



Departamento  
Nacional de Planeación



# Propuestas Misión de Descentralización

Arquitectura institucional



# 1. Componentes de la Misión

El Decreto 1665 de 2021, determina que la Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes componentes específicos: competencias entre niveles de gobierno, fuentes y usos de los recursos, arquitectura institucional y modernización de la administración pública, Estado abierto y

participación ciudadana y descentralización y territorios indígenas.

La presente propuesta se encuentra clasificada en el tercer componente:

1. Competencias	2. Fuentes y Usos	3. Arquitectura Institucional	4. Estado Abierto	5. Territorios Indígenas
		x		

# 2. Objetivos del nuevo modelo

1. Equidad entre los Territorios	2. Inclusión Socio Territorial	3. Autonomía	4. Asociatividad Territorial	5. Protección del Medio Ambiente
x		x		

# 3. Resumen

La transformación del modelo de descentralización territorial implica dotar de propósito la distribución de competencias, recursos e instrumentos y la arquitectura institucional y, con base en éstos, se establecen las capacidades. Por lo tanto, una propuesta integral de fortalecimiento de capacidades institucionales territoriales va más allá del aumento de los recursos financieros de las entidades.

Transformar en este sentido la descentralización, mediante el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades territoriales, entiende la necesidad de llevar a cabo reformas no solo normativas, sino del enfoque técnico de la acción sobre la organización y funcionamiento del modelo de gestión de las entidades territoriales. De esta manera, las competencias y los recursos apoyan y se articulan en una estrategia consistente de desarrollo territorial.

Entre los aspectos de cambio específicos del modelo de gestión territorial se propone: (i) replantear el modelo de descentralización, y pasar del traslado de competencias con asistencia técnica hacia una descentralización por objetivos de desarrollo territorial social, económico y ambiental propios de cada región con el fin de fortalecer los recursos y la autonomía de las entidades territoriales (ii) relacionar las competencias con la asignación de los recursos requeridos en cada nivel de gobierno y en atención a las especificidades y capacidades específicas, de tal manera que se pueda estructurar una regionalización programática del gasto y la inversión y (iii) flexibilizar el empleo público para fortalecer la capacidad de implementación a nivel nacional, regional y local.

El conjunto de servicios y programas debe poder abordarse desde esquemas de trabajo organizados por escala de nivel de gobierno

entre lo municipal y departamental, donde cada entidad se ubique en el modelo de trabajo según sus capacidades. Esto para posibilitar el cierre de brechas regionales con equidad y para beneficio del acceso de las poblaciones a los servicios en los gobiernos territoriales con menos capacidades. Esto para posibilitar el cierre de brechas regionales con equidad y para beneficio del acceso de las poblaciones a los servicios en los gobiernos territoriales con menos capacidades.

Para ello se propone un sistema de gestión territorial más eficaz en lograr la trazabilidad del gasto, con el fin de identificar los costos de los servicios y así orientar la asignación de recursos y las capacidades requeridas, monitorear la implementación de los programas y servicios asociados y medir el impacto en el ejercicio de las competencias. Al mismo tiempo, disponer de información que permita redireccionar esfuerzos y recursos.

El objetivo de estas propuestas es fortalecer el liderazgo público territorial. Debido a que la asistencia técnica se ha enfocado en las

bajas capacidades de las entidades y no en un enfoque orientado a resultados de desarrollo, es necesario facilitar ámbitos de concurrencia entre actores con el fin de gestionar los problemas sociales, ambientales y económicos.

Además, es importante considerar la falta de reconocimiento de la diversidad, de las necesidades, complejidades, recursos y capacidades diferenciales entre entidades y niveles territoriales. Por lo tanto, se plantea un modelo de descentralización por objetivos que parta del reconocimiento de tal diversidad y busque estrategias para la disminución de la pobreza y la desigualdad, aumentar la eficiencia en la prestación de servicios, aprovechar las oportunidades sin la coma, y desarrollar la protección ambiental y acciones frente al cambio climático. Lo anterior tiene como objetivo consolidar un modelo de gestión que realice una distribución eficiente de los recursos y disponga de los instrumentos financieros y de planeación para el desarrollo regional, así como un sistema regional de capital humano que motive y retenga al talento humano.

