Fase I de la ENM y luego se complementa a partir del segundo caso analizado, en el que se relata una experiencia más en la praxis de la gestión de este tipo de planes territoriales.

c. Problemas identificados en la formulación de los PDT a partir de la ENM (Fase I)

Tal como se definió en este mismo trabajo, según Aguerrondo (2007): *“un problema no es tal en sí mismo, es tal porque quien quiere resolverlo decide que un conjunto de hechos organizados de una forma determinada deben ser desorganizados y adoptar otra dinámica”* (Aguerrondo, 2007, p. 472). Del mismo modo Ackoff (1997) señala que *“no todas las situaciones a elegir [siempre] son problemas, pero todo problema implica una selección”* en la que según el mismo autor *“un problema para una persona puede que no lo sea para otra debido a la diferencia en la diferencia en la dudas que ambas puedan tener”*

⁵⁸ Ver Anexo No 3 - Resumen de hallazgos en aplicación de tablero de control a 20 entidades seleccionadas en el análisis de la experiencia ENM - Fase I

y por lo tanto “*al tratar una situación problemática, el que decide debe desarrollar un concepto – representación o modelo – de la misma*” (Ackoff, 1997, p.25)

En este sentido, la descripción de problemas que a continuación se presenta a partir de la experiencia Estrategia Nuevos Mandatarios – Fase I del DNP, se realiza a partir de la recolección de argumentos, la interpretación textual y la ordenación de problemas formulados a partir de una muestra de 20 municipios a los cuales se les aplicó Tablero de Control al proceso de Asistencia Técnica Territorial dentro de la citada estrategia. Dichas situaciones problemáticas se identificaron como tal, a partir de su recurrencia en los argumentos encontrados después de la aplicación del instrumento en referencia. Así mismo y con el propósito de diferenciar su naturaleza han sido clasificadas en: a. *problemas estructurales*⁵⁹ y b. *problemas técnicos u operacionales*⁶⁰ de la planeación para el desarrollo territorial en los municipios del país.

Con el fin de hacer más sistemática la lectura a continuación se presenta una tabla a modo de resumen ejecutivo sobre los problemas identificados en el análisis de esta experiencia, en la cual por definición cada enunciado construido cumple con la condición técnica de ser un *problema* relacionado con la planeación del desarrollo en los municipios colombianos:

⁵⁹ Entiéndase por *problemas estructurales* aquellos problemas que desde la propuesta teórica de este trabajo de grado hacen referencia situaciones negativas del contexto institucional en el que se desenvuelve el proceso de formulación de los PDT.

⁶⁰ Por *problemas técnicos u operativos* es importante entender aquellos problemas que en el contexto de este trabajo hacen referencia a las limitantes instrumentales o de procedimiento que se logran evidenciar en los municipios del país durante el proceso de formulación de planes de desarrollo territorial.

Tabla No 3. Problemas estructurales en la formulación de PDT

Subcategoría	Problema(s) identificados
Relacionado con disponibilidad y confiabilidad de fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios no cuentan con fuentes de información confiable para el diagnóstico de sus PDT. No existen series históricas documentadas sobre los sectores de competencia de las entidades territoriales. • La información entregada por las entidades del Orden Nacional se encuentra desactualizada o no es suficiente para diagnosticar la situación de un territorio frente a un determinado sector o tema de la gestión. • Muchas veces las transiciones de gobierno no entregan información para la formulación del PDT del siguiente gobierno. Deficiencia en los empalmes.
Relacionado con fuentes de financiación local	<ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre sobre el monto o la proyección de los recursos disponibles para la financiación de la inversión local al momento de formular el plan de desarrollo territorial.
Relacionado con el conocimiento y articulación a la agenda pública supraterritorial	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios conocen poco de las apuestas de la agenda global de desarrollo (ejemplo los ODS) • La oferta nacional en ocasiones no es clara frente a los programas específicos a los cuales se puede articular una entidad territorial • No existe una articulación clara entre las apuestas del gobierno departamental y las apuestas de los gobiernos municipales.
Relacionado con el valor otorgado y la disposición local a la planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una escasa valoración de la planeación como proceso estratégico por parte de los alcaldes y funcionarios. Este proceso es visto más como un requisito a cumplir que como un momento clave dentro del ciclo de la gestión del gobierno territorial. • Baja disponibilidad de capital humano interno para formular los PDT de forma directa por parte de los entes territoriales • Recursos limitados para contratar equipos externos de alta calidad que apoyen la formulación de los PDT. • Alta dependencia del proceso del acompañamiento de agentes externos a la administración local (consultores, asesores privados, etc.) • Los asesores o consultores externos muchas veces formulan los PDT sin tener en cuenta las directrices nacionales en la materia. Dado que operan bajo metodologías propias y a veces opuestas al lineamiento nacional.

Relacionado con el principio de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Los ejercicios participativos durante la formulación de los PDT no se realizan con una metodología que garantice su adecuada sistematización • Los PDT no incorporan adecuadamente los aportes realizados de la comunidad durante los ejercicios participativos. • Existe debilidad organizativa y bajo conocimiento sobre la gestión territorial en los CTP. Lo cual hace que estas instancias no puedan cumplir a cabalidad con su papel durante el proceso de formulación de los PDT. En algunos casos los mismos miembros del CTP no conocen cuál es rol en dicho proceso.
Relacionado con la disponibilidad de recursos tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios no cuentan con instrumentos tecnológicos adecuados para la formulación de su PDT. Por ejemplos Bases de Datos con información local actualizada; Sistemas de Información Geográfica - SIG; o condiciones de conectividad óptimas.

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados del Tablero de Control al proceso de Asistencia Técnica Territorial de la Estrategia Nuevos Mandatarios. DNP (2016)

Tabla No 4. Problemas técnicos u operacionales en la formulación de PDT

Subcategoría	Problema(s) identificados
Relacionado con el diagnóstico de la situación de una entidad territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Los diagnósticos no incluyen adecuadamente los temas transversales de la gestión (por ejemplo: DD.HH., primera infancia, infancia y adolescencia, atención a víctimas, entre otros • En algunos casos las entidades territoriales incluyen temas que no son de competencia en los PDT • Algunas entidades territoriales en las que existe un importante componente étnico no incluyen este aspecto en la formulación del plan de desarrollo • Los diagnósticos son demasiado generales o en ocasiones sólo se perciben como una recolección de datos sobre la cual no opera un análisis detallado de la información local existente. • Los PDT no cuentan con una adecuada identificación de problemas o la realizan de manera muy general. Se observa que pocas veces los problemas identificados cuentan con una diferenciación concreta de la población afectada y/o la localización específica del problema en el territorio. • Las entidades territoriales pocas veces realizan un análisis

	<p>detallado de las causas y consecuencias de los problemas que abordan en sus PDT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los PDT no cuentan con una adecuada identificación de las potencialidades del territorio. • En algunos planes de desarrollo no existe una relación lógica entre lo que diagnostica y lo que se formula en la Parte Estratégica.
Relacionado con la formulación de la Parte Estratégica de los PDT	<ul style="list-style-type: none"> • Las visiones formuladas en los PDT no son de largo plazo o son muy ambiciosas y por lo tanto irrealizables • Las visiones formuladas en los PDT no integran instrumentos de planeación local a largo plazo como los POT u otros referentes como las visiones regionales, los Contratos Plan o las APP. • La gran mayoría de PDT no cuentan con una escala de objetivos clara. Es decir que no se logra evidenciar en ellos una diferenciación sustantiva entre los ejes estratégicos (u objetivos macro) con los programas (objetivos sectoriales) que se espera alcanzar. • No existe claridad por parte de los formuladores acerca de la diferencia entre los resultados y productos en las cadenas de valor de los PDT. • Los PDT no cuentan con baterías de indicadores y metas de resultado y producto bien formuladas y/o redactadas en forma técnica.
Relacionado con la formulación del Plan de Inversiones de los PDT	<ul style="list-style-type: none"> • No se evidencia articulación de fuentes de financiación en la formulación de los PDT. En especial, los recursos provenientes del SGP y el SGP se siguen planificando financieramente de forma separada. • Las proyecciones financieras que se incluyen en los PDT se realizan sin contar con soportes presupuestales concretos. • Gran parte de las apuestas incluidas en los PDT esperan ser financiadas con recursos de gestión. Lo cual representa un riesgo alto frente a la viabilidad de las metas que se espera lograr con recursos inciertos. • Los municipios que se encuentran en Ley 550 no tienen claridad sobre el marco de autonomía con el que cuentan para formular el PDT.

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados del Tablero de Control al proceso de Asistencia Técnica Territorial de la Estrategia Nuevos Mandatarios. DNP (2016)

Tal como podrá observarse, los problemas identificados relatan diferentes situaciones que en una lógica de capacidades tienen que ver con:

- a. Los *niveles de conocimiento y la disponibilidad de información* confiable para adelantar la formulación de PDT.
- b. El *grado de relacionamiento técnico entre los diferentes actores* que intervienen en este proceso a nivel local (sobre todo en lo que tiene que ver con la relación Nación – Territorio y la marcada influencia en el proceso que tienen los consultores externos, en los cuales recae una alta responsabilidad sobre los resultados finales del mismo).
- c. La *escasa participación ciudadana* o la *baja capacidad de las administraciones locales para facilitar el diálogo Estado – Sociedad Civil* durante la formulación de los PDT.
- d. Las *restricciones técnicas más frecuentes* en relación al diseño de los componentes de un PDT (diagnostico, parte estratégica y plan de inversiones).

A partir de este primer inventario de problemas, que describen algunas situaciones negativas que es posible evidenciar durante el proceso de formulación de los PDT, este análisis se complementa con las problemáticas identificadas en el caso de la Estrategia Sinergia Territorial del DNP. La cual aporta elementos importantes no sólo frente al momento de la formulación, sino también en relación con las restricciones (o problemas) que se pueden encontrar durante la etapa de implementación y seguimiento de los planes de desarrollo territorial.

d. Análisis crítico de la ENM (Fase I) en clave de capacidades

Dada la evidencia de la experiencia analizada a partir de la implementación del Estrategia Nuevos Mandatarios – Fase I (enero a junio de 2016) es posible aproximarse de manera crítica a algunos argumentos que podrían orientar mejor su interpretación en términos de capacidades institucionales, entre las cuales se destacan:

- A pesar de la intencionalidad por generar capacidades de una manera sencilla, es decir, abriendo la posibilidad a los actores locales para contar con herramientas y acompañamiento en la formulación de su planes de desarrollo, la ENM – Fase I no logró superar aspectos tales como: i) la baja apropiación por parte de la autoridades y los equipos de gobierno local respecto de la importancia y su responsabilidad y liderazgo durante la formulación del PDT, ii) el uso de metodologías desactualizadas y poco innovadoras para la formulación de los planes de desarrollo territorial, iii) la multiplicidad de modelos y enfoques de planificación que se promueven desde lo nacional y generan “confusión” en el territorio, iv) la ausencia de visiones estratégicas de largo plazo y el encadenamiento de acciones orientadas a resultados de desarrollo en los planes y v) la inadecuada articulación de fuentes de financiamiento del desarrollo territorial.
- Así mismo, la experiencia evidenció que en el proceso de formulación de planes de desarrollo territorial se presentan situaciones recurrentes tales como: i) la persistencia de debilidades técnicas y

organizacionales en las instancias de planeación territorial (Asambleas y Concejos y Consejos Territoriales de Planeación – CTP), ii) una baja capacidad de los departamentos para asistir técnicamente los procesos de planeación de los municipios y iii) las autoridades locales (sobre todo en municipios con un entorno de desarrollo temprano) continúan entendiendo la formulación del PDT como un momento específico de la gestión y no como el primer paso hacia la búsqueda de resultados de gobierno efectivos, medibles y sobre los que puedan realizarse ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía.

- Frente a la metodología propuesta (KiTerritorial – DNP) se puede evidenciar que en general las entidades territoriales reconocen que en esta oportunidad el DNP propuso una metodología práctica y que les permitió generar nuevas habilidades respecto del proceso de planeación territorial. Sin embargo, se recomienda que esta metodología sea única y al mismo tiempo recoja los diferentes enfoques de desarrollo que se promueven desde distintas entidades del gobierno nacional. En especial, frente a temas transversales de la gestión como víctimas, niñez, infancia y adolescencia o incluso en temáticas sectoriales como salud. Así mismo, los actores locales sugieren que el DNP realice un esfuerzo por producir una metodología diferenciada, que tal como sucede en el caso de los POT (donde existe la posibilidad de formular un EBOT, EOT o un POT), los planes de desarrollo puedan diseñarse teniendo en cuenta las particularidades de los municipios y departamentos, en razón de su categoría y/o el entorno de desarrollo.

- Por otra parte, un aspecto clave dentro del proceso de formulación de planes de desarrollo territorial es la información disponible para realizar dicho proceso por parte de las entidades territoriales. En este sentido, es necesario que el país avance en la actualización de sus bases de datos estadísticas, sobre todo en lo que tiene que ver con las estimaciones de población y las líneas base que proveen las entidades nacionales en cada uno de los sectores de su competencia. Sin este insumo es casi que imposible concebir procesos consistentes y *aterrizados* de planeación territorial.
- Tras la implementación de la ENM – Fase I, nuevamente queda demostrado que el proceso de formulación de PDT depende en gran medida de los asesores o consultores externos. Esto se debe a una baja capacidad instalada (poco o escaso entendimiento del proceso, falta de liderazgo, escaso reconocimiento de los PDT como instrumento de gestión) en las autoridades territoriales y sus equipos de gobierno. Razón por la cual, un actor clave para fortalecer son los mandatarios territoriales, a quienes es preciso llevar a pensar como gerentes del desarrollo de su territorio y en esa misma medida comprender el papel que juega la planeación para orientar su gestión hacia resultados. Del mismo modo, los secretarios de planeación juegan un papel fundamental como responsables de lo que suceda con la formulación de los PDT, para lo cual se hace necesario que a nivel local se establezcan requisitos más exigentes para su designación y ejercicio como responsables de la función de planeación en las entidades territoriales.

- Otra debilidad que persiste está en la planeación participativa, reflejada en la escasa capacidad con la que cuentan los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) para cumplir con su rol como instancia de planeación territorial. En concreto, se evidencia que un buen número de consejeros no tienen los conocimientos necesarios sobre los temas de planeación y seguimiento para poder cumplir de manera adecuada las funciones que la Ley les ha establecido. Así mismo, aunque también se evidencia que las entidades territoriales hacen importantes esfuerzos por vincular a la ciudadanía en la discusión de los PDT, es claro que las autoridades territoriales y sus equipos de gobierno requieren desarrollar habilidades comunicativas que les permita facilitar el diálogo entre las “fuerzas vivas” del territorio y el Estado local frente a las propuestas de desarrollo que espera alcanza un determinado gobierno.
- Al igual que los CTP, los órganos colegiados (Asambleas Departamentales y Concejos Municipales) son un actor clave en el que se deben instalar capacidades para mejorar su participación durante la revisión y aprobación del PDT. En particular resaltar su papel no solo durante la aprobación del plan sino también como parte del proceso de seguimiento a los avances de los planes, y en especial, la responsabilidad que les asiste al momento de estudiar las distintas iniciativas de gobierno que por principio deberían buscar alcanzar los resultados previstos y concertados con las corporaciones públicas en los planes de desarrollo territorial.

- Por otra parte, la intervención en el proceso de formulación del PDT por parte de las entidades nacionales a través de sus asesores en terreno es una acción que ayuda a mejorar el proceso de planificación local. Sin embargo, es clave que este tipo de actores externos entre otras cuenten con: a) claridad y solvencia técnica demostrada en la teoría y la práctica de la formulación de PDT, b) experiencia en el trabajo con entidades territoriales y autoridades locales y c) suficiente disponibilidad de tiempo y compromiso exclusivos al proceso de acompañamiento, de manera tal que su contribución sea un apoyo adicional y no un cuello de botella durante el proceso de formulación de plan de desarrollo.
- Así mismo, desde el punto de vista de algunos actores en el proceso (en especial alcaldes y funcionarios locales) es necesario “revalidar” el papel del DNP como autoridad nacional de planeación. Lo cual debería hacer que las orientaciones entregadas para la formulación de PDT sean de obligatorio cumplimiento y exigencia por parte del Gobierno Nacional y de los Alcaldes, Gobernadores; así como, sea el DNP la entidad coordinadora de procesos de mejoras urgentes dentro del proceso de planeación territorial, tales como: a) una reforma a los tiempos, requisitos y el proceso de formulación de los PDT definidos en la Ley 152 de 1994 y b) la actualización, el seguimiento a los resultados y la debida articulación de los POT con los PDT, entre otros.
- Finalmente, se destaca que como proceso de generación de capacidades para la planeación territorial, el acompañamiento a la

formulación de PDT sólo puede entenderse como el comienzo de una actividad de largo plazo y como un esfuerzo continuo que le permita a las ET comprender la planeación como un ciclo dinámico, y en esta medida relacionado con las demás fases de la gestión pública, en especial con el seguimiento, el presupuesto orientado a resultados y la rendición pública de cuentas.

Estos argumentos complementan el análisis de esta primera experiencia, que a su vez servirán como insumo para construcción de las conclusiones y recomendaciones prácticas que se presentan al final del trabajo de grado.

