Documento CONPES

4091

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

POLÍTICA PARA LA ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
Departamento Administrativo de Función Pública

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 06 de junio de 2022

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Ruíz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Susana Correa Borrero
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Laura Milena Pabón Alvarado
Subdirectora General de Prospectiva y Desarrollo Nacional (E)

Amparo García Montaña
Subdirectora General del Sistema General de Regalías

Yesid Parra Vera
Subdirector General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación (E)

Lorena Garnica De La Espriella
Subdirectora General de Descentralización y Desarrollo Territorial

Resumen ejecutivo

En el marco del proceso de descentralización en Colombia, cuyo propósito ha sido transferir autonomía administrativa, fiscal, y política a las entidades territoriales (ET), se ha evidenciado que uno de los factores que contribuyen a mejorar las condiciones de esa autonomía es la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales que habilitan a los municipios y departamentos para cumplir con efectividad las competencias y funciones que les otorga la Constitución y la Ley.

Así, para la consolidación de las citadas capacidades institucionales es indispensable que converjan todos los niveles de gobierno. Esto resulta especialmente importante al considerar que esa concurrencia facilita el surgimiento de herramientas, orientaciones y conocimientos que contribuyen precisamente a reducir la brecha de capacidades institucionales que existe entre las diferentes ET. Lo anterior, partiendo del concepto de brecha de capacidades como la serie de condiciones que limitan no solo la eficiencia de los gobiernos subnacionales en materia administrativa, sino como un factor que históricamente ha condicionado el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en todo el territorio nacional.

Por esa razón, el Gobierno nacional y otros actores públicos y privados, implementaron procesos de fortalecimiento y generación de capacidades a escala regional y local que se han ejecutado a través de programas y proyectos de asistencia técnica territorial (ATT). No obstante, se ha evidenciado su desarticulación en términos de planeación, definición temática, metodológica, y logística, así como por la débil implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación, y la limitada consolidación de procesos de gestión de conocimiento orientados a fortalecer las capacidades institucionales al interior de las ET colombianas.

Se destaca que la problemática se presenta principalmente por: (i) descoordinación de los actores que intervienen en el procesos de planeación, ejecución y caracterización de la oferta y demanda de ATT; (ii) desarticulación de las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas para la prestación de ATT diferencial, compartida (interoperable), adaptable y eficiente; (iii) mecanismos limitados para realizar el seguimiento y evaluación a la asistencia técnica prestada a ET, y (iv) la débil gestión del conocimiento relacionada con las actividades de la ATT en los diferentes actores intervinientes del proceso (DNP, 2022).

De acuerdo con lo planteado, este documento parte de la premisa que la ATT, además de ser un medio para generar las capacidades que los gobiernos subnacionales requieren para ejercer sus competencias y funciones asignadas, se constituye como un escenario común de actuación para todas las entidades del Gobierno nacional, la cooperación internacional

y otros actores que, actualmente, ofrecen programas y proyectos de esta naturaleza en todo el territorio nacional; en particular, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. Lo anterior, con el fin de que esta política articule la ATT con metodologías efectivas y mecanismos de seguimiento, evaluación, y sistematización de procesos de gestión de conocimiento para medir su impacto en términos de capacidades de las ET del país.

Para lograr este objetivo, la política propone trabajar en cuatro componentes integrados entre sí, que son: (i) coordinar la planeación y caracterización de la oferta y la demanda de la prestación de la ATT con los actores que intervienen en el proceso para mejorar las sinergias de trabajo asociadas; (ii) articular las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas que guían la prestación de ATT diferencial, compartida, adaptable y eficiente para mejorar los procesos en términos de eficiencia; (iii) establecer mecanismos e instrumentos interoperables de captura, seguimiento, y evaluación de la ATT para medir y mejorar la calidad en el proceso y sus resultados, y (iv) gestionar, difundir, y retroalimentar el conocimiento alrededor de los procesos de ATT para instalar capacidades en los grupos de valor y mejorar la información disponible relacionada.

La implementación de la política nacional de ATT tendrá una vigencia de cuatro años (2022–2026) y un costo estimado de 6.015 millones de pesos. Con esta inversión se espera que cada uno de los componentes propuestos puedan sentar las bases para que los procesos de asistencia técnica entregada a los gobiernos subnacionales redunden en un mayor grado de capacidad instalada a nivel local y regional. Asimismo, se busca demostrar que la asistencia técnica, en tanto sea un proceso continuo, articulado y sostenible en el territorio, es un medio expedito a través del cual se aporta desde la Nación al mejoramiento en los indicadores de desempeño de los municipios y departamentos del país.

Clasificación: H11, H77, H83, O2.