## 4. Desarrollo de las propuestas

### Propuesta 1. Sistema de descentralización por objetivos

#### Diagnóstico

- Alta complejidad de los trámites y metodologías para la formulación de proyectos que resulta costosa y lenta afectando la oportunidad el proyecto y su equilibrio financiero.
- La articulación entre niveles de gobierno es deficiente y genera subordinación de las entidades con menores capacidades respecto de otros municipios, departamentos o al nivel nacional.
- La dispersión sectorial de recursos no facilita la concurrencia de objetivos de desarrollo territorial y atomiza la inversión.
- El proceso de inversión es aplicado sin criterios regionales o suprasectoriales, por lo cual no contribuye a la convergencia territorial ni permite el ejercicio de la autonomía de los mandatarios locales en la destinación de los recursos.
- No existen instrumentos para costear los recursos de los diferentes servicios públicos y sociales en ejercicio de las competencias que fortalezca las capacidades requeridas de las entidades.
- La asistencia técnica es uniforme y no tiene en cuenta las necesidades de las entidades territoriales por lo que no fortalece sus capacidades y no está orientada a resultados de desarrollo.

**Adoptar un sistema de descentralización por objetivos.** Para ello se debe: i) dotar de instrumentos y generar claridad en las responsabilidades entre las entidades por nivel de gobierno a manera de establecer la asignación de recursos requeridos mediante la regionalización programática del gasto y la inversión, y ii) establecer los mecanismos de articulación entre niveles, que transformen el proceso de planeación territorial, sin uniformidad y con reconocimiento de las prioridades de las regiones y sus brechas de capacidades, de forma que evolucione hacia uno regional y programático para la convergencia con equidad.

### **a. Adoptar un sistema de clasificación del gasto por competencias y unidades programáticas**

Se requiere establecer instrumentos para la eficiencia del gasto público en competencias y la adopción de modelos de recursos financieros, tecnológicos, físicos y capacidades de talento humano. En este sentido, las unidades programáticas, entendidas como la estructura organizativa que se utiliza para planificar, ejecutar y evaluar programas y políticas públicas, son una herramienta que debe desarrollarse en el sistema de descentralización por objetivos de manera tal que se logren gestionar eficientemente los recursos y cumplir con las metas establecidas por los diferentes niveles de gobierno.

Para tal efecto, se propone la adopción de un sistema de clasificación del gasto por competencias que permita alinear las funciones de planeación, de presupuesto, estadística y organizacional con el fin de facilitar el costeo de las necesidades de recursos y capacidades para el ejercicio de las competencias y la definición de su oferta de servicios. Esta clasificación permite: i) incorporar indicadores adecuados de análisis de las capacidades institucionales territoriales y su desempeño y; ii) ser insumo para la asignación de recursos según las prioridades territoriales en función de la autonomía territorial.

Esta propuesta debe apalancarse en lo definido en el Artículo 364 de la Ley del PND 2022-

2026, sobre la metodología de presupuesto por programas y resultados que contribuye a pasar del actual enfoque de sectores y proyectos a un enfoque programático.

Se plantea entonces que se diseñe una metodología para el establecimiento y clasificación de cada una de las unidades programáticas<sup>1</sup>. Este proceso implica definir lo siguiente: i) la clasificación estandarizada de la oferta de bienes y servicios de las competencias, de los procesos misionales y dependencias de las estructuras internas correspondientes a cada organismo o entidad participante y; ii) la información y trazabilidad de capacidades institucionales para facilitar la medición del desempeño de entidades territoriales.

Los catálogos del sistema de clasificación del gasto por competencias tendrán un protocolo de administración y actualización, y serán responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública para su diseño y gestión.