3.2. Sinergia Territorial: un caso sobre el seguimiento a los planes de desarrollo municipales

Continuando con los argumentos expresados en el documento CONPES 3765 de 2013 acerca de las *“limitaciones técnicas en la formulación, ejecución y seguimiento de planes de desarrollo”* (Documento CONPES 3765, 2013, pg. 18), Sinergia Territorial hace referencia a una experiencia del DNP en el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para el diseño e implementación de sistemas de seguimiento a sus PDT. Es decir, que una vez formulados los planes de desarrollo, tanto los municipios como gobernaciones beneficiarias de la estrategia, pudiesen lograr ciertos niveles de capacidad institucional, que desde una perspectiva de fortalecimiento permanente e incremental les permitiera realizar un monitoreo adecuado al avance de sus indicadores y metas a lo largo del periodo de gobierno.

a. Contexto del caso Sinergia Territorial

La Estrategia Sinergia Territorial, hacía parte de la iniciativa gubernamental del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, también denominado SINERGIA. Este sistema tal como se mencionó en el capítulo uno de este trabajo, adquirió funciones formales durante la primera década del siglo veinte en Colombia. Fijándose como propósito principal *“contribuir en el mejoramiento de la efectividad en la formulación, implementación y ejecución de las políticas públicas, a través de la medición oportuna de los resultados obtenidos por el Gobierno Nacional”*⁶¹ (DNP, 2011a, p. 9).

En el caso de Sinergia Territorial, la idea consistía en que, a partir de la experiencia del sistema nacional, los gobiernos municipales y departamentales, pudieran apropiarse del modelo de seguimiento desarrollado por la Nación, y al mismo tiempo, replicar esta experiencia en el diseño e implementación de sistemas de seguimiento a sus planes de desarrollo territorial.

De tal suerte que, a través de la implementación de esta estrategia, lograra crearse una *cultura del seguimiento y la evaluación* en los entes territoriales del país. A partir de dotar de instrumentos y capacidades para ello a las autoridades y equipos de gobierno local, quienes, desde los objetivos de la intervención, podrían contar con una herramienta propia para medir los avances o retrocesos frente a sus

⁶¹ Es necesario aclarar que el artículo 343 de la Constitución Política de 1991, asignó a la entidad nacional de planeación (DNP) el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, la cual luego sería ratificada como función de este organismo en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994. No obstante, sólo es hasta la expedición de la Directiva Presidencial 10 de 2002 y el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), que Sinergia inicia un proceso de reforma que terminó en su fortalecimiento y en la forma como hoy opera a nivel nacional.

apuestas de gobierno; y en tanto tomar las decisiones que fueran necesarias para asegurar el cumplimiento de los PDT.

Para cumplir con este objetivo, Sinergia Territorial operaba bajo un esquema de asistencia técnica, el cual se componía entre otras de:

- a) Una ruta técnica descrita en términos de procesos y fases.
- b) Documentos de soporte metodológico.
- c) Buenas prácticas sistematizadas en los municipios y departamentos acompañados durante 2012 y 2013.
- d) Una metodología propia para la realización de intercambios horizontales de experiencias.

Activos de conocimiento que de acuerdo con la información encontrada hacían parte del set de herramientas cuya finalidad era “*generar capacidades en contexto*” mediante la transferencia de “*competencias que los servidores públicos requieren para asumir autónomamente los procesos de seguimiento a sus PDT*” (DNP, 2013).

Así mismo, la estrategia se implementaba con un equipo en territorio, encargado de acompañar permanentemente y de manera diferenciada a cada una de las entidades territoriales que participaban en la estrategia. La cual operó entre 2012 y 2014 en 86 municipios y 13 gobernaciones del país⁶².

De Sinergia Territorial es importante rescatar el que quizá era su concepto clave y que, a los efectos de este análisis, ayuda a entender la forma como

⁶² Para conocer los municipios y departamentos Sinergia Territorial (2012 – 2014), consultar el Anexo No 4 de este trabajo.

desarrollaba el diseño e implementación de sistemas de seguimiento a PDT. Dicho concepto se encuentra en la definición de un *plan de desarrollo monitoreable*. Descrito como la posibilidad técnica y organizacional que una entidad territorial tiene de contar con un PDT en el que sea posible hallar elementos esenciales como: la alineación de políticas; diferencias claras entre los resultados, los productos y la gestión; metas e indicadores técnicamente diseñados; vínculos entre las estrategias y las finanzas territoriales y; un grado de formalización adecuado para la operación posterior de rutinas, roles y herramientas que permitan obtener productos de seguimiento sobre los avances del gobierno territorial⁶³.

De tal forma que, desde la perspectiva de esta estrategia, el carácter *monitoreable* de un plan de desarrollo era otra forma de comprender el proceso completo de la planeación territorial. Es decir, que dicho atributo de un plan de desarrollo territorial, iniciaba desde el mismo momento en el que un candidato presenta su *Programa de Gobierno* y en éste se reflejen adecuadamente los problemas territoriales que el posible mandatario propone al electorado resolver durante un determinado periodo de gobierno. Luego de lo cual, la *monitoreabilidad* también se desarrolla cuando un mandatario electo recibe la administración del gobierno saliente y a través de un proceso de empalme, obtiene la información necesaria para conocer a profundidad el estado actual de la entidad territorial. Hasta que una vez en posesión en su cargo, la autoridad territorial formula su PDT con arreglo a una estructura técnica sólida, entendible y susceptible de seguimiento durante los cuatro años mandato en una entidad territorial.

Un hecho que no sólo implicaba contar con PDT bien formulado, sino que a su vez fuese posible implantar sistemas de seguimiento a los planes de desarrollo

⁶³ Parafraseo a partir de DNP (2011a)

territorial de una manera ordenada, sistémica y capaz de generar *“una relación dinámica y en doble vía: de los procesos de planeación estratégica hacia los sistemas de seguimiento, y de los resultados del seguimiento hacia la planeación continua del desarrollo territorial”* (DNP, 2013, p. 15). De manera tal que en cuanto a lo que se refiere al caso de Sinergia Territorial, la planeación se concebía como un ciclo permanente que sólo era posible dilucidar (en términos de sus resultados) a través de la puesta en marcha de sistemas de seguimiento a los PDT. Así como, desde una perspectiva de capacidades este caso se encontraba basado en la construcción de institucionalidad pública, incorporando un componente importante de gestión de conocimiento permanente, en el que según la documentación analizada:

La generación de capacidades no es un proceso que se circunscriba únicamente a la transferencia de saberes, o en otro sentido, a la sucesión de eventos en los que se trasmite “conocimiento estático”, sino que por el contrario, es una ruta a partir de la cual las personas y las organizaciones públicas territoriales logran adquirir las competencias necesarias para mejorar sus procesos de manera permanente y por sí mismos (DNP, 2013).

Este aspecto de fondo es clave para entender la manera cómo esta experiencia aporta algunas variables de reflexión adicionales acerca del valor del conocimiento en los procesos de generación de capacidades para la planeación territorial en el escenario concreto de los municipios colombianos.

b. Desarrollo de Sinergia Territorial en clave de capacidades institucionales

Teniendo en cuenta el contexto anteriormente descrito, la metodología de Sinergia Territorial se desarrollaba a través de tres procesos: *“a) Monitoreabilidad del plan de desarrollo territorial, b) Diseño e implementación del sistema de seguimiento y, c) Seguimiento al plan de desarrollo territorial”* (DNP, 2011a, p. 23).

Dentro de cada proceso existen una serie de pasos, que van agregando valor a la *creación de una cultura del seguimiento*, soportada en una concepción de la planeación como medio y como fin para el desarrollo de un territorio. En la siguiente tabla se resumen los tres procesos y los 17 pasos de la metodología en cuestión:

Tabla No 5. Resumen de procesos y pasos de la metodología de Sinergia Territorial.

Proceso 1: Monitoreabilidad del Plan de Desarrollo	
Paso	Objetivo
Alineación (Nación, Departamento)	Analizar la relación técnica y objetiva entre el programa de gobierno y el plan de desarrollo territorial vigente, así como, los planes nacional y departamental
Cadenas de valor	Orientar a las entidades en el diseño y aplicación del concepto de cadena de valor a los diferentes programas y subprogramas previstos en los planes de desarrollo territorial
Temas transversales y sectoriales	Crear las condiciones técnicas necesarias para que las entidades clasifiquen y prioricen sus apuestas de gobierno local
Metas	Construcción de métricas efectivas que permitan realizar la función de seguimiento a los planes de desarrollo, siguiendo la lógica de la cadena de valor público.
Indicadores	Diseñar los indicadores correspondientes a cada una de las metas definidas en los planes de desarrollo territorial
Capítulo de Seguimiento	Incorporar un capítulo específico de seguimiento en los planes de desarrollo territorial
Proceso 2: Diseño e implementación del sistema de seguimiento	
Identificación de necesidades	Determinar los objetos de seguimiento más importantes que se deben incorporar al sistema que para tal fin se diseñará e implementará en la entidad territorial

Estructura organizacional	Definir la estructura organizacional necesaria para adelantar la función de seguimiento
Instrumentos	Inducir la puesta en marcha de los instrumentos de seguimiento (Ej.: tableros de control)
Rutinas	Desplegar las diferentes rutinas de monitoreo para la captura, cargue, validación, reporte, uso y análisis de la información, incluyendo la periodicidad y los tiempos definidos que para tal fin se hayan formalizado.
Herramientas	Lograr que las herramientas utilizadas para el seguimiento sean escalables en términos tecnológicos, organizacionales y procedimentales
Proceso 3: Seguimiento al plan de desarrollo territorial	
Ajustar y probar	Realizar las pruebas y ajustes al diseño del sistema de seguimiento del ente territorial
Procedimientos del funcionamiento	Incorporar los procedimientos de seguimiento al plan de desarrollo en las herramientas de desarrollo administrativo como el SGC y el MECI y los actos administrativos pertinentes
Reporte de avances	Generar reportes desde el sistema de seguimiento al plan de desarrollo territorial
Monitoreo y control	Realizar los reportes en el tiempo y con la especificidad técnica establecida dentro de la reglamentación del sistema de seguimiento
Productos básicos	Lograr que las entidades territoriales generen – por sí mismas- productos de seguimiento, tales como: informes ejecutivos, balances de resultados, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2011a)

Además de los procesos mencionados, las entidades que hacían parte de Sinergia Territorial eran clasificadas en fases de desarrollo. Lo cual significaba que dentro del esquema de la estrategia existían unos momentos predefinidos, en los

que, de acuerdo con el grado de avance en el diseño e implementación del sistema de seguimiento al plan de desarrollo, una entidad territorial podía estar en: fase de alistamiento, fortalecimiento, consolidación o sostenibilidad.

Esta clasificación por fases, le permitió a la estrategia contar con una *lectura incremental* de capacidades dentro de los procesos de asistencia técnica que adelantaba, donde lo importante no sólo era la implementación de unos procesos y pasos en un sentido lineal, sino que, a su vez, dentro de cada proceso las entidades fueran adquiriendo las capacidades necesarias para avanzar de una fase a otra. Tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No 6. Resumen de fases de la metodología de Sinergia Territorial.

Alistamiento	Fortalecimiento	Consolidación	Sostenibilidad
Momento inicial donde se induce el proceso de diseño y prueba de sistemas de seguimiento en las entidades territoriales acompañadas	Momento en el cual, las entidades territoriales acompañadas aplican las herramientas para hacer seguimiento a sus planes de desarrollo	Momento en el que se ha generado apropiación institucional de los sistemas de seguimiento implementados en las entidades territoriales acompañadas	Momento en el cual las entidades territoriales acompañadas se encuentran en capacidad de continuar autónomamente con su sistema de seguimiento
Expansión (fase transversal): Momento que puede suceder que puede suceder en cualquiera las demás fases y que básicamente hace referencia al desarrollo de nuevos procesos de intervención basados en los aprendizajes que se van generando en cada estadio de la estrategia			

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2011a)

Esta lectura en términos de capacidades institucionales adquiridas o tal como lo define Rosas Huerta (2008) como “*producto o resultado de un proceso*” (Rosas

Huerta, 2008, p. 125), es decir, como las habilidades producidas, resulta interesante en el caso de Sinergia Territorial, por cuanto el diseño e implementación de sistemas de seguimiento a los PDT por parte de las entidades territoriales beneficiarias, hacía referencia en la práctica al concepto de planeación territorial a lo largo del ciclo de la gestión.

Así mismo, se evidencia que en los resultados alcanzados por la estrategia entre 2012 y 2014 en 86 municipios y 13 gobernaciones del país: el 32 % de las entidades territoriales avanzaron a una fase superior, 13 entidades territoriales lograron llegar a la fase de sostenibilidad, el 16% de las entidades territoriales completaron las cuatro fases en 2014 y el 4% de las entidades territoriales fueron retiradas a lo largo de la intervención por bajo compromiso técnico.

Ahora bien, sobre el final de la implementación de la estrategia en 2013, se diseñó el mapa de capacidades de Sinergia Territorial, que de acuerdo con los documentos consultados, era un instrumento adicional de apoyo y control temático al proceso de asistencia técnica territorial, cuyo propósito era identificar qué tipo de conocimientos y habilidades se requería *“activar en los servidores públicos para que puedan funcionar mejor los sistemas de seguimiento a los planes de desarrollo que se han implementado”* (DNP, 2013).

Este *mapa de capacidades* de Sinergia Territorial se encontraba dividido en las *capacidades básicas* que hacen referencia al inicio del proceso de asistencia técnica, las *capacidades intermedias* relacionadas con los puntos clave de fortalecimiento del modelo, las *capacidades avanzadas* como punto de inflexión entre la puesta en marcha y el logro de sistemas de seguimiento implementados, que según su grado de efectiva a futuro, podrían devenir en una serie de *capacidades para la*

sostenibilidad del modelo de intervención de Sinergia Territorial en las entidades territoriales beneficiarias. El mapa de capacidades se resume en la siguiente tabla:

Tabla No 7. Mapa de Capacidades de Sinergia Territorial.

Capacidades básicas del modelo ST	<ul style="list-style-type: none"> • Importancia y necesidad del seguimiento • Conocer el plan de desarrollo • Concepto de cadena de valor • Concepto y valor de uso de los indicadores • Comprender la lógica de los instrumentos de planeación
Capacidades intermedias del modelo de ST	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión pública para resultados • Presupuesto por resultados • Lógica de proyectos • Aplicación e integración instrumentos de planificación (PD-PI-BPIN-POAI-PA) • Conocer sobre sistemas integrados de gestión (MECI-SGC)
Capacidades avanzadas del modelo de ST	<ul style="list-style-type: none"> • Pensamiento estratégico • Liderazgo (gerencia pública) • Procesos de Mejora continua • Dialogo social y participación ciudadana en el seguimiento
Capacidades para la sostenibilidad del modelo ST	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación y generación de alianzas • Adaptación al cambio y replicación • Uso instrumentos tecnológicos de seguimiento • Entendimiento de los procesos e instrumentos de planeación • Trabajo en equipo • Capacidad de innovación • Habilidades comunicativas

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2013)

Tal como puede observarse las capacidades descritas son en sí mismos objetivos temáticos de los procesos de asistencia técnica que adelantaba la Estrategia Sinergia Territorial en el marco del proceso de diseño e implementación de sistemas de seguimiento a PDT, las cuales desde el punto de vista de las capacidades individuales que se requería generar en las autoridades y equipos de gobierno local, aportaban a su vez a la consecución de los procesos y las fases de

desarrollo de la metodología de la estrategia; al tiempo que en una perspectiva amplia le apuntaba a hacer sostenible el proceso de planeación territorial en los municipios asistidos.

De acuerdo con la información recopilada de la estrategia, este mapa de capacidades fue diseñado a finales de 2013, pero no tuvo un proceso de evaluación en las entidades territoriales asistidas, por lo tanto a los efectos de este trabajo se toma como insumo de información empírica para la identificación de problemáticas que a partir de la experiencia de Sinergia Territorial relatan un cierto tipo de restricciones que van más allá del momento de formulación de los PDT y que en tanto pueden llegar a presentarse en el proceso de ejecución, seguimiento y evaluación de la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos.

c. Problemas identificados en la gestión de los PDT a partir de Sinergia Territorial

Los problemas que a continuación se describen como parte del análisis de caso de Sinergia Territorial han sido obtenidos a partir del documento *“Lecciones aprendidas relacionadas en el área de planeación como resultado de la implementación de la Estrategia Sinergia Territorial”* (DNP, 2014c), siguiendo la misma lógica que en el caso anterior, en cuanto a la identificación de *problemas estructurales y problemas técnicos u operacionales*, dentro de la experiencia en terreno de la citada estrategia.

Según el citado documento, la técnica utilizada para la identificación de problemas se basó en las conclusiones de un taller de planificación adelantado a finales de 2013 con los asesores territoriales de la estrategia, a partir de cuyos aportes se establece el marco de problemas que dentro de este trabajo de grado se

reclasifican en términos de problemas estructurales y/o técnicos u operativos siguiendo la lógica de análisis aquí propuesta. Ahora bien, es importante advertir que si bien los problemas expuestos en el caso anterior y los problemas que se identifican en este último caso se encuentran en un tiempo diferente (es decir, mientras que en la ENM Fase I se hace referencia al inicio del periodo de gobierno local 2016 – 2019 y en el caso de la Estrategia Sinergia Territorial se está haciendo referencia al periodo de gobierno 2012 – 2015), los problemas que a continuación se presentan fueron escogidos de acuerdo con su carácter reiterativo o en otro sentido por su persistente aparición dentro del proceso de planeación territorial (independientemente del periodo de gobierno en el que se les ubique). Dicha selección de problemas dentro del caso de la Estrategia Sinergia Territorial, remarca la idea de Aguerrondo (2007) acerca de que *“un problema no es tal en sí mismo, es tal porque quien quiere resolverlo decide que un conjunto de hechos organizados de una forma determinada deben ser desorganizados y adoptar otra dinámica”* (Aguerrondo, 2007, p. 472), en este caso a partir de la experiencia del autor como co – autor del documento base para realizar este análisis.