Palabras clave: fortalecimiento institucional territorial, asistencia técnica territorial, articulación nación territorio, arreglo institucional.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN 11
2.1. Antecedentes 11
2.2. Justificación 16
3. MARCO CONCEPTUAL 19
4. DIAGNÓSTICO 21
4.1. Descoordinación de los actores que intervienen en el proceso de planeación, ejecución y caracterización de la oferta y demanda de ATT 21
4.2. Desarticulación de las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas para la prestación de ATT diferencial, compartida, homologable, adaptable y eficiente . 23
4.3. Limitados mecanismos que permitan realizar seguimiento y evaluación a la AT prestada a ET 24
4.4. Limitada consolidación de procesos de gestión de conocimiento orientados a fortalecer las capacidades institucionales en el marco de la ATT 26
5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA 28
5.1. Objetivo general 29
5.2. Objetivos específicos 29
5.3. Plan de acción 29
5.3.1. Estrategia para coordinar la planeación y caracterización de la oferta y la demanda de la prestación de la ATT con los actores que intervienen en el proceso para mejorar las sinergias de trabajo asociadas 30
5.3.2. Estrategia para articular las orientaciones técnicas, metodológicas, y operativas que guían la prestación de ATT diferencial, compartida, adaptable y eficiente para mejorar los procesos en términos de eficiencia 32
5.3.3. Estrategia para establecer mecanismos e instrumentos interoperables de captura, seguimiento y evaluación de la ATT para medir y mejorar la calidad en el proceso y sus resultados 33
5.3.4. Estrategia para gestionar, difundir y retroalimentar el conocimiento alrededor de los procesos de ATT para instalar capacidades en los grupos de valor y mejorar la información disponible relacionada 35
5.4. Seguimiento 36
5.5. Financiamiento 36

6. RECOMENDACIONES 38
GLOSARIO 42
ANEXOS 44
BIBLIOGRAFÍA 45

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cronograma de seguimiento..... 36
Tabla 2. Financiamiento estimativo indicativo de la política por entidad..... 37
Tabla 3. Financiamiento estimado 2022 -2026 37

SIGLAS Y ABREVIACIONES

AT	Asistencia Técnica
ATT	Asistencia Técnica Territorial
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
C.P.	Constitución Política
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ET	Entidad Territorial
FIT	Fortalecimiento Institucional Territorial
Furag	Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión
IDF	Índice de Desempeño Fiscal
MDM	Medición de Desempeño Municipal
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PDI	Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional
PDT	Plan de Desarrollo Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SETA-Web	Sistema de Entidades Territoriales Asesoradas
SGR	Sistema General de Regalías
Unesco	*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia de 1991 (C.P.) promovió desarrollos legislativos y transformaciones institucionales amplias y variadas para las entidades territoriales (ET). Dichas transformaciones le permitieron al país avanzar en la organización territorial del Estado a partir de la definición de las funciones y competencias de cada nivel de gobierno, respondiendo de manera más cercana a las demandas de la población en los territorios, además de facilitar la toma de decisiones orientadas a alcanzar un mayor desarrollo territorial. Así también, los cambios introducidos por la constituyente de 1991 habilitaron las condiciones administrativas y fiscales necesarias para que las ET pudiesen asumir las nuevas funciones y competencias allí definidas.

Estas transformaciones derivaron de mandatos normativos enfocados en fortalecer las capacidades institucionales de las ET. Tales intervenciones se han desarrollado en diferentes niveles político-administrativos y desde distintos sectores, inclusive asociaciones municipales, departamentales y de cooperación internacional, entre otras. Entre los cambios más representativos están, por una parte, la expedición de Ley 489 de 1998[1] que refleja estructuralmente los principios y sistemas de operación intergubernamental, propone la asistencia técnica (AT) como medio para coordinar y cooperar, y establece el deber de ayuda recíproca. Por otra parte, se encuentra la expedición de la Ley 715 de 2001[2], que priorizó los sectores de agua potable y saneamiento básico, salud y educación, desde la perspectiva fiscal, como principales nichos para fortalecer las capacidades institucionales de las ET.

De manera concreta, **durante la última década se han desarrollado programas dirigidos a fortalecer las capacidades institucionales de las ET**, de los cuales los principales son: (i) *Sistema Nacional de Capacitación Municipal*[3], desarrollado en el 2000 por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en conjunto con la Unión Europea; (ii) estrategia de intervención diferenciada[4], implementada de forma conjunta por la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Nacional de Planeación

[1] Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la C.P. y se dictan otras disposiciones.

[2] 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 C.P. y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

[3] Disponible en: https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/720.

[4] En el marco del Documento CONPES 4031 Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%c3%b3micos/4031.pdf.

(DNP) y el Ministerio del Interior; (iii) Sistema Nacional de Bienestar Familiar[5] del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y (iv) el programa *Red Unidos*[6] liderado por el Departamento de Prosperidad Social. Igualmente, los ministerios han ejecutado acciones de Asistencia Técnica Territorial (ATT) en el marco de la implementación de la Ley 715 de 2001, especialmente los sectores de salud y protección social, agua potable y saneamiento básico, y educación.