Para la territorialización de esta propuesta se requiere: i) facilitar la identificación de los recursos y capacidades en función del tamaño y características del diseño de la oferta de bienes, productos y servicios de la competencia, lo que hace parte del reconocimiento de la variabilidad y particularidades de las entidades y sus territorios y; ii) habilitar el reconocimiento de la competencia programática y sus recursos, sin diferenciación sectorial acorde a la complejidad territorial de la entrega de la oferta social, económica y ambiental y de los recursos y capacidades asignados.

### **b. Adoptar organismos o instancias regionales de carácter asesor técnico y autónomo para la descentralización**

Para otorgar una visión regional del sistema de descentralización por objetivos, se propone establecer Organismos Asesores Regionales, a cargo de las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) para coordinen y brinden acompañamiento y apoyo técnico a las entidades

<sup>1</sup> Las unidades programáticas de competencias territoriales deberán integrar los flujos de información de finanzas públicas y de estadística de la organización institucional para dar cuenta de las capacidades requeridas para la organización, el funcionamiento y entrega de la oferta institucional asociada a los organismos y entidades responsables.

territoriales. Se plantea que se concentren en dos tipos de actividades: (i) apoyo técnico en la estructuración de proyectos estratégicos de inversión regionales y; (ii) medición y análisis al desempeño y resultados de desarrollo territorial. Estas actividades pueden materializarse mediante las siguientes funciones:

- Actuar como apoyo técnico para la estructuración de proyectos de desarrollo territorial de las entidades territoriales que conforman la región, en alianza con centros de investigación, gremios, universidades y organismos de cooperación internacional.
- Apoyar el proceso de priorización y formulación de proyectos regionales que pueda implementar un presupuesto regionalizado y programas piloto de presupuestos por resultados.
- Realizar estudios sobre el desempeño orientado a resultados de desarrollo territorial de las entidades territoriales.

La composición de este organismo será definida en plena autonomía por la RAP en el marco de sus órganos de gobierno. Podrá trabajar mancomunadamente con otras regiones y con la Nación. El objetivo es que estos organismos funcionen como centro de pensamiento para la formulación de recomendaciones para el diseño de estrategias de desarrollo regional y la formulación de proyectos de inversión en articulación con las universidades y demás organizaciones del sector privado, social y comunitario.

Adicionalmente, estos organismos definirán sus enfoques y prioridades en función de los lineamientos del esquema regional y podrán desarrollar estudios de las necesidades regionales en los diferentes asuntos de su interés. Finalmente, podrán actuar como consejos regionales de desarrollo con participación de actores territoriales para guiar y transformar la priorización regional de la planeación para el desarrollo territorial.

### **c. Implementar programas de acompañamiento al ejercicio de las competencias programáticas territoriales:**

Reconociendo la necesidad de superar la asistencia técnica unidireccional y estandarizada de la Nación hacia las entidades territoriales, se requiere desarrollar programas de acompañamiento en la implementación de competencias estableciendo responsabilidades, objetivos y metas medibles en las acciones para resultados concretos.

Los programas de acompañamiento deben orientarse al fortalecimiento de capacidades en el replanteamiento del modelo de descentralización y pasar del traslado de competencias con asistencia técnica, hacia una descentralización por objetivos de desarrollo territorial social, económico y ambiental, propios de cada región, que fomente el fortalecimiento institucional para impulsar el desarrollo de las capacidades y de la autonomía de las entidades territoriales.

La propuesta consiste en desarrollar, en el ejercicio de la autonomía territorial y con el apoyo de los organismos regionales de carácter asesor técnico y autónomo, las siguientes estrategias de cooperación técnica:

- Programas de formación con enfoque en conocimientos y habilidades territoriales: diseñar programas en gestión pública territorial para abordar las necesidades específicas de sus comunidades y territorios con el objetivo de dotar a los líderes locales de la administración pública territorial y de las comunidades con las habilidades necesarias para impulsar iniciativas exitosas y participar en su desarrollo.
- Formación especializada en gestión pública territorial en todos los niveles educativos: realizar alianzas entre el MEN, el DAFP, la ESAP, y las Secretarías de Educación Departamentales y Municipales, y las IES públicas territoriales para establecer programas de formación especializada en gestión pública territorial en todos los niveles educativos, de forma que se aliste el capital humano para la gestión del desarrollo territorial.