Tabla No 8. Problemas estructurales en la gestión de los PDT

Subcategoría	Problema(s) identificados
Relacionado con la noción de territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Los ejercicios de planeación a nivel nacional y subnacional no evidencian un enfoque territorial ampliamente desarrollado o en condiciones de ser operacionalizado fácilmente • En la formulación de los planes de desarrollo pocas veces se evidencia la incorporación de una lectura supraterritorial de la planificación
Relacionado con los tiempos de la planeación	<ul style="list-style-type: none"> • La variable temporal en la planeación territorial no es usada con un sentido estratégico (planes cortoplacistas) • En los procesos de planeación los tiempos de la Nación no necesariamente corresponden con los del territorio

Relacionado con la normatividad en materia de planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Las diferentes normativas sobre la planeación territorial no cuentan una fuente de propósito legal compartido • La normatividad limita el ejercicio de la planeación a largo plazo a nivel territorial
Relacionado con el valor otorgado y la disposición local a la planeación	<ul style="list-style-type: none"> • En la priorización de acciones de los gobiernos locales sigue prevaleciendo la intuición sobre procesos de toma de decisión basados en información técnica • Las autoridades territoriales no conocen el concepto o escasas veces tienen la preocupación por que sus planes de desarrollo sean <i>monitoreables</i>. • Esto a su vez denota un bajo conocimiento del significado de la gestión pública orientada a resultados en los territorios. • Tradicionalmente las autoridades territoriales no asumen el liderazgo de la planeación territorial.
Relacionado con el principio de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Muchas veces los planes de desarrollo territorial no se encuentran alineados a los programas de gobierno • Los espacios de participación solo son consultivos más no decisorios • Las autoridades territoriales no reciben bien la crítica de los ciudadanos respecto de la planeación territorial y sus resultados

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2014c)

Tabla No 9. Problemas técnicos u operacionales en la gestión de los PDT

Subcategoría	Problema(s) identificados
Relacionado con la estructura técnica de los PDT	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas autoridades territoriales no delimitan los alcances de su gestión con arreglo a metas e indicadores realistas, logrables y medibles. • Las metas físicas establecidas por una entidad territorial en ocasiones no se relacionan o no corresponden con sus metas financieras.
Relacionado con el despliegue instrumental de la planeación	<ul style="list-style-type: none"> • Existe poca articulación y trazabilidad entre instrumentos como el Plan Indicativo y los Planes de Acción. • Existe desconexión entre la planeación física y la planeación financiera de las entidades territoriales. • Las autoridades territoriales pocas veces ajustan los procesos de planeación sobre la marcha del gobierno.

	<ul style="list-style-type: none"> Las entidades territoriales no cuentan con herramientas tecnológicas adecuadas para implementar el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus PDT.
Respeto a la apropiación institucional de los PDT	<ul style="list-style-type: none"> Existe una baja apropiación de los Planes de Desarrollo al interior de las administraciones territoriales Las autoridades territoriales y sus equipos de gobierno no privilegian en uso del PDT como instrumento permanente de gestión a lo largo del periodo de gobierno. La planeación no hace parte de los procesos que monitorean los sistemas de gestión de la calidad a nivel local.
Respecto a la gestión del conocimiento alrededor de la planeación territorial	<ul style="list-style-type: none"> Algunos gerentes públicos no apoyan el desarrollo del talento humano que implementa o se encuentra relacionado con la función de planeación al interior de sus administraciones Las entidades territoriales no sistematizan sus buenas prácticas en planeación territorial.

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2014c)

Teniendo en cuenta el inventario de problemas de las dos experiencias descritas, (Estrategia Nuevos Mandatarios (Fase I) y Sinergia Territorial implementadas por el DNP, en el siguiente capítulo abordará de forma sistemática el repertorio de capacidades que se esboza como propuesta de este trabajo de grado para mejorar los procesos de planeación para el desarrollo territorial a nivel municipal en el país.

d. Análisis crítico de la Estrategia Sinergia Territorial en clave de capacidades

Dada la evidencia de la experiencia analizada a partir de la implementación de la Estrategia Sinergia Territorial (2012 - 2014) es posible aproximarse de manera crítica a algunos argumentos que podrían orientar mejor su interpretación en términos de capacidades institucionales, entre las cuales se destacan:

- Si bien la Estrategia Sinergia Territorial avanzó en un modelo de asistencia técnica continuo, diferencial y con enfoque territorial; a partir del cual fue posible evidenciar avances significativos en la gestión pública territorial basada en una cultura del seguimiento en las entidades territoriales asistidas, ésta estrategia no logró superar aspectos tales como: i) Mejorar el ciclo de la gestión pública local, en especial, la integración de los instrumentos de planeación, la vinculación entre la presupuestación y las metas de gobierno, ii) los ejercicios de ejecución, seguimiento a la contratación y uso de gerencial de plataformas de desarrollo organizacional como MECI y SGC orientados al logro de los resultados previstos en los planes de desarrollo local o regional. Estos últimos donde se evidencia que persiste uno de los mayores retos para pasar de la planeación a la ejecución efectiva de los PDT en el escenario de las entidades territoriales.
- Así mismo, se evidencia que desde esta experiencia, es clave que el seguimiento a PDT se profundicen aspectos tales como: i) determinar la proyección de los entes territoriales a partir de indicadores técnicamente bien contruidos y que en tengan un alto valor de uso para la gerencia del desarrollo a nivel local y regional; así como seguir cualificando el proceso de toma de decisión de los mandatarios territoriales a partir de información de calidad, confiable y susceptible de seguimiento permanente a lo largo del periodo de gobierno.

- Del mismo modo existen dos procesos relacionados con el seguimiento que esta estrategia no logró cimentar de forma sostenible, a saber: i) lograr que las entidades territoriales utilicen las herramientas y productos de seguimiento como instrumentos de comunicación interna (organizacional) y externa (ciudadana), que permitan informar los avances objetivos de los gobiernos territoriales, así como, las posibles rutas de acción para corregir las desviaciones que se presenten en la marcha de un plan de desarrollo y ii) que el seguimiento a los PDT aporte de manera efectiva a la rendición de cuentas a la ciudadanía con información basada en el seguimiento y la identificación de los cuellos de botella que limitan el logro de las principales apuestas de los gobiernos territoriales.
- En cuanto a la generación de capacidades, la Estrategia Sinergia Territorial aportó un interesante punto de vista frente a entender dicho proceso, entendiendo que la generación de capacidades no es un proceso que se circunscriba únicamente a la transferencia de saberes, o en otro sentido, a la sucesión de eventos en los que se transmita “conocimiento estático”, sino que por el contrario, es una ruta a partir de la cual las personas y las organizaciones públicas territoriales logran adquirir las competencias necesarias para mejorar sus procesos de manera permanente y por sí mismos. Es decir, que para generar capacidades no basta con capacitar a los servidores públicos territoriales, sino que además, se requiere de un modelo completo de acompañamiento y asistencia que asegure que las capacidades lleguen y se construyan con el territorio, y por lo tanto,

esto permita que el conocimiento sea “dinámico” y se instale en los procesos organizacionales y democráticos de los gobiernos locales.

- De este modo, aun cuando se cuente con una metodología de asistencia base, ésta debe estar en la capacidad de “acoplarse” y ser lo suficientemente flexible para entender la realidad local, y al mismo tiempo, atender con efectividad las necesidades particulares de cada ente territorial.
- Finalmente, desde la experiencia analizada de la Estrategia Sinergia Territorial, una de las principales conclusiones se resume en el siguiente argumento expresado en su documento de sistematización: “la generación de capacidades es un proceso que no puede entenderse de forma lineal, ni absoluta; ya que generar capacidades es más que la suma de las partes, y en sí mismo, debe ser un proceso que va más allá de los resultados esperados; en la medida que se basa en el respeto por la autonomía territorial, la observancia de condiciones previas, la generación de confianza, el autoconocimiento y claridad espacio-temporal” (DNP; 2013).

A partir de estos últimos argumentos y las dos experiencias analizadas, a continuación se presenta la propuesta concreta del presente trabajo de grado.

Capítulo IV: Repertorio de capacidades asociadas a la planeación para el desarrollo territorial en los municipios colombianos

La operativización del análisis precedente, indica que existen una serie de problemas estructurales y algunos de orden técnico u operativo que limitan las capacidades institucionales de los municipios para adelantar procesos de planeación para el desarrollo efectivos y sostenibles a nivel local.

A continuación, se presenta la propuesta central del presente trabajo de grado, en relación a un conjunto (o repertorio) de capacidades institucionales asociadas a la planeación para el desarrollo en el contexto de los municipios colombianos.

Uno de los primeros aspectos técnicos a tener en cuenta para abordar este conjunto (o repertorio) de capacidades, estriba en el hecho que su construcción parte de asociar tanto los problemas estructurales como los problemas técnicos u operativos que resultaron de los dos análisis de caso presentados en el apartado anterior. Es este caso el análisis arrojó un total de nueve (9) subcategorías estructurales y cinco (5) subcategorías técnicas u operacionales, las cuales se toman aquí como criterios ordenadores para el resumen de los resultados obtenidos en los análisis de caso, al tiempo que son el punto de partida para el diseño de las propuestas de acción a nivel individual, organizacional e institucional que aquí se exponen como posibles opciones de solución a los problemas consolidados en cada subcategoría. Dichas categorías y subcategorías se muestran en la siguiente tabla:

Tabla No 10. Resumen de subcategorías estructurales y técnicas u operacionales consolidadas para la construcción del repertorio de capacidades

Categoría de problemas	Subcategoría que relaciona problemas identificados
Estructural	Relacionado con la normatividad en materia de planeación
	Relacionado con los tiempos de la planeación
	Relacionado con disponibilidad y confiabilidad de fuentes de información
	Relacionado con fuentes de financiación local
	Relacionado con el conocimiento y articulación a la agenda pública supraterritorial
	Relacionado con la noción de territorio
	Relacionado con el valor otorgado y la disposición local a la planeación
	Relacionado con el principio de participación ciudadana
	Relacionado con la disponibilidad de recursos tecnológicos
Técnica u operacional	Relacionado con el diagnóstico de la situación de una entidad territorial
	Relacionado con la formulación de la Parte Estratégica de los PDT
	Relacionado con la formulación del Plan de Inversiones de los PDT
	Relacionado con el despliegue instrumental de la planeación
	Respecto a la gestión del conocimiento alrededor de la planeación territorial

Fuente: Elaboración propia

Cada una de estas subcategorías trae asociados al análisis una serie de problemas según la clasificación que se detalló en el apartado anterior. Lo cuales según la metodología propuesta en este trabajo de grado deben transformarse en *objetivos*. Para lo cual se tomaron cada uno de los problemas asociados a cada subcategoría y de acuerdo con su naturaleza y las situaciones que estos problemas relatan se formuló un objetivo que pudiese resumirlos siguiendo los postulados técnicos del Sistema de Marco Lógico, que, en este caso, define los objetivos a nivel de propósitos concretos que desde el plano estructural como en el plano de técnico u operativo deberían lograrse para mejorar la planeación del desarrollo en los municipios colombianos.

Así mismo, los problemas asociados a cada subcategoría sirvieron de base para el diseño de propuestas o acciones concretas que debían desarrollarse tanto a nivel individual, organizacional como institucional, para atender cada una de las problemáticas identificadas. Siendo este el punto técnico concreto en el que se completa el repertorio de capacidades que se propone en el presente trabajo de grado. Entendiendo por dicho repertorio, la construcción detallada de una serie de objetivos y acciones que pretenden resolver ciertos problemas identificados dentro de la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos. O en otro sentido, como lo señala Ackoff (1997) esta propuesta se resume en el supuesto que *“la solución de problemas implica una selección de uno o más cursos de acción (medios) en la persecución de uno o más objetivos”* (Ackoff, 1997, p. 33). Por lo cual las acciones que aquí se proponen, en un sentido técnico estricto permitirían avanzar en la solución de los problemas identificados a través de su aporte a la consecución de los objetivos estructurales o los objetivos técnicos u operacionales que a continuación se describen.

Vale decir que el repertorio de capacidades que aquí se describe retoma la idea de entender las capacidades institucionales como un *proceso*, es decir: “*como los esfuerzos por mejorar la capacidad*” (Rosas Huerta, 2008, p. 126), que se expresan en las acciones sugeridas dentro de cada objetivo, que por su parte atienden a la propuesta de Rosas Huerta (2008) frente al desarrollo de capacidades en los niveles individual, organizacional e institucional; los cuales involucran tanto la transformación de la estructuras, marcos legales, dinamización de nuevos procesos y la participación activa o el fortalecimiento de los actores involucrados para “*resolver problemas y especificar y lograr objetivos [y] a adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público [concreto]*” (Rosas Huerta, 2008), en este caso frente a la planeación para el desarrollo territorial en los municipios colombianos.

Tabla No 11. Objetivos y acciones estructurales para mejorar las capacidades institucionales en la planeación para el desarrollo territorial

Objetivo Estructural 1: Mejorar la integralidad y alcance de la normativa colombiana en materia de planeación territorial			
Subcategoría: Relacionado con la normatividad en materia de planeación			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Las diferentes normativas sobre la planeación territorial no cuentan con una fuente de propósito legal compartido	Didactizar y difundir la compilación de normas del sector de planeación hacia	No aplica	Reformar la Ley 152 de 1994, con el propósito de integral el proceso de formulación de PDT a los demás

	los actores territoriales que las utilizan		instrumentos de planificación
La normatividad limita el ejercicio de la planeación a largo plazo a nivel territorial	No aplica	Fortalecer los ejercicios de prospectiva regional a nivel subnacional a través del apoyo a las figuras de la LOOT con visión de largo plazo	Reglamentar la Ley de Ordenamiento Territorial

Objetivo Estructural 2: Profundizar el alcance y los mecanismos de apoyo de la Nación al Territorio frente a la planeación territorial de corto, mediano y largo plazo			
Subcategoría: Relacionado con los tiempos de la planeación			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
La variable temporal en la planeación territorial no es usada con un sentido estratégico (planes cortoplacistas)	Fomentar el pensamiento prospectivo en las autoridades territoriales y equipos de gobierno local	No aplica	Construir una visión nacional de largo plazo, a partir de los resultados de la evaluación de Visión Colombia 2020
En los procesos de planeación los tiempos de la Nación no necesariamente corresponden con los del territorio	Fortalecer los conocimientos de los funcionarios nacionales respecto de los alcances y procesos de la planeación	Establecer procesos de articulación / armonización de la planeación nacional y territorial de obligatorio	Fortalecer los mecanismos de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de la Nación hacia los territorios en materia de planeación

	territorial	cumplimiento para ambos niveles	
--	-------------	---------------------------------------	--

Objetivo Estructural 3: Mejorar la producción, disponibilidad y confiabilidad de las estadísticas territoriales			
Subcategoría: Relacionado con disponibilidad y confiabilidad de fuentes de información			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Los municipios no cuentan con fuentes de información confiable para el diagnóstico de sus PDT. No existen series históricas documentadas sobre los sectores de competencia de las entidades territoriales.	Formar a los funcionarios públicos territoriales en la producción de información estadística propia	Desarrollar y transferir sistemas de información de uso público para la producción de estadísticas territoriales Diseñar e implementar protocolos nacionales de producción de información estadística territorial (aplicables tanto a nivel nacional como subnacional)	Realizar el Censo General que no se actualiza en el país desde 2005
La información entregada por las entidades del Orden Nacional se encuentra desactualizada o no es	No aplica	Consolidar en un solo sistema de información las estadísticas del desarrollo	No aplica

suficiente para diagnosticar la situación de un territorio frente a un determinado sector o tema de la gestión.		territorial en Colombia	
Muchas veces las transiciones de gobierno no entregan información para la formulación del PDT del siguiente gobierno	Sensibilizar a las autoridades entrantes y salientes sobre su responsabilidad en la consecución de empalmes efectivos	Integrar a los procesos de gestión de la calidad, la construcción y entrega de los informes finales de gestión de las administraciones municipales	Reblandecer las sanciones frente a los procesos de empalme deficiente de una administración saliente a una entrante en el nivel territorial

Objetivo Estructural 4: Mejorar la efectividad de la inversión pública territorial			
Subcategoría: Relacionado con fuentes de financiación local			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Incertidumbre sobre el monto o la proyección de los recursos disponibles para la financiación de la inversión local al momento de formular el plan de desarrollo territorial.	Fortalecer los conocimientos de las autoridades y los funcionarios públicos acerca de las fuentes de financiación de la inversión pública territorial	Mejorar los procesos de coordinación de la inversión pública entre la Nación y el territorio	Adelantar una reforma al SGP con el fin de dismantlar la lógica sectorial de la inversión territorial. De modo que se fortalezca la autonomía de los territorios para la planificación de su desarrollo

Objetivo Estructural 5: Ampliar el conocimiento y las posibilidades de articulación de los municipios a la agenda pública internacional, nacional y departamental de desarrollo			
Subcategoría: Relacionado con el conocimiento y articulación a la agenda pública supraterritorial			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Los municipios conocen poco de las apuestas de la agenda global de desarrollo (ejemplo los ODS)	Formar a las autoridades territoriales como líderes del desarrollo territorial, con el fin de mejorar su comprensión del concepto de desarrollo y su aplicación en un entorno territorial	No Aplica	Ampliar la participación de los municipios colombianos en redes de gobiernos locales y redes de desarrollo territorial a nivel internacional
La oferta nacional en ocasiones no es clara frente a los programas específicos a los cuales se puede articular una entidad territorial	No aplica	Mejorar el Manual de Oferta Institucional del Gobierno Nacional hacia las entidades territoriales	Fomentar la construcción de políticas públicas, planes y programas del nivel nacional con enfoque territorial
No existe una articulación clara entre las apuestas del gobierno departamental y las apuestas de los gobiernos municipales.	Formar a las autoridades y funcionarios públicos territoriales en técnicas de planificación regional y subregional	Establecer procesos de coordinación y armonización de la planificación departamental y municipal	Reformar la Ley 152 de 1994, con el propósito diferenciar los tiempos de la planeación departamental y municipal