Las actividades de ATT se caracterizan por su desarticulación en términos de su definición temática, metodológica y logística, así como por la débil implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación, y por la limitada consolidación de procesos de gestión de conocimiento orientados a fortalecer las capacidades institucionales al interior de las ET colombianas. Esta es una de las principales conclusiones derivadas del desarrollo de las intervenciones citadas y un ejercicio de identificación realizado con entidades del poder ejecutivo del nivel nacional, departamentos, asociaciones y cooperantes internacionales que hacen parte del proceso de ATT (DNP, 2021).

Esta desarticulación ha dificultado el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las ET, al tiempo que se relaciona con el limitado diseño y aplicación de instrumentos de planificación, herramientas de gestión, esquemas de financiación e incluso, con la propia ejecución de competencias y responsabilidades de las ET. A su vez, se ha identificado que esto se debe principalmente a: (i) un bajo nivel de coordinación de los actores que intervienen en el proceso de planeación y caracterización de la oferta y la demanda de la prestación de la ATT para mejorar las sinergias de trabajo asociadas al proceso de la ATT; (ii) deficiencias en las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas para la prestación de ATT diferencial, compartida, adaptable y eficiente, para mejorar los procesos de ATT en términos de eficiencia; (iii) limitados mecanismos e instrumentos interoperables de captura, seguimiento y evaluación de la AT prestada a las ET para medir y mejorar la calidad en el proceso y los resultados de la ATT, y (iv) los limitados procesos de consolidación y gestión de conocimiento orientados a fortalecer las capacidades institucionales en el marco de la ATT.

Por lo anterior, este documento presenta la política nacional que busca articular la ATT con metodologías efectivas y mecanismos de seguimiento, evaluación y sistematización de procesos de gestión de conocimiento para medir su impacto en términos de las capacidades de las ET. Para ello, se busca: (i) coordinar la planeación y

[5] Disponible en https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/direccion-snbf/que-es-el-snbf#:~:text=El%20Sistema%20Nacional%20de%20Bienestar,%C3%A1mbito%20nacional%2C%20departamental%2C%20distrital%20y.

[6] Disponible en https://prosperidadsocial.gov.co/sgsp/acompanamiento-familiar-y-comunitario/unidos/.

caracterización de la oferta y demanda de la prestación de la ATT con los actores que intervienen en el proceso para mejorar las sinergias de trabajo asociadas; (ii) articular las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas que guían la prestación de una ATT diferencial, compartida, adaptable y eficiente para mejorar los procesos en términos de eficiencia; (iii) establecer mecanismos e instrumentos interoperables de captura, seguimiento y evaluación de la ATT para medir y mejorar la calidad en el proceso y sus resultados, y (iv) gestionar, difundir y retroalimentar el conocimiento alrededor de los procesos de ATT para instalar capacidades en los grupos de valor y mejorar la información disponible relacionada.

Finalmente, este documento CONPES está compuesto por seis secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes que componen el marco normativo y de referencia de la política, así como su justificación. En la tercera sección se desarrollan conceptos claves relacionados con la ATT. Por su parte, en la cuarta sección se muestran tanto el diagnóstico como los ejes problemáticos a los que responde la política, así como las causas e impactos asociados y los retos institucionales identificados para avanzar en términos de resultados y capacidades. La quinta sección presenta el objetivo general de la política y sus objetivos específicos, al tiempo que define las estrategias y acciones concretas que pretenden solucionar las problemáticas identificadas en el diagnóstico, así como el esquema de seguimiento y financiamiento diseñado para monitorear el cumplimiento de la política. Finalmente, la sexta sección presenta las recomendaciones realizadas al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

La ATT se sustenta en un robusto marco normativo y su desarrollo en distintas políticas, planes, programas y proyectos. En tal sentido, esta sección aborda, en un primer momento, el marco normativo que sustenta las acciones de ATT por parte de entidades del poder ejecutivo del nivel nacional y departamental. En segundo lugar, identifica los planes, programas y proyectos más importantes desarrollados en el marco de la ATT y sus principales limitaciones.

2.1. Antecedentes

Esta política tiene como antecedentes dos grandes hitos a nivel normativo y operativo. El primero de ellos se deriva de los desarrollos normativos que, en el marco de los artículos 288, 298, 311 y 356 de la C.P., han establecido los requisitos, y competencias en materia de AT. En particular, se destaca lo dispuesto en el artículo 311, según el cual el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y le corresponde prestar bienes y servicios que demande el desarrollo de su territorio. El segundo

hito corresponde al desarrollo operativo de acciones encaminadas al logro del fortalecimiento institucional, administrativo y fiscal de las ET a través de la AT.

Frente al primer hito, la Ley 136 de 1994 define el funcionamiento de los municipios, cuyo propósito principal es el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía. En particular, se establece que el municipio es la entidad territorial político-administrativa fundamental dentro de la estructura orgánica del Estado colombiano, así como la categorización con base en la población e ingresos. Adicionalmente, establece las bases para que los municipios sean asistidos por entidades públicas del poder ejecutivo de diferentes niveles político-administrativo, en virtud de la prestación de bienes y servicios inherentes a su naturaleza, bajo los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y coordinación, entre otros.