- Red de mentores y asesoría especializada: crear de una red de mentores de expertos nacionales en gestión pública y desarrollo territorial, de voluntarios estudiantes de posgrados y de la oferta de asesoría especializada a través de alianzas entre entidades territoriales, sector privado y academia para fortalecer colectivamente las capacidades.
- Programas de formación para el desarrollo de Liderazgo Público Territorial: implementar programas de desarrollo de liderazgo para mandatarios y directivos territoriales, fortaleciendo las habilidades de gestión y liderazgo en la administración pública.
- Programas de formación para la resiliencia territorial: desarrollar programas que preparen a los líderes y servidores territoriales, actores locales y comunidades para enfrentar desafíos como el cambio climático, desastres naturales y gestión de crisis.

## Propuesta 2. Modelo de gestión territorial para fortalecer la autonomía de las entidades territoriales

### Diagnóstico

- Rigidez organizacional y burocrática que no reconocen las particularidades territoriales, y tampoco se alinean con la dimensión de los objetivos y metas de la prestación y entrega de bienes y servicios públicos y sociales.
- Deficiencia en el acceso a tecnologías de la información y a soluciones para la conectividad en municipios poco conectados.
- Excesivas solicitudes de información del nivel nacional al territorial, que se realizan sin tener en cuenta la información disponible en otros reportes existentes.
- Ausencia de un sistema de información administrativa territorial.

## Actualizar el Modelo de gestión territorial para fortalecer la autonomía de las entidades territoriales:

### a. Flexibilizar el modelo de gestión territorial para la organización y funcionamiento territorial

Un modelo de gestión territorial resulta fundamental para el desarrollo de las capacidades institucionales, como herramienta dentro del marco normativo y los lineamientos de organización y funcionamiento. Éste coadyuvará al apalancamiento de la acción de los gobiernos locales para articular y liderar el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas en el ámbito local. Esta propuesta no implica la creación de un nuevo sistema sino la actualización del actual Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Este modelo se debe orientar hacia el ciclo de gestión por resultados de desarrollo y no enfocarse en las herramientas gerenciales. Dado lo anterior, la medición del desempeño no

dependerá de la implementación de herramientas y políticas de gestión, sino de la medición de los resultados en términos de la eficiencia en el uso de recursos y dotaciones, establecido de forma particular en las normas de organización y funcionamiento de la administración pública territorial.

### b. Se propone desarrollar esquemas de monitoreo regionales y departamentales permanentes sobre el desempeño de las competencias en el nivel territorial.

En atención a que los resultados esperados dependen de las capacidades se hace indispensable un monitoreo a partir de los resultados, con base en los cuales determinar estrategias de coordinación entre las diferentes entidades involucradas.

De esta manera, se podrá conocer las habilidades y cualificaciones de los

<sup>2</sup> Esta propuesta no implica la creación de un nuevo sistema sino la actualización del actual Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

servidores, los mecanismos y esquemas de trabajo, y así exigir responsabilidad acorde a las funciones y niveles de participación en el ejercicio de las competencias.

Uno de los objetivos específicos de esta propuesta consiste en generar estrategias para el ajuste de los sistemas vigentes relacionados con la organización y funcionamiento de la administración pública territorial, que permitan el ejercicio de competencias territoriales, mediante la flexibilidad en los mecanismos de gestión.

Del mismo modo, apunta a desarrollar un marco normativo y técnico para la promoción de la autonomía en las entidades territoriales, permitiendo flexibilidad en el uso de recursos y el fortalecimiento de las capacidades orientadas a resultados, en la medida de las necesidades específicas, mediante la adopción de planes de fortalecimiento de tales capacidades a corto y mediano plazo.