Objetivo Estructural 6: Ampliar el conocimiento y uso práctico de la noción de territorio en los ejercicios de planeación territorial.			
Subcategoría: Relacionado con la noción de territorio			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Los ejercicios de planeación a nivel nacional y subnacional no evidencian un enfoque territorial ampliamente desarrollado o en condiciones de ser operacionalizado fácilmente	Mejorar la comprensión del concepto de territorio y su aplicación por parte de las autoridades y los funcionarios públicos locales)	Desarrollar y transferir sistemas de información geográfica de uso público que puedan ser utilizados por la ET en sus procesos de formulación y seguimiento a la planeación territorial.	Profundizar el uso de la metodología de tipologías y cierre de brechas territoriales a nivel nacional y territorial
En la formulación de los planes de desarrollo pocas veces se evidencia la incorporación de una lectura supraterritorial de la planificación	Formar y desarrollar en las autoridades territoriales el pensamiento en red o de cooperación intermunicipal	No aplica	Generar un esquema de incentivos financieros y no financieros a las iniciativas regionales de desarrollo Transferir competencias y recursos a los municipios para la promoción de iniciativas de desarrollo asociado, mancomunado o subregional

Objetivo Estructural 7: Mejorar los procesos de gestión de la planificación territorial, tanto a nivel de los actores públicos como privados que intervienen técnicamente en ellos			
Subcategoría: Relacionado con el valor otorgado y la disposición local a la planeación			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	<i>Individual</i>	<i>Organizacional</i>	<i>Institucional</i>
Existe una escasa valoración de la planeación como proceso estratégico por parte de los alcaldes y funcionarios. Este proceso es visto más como un requisito a cumplir que como un momento clave dentro del ciclo de la gestión del gobierno territorial.	Formar y desarrollar en las autoridades territoriales habilidades para el pensamiento estratégico en el ejercicio del gobierno local	Continuar el desarrollo de herramientas metodológicas para la planificación estratégica territorial (siguiendo el ejemplo del KiTerritorial - DNP)	Reformar la Ley 152 de 1994, en cuanto a la incorporación de componentes estándar de planeación estratégica
Baja disponibilidad de capital humano interno para formular los PDT de forma directa por parte de los entes territoriales	Promover un proceso de certificación de competencias en planificación como requisito para la posesión del cargo de Secretario de Planeación en una entidad territorial	Estandarizar e integrar los procesos de planeación territorial a los sistemas de gestión de calidad local	Diseñar e implementar una Red de Secretarios de Planeación Territorial. A través de la cual estos funcionarios puedan acceder a incentivos para el buen desempeño de rol en las ET

Recursos limitados para contratar equipos externos de alta calidad que apoyen la formulación de los PDT.	No aplica	No aplica	<p>Diseñar un proyecto tipo de formulación de PDT que pueda ser financiado con recursos del SGR</p> <p>Conformar el Banco Nacional de Oferentes en procesos de planificación territorial</p>
Alta dependencia del proceso del acompañamiento de agentes externos a la administración local (consultores, asesores privados, etc.)	No aplica	Fortalecer el nivel técnico de personal asociado a procesos de planeación al interior de las estructuras organizacionales de las entidades territoriales	No aplica
Los asesores o consultores externos muchas veces formulan los PDT sin tener en cuenta las directrices nacionales en la materia. Dado que operan bajo metodologías propias y a veces opuestas al lineamiento nacional.	Promover un proceso de certificación de personas naturales y jurídicas que ofrezcan servicios relacionados con los procesos de planeación a nivel territorial (como condición para la prestación de dicho servicio)	No aplica	Fortalecer los incentivos ofrecidos por el Premio Nacional de Mejores Planes de Desarrollo. En el cual se reconozcan las mejores prácticas con arreglo a las directrices nacionales en la materia.

En la priorización de acciones de los gobiernos locales sigue prevaleciendo la intuición sobre procesos de toma de decisión basados en información técnica	Incentivar el uso de información estadística para la toma de decisiones en la planificación territorial (tanto a nivel de las autoridades como de los equipos de gobierno territorial)	No aplica	No aplica
Las autoridades territoriales no conocen el concepto o escasas veces tienen la preocupación por que sus planes de desarrollo sean monitoreables.	Fortalecer los conocimientos de las autoridades y los funcionarios públicos acerca de la importancia y técnicas para el seguimiento a PDT	Estandarizar e integrar los procesos de seguimiento a los PDT en los sistemas de gestión de calidad local	Reformar la Ley 152 en cuanto a la incorporación de directrices claras y de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades territoriales frente al seguimiento de su PDT Actualizar la forma de medición del IDI de acuerdo con la evaluación de avances en indicadores y metas de producto y resultado

Objetivo Estructural 8: Fortalecer el uso de los mecanismos de planeación participativa a nivel de las entidades territoriales			
Subcategoría: Relacionado con el principio de participación ciudadana			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Los ejercicios participativos durante la formulación de los PDT no se realizan con una metodología que garantice su adecuada sistematización	Desarrollar habilidades de facilitación social en las autoridades y funcionarios públicos locales	No aplica	Reformar la Ley 152 de 1994, en cuanto a la incorporación de componentes estándar de planeación participativa
Los PDT no incorporan adecuadamente los aportes realizados de la comunidad durante los ejercicios participativos.	No aplica	Estandarizar e integrar los procesos de participación ciudadana en los sistemas de gestión de calidad local	Fomentar la generación de redes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con procesos de participación a nivel local
Existe debilidad organizativa y bajo conocimiento sobre la gestión territorial en los CTP. Lo cual hace que estas instancias no puedan cumplir a cabalidad con su papel durante el proceso de formulación de los PDT. En algunos casos los mismos miembros del CTP no conocen cuál es rol en dicho proceso.	Formar y desarrollar en las miembros de los CTP habilidades para el ejercicio efectivo de la planeación participativa a lo largo del ejercicio del gobierno local	Mejorar los niveles de coordinación entre el CNP y los CTP a escala departamental y municipal	Potenciar el uso de figuras tales como el Consejo Nacional de Participación ciudadana (Ley 1757 de 2015).

Muchas veces los planes de desarrollo territorial no se encuentran alineados a los programas de gobierno	Sensibilizar a los candidatos y autoridades electas sobre su responsabilidad ética y legal de articular los programas de gobierno a los PDT	Desarrollar y transferir una metodología única de análisis e incorporación de Programas de Gobierno a los PDT	Fortalecer los mecanismos sancionatorios frente a aquellas autoridades territoriales que no incorporen en sus PDT los programas de gobierno
Los espacios de participación solo son consultivos más no decisorios	No aplica	No aplica	Reformar la Ley 152 de 1994, en cuanto a al alcance vinculante y obligatorio de los ejercicios de participación ciudadana durante la formulación y ejecución del PDT
Las autoridades territoriales no reciben bien la crítica de los ciudadanos respecto de la planeación territorial y sus resultados	Formar y desarrollar en las autoridades territoriales habilidades para el ejercicio del gobierno abierto a nivel local	Desarrollar y transferir metodologías para la realización de encuestas de percepción, RPC y encuentros ciudadanos para el seguimiento a los PDT	Generar un esquema de incentivos financieros y no financieros a las buenas prácticas en planeación participativa a nivel territorial

Objetivo Estructural 9: Mejorar la disponibilidad de recursos tecnológicos asociados a los procesos de planeación para el desarrollo territorial			
Subcategoría Relacionado con la disponibilidad de recursos tecnológicos			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Los municipios no cuentan con instrumentos tecnológicos adecuados para la formulación de su PDT. Por ejemplos Bases de Datos con información local actualizada; Sistemas de Información Geográfica – SIG; o condiciones de conectividad óptimas.	Formar y desarrollar habilidades para el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la planeación territorial en autoridades y funcionarios subnacionales	Fortalecer la infraestructura tecnológica a nivel territorial (tanto física como a nivel de conectividad)	Generar una cultura en el uso de Tics aplicadas a la planeación para el desarrollo territorial

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosas Huerta (2008)

Tabla No 12. Objetivos y acciones técnicas u operacionales para mejorar las capacidades institucionales en la planeación para el desarrollo territorial

Objetivo técnico u operacional 1: Fortalecer los ejercicios de lectura de situación y diagnóstico de las entidades territoriales durante la formulación de los PDT			
Subcategoría: Relacionado con el diagnóstico de la situación de una entidad territorial			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Los diagnósticos no incluyen adecuadamente los temas trasversales de la gestión (por ejemplo:	No aplica	No aplica	Incentivar la coordinación de acciones entre la Nación y los

DD.HH., primera infancia, infancia y adolescencia, atención a víctimas, entre otros			territorios en temas de su competencia a diferente nivel (ej. Rutas especializadas del KiTerritorial DNP)
En algunos casos las entidades territoriales incluyen temas que no son de competencia en los PDT	Mejorar el conocimiento de las autoridades territoriales y los funcionarios acerca de las competencias municipales	No aplica	"Compilar y desarrollar el mapa de competencias territoriales en Colombia Profundizar el ejercicio y aplicación de marcos de competencias diferenciadas
Algunas entidades territoriales en las que existe un importante componente étnico no incluyen este aspecto en la formulación del plan de desarrollo	Sensibilizar a las autoridades territoriales y funcionarios sobre la importancia y aplicación del enfoque étnico y poblacional en la formulación de PDT	Mejorar los procesos de distribución de recursos financieros destinados a poblaciones específicas (ej. población indígena y afro)	Reformar la Ley 152 de 1994, en cuanto a la incorporación del componente poblacional y étnico (ej. relación planes de vida de las comunidades indígenas y afrodescendientes en los PDT
Los diagnósticos que se realizan son demasiado generales o en ocasiones sólo se perciben como una recolección de datos sobre la cual no opera un análisis detallado de la información local existente.	Desarrollar habilidades en las autoridades y funcionarios locales para realizar lecturas cualificadas de la información territorial	Estandarizar e integrar el proceso de diagnóstico de los PDT en los sistemas de gestión de calidad local	No aplica

Los PDT no cuentan con una adecuada identificación de problemas o la realizan de manera muy general. Se observa que pocas veces los problemas identificados cuentan con una diferenciación concreta de la población afectada y/o la localización específica del problema en el territorio.	Formar y desarrollar en las autoridades territoriales y los funcionarios locales una lógica de pensamiento problémico	No aplica	No aplica
Las entidades territoriales pocas veces realizan un análisis detallado de las causas y consecuencias de los problemas que abordan en sus PDT.		No aplica	No aplica
Los PDT no cuentan con una adecuada identificación de las potencialidades del territorio.	Formar y desarrollar en las autoridades territoriales y los funcionarios locales conceptos que les permita aplicar técnicas de desarrollo territorial endógeno	No aplica	No aplica
En algunos planes de desarrollo no existe una relación lógica entre lo que diagnostica y lo que se formula en la Parte Estratégica.	No aplica	Desarrollar y transferir metodologías apropiadas de análisis de problemas y diseño de soluciones a problemáticas locales en el	No aplica

		marco de las competencias territoriales	
--	--	---	--

Objetivo técnico u operacional 2: Fortalecer el ejercicio de diseño e implementación de la planificación estratégica local que se incluye en los PDT			
Subcategoría: Relacionado con la formulación de la Parte Estratégica de los PDT			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Las visiones formuladas en los PDT no son de largo plazo o son muy ambiciosas y por lo tanto irrealizables	No aplica	No aplica	Desarrollar directrices nacionales frente al diseño de las visiones de desarrollo territorial en consonancia con la existencia de marcos de planificación de largo plazo a nivel país
Las visiones formuladas en los PDT no integran instrumentos de planeación local a largo plazo como los POT u otros referentes como las visiones regionales, los Contratos Plan o las APP.	No aplica	Mejorar los procesos de articulación entre los instrumentos de corto mediano y largo plazo en la formulación de los PDT	No aplica

La gran mayoría de PDT no cuentan con una escala de objetivos clara. Es decir que no se logra evidenciar en ellos una diferenciación sustantiva entre los ejes estratégicos (u objetivos macro) con los programas (objetivos sectoriales) que se espera alcanzar.	Formar y desarrollar en las autoridades y funcionarios conceptos que les permita desarrollar una lógica de pensamiento de la gestión orientada a resultados de desarrollo	Estandarizar los procesos de construcción de cadenas de valor públicos aplicadas a los diferentes sectores de competencia local	No aplica
No existe claridad por parte de los formuladores acerca de la diferencia entre los resultados y productos en las cadenas de valor de los PDT.		No aplica	No aplica
Los PDT no cuentan con baterías de indicadores y metas de resultado y producto bien formuladas y/o redactadas en forma	Formar y desarrollar en las autoridades y funcionarios conceptos claros sobre el diseño de indicadores y metas	Fomentar el uso de tableros de control de metas e indicadores de resultado y producto en las administraciones territoriales	Mejorar los procesos de seguimiento a las metas de gobierno nacional vs. los sistemas de seguimiento a PDT

Objetivo técnico u operacional 3: Mejorar la articulación y operatividad de los mecanismos de financiación y ajuste fiscal de la inversión en las entidades territoriales			
Subcategoría: Relacionado con la formulación del Plan de Inversiones de los PDT			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
No se evidencia articulación de fuentes de financiación en la formulación de los PDT.	Sensibilizar a las autoridades territoriales y	Diseñar y transferir metodologías que	Reformar la Ley 152 de 1994, en cuanto a la

En especial, los recursos provenientes del SGP y el SGP se siguen planificando financieramente de forma separada.	funcionarios sobre el alcance y uso adecuado de las diferentes fuentes de financiación local	permitan el diseño de iniciativas de inversión en los PDT que permitan articular distintas fuentes de financiación	incorporación y articulación de diferentes fuentes de financiación al diseño de los planes de inversión de los PDT
Las proyecciones financieras que se incluyen en los PDT se realizan sin contar con soportes presupuestales concretos.	No aplica	Fortalecer los sistemas de administración financiera a nivel territorial (tanto a nivel tecnológico como en el desarrollo de capital humano especializado en la materia)	No aplica
Gran parte de las apuestas incluidas en los PDT esperan ser financiadas con recursos de gestión. Lo cual representa un riesgo alto frente a la viabilidad de las metas que se espera lograr con recursos inciertos.	No aplica	No aplica	Aclarar en la oferta de las entidades nacionales la disponibilidad concreta de recursos para financiar iniciativas locales al momento de la formulación de los PDT
Los municipios que se encuentran en Ley 550 no tienen claridad sobre el marco de autonomía con el que cuentan para formular el PDT	No aplica	No aplica	Profundizar el ejercicio de ajuste fiscal de los municipios en cuanto a la autonomía que les compete a las entidades en riesgo de quiebra

Objetivo técnico u operacional 4: Mejorar el despliegue instrumental y la incidencia de la ciudadanía durante la implementación de los PDT			
Subcategoría: Relacionado con el despliegue instrumental de la planeación			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Existe poca articulación y trazabilidad entre instrumentos como el Plan Indicativo y los Planes de Acción.	Formar y desarrollar en las autoridades y funcionarios locales habilidades técnicas para el diseño e implementación de instrumentos de planificación de corto y mediano plazo.	Estandarizar los procesos de articulación de instrumentos como el PDT, los planes indicativos y los planes de acción de las entidades territoriales	Reformar la Ley 152 de 1994 en cuanto a la articulación de instrumentos estratégicos y operativos de la planeación en las entidades territoriales
Las autoridades territoriales pocas veces ajustan los procesos de planeación sobre la marcha del gobierno.	Desarrollar habilidades gerenciales en las autoridades y funcionarios locales para que adquieran una concepción flexible de la planificación	Incorporar a los ejercicios de RPC procesos de ajuste a las planificaciones locales sobre la marcha de la gestión	Fortalecer los mecanismos de control a resultados de los ejercicios de RPC durante la implementación de los PDT

Objetivo técnico u operacional 5: Mejorar la gestión de conocimiento local en relación con los procesos de planeación para el desarrollo de las entidades territoriales			
Subcategoría: Respecto a la gestión del conocimiento alrededor de la planeación territorial			
Problemas asociados	Acciones propuestas por niveles de capacidad		
	Individual	Organizacional	Institucional
Algunos gerentes públicos no apoyan el desarrollo del talento humano que implementa o se encuentra relacionado con la función de planeación al interior de sus administraciones	No aplica	Incluir en los Planes de Formación de las entidades territoriales componentes específicos relacionados con la planeación para el desarrollo	Desarrollar un programa nacional de formación de actores profesionales y técnicos relacionados con la planeación territorial
Las entidades territoriales no sistematizan sus buenas prácticas en planeación territorial.	Formar y desarrollar en las autoridades territoriales y los funcionarios públicos habilidades de documentación y sistematización de experiencias	Desarrollar y transferir metodologías apropiadas para la sistematización de experiencia en materia de planificación territorial	Promover escenarios nacionales e internacionales de intercambio de experiencias en materia de planeación para el desarrollo territorial en Colombia

Fuente: Elaboración propia a partir de Rosas Huerta (2008)

A partir de la anterior propuesta de repertorio de capacidades institucionales asociadas a la planeación para el desarrollo territorial, este trabajo finaliza con la presentación de las conclusiones que permiten visualizar de una manera integrada no sólo los componentes de capacidad expuestos en esta

propuesta, sino que a su vez pretenden aproximarse a las posibles salidas que en materia de gestión podrían hallarse alrededor del repertorio de capacidades (en términos de objetivos y acciones) para mejorar la planeación para el desarrollo territorial en los municipios colombianos.

Vale la pena concluir este capítulo resaltando el valor estratégico que permite entender los procesos de fortalecimiento institucional en clave de una perspectiva amplia de capacidades institucionales. En la medida que la contribución de un repertorio como en que se acaba de presentar, hace posible que los relatos sobre las problemáticas asociadas a la planeación para el desarrollo territorial en los municipios de Colombia, obtenga una dimensión de análisis más amplia y que un sentido operativo es probable que al *movilizar sistémicamente* estas capacidades, se obtengan resultados diferentes a los que hasta el momento se han obtenido en las distintas intervenciones de los actores internacionales, nacionales y territoriales que inciden en la planeación para el desarrollo territorial.