De igual forma, el marco normativo relacionado con la política de ATT se suscribe a las funciones establecidas en el *Estatuto orgánico de la administración pública*, desarrollado en la Ley 489 de 1998. Esta norma asignó a los ministerios y departamentos administrativos, entre otras funciones, la de coordinar la ejecución de sus planes y programas con las ET, así como prestarles asesoría, cooperación y AT[7]. En este sentido, los procesos y acciones se han limitado, especialmente, a dar lineamientos sobre los desarrollos asociados a la distribución de competencias entre la nación y los territorios en sectores estratégicos de inversión pública. Sin embargo, aunque la norma señala principios como la concurrencia, coordinación y subsidiariedad para la acción administrativa, no se desagrega el proceso de la ATT.

Por su parte, la Ley 715 de 2001 definió un marco funcional de las entidades nacionales, departamentales y municipales, orientado a generar estabilidad fiscal en las entidades territoriales a partir del recorte del gasto público y el fortalecimiento de la autonomía territorial. Por consiguiente, estableció en el Sistema General de Participaciones los sectores en los que se deben invertir los recursos asignados desde el nivel nacional, con criterios como equidad social, población atendida y criterios de eficiencia. En este sentido, exhorta a las entidades nacionales a prestar AT y administrativa[8] a las territoriales que así lo requieran.

Otra norma que orienta el marco de competencias entre las entidades nacionales y territoriales, en particular en lo relacionado con el ordenamiento territorial, es la Ley 1454 de 2011[9]. Allí se establece un marco institucional para que, de manera orgánica, se

[7] Numeral 5 del artículo 59.

[8] Numeral 10 del artículo 5.

[9] Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

realice gestión del territorio en ejes como autonomía, unidad nacional, descentralización, prospectiva, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, entre otras[10]. Inclusive, esta ley señala la necesidad de promover la complementariedad y subsidiariedad[11] entre las entidades territoriales, así como desde las entidades del nivel nacional en lo relacionado con el ordenamiento territorial.

De igual modo, la Ley 1962 de 2019[12] establece un marco normativo orgánico para el fortalecimiento de las regiones administrativas de planeación y la conversión a entidades territoriales, así como para promover relaciones de concurrencia y complementariedad entre diferentes niveles político-administrativos. En el marco de fortalecer los procesos de planificación, gestión e inversión territorial, la norma establece la articulación, la complementariedad y la concurrencia como principios para lograr el desarrollo regional con base en economías de escala y una visión amplia del territorio.

Como consecuencia de las nuevas realidades de los municipios, la Ley 1551 de 2012[13] establece nuevos principios orientadores de la acción administrativa para los municipios, al tiempo que modifica criterios para su categorización y funciones definidas con la Ley 136 de 1994. Esta norma, además, profundiza la relación intergubernamental en términos de subsidiariedad y concurrencia, entre otros principios, entre los distintos niveles político-administrativos del poder ejecutivo colombiano.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019[14] estableció en la subsección cinco la equidad en el territorio como parte fundamental del desarrollo de las regiones colombianas para el cuatrienio. En el marco de las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 y esta norma se estableció un arreglo institucional para que se potenciara la acción administrativa, en virtud de fortalecer las capacidades de las entidades territoriales, cuyo propósito final es mejorar la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía en los territorios.

Finalmente, la Ley 2200 de 2022[15] establece que los departamentos se regirán por principios como la concurrencia, la complementariedad y la subsidiariedad para apoyar a los municipios de su jurisdicción que carecen de capacidades para el desarrollo

---

[10] Artículo 3.

[11] Artículos 19, 27, 28, 29 y 32.

[12] Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.

[13] Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[14] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad.

[15] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos.

adecuado de sus competencias. Lo anterior se materializa en el acompañamiento a los municipios en el desarrollo de acciones inherentes a su estructura particular, en el marco de su autonomía, mejorando la efectividad en la prestación de bienes y servicios a través del fortalecimiento de las capacidades[16]. Por consiguiente, se han conformado equipos de AT que anualmente priorizan diferentes actividades de acompañamiento y asesoría con los municipios durante el ciclo de la gestión pública[17].

El segundo hito se refiere al desarrollo de estrategias operativas de AT encaminadas a fortalecer las capacidades territoriales para la formulación de planes, programas y proyectos, y a acompañar procesos presupuestales y financieros. Entre estos pueden nombrarse planes sectoriales, reportes de información, gestión de proyectos y soporte de herramientas de programación de la inversión y de organización presupuestal y financiera. Estos han sido desarrollados de forma desarticulada y no se encontró una metodología integral que facilite realizar seguimiento y evaluación, sumado a la insuficiente evidencia de que dicha asistencia haya mejorado las capacidades de las ET (DNP, 2022).