### **c. Adopción de un sistema único de gestión e información territorial**

Este componente busca reconfigurar y organizar el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, del capítulo IX de la Ley 489 de 1998, dentro del marco de la acción territorial así como el Formato Único Territorial, y la plataforma integrada de inversión pública (PIIP) y sistemas de gestión financiera territoriales mediante el diseño de dos subsistemas: el primero relacionado con la gestión del conocimiento y el flujo de información regional de las prioridades, desempeño y calidad de los servicios públicos y sociales; y el segundo para la estandarización de flujos de información del gasto y la inversión, talento humano y adquisiciones, generando así una completa trazabilidad del ciclo de la gestión, funcionamiento y administración pública promoviendo la transparencia.

Entre otros, este proceso debe contemplar lo siguiente:

- Estructurar un sistema de información integral que constituya la base y plataforma única para el registro y consulta de información de todos los actores institucionales y sociales, en un enfoque de gobernanza de la información, datos y Estado abierto. Esta base constituirá la fuente única de datos para los reportes y controles de los diferentes organismos de la gestión pública.
- Evitar la duplicidad de reportes y facilitar el flujo de información entre niveles de gobierno. Así mismo, promover la interacción de los mandatarios locales y sus equipos con las entidades del nivel nacional para resolver los asuntos prioritarios donde la coordinación, complementariedad y subsidiaridad jueguen un rol principal.
- Diseñar y poner en funcionamiento la plataforma que debe constituirse en un instrumento ágil y expedito de comunicación, relacionamiento y coordinación de los distintos niveles de gobierno que contenga instrumentos como: sala de consulta, módulos de formación, asistencia técnica y enlaces de comunicación bidireccional, entre otros.

Esta propuesta deberá garantizar el desmonte gradual de los actuales sistemas y su transición al Sistema Único de Gestión Territorial.

## Propuesta 3. Flexibilizar el empleo público para fortalecer la capacidad de implementación a nivel nacional, regional y local

### Diagnóstico

- El empleo público está regulado por una combinación de reglas y directrices que brindan incentivos limitados para el desempeño, lo que da como resultado ascensos y rotación del personal basados en criterios distintos al desempeño.
- Insuficiente talento humano territorial y debilidad en los programas de formación y capacitación, lo que lleva a carencias en habilidades técnicas o de gestión para desarrollar el ejercicio de competencias, funciones administrativas, la prestación de servicios y programas para la promoción de derechos.
- La capacidad institucional es desigual, en particular en aquellas entidades territoriales de mayor precariedad se desarrolla el fenómeno de la polifuncionalidad laboral<sup>3</sup> en detrimento de la calidad y eficiencia de las administraciones locales.
- Ausencia de políticas de retención y desarrollo de personal a nivel territorial que convella a una alta rotación de servidores públicos y pérdida de conocimiento institucional.

### Propuestas

La flexibilización de la función pública conlleva mejorar los procedimientos para el diseño del empleo orientado a cualificaciones y a procesos misionales según las particularidades de la gestión de la entidad en su nivel y características.

Esta estrategia reconoce la necesidad de un programa a largo plazo para reconstruir la función pública y lograr la evolución del paradigma burocrático en que se establecen sus lineamientos, con la finalidad de construir una estructura para el desarrollo de la función pública y poner en marcha ajustes graduales a los incentivos para el desempeño de ésta.

Esta iniciativa implica una reforma legal que integre los requisitos éticos, así como un marco real para ascensos en el empleo de carrera, y la disponibilidad y uso de plantas flexibles y temporales, distintas y complementarias a la contratación de servicios que aplican en el marco de la Ley 80 de 1993.

En consecuencia, para dar solución a los problemas considerados se propone desarrollar tres temas:

#### a. Actualizar y desarrollar los lineamientos de la carrera administrativa en el marco del empleo público territorial.