Conclusiones y recomendaciones

Teniendo en cuenta la lógica aplicada al diseño del repertorio de capacidades para la planeación territorial que se presentó en el capítulo anterior, a continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones que, es posible identificar, en cada uno de los niveles de desarrollo de capacidades (institucional, organizacional e individual). El conjunto de estas conclusiones y recomendaciones intentan resumir los aspectos más importantes que desde el enfoque de este trabajo, podría contribuir a mejorar tanto los niveles de desempeño de los actores nacionales y locales en el proceso de planeación para el desarrollo, así como proponer nuevos marcos de comprensión acerca de la relación de estos actores en función del desarrollo municipal.

a. Acerca del nivel institucional de las capacidades para la planeación del desarrollo territorial

A nivel institucional o del entorno político de los procesos de planeación territorial es recurrente la evidencia acerca del bajo nivel de efectividad y una descontextualización de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) frente a las condiciones actuales de la planeación para el desarrollo en las entidades territoriales, razón por la cual se hace necesario adelantar una reforma a dicha normativa marco, en componentes fundamentales como:

- a) La definición de estándares y procesos claros frente a la planeación estratégica y la planeación participativa, que de manera obligatoria deban ser aplicados durante la formulación de PDT.

- b) Diferenciar los tiempos de la planeación departamental y municipal, y al mismo tiempo, establecer los mecanismos de articulación de estos dos niveles de gobierno en materia de desarrollo territorial.
- c) Generar los requisitos necesarios para integrar los PDT con los demás instrumentos de planificación de corto, mediano y largo plazo.
- d) Unificar los instrumentos y los procesos relacionados con las diferentes fuentes de financiación de la inversión local.
- e) Estandarizar y hacer exigible el proceso de seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo territorial.

Aunque la reforma legal a la norma marco de la planeación territorial no es una solución integral, ésta si se destaca como una de las acciones que podrían impulsar no solo la articulación de la planeación nacional y territorial, sino también impactar en los arreglos de política con los que cuentan los municipios para hacer más efectiva y ejercer de manera autónoma el proceso de planeación del desarrollo.

De igual forma, una reforma estructura a la ley 152 representa para el país una oportunidad para aclarar y dar consistencia jurídica y operativa a las distintas modalidades de planeación (estratégica, participativa, local, territorial, etc.) que las entidades territoriales deban utilizar durante los procesos de formulación y ejecución de sus Planes de Desarrollo Territorial – PDT.

En la misma línea de desarrollo normativo, a nivel institucional de las capacidades, se evidencia que existen otro tipo de marcos legales asociados con la planeación del desarrollo territorial, entre los cuales cabe destacar, por ejemplo:

- a) La ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- b) La ley 617 de 2000 o Ley de Ajuste Fiscal.
- c) La ley 715 de 2001 en la cual se dictan disposiciones sobre competencias y distribución de recursos de inversión nacional y territorial.
- d) La ley 1551 de 2011 o Régimen Municipal.
- e) La ley 1757 de 2015 o Estatuto de la Participación Ciudadana.

Entre otras disposiciones, que requieren de un mayor nivel de integración frente a la normativa general. Específicamente, en cuanto a la reglamentación de las nuevas formas de gestión de la planificación regional que propone la LOOT y su relación con los PDT.

Así mismo, se evidencia la necesidad de articular las normas en las que se establecen las condiciones para la incorporación de las fuentes de financiación del desarrollo territorial a los PDT. Siendo un aspecto fundamental, avanzar en una revisión y eventual reforma de la fórmula con la cual se realiza la asignación de la inversión local (por ejemplo: frente al SGP y SGR). Máxime cuando tal como se mostró en el capítulo de contexto institucional, la gran mayoría de los municipios con baja capacidad institucional tienen una alta dependencia del SGP, y a su vez dicho sistema de distribución, es de carácter condicionado y concentra el 89% de la inversión pública territorial en tres sectores de inversión únicamente.

De otra parte, es indispensable fortalecer los procesos de planeación local a partir de participación de la ciudadanía en la formulación y seguimiento a los PDT,

en particular haciendo énfasis y recogiendo desde la normativa general, los mecanismos contemplados en la ley 1757 de 2015 (o Estatuto de Participación).

Cada una de los anteriores elementos contempla aspectos claves referidos a la parte normativa en materia de planeación, la cual, se puede decir, presenta vacíos y ello hace que, en la medida que el marco legal que relaciona la planeación territorial no cuente con un propósito común y un carácter sinérgico, difícilmente dicho proceso podrá llegar a ser integral. De tal suerte que un tipo de reforma normativa como la que aquí se enuncia, beneficiaría las posibilidades de acción de las autoridades territoriales frente a la construcción de condiciones para la gobernanza técnica y política de la planificación territorial.

Por otra parte, según se pudo evidenciar tanto en la experiencia de la Estrategia Nuevos Mandatarios Fase I (sobre formulación de PDT) y la experiencia de la Estrategia Sinergia Territorial (sobre seguimiento a la implementación de PDT), a nivel institucional también se hace necesario que en el proceso de planificación territorial se fortalezcan los mecanismos de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de la Nación hacia los territorios, en dos sentidos:

- a) *Desde lo instrumental*: mediante la generación de rutas claras de articulación entre el gobierno nacional, los departamentos y los municipios alrededor de la planeación territorial y,
- b) *En lo sustantivo*: orientando la relación de los actores nacionales y territoriales involucrados en la planeación local, a través de una visión nacional de desarrollo a largo plazo.

Esto implica que la concurrencia, la subsidiariedad y la complementariedad aparezcan en los procesos de planeación territorial no sólo como un medio para apoyar acciones coyunturales, sino más bien como un esfuerzo continuo y al mismo tiempo concertado entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales para alcanzar horizontes de planeación de largo plazo.

Esta conclusión se sustenta al evidenciar que la planeación prospectiva es una de las modalidades que menos se trabaja a nivel territorial, y ello hace que exista una baja articulación entre las planeaciones de mediano y corto plazo (por periodo de gobierno) frente a los ejercicios de planeación nacional de largo plazo; por enunciar un ejemplo, el país formuló la denominada Visión Colombia 2019, que según pudo verse en la experiencia de la Estrategia Nuevos Mandatarios Fase I, ni siquiera era tenida en cuenta como referente durante la formulación de los PDT 2016 – 2019.

Un hecho que, por su parte, podría resumirse en el argumento concluyente que en Colombia la integración vertical de la planeación nacional - territorial se encuentra limitada tanto en lo instrumental (por ausencia de ruta claras), como en lo sustantivo (al no estar integrada a una visión prospectiva de desarrollo nacional).

Continuando por la línea de la integración y la operatividad de la planeación territorial en todos sus niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), también es claro que otra de las grandes limitaciones es que el país no cuenta con políticas públicas, planes y programas con enfoque territorial. Lo que por su parte radica -según se puede ver en la experiencia de formulación de PDT - en la forma como se comprende el territorio desde la Nación, especialmente, frente

a la información de la que se dispone y sobre la cual se toman las decisiones de la planeación nacional.

Razón por la cual, una propuesta clave es seguir avanzando en la manera como se analizan las condiciones particulares y la heterogeneidad regional de los distintos territorios, por ejemplo: frente a una eventual recategorización de los municipios a partir del uso de la metodología de tipologías y cierre de brechas territoriales (a la cual se refirió este trabajo en el capítulo tres) o tal vez a partir de profundizar ejercicios novedosos de descentralización como la asignación de competencias diferenciadas.

Siendo estos dos últimos, apenas un par de ejemplos de la manera como en el país podría concebirse una forma distinta de diseñar políticas diferenciadas. En tanto lo que se resalta este sentido es la necesidad de reconocer e incorporar dichas diferencias a la planificación de los territorios (tanto desde el punto de vista de la Nación como desde el punto de vista de las propias entidades territoriales).

Así mismo, la incorporación del enfoque territorial en la planeación nacional, departamental y municipal, no sólo implica que se tenga en cuenta durante la formulación de los planes de desarrollo, sino que, a su vez, en la implementación de los mismos, dicho enfoque debe permitir que los procesos seguimiento a los planes nacionales y territoriales se realice una manera distinta y que por lo tanto reconozca la heterogeneidad y los diferentes niveles de capacidad institucional de las entidades territoriales colombianas.

Por otra parte, con base en las experiencias analizadas en este trabajo de grado, un aspecto adicional que incide en el nivel de capacidades institucionales para la planeación territorial, tiene que ver con las tecnologías de información y comunicación aplicadas en dicho proceso. Lo que por su parte puede verse desde

en dos sentidos: por un lado, frente a la disponibilidad de información (en particular: bases de datos actualizadas y confiables de alcance nacional y territorial, a partir de las cuales se puedan llevar a cabo procesos efectivos de planeación subnacional); y por otro lado, en relación con la infraestructura tecnológica y las condiciones de conectividad de los entes territoriales, que según pudo observarse en los dos casos analizados, es uno de los factores que limita la capacidad de las entidades territoriales para generar, gestionar y administrar información estratégica con fines de planeación.

En este sentido, la conclusión es que mientras la Nación no avance en la construcción de mejores estadísticas territoriales, difícilmente los procesos de planeación local podrán tener un enfoque que reconozca la heterogeneidad de los municipios y departamentos, y al mismo tiempo, los ejercicios de planeación de las entidades territoriales seguirán estando altamente limitados por la falta de información de calidad (sobre todo durante la formulación de los PDT). En este aspecto se destaca la necesidad de actualizar el Censo General de Población, dada su importancia dentro del proceso de planificación y asignación de recursos a las entidades territoriales.

Así mismo, es indispensable que las entidades territoriales cuenten con mejores condiciones para el uso de tecnologías de la información y la comunicación que puedan potenciar los ejercicios de planeación local. Por ejemplo: fortaleciendo su conocimiento y uso estratégico de herramientas especializadas en planeación territorial, la inversión en desarrollo, infraestructura y apropiación de tecnologías que automaticen sus procesos de planeación, pero que sobre todo les permitan construir información propia, confiable y que pueda ser aprovechable durante la formulación y seguimiento de los PDT.

Ahora bien, un repertorio de capacidades como el que se propuso en el capítulo cuatro de este trabajo de grado, sólo es posible si se moviliza (o gestiona) a través de impulsos adecuados a los actores involucrados en el proceso de planeación territorial. Dichos impulsos se traducen en incentivos positivos o negativos, que pudieran llegar a crearse en relación al logro de procesos de planeación territorial efectivos.

La recomendación concreta en este caso es que pueda diseñarse e implementar un esquema de reconocimientos financieros y no financieros aplicables a temas como: a) la promoción de iniciativas regionales de desarrollo que hayan sido implementadas y que puedan servir de ejemplo para la construcción de planeaciones territoriales de carácter supramunicipal e interdepartamental y b) reconocer las buenas prácticas en planeación territorial (tanto desde el punto de vista de experiencias que técnicamente puedan ser significativas, como también aquellas prácticas que demuestren un alto grado de desarrollo en términos participativos y de control social a los PDT).

Para el desarrollo de la anterior recomendación, podría crearse un premio nacional de planeación y/o construir un banco de buenas prácticas en la materia, mediante los cuales se destaque a aquellas entidades territoriales que realizan esta función de un modo admirable, y al mismo tiempo, este tipo incentivos ayuden a fomentar escenarios de gestión de conocimiento sobre las experiencias de los municipios y departamentos en planeación territorial. Lo que, por su parte, también podría servir como punta de lanza para la identificación de lecciones aprendidas, la creación de comunidades de práctica y la generación de redes colaborativas nacionales e internacionales. Vale decir que, en el caso de esta recomendación, en el plano internacional, existen enormes posibilidades de

colaboración en las redes internacionales de gobiernos locales, los premios globales de buenas prácticas en gestión territorial, procesos de formación en países extranjeros, oportunidades de cooperación internacional oficial y descentralizada, entre otros.

Así mismo, los incentivos (en su acepción negativa) deberían orientar la conducta responsable de las autoridades territoriales frente a los procesos claves de la planeación territorial, tales como: a) el empalme de una administración a otra, b) apropiación que deben general las autoridades territoriales y sus equipos de gobierno respecto del PDT como un instrumento central de la administración y c) la responsabilidad del seguimiento a la planificación territorial; todo ello sobre la base de robustecer las sanciones legales y administrativas frente a aquellos entes territoriales que no demuestren un interés político y/o técnico en adelantar de manera adecuada los procesos de planeación del desarrollo en su jurisdicción.

b. Acerca del nivel organizacional de las capacidades para la planeación del desarrollo territorial

De manera general, las anteriores conclusiones resumen los hallazgos del presente trabajo de grado en cuanto a las capacidades necesarias a nivel institucional para mejorar la planeación territorial. Ahora bien, avanzando hacia el nivel organizacional de las capacidades institucionales, se observa que tal como se señalaba en el contexto que presentó este documento, existen algunos procesos y procedimientos de la planeación territorial que, si bien se encuentran establecidos en la ley 152 de 1994, aún hace falta que las entidades territoriales avancen en su

estandarización. Entre los procesos críticos que se encontraron escasamente formalizados están:

- a) La armonización de la planeación local frente a la planeación nacional, es decir, la forma como deben incorporarse los objetivos estratégicos del país a los PDT; así como un procedimiento claro para estimar su repercusión y posibilidades de realización frente a los objetivos locales de desarrollo. De tal manera que en cualquier caso la formalización de este proceso a nivel local permita que su implementación tenga un carácter obligatorio, y a su vez, pueda realizarse de manera técnica (sobre todo en el momento de la formulación de los PDT).
- b) La estandarización y adopción institucional del proceso de formulación del plan de desarrollo territorial, de manera tal que dicho proceso siempre deba llevarse a cabo siguiendo una ruta previamente definida y la cual (en cada cambio de gobierno) oriente la manera cómo debe formularse el diagnóstico y los componentes del PDT (Parte Estratégica y Plan de Inversiones).
- c) La desarticulación de los planes estratégicos con los planes operativos (o sectoriales) de las entidades territoriales. Razón por la cual, es clave que los entes locales generen los procesos y sobretodo establezcan quienes son las áreas de la administración territorial que tienen la responsabilidad de producir, integrar y generar articulación entre los instrumentos estratégicos (Plan de Ordenamiento Territorial y Plan de Desarrollo Territorial) y los demás instrumentos de planeación del territorio a nivel operativo (Plan Indicativo, Plan de Acción y Banco de Programas y Proyectos).

En tanto esta integración, por lo menos en lo instrumental, se destaca como una de las capacidades que podrían asegurar que la planeación de los municipios pueda ser dinámica a lo largo del periodo de gobierno territorial, en la medida que los instrumentos antes descritos unen la formulación (lo estratégico) con el seguimiento (lo operativo) en el marco de todo el ciclo de la gestión pública territorial.

- d) Otro de los procesos que a menudo no se encuentra estandarizado en las entidades territoriales es el proceso de seguimiento a los PDT, razón por la cual desde la experiencia de Sinergia Territorial se pudo observar que la formalización de este proceso permite durante los cuatro años de gobierno, la entidades territoriales puedan revisar constantemente los avances o retrocesos de su plan de desarrollo, así como tomar las decisiones que le corresponda para lograr las metas de desarrollo fijadas en cada periodo del mandato territorial.
- e) La experiencia de la Estrategia Nuevos Mandatarios – Fase I demuestra que uno de los procesos claves para el correcto inicio del proceso de planeación territorial son los empalmes que realiza la administración saliente a la administración entrante, los cuales suelen ser deficitarios en términos de entrega de información de calidad y datos que puedan ser útiles para iniciar la formulación de los PDT cada cuatro años. Por esta razón, es importante que al interior de las entidades territoriales este proceso también se encuentre estandarizado y ello permita que pueda ser llevado a cabo de manera ordenada, oportuna y obligatoria.

Así pues, esto significaría que para cada uno de estos procesos descritos anteriormente, las administraciones territoriales podrían ver fortalecida su

capacidad a nivel organizacional, en la medida que realicen el respectivo levantamiento de procesos, hagan uso de los sistemas de gestión de la calidad de los que disponen para incorporarlos a la dinámica interna de la administración local, y por supuesto, los lleven a cabo con el propósito de medir constantemente su efectividad y a partir de ello generar procesos de mejora continua en el plano organizacional de la planeación territorial.

En esta misma línea, se evidencia que a nivel organizacional de las capacidades que se requieren para mejorar los procesos de planeación territorial, otro de los aspectos críticos se encuentra en la escasa capacidad de los entes territoriales para construir su propia información (o líneas de base) estadística, que entre otras cosas es uno de los insumos técnicos fundamentales a la hora de formular y hacer un adecuado seguimiento a un PDT.

De tal forma que, para fortalecer esta capacidad, desde la experiencia de la Estrategia Sinergia Territorial se pudo observar que desde la Nación es necesario que se desarrollen y transfieran sistemas de información que puedan ser usados localmente para producir estadísticas territoriales a partir del seguimiento a los PDT (o la aplicación de tableros de control). Dichos sistemas por supuesto, deben cumplir con la posibilidad de ser operados con las condiciones tecnológicas de los entes territoriales y al mismo tiempo estar acompañados de procesos de asistencia técnica incremental, que como en el caso de la experiencia de la Estrategia Sinergia Territorial, puedan ir generando una apropiación paulatina de nuevas tecnologías para la planeación en los entes territoriales.