Así, durante 1991 se expidió el Documento CONPES 2539 *Política para el Desarrollo Institucional de los Municipios*[18], en el marco del Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional (PDI). En este documento se propuso brindar AT a más de 685 municipios con menos de 100 mil habitantes en un período de cuatro años, con el objetivo de coadyuvar en su desarrollo institucional, mejorando la prestación de servicios, el manejo de sus recursos y su capacidad de planeación, en articulación con los departamentos. Sin embargo, y de acuerdo con la *Evaluación expost del PDI*, el 85,7 % de las entidades intervenidas obtuvieron una calificación en las categorías de débil y nula incidencia o impacto. Es decir, la gestión de 587 entidades intervenidas no cambió con la implementación del PDI (DNP, 1997).

Posteriormente, en el periodo comprendido entre 1996 y 2003, se adelantó el Programa *Mejor Gestión de los Departamentos* con el apoyo del *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). Este programa consistió en posicionar a los departamentos de Colombia como líderes del desarrollo en el territorio por medio de asesorías y AT para mejorar sus capacidades, para que, a su vez, apoyaran a los municipios de su jurisdicción en el fortalecimiento de su proceso de descentralización y la promoción

[16] Numeral 25 del artículo 119.

[17] De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el ciclo de gestión pública para el desarrollo contempla desde la planificación y su financiamiento hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluyendo las funciones públicas de regulación y provisión directa de servicios públicos, y la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público (valor público), como también la rendición de cuentas al respecto.

[18] Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2539.pdf.

del cambio organizacional. Sin embargo, el programa no se desarrolló durante el periodo inicialmente estimado debido al retiro del principal socio (GIZ) y, por tanto, la AT no se prestó de manera oportuna. Lo anterior, sumado al limitado involucramiento de los actores que intervenían en el proceso (DNP, 2019).

En el mismo sentido, el Documento CONPES 3238 *Estrategias para el Fortalecimiento Departamental*[19] propone avanzar en el proceso de descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial. En el marco del PND 2002-2006 *Hacia un estado comunitario* se establecen criterios por tipologías para que los departamentos, de acuerdo con sus competencias y capacidades, realicen sus funciones legales e institucionales, resaltando su importancia estratégica como intermediador de la gestión administrativa y la relación intergubernamental entre distintos actores de los niveles político-administrativos.

Desde la academia se desarrolló el *Sistema Nacional de Capacitación Municipal*, liderado por la ESAP durante el periodo 2002-2006. Este sistema consistió en formar técnicamente a los funcionarios municipales, comunidades y demás agentes del desarrollo territorial en competencias básicas como la prestación de servicios públicos, ordenamiento del territorio, formulación de proyectos para el desarrollo territorial y fortalecimiento de la participación ciudadana; todo esto con el apoyo de la Unión Europea. A pesar de que el programa tuvo como resultado una serie de guías metodológicas relacionadas con la gestión pública territorial, estas no fueron sistematizadas y la gestión de conocimiento relacionado fue insuficiente (DNP, 2019).

Por su lado, el DNP desarrolló un programa denominado *Sinergia Territorial* que consistió en fortalecer las capacidades de las ET en el diseño e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación orientados a resultados de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), en el periodo comprendido entre 2011 y 2015. Esta apuesta consistió en prestar ATT en la formulación de los PDT, así como en el diseño y puesta en marcha de Sistemas de Seguimiento a estos. En la ATT, que se prestó a 88 municipios y 15 gobernaciones, se identificaron limitaciones relacionadas con la coordinación entre los asesores que apoyaban el programa, además de la sostenibilidad financiera que su desarrollo requería.

Por otro lado, se formuló el *Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial*, el cual inició en el 2011 con en el acompañamiento a los nuevos mandatarios locales para el periodo 2012-2015 y finalizó en el 2013. Este programa se orientó a brindar acompañamiento directo a 500 ET para la formulación de sus planes de desarrollo y la integración y desarrollo del proceso de

[19] Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3238.pdf.

implementación de la Ley 1530 de 2012 del Sistema General de Regalías (SGR). El programa focalizó su ATT en el fortalecimiento de capacidades institucionales de las secretarías de planeación de los municipios priorizados (DNP, 2019). Sin embargo, su cobertura fue limitada y la estructura normativa cambió, generando nuevos retos en términos de coordinación, actualización de contenidos e incorporación a instrumentos de planeación y gestión presupuestal territorial a ET y nacionales que intervienen en el SGR con la expedición de la Ley 2056 de 2020[20].