Esta propuesta se orienta al desarrollo de lineamientos, estrategias y herramientas de articulación del diseño institucional con el empleo público y la política salarial. Requerirá la definición de los aspectos conceptuales y metodológicos que conlleven a iniciar la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) en el sector público, avanzando en la armonización y articulación de las disposiciones de la Ley 909 de 2004, lineamientos OCDE, los análisis y recomendaciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este sentido, implicará: la elaboración de estudios de áreas de cualificación y brechas de competencias de capital humano nacional y territorial a partir de la clasificación del catálogo de competencias; (ii) definir y aprobar el diseño conceptual y metodológico para implementar el MNC en el sector público, mediante el diseño de la matriz de requisitos y la estructuración de ocupaciones; (iii) realizar análisis salarial por ocupaciones para cierre de brechas sectoriales; y (iv) estructuración de la ficha de cualificación para administrar su registro en el catálogo sectorial de cualificaciones.

<sup>3</sup> El concepto polifuncional se refiere a que por el bajo número de funcionarios y en especial de aquellos con formación profesional, igual debe hacer lo mismo que una ciudad como Cali o Medellín. En una muestra significativa el DAFP en un estudio adelantado en 2012, determinó que, en las plantas de personal, en más de las ¾ partes de los municipios, hay entre 1 y 6 profesionales, pero el 62% tienen 1, 2 o máximo 3 profesionales. Por ello mismo tanto las dependencias, como los profesionales, concentran multiplicidad de funciones. (DAFP, 2012)

De igual forma, se requiere una combinación adecuada de incentivos para recompensar el buen desempeño y reducir el desempeño deficiente; así como sistemas articulados que funcionen para la selección, el ingreso, la capacitación, el ascenso y la retención de los servidores públicos. Las reformas deben fundamentarse en soluciones aplicables a las capacidades particulares de las entidades.

La evaluación del desempeño debe ser un elemento que recompense sistemáticamente el buen desempeño y el mérito, y conduzca a mejoras cualitativas en la forma en que los servidores públicos desempeñan sus funciones y por tanto, mejorar la prestación de servicios y el ejercicio de las competencias.

### **b. Implementar un sistema regional de gestión de capital humano cualificado**

Esta medida resulta esencial para asegurar un adecuado capital humano, capaz de abordar en forma eficiente y oportuna las demandas del proceso descentralizador y de desarrollo regional. La propuesta está compuesta por:

- Incentivos regionales para atraer y retener el capital humano y adaptación de la oferta educativa: esta medida incluye, por un lado, la inserción de grupos flexibles frente a objetivos regionales; retorno y redes de cooperación del capital humano residente en el extranjero para las regiones; y una plataforma de Información e Intermediación Laboral: “Vitrina de las Regiones”; y por otro, el rediseño de la oferta institucional sobre la base de las necesidades profesionales de la región.
- Oferta para la formación de capital humano con pertinencia regional: esta medida incluye la formación de capital humano con un enfoque de desarrollo endógeno y territorial en instituciones de educación básica, media

y superior regionales. Promover renovación curricular pertinente al entorno local y regional en el sistema de educación escolar, incorporando contenidos de relevancia territorial con apoyo de metodologías innovadoras de aprendizaje, entre otros.

- Estímulos para la renovación y reconversión de capital humano de comunidades y regiones: esta medida debe incluir un sistema de incentivos para el conocimiento del capital humano de las comunidades étnicas y los saberes ancestrales.

### **c. Adaptar un talento humano flexible para el desarrollo territorial**

Fomentar el traslado temporal de personal entre municipios y departamentos para la exploración de nuevos incentivos para el empleo público, permitiendo la transferencia de conocimientos y la adopción de buenas prácticas. Por ejemplo, desarrollar incentivos de formación, acceso a vivienda y otros servicios para que el trabajo se enlace a criterios para el avance profesional y personal.

Lineamientos de planta temporal y de contratación de servicios personales que permitan flexibilidad para suplir las necesidades de personal según las prioridades en las actividades del gobierno territorial. Adoptar políticas que permitan la contratación de personal especializado de manera ágil y temporal según las necesidades de proyectos específicos, o tareas estratégicas no orientadas a cumplimiento de horarios, evitando estructuras de personal rígidas, en especial, para operar proyectos de inversión para el desarrollo.



Departamento  
Nacional de Planeación



**MISIÓN DE  
DESCENTRALIZACIÓN**