Vale la pena decir que en esta última recomendación, se encuentra uno de los mayores nichos para generar innovación en materia de planeación territorial, dado que el uso extendido de medios tecnológicos aplicados a dicho proceso,

podría permitir por ejemplo: que la formulación de PDT se realice a partir de sistemas de georreferenciación de problemas territoriales, la ubicación zonal de las metas de un plan de desarrollo o el seguimiento a los PDT se lleve a cabo a partir de cuadros de mando gerencial; todo ello con el fin de fortalecer tanto el proceso de diseño de la planificación local, como el proceso de toma de decisiones de gobierno en la materia.

Siguiendo en el nivel organizacional, otra de las capacidades básicas y que a menudo no se encuentran en los entes territoriales, es contar con una base de conocimiento técnico que le permita a las autoridades locales y sus equipos de gobierno desarrollar adecuadamente los procesos de planeación territorial. En este sentido, es importante que desde la Nación se continúe con el esfuerzo de producir herramientas como el denominado KiTerritorial – DNP. El cual fue parte de la Estrategia Nuevos Mandatarios – Fase I y en sí mismo permitió a las entidades territoriales acercarse de forma sencilla a una metodología unificada de planeación para el desarrollo territorial. La conclusión clave en este caso es que en la medida que se cuente con herramientas didácticas y procesos de asistencia técnica especializados en materia de planeación territorial, existe una mayor probabilidad que las administraciones públicas locales mejoren en dicho ejercicio, por cuenta de una apropiación de conocimiento mucho más expedita, y que pueda ser llevada a cabo al interior de la organización municipal.

Ahora bien, una recomendación a futuro en este caso es que este mismo modelo de construcción y transferencia de contenidos técnicos no sólo llegue hasta el momento de la formulación de los PDT, sino que también exista un proceso similar para los momentos de ejecución, seguimiento y evaluación de la planeación territorial. Contexto técnico en el que algunos ejemplos concretos de producciones

que se evidencian como necesarias para fortalecer las capacidades en este nivel son:

- a) El desarrollo de una metodología para el análisis de problemas y potencialidades territoriales.
- b) Orientaciones prácticas para la construcción de cadenas de valor público aplicadas a los diferentes sectores de competencia local.
- c) Contenidos técnicos específicos en materia de seguimiento a los PDT: preformas de productos de seguimiento, aplicativos on line para diseñar tableros de control, etc.

De tal manera, que el centro de la acción para el fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel organizacional, en materia de planeación territorial, como podrá verse se encuentra en la formalización ciertos procesos y procedimiento claves, así como en la automatización (o un mayor uso de la tecnología) que pueda aplicarse para potenciar el diseño y la toma de decisiones frente a la planeación para el desarrollo en los territorios. En tanto este fortalecimiento de las capacidades a nivel organizacional, también es necesario que cuente con el apoyo metodológico y técnico sostenido de la Nación en aquellos territorios donde no se cuenta con el acervo organizacional necesario para adelantar la función de planeación de una manera efectiva.

c. Acerca del nivel individual de las capacidades para la planeación del desarrollo territorial

Por último, frente al nivel individual de las capacidades institucionales, vale la pena destacar que uno de los aspectos fundamentales dentro del proceso de planeación territorial es la manera como los actores involucrados entienden ésta función, lo que por supuesto depende del nivel de conocimiento de dichos actores frente a los aspectos teóricos y prácticos involucrados en este proceso.

A partir del análisis de las dos experiencias que presenta este trabajo de grado, se logró evidenciar que en este aspecto: tanto las autoridades territoriales como los equipos de gobierno local, en general, no cuentan con un alto nivel de conocimiento técnico en la materia, resaltando aquí que una de las grandes conclusiones es que estos se involucren (ya sea por cuenta propia o a partir de los esfuerzos que realice la Nación) en procesos de formación o cualificación que le permita:

- a) A las autoridades territoriales y los funcionarios comprender y usar adecuadamente dentro de los procesos de planeación conceptos como desarrollo y territorio.
- b) Incentivar la práctica del pensamiento estratégico y la lógica prospectiva en estos mismos actores.
- c) Generar a nivel local un mayor grado de apropiación teórica y práctica de técnicas actualizadas de planificación regional y subregional.
- d) Desarrollar habilidades para el uso de información estadística y nuevas tecnologías aplicadas a la planeación.

- e) Fortalecer los conocimientos de los distintos actores (incluso ciudadanos) acerca de los alcances y formas de operativización del ciclo de la planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión pública territorial.

Reconociendo en las anteriores temáticas, un conjunto de conocimientos básicos, que deberían estar integrados a los Planes Institucionales de Formación de las entidades territoriales. Para ello una propuesta concreta es generar alianzas entre las entidades nacionales responsables de la planeación nacional y sectorial con las universidades regionales, con el fin de que este tipo de contenidos se incluyan dentro de los procesos de educación formal y no formal que se imparten a las autoridades territoriales, los miembros de equipos de gobierno local, eventuales candidatos, etc.

Ahora bien, asociado al nivel individual también se encuentra que podrían existir varias maneras de formalizar los procesos de cualificación de los diferentes actores involucrados en la planeación territorial, por ejemplo: mediante la promoción de proceso de certificación de competencias en planificación como requisito para la posesión del cargo de Secretario de Planeación y/o de personas naturales y jurídicas que ofrezcan servicios de asesoría o consultoría relacionados con los procesos de planeación a nivel territorial (como condición para la prestación de dicho servicio).

De tal suerte que tal como se observaba en el relato de la experiencia de la Estrategia Sinergia Territorial, en la medida que los actores que indican en el proceso de planeación territorial adquieran y practiquen un conocimiento específico en la materia, éste se realiza de forma más integral y al mismo tiempo puede ser una acción sostenible en términos institucionales.

Así mismo, desde la perspectiva amplia de capacidades que se presenta este trabajo de grado (muy en la línea de los autores que sobre el particular se consultaron para construir el marco teórico) la mejora en el conocimiento o un incremento de la capacidad cognitiva de los actores involucrados es uno de los aspectos que propicia transformaciones profundas en un proceso de generación de capacidades, máxime cuando en relación a la planeación no sólo se habla de un saber hacer que mejora el proceso, sino que a su vez este proceso (el de planeación) tiene un alto impacto sobre las condiciones de desarrollo de un territorio, que es en últimas, lo que se juega al implementar la planeación territorial basada en el conocimiento o por el contrario sin él.

Así mismo, en lo individual es clave que en el país se vuelva a revalidar y se genere un mayor nivel de empoderamiento frente al rol de las autoridades territoriales (alcaldes, gobernadores) como planificadores del desarrollo, pues tal como pudo verse en el contexto institucional de este trabajo de grado, son ellos quienes tienen la responsabilidad de definir las apuestas que una entidad territorial espera alcanzar durante los cuatro años de un gobierno municipal.

En este sentido, se encontró que, pese a su responsabilidad legal, este tipo de actor a menudo es el uno de los que menor interés demuestra por planear efectivamente y al mismo tiempo desconoce las ventajas de asumir la planeación como un instrumento que le permite gerenciar el desarrollo del territorio.

Por esta razón, es clave que en las autoridades territoriales se desarrollen entre otros los siguientes aspectos:

- a) Su capacidad de liderazgo como agentes y gerentes del desarrollo territorial.

- b) Un modo de pensamiento relacional y de acción en red (o si se prefiere de cooperación intermunicipal).
- c) Que dichas autoridades puedan asumirse como facilitadores de procesos sociales y participativos de planeación.
- d) Concientizar a los alcaldes(as) de su responsabilidad ética y legal de ejecutar procesos de planeación orientados a resultados y basados en principios de buen gobierno.

El desarrollo de esta “base cognitiva” en los mandatarios locales, tal como se ha venido advirtiendo a lo largo del documento, también tendría que ver entonces con el hecho que las capacidades institucionales en su acepción moderna se relacionan con la posibilidad que este enfoque brinda para construir mejores relaciones de gobernanza; en este caso gobernanza a nivel de los entes territoriales, cuyo impacto podría ir más allá del hecho mismo que los alcaldes o gobernadores cuenten con conocimiento específicos en materia de planeación, sino que a su vez implica que como gobernantes desarrollen dicho proceso desde una perspectiva ética, incluyente, participativa y con la voluntad política de rendir cuentas a la ciudadanía.

d. A manera de síntesis final

Tal como podrá verse las conclusiones presentadas anteriormente, interrelacionan tanto el nivel institucional, como organizacional e individual del repertorio de capacidades propuesto en este trabajo de grado; las cuales a su vez plantean el intento de asumir sistémicamente el asunto de las capacidades

institucionales requeridas para mejorar la planeación territorial en el escenario de los municipios colombianos.

Un proceso en el cual queda claro que además de la formalidad (las normas, los procesos) es indispensable que el punto de inflexión se centre el desarrollo de capacidades de los actores involucrados. Así como desde el punto de vista del desarrollo endógeno, generar capacidades para la planeación territorial también contribuye a potenciar las capacidades colectivas, producidas no sólo por la existencia de unos instrumentos y unos procesos, sino por efecto de las interrelaciones y la co - creación (de conocimientos y prácticas) que sucede al operar un tipo de propuesta como la que hace este trabajo.

Finalmente, es importante destacar que desde la perspectiva de las capacidades institucionales, aún si la propuesta de repertorio que aquí se hace llegara a ser implementada (entendiendo las capacidades institucionales como un proceso) el posible resultado no sería otro que un “nuevo estado latente de capacidades”, el cual debería ofrecer la posibilidad de ser analizado, revisado y actualizado constantemente; en la medida que el desarrollo de capacidades se asuma no como un fin en sí mismo, sino como un medio a través del cual es posible hacer una lectura integral de las acciones requeridas - tal como se propone en el capítulo cuatro - para ir mejorando sistemáticamente las capacidades institucionales, organizacionales e individuales que podrían contribuir al logro de planeaciones territoriales más efectivas (tanto en el plano técnico como político).

Ahora bien, también queda claro que al incorporar la perspectiva de capacidades en la planeación para el desarrollo territorial, éste es un proceso que a largo plazo no sólo debería evaluarse desde lo técnico o desde su carácter instrumental (normas, metodologías, procedimientos), sino que fundamentalmente

debe contrastarse en función del mejoramiento de los resultados de la gestión de los municipios a partir de que adquieran o no una serie de capacidades institucionales asociadas a la planeación del desarrollo territorial en Colombia.

De tal suerte que este trabajo de grado concluye con la expectativa de haber contribuido con propuestas al ámbito de la planeación para el desarrollo en los municipios colombianos, cuya visión, desde un enfoque de capacidades se espera que haya sido demostrada de manera amplia y en relación con acciones que pueden emprenderse tanto a nivel nacional como territorial; dada la experiencia sobre el enorme impacto y los beneficios que tiene mejorar la planeación territorial sobre las condiciones de vida de las comunidades y en general del país.

Referencias Bibliográficas

Referencias de autor

Acevedo, J. (2009). *La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia*. En: Revista Ciencias Estratégicas. Volumen 17 - No 22. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín

Ackoff, R. (1997). *El arte de resolver problemas*. Editorial Limusa. México

_____ (1989). *Planeación de la empresa del futuro*. Editorial Limusa. México.

Aguerrondo, I. (2007). *Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación educativa*. X Curso Regional sobre Formulación y Administración de Políticas Educativas. IIPE / UNESCO. Buenos Aires.

Aguilar, C. (2000). *La necesidad de la planeación estratégica en las organizaciones industriales modernas*. Ensayos. Temas de Ciencia y Tecnología. Vol. 4. Número 11. Mayo - Agosto. Universidad Tecnológica de la Mixteca. Oaxaca.

Ander-Egg, E. (1991). *Introducción a la Planificación*. Siglo XXI. Madrid.

Amarijo, m. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL - Serie Manuales N° 69. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.

- Ballón, E., Rodríguez, J. y Zeballos, M. (2009). *Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial*. Documento de Trabajo N° 53 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.
- Bello, R. (2013) “*Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando?*”, Serie de Gestión Pública (en proceso de publicación), ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Benington, J and Moore, M. (2010). Public value in complex and changing times. In: J. Benington y Moore (Ed.), *Public Value: theory and practice*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Bernal et al, (2008). *Procesos de descentralización en la Region Andina: Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia*. Capacity Building International – InWEnt División 2.04. Oficina Regional Países Andinos. Programa CAPACIDES. Lima.
- Blaug, R. y otros. (2006). *Heritage, democracy and public value*. En: Clark, K (Ed.) *Capturing the public value of heritage: the proceedings of the London conference*. January. English Heritage, Swindon.
- Boisier, (2010). *Descodificando el desarrollo del siglo xxi: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial*. Artículo publicado en la Revista Semestre Económico Volumen 13, Numero 27. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Medellín
- _____ (1981). *La planificacion del desarrollo regional en America Latina*. En: *Experiencias de planificacion regional en America Latina. Una teoría en busca de una práctica*. CEPAL, Santiago de Chile.

- _____ (1976). *Diseño de planes regionales: Métodos y técnicas de planificación regional*. Centro de Perfeccionamiento, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid.
- Borges, J.L. (2012). *Inquisiciones, otras inquisiciones*. Penguin Random House Grupo Editorial. Madrid.
- Bustelo, E. (1996). *Planificación social: del rompecabezas al abrecabezas*. Cuadernos de Ciencias Sociales N° 92. FLACSO. Programa Costa Rica. San José.
- Camargo, Lleras. A. (1961). *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961 – 1970*. Presidencia de la República de Colombia. Bogotá.
- CEPAL (2011) *Secretaría General Iberoamericana. Espacios Iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile
- Cruz, J. (2012). *Las políticas de Buen Gobierno como herramienta de Desarrollo Económico y Social*. En: Boletín Política Publica Hoy. Número 28. Julio de 2012. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Cuervo, L. y Mattar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación. ILPES - CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile
- De Mattos, C. (1979), *Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana*, Revista de la CEPAL. N° 8. Santiago de Chile.

- DNP. (2016a). *Boletín Conectándonos*. Boletín de la Asistencia Técnica DNP a Planes de Desarrollo. Edición No 4. Febrero 19 de 2016. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Bogotá.
- DNP. (2016b). KiTerritorial. Herramienta disponible en: www.kiterritorial.co
- DNP. (2015). *Conferencia sobre el proceso y el contexto de la descentralización en Colombia*. Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales. Departamento Nacional de Planeación. Documento Interno de trabajo. Bogotá
- DNP. (2014a). *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2013*. Informe nacional de resultados Leyes 152 de 1994, 617 de 2000 y 715 de 2001. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- DNP. (2014b). *Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades territoriales - Breve aproximación conceptual*. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTS. Documento Interno de trabajo. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- DNP. (2014c). *Lecciones aprendidas relacionadas en el área de planeación como resultado de la implementación de la Estrategia Sinergia Territorial*. Proyecto de Fortalecimiento de la Entidades Territoriales. Informe de consultoría. DNP - Banco Mundial. Bogotá.
- DNP. (2013). *Estrategia Sinergia Territorial*. (2013). Departamento Nacional de Planeación. Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Territoriales. Departamento Nacional de Planeación. Documento Interno de trabajo. Bogotá

- DNP. (2011a). *Orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe e implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo*. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá
- DNP. (2011b). *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2011*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Denzin, N., Lincoln, Y. (2005). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Third Edition. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. Introduction. The Discipline and Practice of Qualitative Research. California.
- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción del Desarrollo*. Grupo editorial Norma, Bogotá.
- Fernandez Güell, J. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Editorial Riverté S.A. Barcelona.
- Garcia, E. (2011). *Estado, municipio y geografía*. Los estados del país: instituciones municipales y realidades locales. Bogota.
- Grindle, M. (1997). "The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions", en Grindle, M. *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard University Press Boston.
- Gudynas, E. (2011). "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa" en Lang, M et al. *Más allá del desarrollo*. Quito.

- Huertas F. (2006). *Planificar para gobernar el método Pes*. Entrevista a Carlos Matus. Planificación Gubernamental. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza. Cuba.
- Koontz, H. y O'Donnell, C. (1985). *Administración*. Editorial Mc Graw And Hill. México.
- Leiva, J. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Serie Gestión Pública No 75. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile.
- Lopera, M. (2014). *Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo*. En: Revista Gerencia Política y Salud. No 26. Enero-junio de 2014.
- Luengo, E. (1994). *Educación y Desarrollo*. Conferencia sustentada el 20 de mayo de 1994 en el CREFAL, Pátzcuaro, Michucacán. México.
- Maquiavelo, M. (2004). *El Príncipe*. Capítulo VIII. Versión original publicada en 1513. Versión electrónica recuperada de: <https://docs.google.com/document/d/1wUW80FaL9yolnnL6f6nF6wdNmMVjoXfjPdX5AlAFdec/edit>
- Maldonado, C. (2003). *Marco teórico del trabajo en ciencias de la complejidad y siete tesis sobre la complejidad*. En: Revista Colombiana de Filosofía de la Ciencia, Volumen 4. No 8 - 9. Bogotá.
- Mann, M. (1993). *Las Fuentes de Poder Social. El aumento de clases y nación-estados, 1760-1914*. Vol. II. Cambridge Prensa Universitaria. Cambridge.

- Marradi, A., Archenti, N., y Piovanni, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores. Buenos Aires.
- Martin, J. (2005). *Funciones básicas de la planificación económica y social*, Serie de Gestión Pública No.51, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Massey, D.B. (1995). *Spatial Divisions of Labor: Social Structures and the Geography of Production*, Routledge. Nueva York.
- Matus, C. (2007). *Adios, Señor Presidente*. Colección Planificación y Políticas Públicas. Ediciones de la UNLa. Lanús.
- Mayntz, R. (1993). Governing Failure and the problem of governability: come comments and the problem of governability. En: Kooiman, J. (Ed.) *Modern Governance*. Londres.
- Ministerio Del Interior. (2013). Sistema de Corresponsabilidad. Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial. Decreto 4800 de 2011, art. 259. Bogotá.
- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). *Espacio, territorio y region: conceptos basicos para un proyecto nacional*. Cuadernos de Geografía. Volúmen VII. Número 1 - 2. Univeridad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Morgan, P. (2006). *The Concept of Capacity*. The European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Brussels.
- Morin, E. (1998). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa Editorial. Barcelona.