En el mismo sentido, con el Documento CONPES 3765 *Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales*[21] se dio inicio al Proyecto de Fortalecimiento de las ET para continuar con el proceso de descentralización mediante la mejora de las capacidades gerenciales, institucionales y técnicas del Gobierno nacional y los entes territoriales. En este marco se diseñó y puso en marcha la estrategia *Gobierno al Plan*, que consistió en prestar AT permanente a 365 municipios de los 32 departamentos del país, en las diferentes etapas del ciclo de la gestión pública, a partir de la definición de hitos y de la implementación de seguimiento a la AT prestada. Sin embargo, el programa cuenta con un limitado alcance al registrar una cobertura del 33 % de los municipios de todo el país, sumado a retos relacionados con la sostenibilidad de la financiación (DNP, 2019).

Por su parte, el Documento CONPES 4007 *Estrategia para el Fortalecimiento de la Gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio*, establece las bases para que las entidades territoriales administren sus territorios. En particular, este documento de política pública define un marco de gobernanza para que las entidades territoriales administren sus territorios, a partir de fuentes de información robustas y confiables, de forma tal que se responda a sus necesidades y se optimice el acceso a la información por parte de la ciudadanía.

2.2. Justificación

Pese a los avances normativos y a los logros alcanzados por las políticas, programas y proyectos encaminados a fortalecer y desarrollar las capacidades de las ET mediante la AT, su desempeño, en particular de los municipios, es limitado. De acuerdo

[20] Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR.

[21] Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3765.pdf.

con los resultados comparados de la *Medición de Desempeño Municipal* (MDM) 2017[22] (DNP, 2018) y 2020[23] (DNP, 2021), los municipios categorizados en capacidades iniciales[24] medias o bajas mantuvieron dicha tendencia en los resultados; esto se evidenció comparando los resultados de la MDM de 2017, donde el 99 % de los municipios se mantuvo en estas categorías (DNP, 2018), y la MDM de 2020, donde el 92 % de los municipios permanecieron categorizados con capacidades medias o bajas (DNP, 2021). Lo anterior, pese a las iniciativas de políticas, programas y proyectos implementados para mejorar sus capacidades, por lo que la diferencia de tan sólo 7 % indica que dichas iniciativas no han sido efectivas.

De igual modo, la evidencia relacionada con el impacto de la AT para el fortalecimiento de capacidades es escasa. Desde el nivel nacional se han implementado diferentes tipos de mediciones como la MDM, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), el Seguimiento a la Ejecución de los Planes de Desarrollo de las ET y la información generada por el censo, que en todos los casos se constituye como base para la toma de decisiones. Sin embargo, no se ha establecido una única fuente de información que facilite la caracterización integral de las ET en términos de capacidades. De hecho, se requiere de un marco integrado para que estas metodologías y herramientas se articulen, facilitando el acceso a información de calidad y oportuna (DNP, 2022).

Pese a los esfuerzos liderados por el DNP para consolidar la ATT ofertada desde el nivel nacional a las ET, persiste la dispersión de estos contenidos dificultando su acceso. Con el fin de facilitar el acceso a las ET, así como también a distintos actores que intervienen en el proceso de ATT, es fundamental identificar qué productos y servicios están focalizados a las ET, quién los presta y la capacidad que fortalece o genera. Esto facilitaría la caracterización de la oferta y la identificación de escenarios para articular y concurrir por los actores que intervienen y así prestar de menara efectiva la ATT (DNP, 2022).

El país necesita articular y coordinar los planes, programas y proyectos para mejorar el desarrollo regional por medio de la ATT. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en su portal web el *Territorial Review: Colombia*

[22] Los resultados de la MDM para 2017 indicaron que en el grupo G5 *entidades con capacidades iniciales bajas* 136 de 218 entidades obtuvieron calificación de desempeño bajo, 81 desempeño medio y sólo 1 obtuvo desempeño alto.

[23] Los resultados de la MDM para 2020 indicaron que en el grupo G5 *entidades con capacidades iniciales bajas* 112 de 217 entidades obtuvieron calificación de desempeño bajo, 88 desempeño medio y sólo 17 obtuvo desempeño alto.

[24] Las capacidades iniciales son estimadas cada cuatrienio en el marco del periodo de elección de mandatarios locales, donde a partir de la identificación del desempeño comparado por entidades similares, se determinan y categoriza las capacidades por municipio y así agruparlos para guardar equidad en el criterio de la medición.

2014, en el cual concluye que el mejoramiento de las estadísticas (asociadas a las características ambientales, culturales, económicas y administrativas, entre otras) de las ET colombianas contribuye a su vez al desarrollo de los territorios, así como a la formulación de políticas públicas eficaces y regionalizadas. Lo anterior también promueve la articulación de entidades nacionales y subnacionales para la prestación del servicio de ATT. En particular, la OCDE definió cuatro estrategias que contribuyen al desarrollo regional en Colombia, a saber: (i) mejorar las estadísticas y la información relacionadas con las ET; (ii) regionalizar la política, conectando la inversión de capital con el gasto corriente, coordinando las políticas del PND con las prioridades sectoriales en articulación con los PDT; (iii) coordinar entre entidades nacionales y subnacionales las herramientas dispuestas al fortalecimiento de las ET, y (iv) adaptar sistemas flexibles de gobierno, de tal forma que los gobiernos subnacionales. (OECD, 2014)

Por su parte, en las bases del PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* se estableció de manera transversal el mandato de asistir técnicamente a ET en distintos sectores en concordancia con lo dispuesto en cada pacto. En el marco del *Pacto por la Descentralización* la línea D, *Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable,* estableció el objetivo de fortalecer las capacidades de las ET por medio de políticas, planes, programas y proyectos que implícitamente requieran AT para su territorialización e implementación.