- _____ (1993). *El Método I. La naturaleza de la Naturaleza*. Cátedra. Madrid.
- Nardi, M. (2006). *Diseño de proyectos bajo el enfoque de marco lógico*. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas, Córdoba
- Nelissen, N. (2002). "The Administrative Capacity of New Types of Governance". Public Organization Review: A Global Journal 2, Kluwer Academic Publishers.
- Nisbet, R. (1981). *Historia de la idea de progreso*, Gedisa. Barcelona.
- OECD. (2006). *The Challenge of Capacity Development. Working Towards Good Practice. DAC Guidelines and Reference Series*. OECD Publications. Paris.
- Ospina, S. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Pavez, M. (2012). *Arquitecto Luis Muñoz Maluschka. Planificador territorial en Chile*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- PNUD (2015). *Desarrollo de Capacidades - Preguntas más Frecuentes*. Consultado en la página web del Centro Regional - Panamá. Disponible en: <http://www.regionalcentrelac-undp.org/es/desarrollo-de-capacidades-preguntas-mas-frecuentes>

- PNUD. (2009). *Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local. México D.F.
- Rosas Huerta, A. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. En: Revista Política y Cultura No.30 México ene. 2008.
- Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Serie Desarrollo Territorial. CEPAL. Santiago de Chile.
- Silva, I. y C. Sandoval (2012). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Serie Manuales N° 76. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Spinelli H, Testa M. (2005) *Del diagrama del venn al nudo Borromeo recorrido de la planificacion en America Latina*. En revista: Salud Colectiva. Salud colectiva, Volumen 3, Número 1. Texas.
- Tamayo y Tamayo, M. (2002). *El proceso de la Investigación Científica*. México: Editorial Limusa.
- USAID. (2014). *Lineamientos para una Política de Desarrollo Territorial*. Programa de Políticas Publicas. Bogotá.
- Vallejo, C. (1994) *La planeación en Colombia: Una Reflexión General*, publicado en el libro *Gerencia Pública en Colombia*. Publicación de la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogotá D.C.

Zorro, C. (2014). *Reseña del OECD Territorial Reviews, Colombia, Policy Brief*. Universidad de los Andes. Cento de Estudios sobre Desarrollo – CIDER. Disponible en:
http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2014_10/territorial_reviews_15082014.asp

Documentos legales

Constitución Política de Colombia (1991)

Ley 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Congreso de la Republica. Bogotá.

Ley 1753 de 2015. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. Congreso de la Republica. Bogotá.

Ley 1551 de 2012. *Régimen Municipal*. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Congreso de la Republica. Bogotá.

Ley 1530 de 2012. *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. Congreso de la Republica. Bogotá.

Ley 1454 de 2011. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Congreso de la Republica. Bogotá.

Ley 1450 de 2011. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 “Prosperidad para Todos”*. Congreso de la Republica. Bogotá.

Ley 715 de 2001. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* Congreso de la Republica. Bogotá.

Ley 617 de 2000. *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.* Congreso de la Republica. Bogotá.

Ley 152 de 1994. *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.* Congreso de la Republica. Bogotá

Ley 76 de 1985. *Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República.* Congreso de la Republica. Bogotá

Acto Legislativo 04 de 2007. *Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.* Congreso de la Republica. Bogotá.

Acto Legislativo 01 de 2000. *Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.* Congreso de la Republica. Bogotá.

Acto Legislativo 01 de 1986. *Por el cual se reforma la Constitución Política. Establece la elección popular de alcaldes.* Congreso de la Republica. Bogotá.

Decreto Legislativo No. 0389 de 1952. *Por el cual crea el Consejo Nacional de Planificación Económica y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.* Congreso de la Republica. Bogotá.

Decreto 1082 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.* Congreso de la Republica. Bogotá.

Resolución 578 de 2014. *Categorización de departamentos, municipios y distritos para la vigencia 2015.* Contaduría General de la Nación.

CONPES 3765 de 2013. *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.* Bogotá.

Anexos

Anexo No 1. Tablero de Control al proceso de Asistencia Técnica Territorial de la Estrategia Nuevos Mandatarios

Tabla de registro principal

ESTRATEGIA NUEVOS MANDATARIOS
KiTerritorial - DNP
Tablero de control - Proceso de Asistencia Técnica

Bienvenido al tablero de control de la asistencia técnica del DNP en la estrategia para el fortalecimiento de nuevos mandatarios

Instrucciones:

1. Por favor busque en las listas despegables a continuación su nombre, el departamento y el municipio que asesora. Corrobore que la subregión de su municipio sea la correcta.
2. Los vínculos lo llevarán al formulario de cada Unidad que corresponde a las unidades metodológicas del KiTerritorial.
3. Marque la fecha del día que diligencia cada formulario en la parte superior izquierda
4. En la parte superior derecha de cada formulario se encuentra el porcentaje completado - número de preguntas revisadas. Asegúrese de llegar al 100%.
5. En la parte inferior del formulario de cada Unidad se encuentra un recuadro en el que debe hacer un breve análisis cualitativo del progreso global de cada componente del PDT.
6. En la pestaña de Resultados será posible ver un resumen del progreso de cada Unidad.
7. En la pestaña de apreciaciones podrá presentar los aspectos por destacar y por mejorar en la formulación del PDT de la Entidad Territorial. Siéntase libre de mencionar todo lo que considere pertinente y afecte la formulación adecuada del PDT. Especialmente, nos gustaría capturar lecciones aprendidas y buenas prácticas que puedan ser de utilidad para otros equipos de formulación en el país.

Asesor territorial	<input type="text"/>
Departamento	<input type="text"/>
Municipio	<input type="text"/>
Subregión	<input type="text"/>

Oriente

Secciones

[UNIDAD 1 - Diagnóstico](#)
[UNIDAD 2 - Parte Estratégica](#)
[UNIDAD 3 - Plan de Inversiones](#)
[Resultados Generales](#)
[Apreciaciones](#)

Tabla de registro – Unidad 1: Diagnóstico

ESTRATEGIA NUEVOS MANDATARIOS
4 Territorial - DNP
 Tablero de control - Proceso de Asistencia Técnica

Ha completado un 100% del formulario

[Volver al índice](#)

FECHA: 29/02

Unidad 1 - Diagnóstico

Progreso: 79,0%

Nivel de logro

Bajo (Menos 35%)

Medio (35% - 80%)

Alto (81% - 100%)

Paso	Peso del paso	Pregunta clave	Respuesta	Pesos preguntas por paso	Contribución parcial al diagnóstico
Paso 1. Análisis inicial para el cierre de brechas 	10%	1. ¿La entidad territorial revisó los indicadores de cierre de brechas de la Ficha Territorial durante el diagnóstico?	<input type="text"/>	50%	5,0%
		2. ¿La entidad territorial identificó los indicadores de cierre de brechas donde debe hacer un esfuerzo mayor?	<input type="text"/>	50%	5,0%
Paso 2. Lectura sectorial y transversal del territorio 	10%	3. ¿La entidad territorial utilizó para el análisis sectorial y transversal fuentes de información complementarias a la Ficha Territorial DNP?	<input type="text"/>	10%	1,0%
		4. ¿La entidad territorial incorporó los temas sugeridos en las Rutas Especializadas en la "Lectura sectorial y transversal"?	<input type="text"/>	10%	1,0%
		5. A partir de la revisión de los indicadores y su comportamiento en el tiempo, el equipo formulador analizó los rasgos que pueden sustentar las variaciones históricas en los diferentes sectores y temas transversales	<input type="text"/>	20%	2,0%
		6. ¿El análisis de indicadores condujo en una identificación clara de situaciones positivas y negativas de la entidad territorial por cada sector y tema transversal?	<input type="text"/>	30%	3,0%
		7. ¿La entidad territorial identificó los sectores y temáticas transversales que se deberían priorizar en el POT de acuerdo con la información analizada?	<input type="text"/>	30%	3,0%
Paso 3. Identificación de problemas. 	15%	8. ¿Las situaciones negativas (Paso 2) cuentan con la identificación de la población afectada y su localización en el territorio?	<input type="text"/>	50%	7,5%
		9. ¿La entidad territorial realizó la síntesis (qué, quién, dónde) de los problemas identificados?	<input type="text"/>	50%	7,5%
Paso 4. Definición de causas y consecuencias 	15%	10. ¿La entidad territorial identificó causas directas e indirectas de los problemas analizados (Paso 3)?	<input type="text"/>	30%	4,5%
		11. ¿La entidad territorial identificó consecuencias directas e indirectas de los problemas analizados durante el diagnóstico?	<input type="text"/>	30%	0,0%
		12. Una vez realizado el ejercicio de definición de causas y consecuencias, se identificaron y analizaron causas comunes a diferentes tipos de problemas?	<input type="text"/>	40%	0,0%
Paso 5. Ejercicio participativo con la comunidad. 	20%	13. ¿La entidad territorial identificó todos los actores que debía involucrar en el ejercicio de diagnóstico participativo? - CTPs, Ciudadanía, Grupos étnicos, étnicos y Organizaciones Sociales.	<input type="text"/>	15%	3,0%
		14. ¿Se evidencia que los ejercicios participativos adelantados por la entidad territorial fueron incluyentes y generaron un diálogo abierto de la administración local con la comunidad? - Se sugiere consultar a diferentes actores como el Alcalde(a), CTPs, líderes comunitarios, etc.	<input type="text"/>	15%	3,0%
		15. ¿Actores como el CTP y/o el Concejo Municipal participaron de los ejercicios de diagnóstico de la entidad territorial?	<input type="text"/>	20%	4,0%
		16. ¿El ejercicio participativo contribuyó a la construcción de una visión de largo plazo de la entidad territorial?	<input type="text"/>	25%	5,0%
		17. ¿La entidad territorial incorporó al análisis de problemas las opiniones, aportes y/o retroalimentación realizada por la comunidad a través de los ejercicios participativos?	<input type="text"/>	25%	5,0%
Paso 6. Síntesis de la situación actual del territorio 	30%	18. ¿El diagnóstico de la situación actual del territorio identifica las situaciones positivas (potencialidades) del territorio por sector y tema transversal?	<input type="text"/>	25%	7,5%
		19. ¿El diagnóstico de la entidad territorial presenta una síntesis de los principales problemas identificados por dimensión y sector/temática de desarrollo?	<input type="text"/>	25%	7,5%
		20. ¿La síntesis por sector y tema transversal contiene la localización de los principales problemas identificados? ¿Se identifican de manera clara los barrios, veredas y corregimientos dónde ocurren las problemáticas?	<input type="text"/>	15%	4,5%
		21. ¿En el diagnóstico se identifican los problemas que la entidad territorial debe atender para avanzar hacia la construcción de paz, contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, y reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural?	<input type="text"/>	35%	0,0%

Análisis de los avances y dificultades del progreso en la Unidad

La documentación que entrega el documento es muy básica para realizar el análisis, ya fue entregado al ctp

Tabla de registro – Unidad 2: Parte Estratégica

ESTRATEGIA NUEVOS MANDATARIOS
KITerritorial - DNP
Tablero de control - Proceso de Asistencia Técnica

Ha completado un 95,7% del formulario

[Volver al índice](#)

FECHA:

Unidad 2 - Parte Estratégica

Progreso: 79,0%

Paso	Peso del paso	Pregunta clave	Respuesta	Peso preguntas por paso	Contribución parcial al diagnóstico
Paso 1. Elaboración de la visión de desarrollo territorial.					
	10%	1. ¿La entidad territorial cuenta con una visión formulada a un horizonte mínimo de diez años?	<input type="text"/>	50%	5,0%
		2. ¿La entidad territorial consultó referentes de visiones ya existentes tales como: Programa de Gobierno, PND 2014-2018, POT-EOT-PBOT, Visiones Departamentales, Contratos Plan, Esquemas Asociativos, entre otros, para formular su propia visión de desarrollo?	<input type="text"/>	50%	5,0%
Paso 2. Análisis de Alternativas.					
	15%	3. ¿Antes de formular los programas del PDT, el equipo formulador propuso y analizó diferentes alternativas para solucionar los problemas identificados en la entidad territorial?	<input type="text"/>	15%	2,3%
		4. ¿Las alternativas seleccionadas apuntan a solucionar las causas asociadas a los problemas identificados?	<input type="text"/>	30%	4,5%
		5. ¿Las alternativas aprovechan las situaciones positivas encontradas en el territorio?	<input type="text"/>	25%	3,8%
		6. ¿Todas las alternativas escogidas han sido analizadas en función de las competencias territoriales, las fuentes de financiación disponibles y el tiempo de ejecución previsto?	<input type="text"/>	30%	4,5%
Paso 3. Formulación y priorización de objetivos.					
	15%	7. ¿Los objetivos formulados (Paso 3 - Unidad 2) recogen de manera clara el propósito de las alternativas viables?	<input type="text"/>	10%	1,5%
		8. ¿Los objetivos formulados reflejan las apuestas estratégicas que el nuevo mandatario consignó en su Programa de Gobierno?	<input type="text"/>	25%	3,8%
		9. ¿Los objetivos formulados fueron priorizados a partir de su contribución a: la Construcción de Paz, Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS, Cierre de brechas, Competitividad e Impacto Poblacional?	<input type="text"/>	25%	3,8%
		10. ¿Los objetivos formulados en el PDT se encuentran articulados al enfoque, objetivos y/o estrategias de los capítulos regionales del PND 2014-2018?	<input type="text"/>	20%	3,0%
		11. ¿Los objetivos formulados en el PDT se encuentran articulados Programa de Gobierno Departamental?	<input type="text"/>	20%	3,0%
		12. ¿Los Ejes Estratégicos diseñados reflejan de manera directa las dimensiones de desarrollo propuestas en el KITerritorial - DNP? -económica, Ambiental, Social e Institucional.	<input type="text"/>	20%	3,0%
Paso 4. Construcción de ejes estratégicos.					
	15%	13. ¿Los objetivos de cada Eje Estratégico resumen y/o condensan adecuadamente las principales apuestas del nuevo mandatario territorial para los cuatro años de gobierno?	<input type="text"/>	50%	7,5%
		14. ¿Los Ejes Estratégicos formulados cuentan con un nombre que genere fácil recordación y apropiación en la población?	<input type="text"/>	30%	4,5%
		15. ¿Cada programa cuenta con un nombre que permita resumir e identificar claramente su propósito en la estructura del PDT?	<input type="text"/>	10%	2,5%
Paso 5. Diseño de programas.					
	25%	16. ¿Cada programa cuenta con uno o varios objetivos que definen de manera clara los resultados esperados?	<input type="text"/>	10%	2,5%
		17. ¿Cada programa tiene asociados los productos (bienes o servicios a entregar) a través de los cuales será posible lograr los resultados esperados?	<input type="text"/>	20%	5,0%
		18. ¿Existe una relación entre los programas formulados en el PDT y los programas estratégicos del nivel nacional, en especial, con programas establecidos específicos del PND 2014-2018?	<input type="text"/>	20%	5,0%
		19. ¿Los programas formulados apuntan al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS y/o la Construcción de Paz Territorial?	<input type="text"/>	20%	0,0%
		20. ¿La entidad territorial propuso dentro de alguno de sus programas a la revisión o actualización del Instrumento de Ordenamiento Territorial (POT-PBOT-POT)?	<input type="text"/>	20%	5,0%
		21. ¿Los indicadores y metas formuladas diferencian claramente entre los resultados y productos que espera alcanzar el PDT?	<input type="text"/>	30%	0,0%
Paso 6. Formulación de indicadores y metas.					
	20%	22. ¿Los indicadores y metas fueron formulados siguiendo la metodología sugerida en el KITerritorial - DNP? (Paso 06-Unidad 02)	<input type="text"/>	30%	0,0%
		23. ¿Las metas de resultado y producto formuladas cuentan con una línea de base previamente definida para su cálculo?	<input type="text"/>	40%	4,0%

Análisis de los avances y dificultades del progreso en la Unidad

Tabla de registro – Unidad 3: Plan de Inversiones

ESTRATEGIA NUEVOS MANDATARIOS
KIT territorial - DNP
 Tablero de control - Proceso de Asistencia Técnica

Ha completado un 100% del formulario

[volver al índice](#)

FECHA:

Unidad 3 - Plan de Inversiones

Progreso: 72,0%

Nivel de logro

Bajo (Menos 10%)

Medio (11% - 40%)

Alto (41% - 100%)

Peso	Peso del peso	Pregunta clave	Calificación	Pesos preguntas por peso	Contribución parcial al diagnóstico
Paso 1. Elaboración del diagnóstico financiero de la entidad territorial 	10%	1. ¿La entidad territorial tiene claridad en la composición de los ingresos? Diferencia los recursos propios de las transferencias? Diferencia los recursos con destinación específica de los recursos con libre destinación?	<input type="text" value="SI"/>	25%	2,5%
		2. ¿La entidad territorial tiene claridad en la composición de los gastos y los compromisos con los que debe continuar (gastos recurrentes, deudas, pasivos, entre otros)? - Inflexibilidades.	<input type="text" value="SI"/>	25%	2,5%
		3. ¿La entidad territorial analizó el Índice de Desempeño Fiscal (Índice Territorial)? ¿Identificó y analizó los indicadores que están en niveles regulares o malos?	<input type="text" value="SI"/>	30%	3,0%
		4. ¿La entidad territorial definió estrategias orientadas a fortalecer su capacidad fiscal y sostenibilidad financiera?	<input type="text" value="SI"/>	20%	2,0%
Paso 2. Análisis de la disponibilidad de recursos para el PDT. 	10%	5. ¿La entidad territorial analizó los indicadores de solvencia y sostenibilidad (solo aplica si tiene deuda pública)? - Marcar SI en el caso de no tener deuda.	<input type="text" value="SI"/>	20%	2,0%
		6. ¿La entidad territorial estimó la capacidad propia de inversión para el PDT por vigencia 2016-2019?	<input type="text" value="SI"/>	80%	8,0%
Paso 3. Definición de los costos de los programas y su financiación. 	40%	7. ¿El ejercicio de costos quedó asociado a las metas de producto de cada programa?	<input type="text" value="SI"/>	40%	16,0%
		8. ¿En el ejercicio de costos se puede identificar claramente el sector asociado al PUT?	<input type="text" value="SI"/>	20%	8,0%
		9. ¿Al finalizar el ejercicio de costos, es claramente identificable el costo total de cada meta de resultado?	<input type="text" value="NO"/>	40%	0,0%
Paso 4. Formulación del Plan Plurianual de Inversiones. 	40%	10. ¿El presupuesto está asociado a metas de resultado?	<input type="text" value="SI"/>	20%	8,0%
		11. ¿El presupuesto es claramente diferenciable por fuente de recursos (SGP, SGR, RP, entre otros)?	<input type="text" value="SI"/>	30%	12,0%
		12. ¿La suma de los recursos por ejes estratégicos de cada vigencia 2016-2019 es inferior o igual a la capacidad de inversión? (Si la entidad territorial incorpora en su plan de inversiones recursos adicionales que espera conseguir por gestión, estos se deben descontar del análisis)	<input type="text" value="NO"/>	30%	0,0%
		13. ¿Los recursos del SGP con destinación específica están distribuidos en concordancia a su sector de inversión?	<input type="text" value="SI"/>	20%	8,0%

Análisis de los avances y dificultades del progreso en la Unidad

Fuente: Estrategia Nuevos Mandatarios - DNP

Anexo No 2. Muestra de municipios analizados a partir de la aplicación del Tablero de Control al proceso de Asistencia Técnica Territorial de la Estrategia Nuevos Mandatarios – DNP 2016

No	Departamento	Municipio	Categoría	Tipología	Esfuerzo Integral
1	Amazonas	Puerto Nariño	6	E	Alto
2	Arauca	Puerto Rondón	6	E	Alto
3	Atlántico	Campo de la Cruz	6	E	Medio Alto
4	Bolívar	Clemencia	6	D	Alto
5	Boyacá	La Capilla	6	E	Medio Alto
6	Caldas	Neira	6	C	Medio Alto
7	Caquetá	Solano	6	F	Alto
8	Casanare	San Luis de Palenque	6	D	Alto
9	Cauca	La Vega	6	F	Medio Alto
10	Cesar	Astrea	6	F	Medio Alto
11	Chocó	Novita	6	F	Alto
12	Córdoba	Los Córdoba	6	G	Alto
13	La Guajira	El Molino	6	F	Medio Alto

14	Magdalena	Pivijay	6	D	Alto
15	Nariño	Leiva	6	G	Medio Alto
16	Norte de Santander	Salazar	6	E	Medio Alto
17	Putumayo	Puerto Guzmán	6	G	Medio Alto
18	Sucre	San Marcos	6	F	Alto
19	Tolima	San Luís	6	G	Alto
20	Valle de Cauca	El Dovio	6	E	Medio Alto

Fuente: Elaboración propia a partir de Estrategia Nuevos Mandatarios – DNP (2016)

Anexo No 3. Resumen de hallazgos en aplicación de tablero de control a 20 entidades seleccionadas en el análisis de la Experiencia ENM – Fase I

Detalle de condiciones técnicas			Situaciones identificadas		
No	Departamento	Municipio	Diagnóstico	Parte Estratégica	Plan de Inversiones
1	Amazonas	Puerto Nariño	El cierre de brechas no se encuentra bien analizado. Inicialmente la lectura del territorio presenta un diagnóstico general y georreferenciado, pero no se profundiza en la situación poblacional ni étnica. Se recomienda incluir fuentes de información de cuadros y gráficos.	No se realiza análisis de alternativas. Algunos sectores se desarrollan más que otros en la PE. El PDT no cuenta con una estructura de objetivos clara. No tiene indicadores ni metas claras.	Al final del documento presentado enuncia el tema de finanzas municipales, con una tabla de contenido propuesta pero no desarrollada.
2	Arauca	Puerto Rondón	En el proceso de estructuración del diagnóstico del Plan Territorial de Desarrollo, se presentaron retrasos en el cronograma, debido a la baja disponibilidad de funcionarios propios y recursos limitados para contratar equipo externo de apoyo; de otro lado, en	El Plan de Desarrollo del Municipio de Puerto Rondón, solo cuenta con un profesional para su formulación, contratado por la gobernación como enlace del municipio con el departamento de Arauca, éste funcionario tuvo acceso al "Armador de	La secretaria de hacienda municipal, también es la responsable de educación y salud, por su parte, el secretario de planeación municipal, también es el responsable de obras públicas, sector agropecuario, desarrollo

			algunos casos, la información disponible en las bases estadísticas de la ficha territorial, que aparecen en el kit territorial, esta desactualizada y/o NO corresponden con la realidad del Municipio de Puerto Rondón.	Indicadores" a finales del mes de enero, luego de la visita del asesor territorial; por su parte, este ente territorial presenta serias limitaciones de conectividad	urbano
3	Atlántico	Campo de la Cruz	Se sugiere profundizar y completar el cierre de brechas. Se evidencia que con una sola alternativa puedo solucionar diferentes tipos de problemas en diferentes sectores	Sin evidencia	Sin evidencia
4	Bolívar	Clemencia	Aparentemente no se siguió la metodología, no se encuentra resumen de cada sector solamente esta lo concerniente al cierre de brechas. No se evidencia análisis de fortalezas debilidades oportunidades y amenazas no se evidencia. La estructura del PDT no es clara.	No hay una buena identificación de líneas de base. No son claras las competencias. No se evidencia análisis de alternativas a los problemas que debieron formularse en el diagnóstico. Se mezclan dimensiones de desarrollo. No se hace uso de la totalidad de las ayudas del Kit	Las cifras no confiables No existe correspondencia entre lo planificado y lo presupuestado.

5	Boyacá	La Capilla	El municipio de La Capilla contrato apoyo para la estructuración del PDM hace 3 semanas, la sesión número 3 no asistieron, este es el primer producto que se entrega.	Sin evidencia	Sin evidencia
6	Caldas	Neira	El documento de diagnóstico no está completo y se encuentra en un 40% de avance ya que mencionan que hacen faltan 5 mesas de trabajo con las veredas la cuales ya están programadas. En lo entregado por el municipio de Neira cuenta con un 72,5 de cumplimiento de los temas que se abordan en el KIT Territorial del DNP.	Sin evidencia	Sin evidencia
7	Caquetá	Solano	El municipio contrató un asesor externo para la elaboración del PDM y no cumplió con las expectativas y necesidades del municipio.	El municipio contrató un asesor externo para la elaboración del PDM y no cumplió con las expectativas y necesidades del municipio.	Sin evidencia
8	Casanare	San Luis de Palenque	El equipo formulador del PDT ha realizado en su totalidad el	La formulación de la parte estratégica se ha desarrollado	Para la elaboración del Plan de Inversiones, el

			paso a paso de los formatos y herramientas de la Unidad 1 del Kit Territorial. En la unidad correspondiente al Diagnóstico se han tenido en cuenta las recomendaciones realizadas. Así mismo se evidencia mediante registro fotográfico y listados de asistencia la participación de la comunidad, miembros del Concejo y del Concejo Territorial de Planeación en la formulación del PDT.	acorde a los formatos y herramientas dispuestos por el Kit Territorial. Los ejes estratégicos, objetivos y programas del PDT se han establecido teniendo como referencia la identificación de las problemáticas, las fortalezas, las competencias territoriales, los ODS, el Programa de Gobierno, En el PDT se identifican y diferencian las metas, indicadores y productos.	equipo formulador de la entidad territorial utilizó los formatos sugeridos por la metodología del Kit Territorial, por lo que el desarrollo de esta unidad se cumple en su totalidad. Se destaca que la ET tiene claridad en la composición de sus ingresos discriminando cada una de las fuentes y realizando la proyección anual correspondiente al cuatrienio
9	Cauca	La Vega	El municipio de no está siguiendo el KiTerritorial ellos primero realizaron su plan de inversiones y de ahí siguieron con las demás unidades por eso se ve la falencia en esta unidad.	Hay ejes estratégicos, pero estos son mezclados y no muy claros	No es clara esta unidad

10	Cesar	Astrea	La Entidad Territorial realiza un análisis de las situaciones positivas y negativas del municipio, sin embargo, no fue utilizada la metodología del Kit territorial. No hay claridad del análisis de la situación negativa en el comportamiento de los indicadores en años anteriores. No hay análisis de causas y consecuencias de los problemas identificados.	La entidad territorial copio la misma visión de desarrollo de la administración anterior, adicionalmente la visión esta hasta el año 2019. No se realiza un adecuado análisis de las competencias y fuentes de financiación disponibles. No se identificó ejes estratégicos, programas, productos, líneas de base, indicadores y metas	No hubo avances en esta Unidad por parte de la Entidad Territorial.
11	Chocó	Novita	La Entidad territorial no incluyo los indicadores de cierre de brechas con esfuerzo alto en el diagnóstico. En el diagnostico no está claramente identificada las situaciones positivas del municipio. Aunque se realizó el ejercicio de análisis de causas y consecuencias en las jornadas de trabajo en las que asistí, estas no quedaron	Se identificaron los objetivos por cada uno de los sectores, sin embargo, no fueron priorizados por ejes estratégicos. No fue posible identificar los nombres de los ejes estratégicos como tampoco los nombres de los programas. No se identificó los objetivos de programas, metas, productos ni línea de base.	Sin evidencia

			plasmadas en el plan de desarrollo. No existe un análisis de la manera en avanzar hacia la construcción de paz atendiendo los problemas identificados.		
12	Córdoba	Los Córdobas	Se evidencia un importante avance en esta unidad debido a la inclusión de las temáticas sugeridas en el KiTerritorial. No se encuentran series históricas de datos	La versión preliminar presentada no contiene una adecuada formulación de objetivos de programa, ni incluye indicadores de producto y resultado, así como las metas, por lo cual se requiere avanzar en el proceso de acompañamiento y asesoría en estos aspectos.	El plan plurianual no tiene asociadas las metas de resultado al presupuesto estimado; así mismo se observa que un alto porcentaje de financiación de programas corresponde a recursos por gestión.
13	La Guajira	El Molino	El municipio manifiesta su necesidad de un acompañamiento para municipios de ley 550, ya que se encuentra inmerso en esta situación y sus metas del desarrollo se están viendo afectadas por esta situación ya que primero deben sanear la	Sin evidencia	Sin evidencia

			situación fiscal del municipio y necesita orientación para lograr superar este escenario rápidamente.		
14	Magdalena	Pivijay	Con respecto a la Unidad 1 el municipio de Pivijay no avanzó en el análisis de cierre de brechas, toda vez que, el asesor externo que elabora el PDT conto con una semana para elaborar el documento que se presentó al PDT. Así mismo, no se han desarrollado talleres participativos con la comunidad, ni con los sectores productivos y priorizados del municipio, situación que hace evidente que, una vez revisado el diagnóstico, se solicite fortalecer el análisis transversal, el análisis de víctimas y población vulnerable.	El municipio de Pivijay planteó el componente estratégico separado del diagnóstico; sin embargo, solo se presentan de manera somera programas con algunos indicadores de resultado, línea de base, meta a 2019, pero no se definen objetivos por programa o componente, condición que no permite evidenciar un documento concluyente, ni establecer cuáles son los retos del PDT.

15	Nariño	Leiva	Ha tenido dificultades para la consecución de información para la elaboración de la línea base, adicional a los temas descritos en la ficha territorial.	El Equipo consultor del Plan de desarrollo manifiestan como dificultades: - Dificultad de adaptación a los formatos disponibles por el kit territorial. La estructura no necesariamente contempla la secuencia indicada en los textos del DNP.	No se manifiestan dificultades en la elaboración y desarrollo de esta unidad. Como avances se tienen ya análisis de fuentes y usos de los recursos
16	Norte de Santander	Salazar	El municipio realizó ejercicios con la comunidad, para la formulación del plan de desarrollo territorial. A partir de las necesidades manifestadas por cada una de las veredas del municipio, y con las entidades de la entidad territorial, procedieron a la elaboración del diagnóstico, el cual cuenta con cifras tanto de insumos de Entidades del Gobierno Nacional, como del Gobierno Municipal.	Sin evidencia	La entidad se encuentra elaborando la parte estratégica, siguiendo la propuesta de metodología realizada por el DNP, por lo que no han avanzado en la elaboración de la Unidad 3

17	Putumayo	Puerto Guzmán	Presenta un diagnóstico bastante incipiente. No recoge el análisis de cierre de brechas	El PDT relaciona los ODM como referente y no los ODS. En los temas transversales hace algunas alusiones al tema de paz en ciertos programas. Existe todavía un reto por profundizar en la noción y diferenciación de resultados en la estructura del PDT. Es necesario revisar las metas formuladas en el PDT, dado que no parten de indicadores y algunas de las metas no se encuentran bien formuladas.	No existe avance en este componente
18	Sucre	San Marcos	El documento de diagnóstico se presenta de manera incompleta, no existe tendencia de indicadores y la información de cierre de brechas. No se evidencia identificación geográfica de las situaciones negativas, No se evidencia los resultados y aportes de las mesas de participación	Sin evidencia	Sin evidencia

			ciudadana y ficha de diagnóstico		
19	Tolima	San Luís	<p>No se analizaron las causas y consecuencias dadas por los problemas identificados. La entidad territorial no muestra en el documento la incorporación del análisis de problemas las opiniones, aportes y/o retroalimentación realizada por la comunidad a través de los ejercicios participativos. No se mencionan las situaciones positivas (potencialidades) del territorio por sector y tema transversal, que permitan visualizar las oportunidades que pueden ser aprovechadas por los municipios</p>	<p>No se definen claramente los objetivos de cada Eje Estratégico. Deberán estructurar mejor la información por cada eje los programas y los indicadores de producto y de resultado con sus respectivas líneas base.</p>	<p>No se reporta avance en este componente</p>

20	Valle de Cauca	El Dovio	La entidad territorial presentó problemas con la información, ya que no se realizó un buen proceso de empalme y no se pudo recuperar información de la administración anterior. La entidad no realizó una buena delimitación de la ubicación espacial y poblacional de los problemas detectados	En el documento no se evidencian los indicadores y metas tanto de resultado como de producto, aunque los objetivos y productos asociados si están claramente identificados	El ejercicio de costeo se encuentra a nivel sectorial, aun no tienen identificadas las metas de resultado y producto
----	----------------	----------	---	--	--

Anexo No 4. Municipios y departamentos beneficiarios de la Estrategia Sinergia Territorial (2012-2014)

ZONAS 2012			
	Zona	Departamento	Municipios
1	Magdalena medio	Santander y Antioquia	Barrancabermeja
2			Puerto Wilches
3			Sabana de Torres
4			San Vicente de Chucurí
5			Yondó (Antioquia)
6	Área Metropolitana de Bucaramanga	Santander	Bucaramanga
7			Floridablanca
8			Piedecuesta
9			San Juan de Girón
10			Lebrija
11			Gobernación de Santander
12	Área Metropolitana Valle de Aburrá	Antioquia	Barbosa
13			Girardota
14			Copacabana
15			Bello
16			Itagüí
17			Envigado
18			Sabaneta
19			La Estrella
20			Caldas
21	Corredor Industrial Tunja-Sogamoso	Boyacá	Tunja
22			Paipa
23			Duitama
24			Sogamoso
25			Nobsa
26			Tibasosa
27			Gobernación de Boyacá
28	Corredor oriental del Meta	Meta	Villavicencio
29			Restrepo
30			Cumaral

31			Puerto López
32			Acacías
33			Guamal
34			San Martín
35			Gobernación del Meta
36	Sabana Centro	Cundinamarca	Chía
37			Funza
38			Mosquera
39			Soacha
40			Sopó
41			La Calera
42			Cota
43			Tocancipá
44			Gobernación de Cundinamarca
45	Área Metropolitana Barranquilla	Atlántico	Barranquilla
46			Malambo
47			Puerto Colombia
48			Soledad
49			Sabanalarga
50			Galapa
51			Usiacurí
52			Baranoa
53			Gobernación de Atlántico
54	Macizo	Nariño	Pasto
55			Ipiales
56			Chachagüí
57			Túquerres
58			Puerres
59			Gobernación de Nariño

ZONAS APOYADAS DE 2013			
	Zona	Departamento	Municipios
60	Centro Sur del Valle del Cauca	Valle del Cauca	Cali
61			Jamundí
62			Yumbo
63			Guadalajara de Buga

64			Palmira
65			Tuluá
66			Gobernación del Valle
67	Centro Norte Huila	Neiva	Neiva
68			Garzón
69			Campo Alegre
70			Gigante
71			La Plata
72			Gobernación de Huila
73	Centro Oriente Tolima	Tolima	Ibagué
74			El Guamo
75			Venadillo
76			El Espinal
77			Gobernación del Tolima
78	Eje Cafetero	Caldas	Chinchiná
79		Quindío	Armenia
80			Filandia
81			Gobernación del Quindío
82		Risaralda	La Virginia
83			Dosquebradas
84	Centro Norte Bolívar	Bolívar	Arjona
85			Turbaco
86			Santa Rosa
87			San Juan de Nepomuceno
88			Cartagena de Indias
89			Gobernación de Bolívar
90	Archipiélago	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	Providencia
91			Gobernación de San Andrés
92	Cuenca del Sinú y Montelíbano	Córdoba	Montería
93			Sahagún
94			Lorica
95			Tierralta
96			Montelíbano
97			La Apartada
98			Gobernación de Córdoba