Adicionalmente, es imperativo establecer líneas metodológicas para la prestación del servicio de ATT. De acuerdo con la encuesta practicada a entidades del poder ejecutivo del nivel nacional que indicaron prestar AT, la conciben de manera distinta, sus metodologías son limitadas y carecen de sistemas de medición sofisticados a la prestación de la AT (DNP, 2022), lo que dificulta establecer procesos de complementariedad, coordinación, subsidiaridad y concurrencia que mejoren la efectividad en la prestación de ATT.

Finalmente, se requiere una política que facilite los procesos de articulación y gestión del conocimiento de ATT, con metodologías, sistemas de seguimiento y evaluación eficientes, orientados al fortalecimiento de capacidades. Durante el segundo semestre de 2021 se realizaron ocho talleres liderados por el DNP, que contaron con la participación de distintos actores, entre los que están entidades nacionales del poder ejecutivo, departamentos, asociaciones municipales, departamentales y de ciudades capitales, y cooperantes internacionales que intervienen en el proceso de ATT. A partir de estos, se encontró que la base para mejorar el servicio de ATT es la articulación desde la definición de contenidos, de acuerdo con su misionalidad, alcance y oportunidad. Lo anterior, siguiendo un modelo de prestación de servicio que caracterice el usuario final, facilitando la

apropiación de la oferta de la AT por los grupos de valor; asimismo, en virtud del mejoramiento continuo, la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación de resultados que faciliten medir el impacto, el valor público y la generación de capacidades en las ET, coadyuvando el mejoramiento de la provisión de bienes y servicio a la ciudadanía (DNP, 2022).

3. Marco conceptual

Para abordar la política es pertinente diferenciar y conceptualizar la AT, la ATT, las capacidades territoriales y la gestión del conocimiento asociada a la ATT. En el mismo sentido se abordarán las características principales a considerar para prestar ATT diferenciada, compartida, homologable, adaptable y eficiente (DNP, 2022).

La ATT, en el marco de la política, es un medio por el cual, a partir de la caracterización de las necesidades de las ET, se territorializan políticas, planes, programas, proyectos, metodologías, instrumentos y herramientas direccionadas a crear y desarrollar capacidades, con acciones sistemáticas, articuladas, sinérgicas y lógicas que generen valor público. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la asistencia tiene que ver con la transferencia de metodologías e instrumentos para fortalecer la capacidad de gestión de instituciones de educación superior y secretarías de educación (Ministerio de Educación Nacional, 2022). Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social define la AT como un proceso interactivo donde convergen destrezas, habilidades y conocimientos con el fin de mejorar el desempeño funcional de las entidades asistidas (Ministerio de Salud, 2013). La *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Unesco), concibe la AT como el proceso de compartir conocimientos e información para la formación de habilidades y la transmisión conocimientos prácticos a los grupos de valor intervenidos (Unesco, 2022).

La diferencia fundamental entre AT y ATT tiene que ver con la especialidad en la que esta última se desarrolla. De acuerdo con lo propuesto en esta política el proceso de ATT pasa por la caracterización de la oferta y la demanda de AT, lo que sustenta un proceso de planificación con la definición de metas asociadas a fortalecer capacidades de los grupos de valor, implementando metodologías para la prestación del servicio, sistemas de seguimiento, evaluación y gestión de conocimientos alrededor de esta; este proceso no siempre se surte en una AT, ya que este puede entenderse también como una acción esporádica de atención al usuario sin que medie la determinación de un objetivo, alcance y evaluación en términos de resultado del servicio prestado en un grupo de valor determinado. Otra diferencia radica en que los actores que demanden AT no son exclusivamente las ET,

pues el acceso al servicio no está condicionado y puede ser prestado a cualquier usuario que así lo requiera. (DNP, 2022)

Las capacidades de las ET son las habilidades individuales, organizacionales e institucionales, para prestar servicios y bienes públicos inherentes a su misionalidad, identificando necesidades y tomando decisiones que den soluciones efectivas y apoyen al desarrollo de su territorio de manera sostenida en el tiempo. De acuerdo con el *Índice de Capacidad Territorial*, la capacidad de una ET se determina por los insumos que disponga en relación con recursos físicos, presupuestales, técnicos y humanos (DNP, 2018). Por su parte, Nelissen define la generación y el fortalecimiento de capacidades como la habilidad de las organizaciones e individuos para desempeñar actividades y funciones de manera sostenible y efectiva. (Nelissen, 2002). Por otra parte, el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) asocia el concepto de capacidad al proceso mediante el cual las sociedades, organizaciones y personas mantienen y fortalecen competencias que requieren para alcanzar sus propios objetivos de desarrollo de manera sostenida (UNDP, 2008).

Para la política de ATT, el proceso de gestión del conocimiento y la instalación de capacidades puede entenderse mediante el desarrollo de tres elementos fundamentales: (i) capital humano; (ii) capital relacional, y (iii) capital estructural. La gestión del conocimiento y la innovación, en el marco del Modelo Integrado de Gestión y Planeación (MIGP), está relacionada con la implementación de mecanismos, instrumentos y acciones orientados a preservar el conocimiento en virtud de fortalecer la gestión pública. Por otra parte, la gestión del conocimiento se identifica como activo intangible de una organización y pasa por los procesos de generar, identificar, capturar, apropiar y valorar el conocimiento de las personas que integran la organización, su capital humano y proceso. Sin embargo, para realizar gestión del conocimiento es necesario que este se difunda y discuta, inclusive con personas externas a la organización, lo cual se considera como capital relacional, pasando además, por el proceso de transferencia, para que finalmente el conocimiento se configure como capital estructural, entendido como la implementación de distintos dispositivos culturales, normativos y organizaciones que facilitan la instalación de conocimiento (Universidad de Guadalajara, 2017).

A su vez, la ATT para la política debe ser diferenciada, compartida, homologable, adaptable y eficiente. La ATT es prestada a ET con grupos poblacionales heterogéneos, diversos y, por consiguiente, con necesidades distintas. Por eso, es imperioso considerar las variables determinadas por el ciclo de la gestión pública, el principio de oportunidad de la ATT y las capacidades de la ET a intervenir. Por su parte, los actores que prestan la ATT, desde su caracterización y planeación, deben considerar los distintos participantes, internos y externos, que intervienen sobre el objetivo propuesto, de tal manera que el modelo de AT

pueda ser compartido, homologable y adaptable con otros modelos de ATT, lo que contribuye a que, en términos de eficiencia, mejore el uso del gasto asociado a su prestación, así como la racionalización de tiempos y acciones relacionadas (DNP, 2022).

4. DIAGNÓSTICO

La ATT se caracteriza por ser desarticulada en términos de planeación, definición temática, metodológica y logística, así como por la débil implementación de mecanismos de seguimiento y evaluación y por la limitada consolidación de procesos de gestión de conocimiento orientados a fortalecer las capacidades institucionales al interior de las ET colombianas. Esto se estructura sobre la base de cuatro causas identificadas como problemáticas de la ATT: (i) descoordinación de los actores que intervienen en el proceso de planeación, ejecución y caracterización de la oferta y demanda de ATT; (ii) desarticulación de las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas para la prestación de ATT diferencial, compartida, adaptable y eficiente; (iii) limitados mecanismos que permitan realizar seguimiento y evaluación a la AT prestada a ET, y (iv) la débil gestión de conocimiento relacionada con las actividades de la ATT en los diferentes actores intervinientes del proceso (DNP, 2022).

4.1. Descoordinación de los actores que intervienen en el proceso de planeación, ejecución y caracterización de la oferta y demanda de ATT

La ejecución de actividades de AT dirigidas a fortalecer las capacidades institucionales de las ET se caracteriza por ser desarticulada. Lo anterior, a pesar de que las entidades nacionales y territoriales disponen de un compendio de normas que señalan las competencias atribuibles a cada nivel de gobierno, plantea los lineamientos generales para actuar alrededor de la gestión territorial con el fin de lograr resultados y establece un catálogo de instrumentos y acciones[25] para mejorar capacidades acordes con las particularidades territoriales. Puntualmente, se identificó que la desarticulación en la ejecución de las mencionadas actividades se da por las debilidades en cuanto a: (i) la identificación de las fortalezas institucionales de quienes prestan ATT; (ii) la identificación de oferta institucional en AT dirigida a ET, y (iii) la discrecionalidad con que las entidades ejecutoras orientan la ATT, desconociendo, en su mayoría, un enfoque de asistencia orientado a resultados (DNP, 2022).

A su vez, la desarticulación de las actividades de ATT se explica parcialmente por la débil identificación y socialización de las fortalezas institucionales de las entidades

[25] los ministerios y departamentos administrativos, de acuerdo con lo establecido en la Ley 489 de 1998, tienen el mandato de prestar asesoría, cooperación y AT a las ET en el marco de PPPP.

que las lideran, así como la indefinición de roles durante el desarrollo del proceso. Se observó que la baja identificación y socialización de planes, programas, proyectos y actividades por los actores que intervienen en la ATT contribuye a la desarticulación en la ejecución de actividades de AT. Tal desarticulación resulta problemática en la medida en que los actores intervinientes en la prestación del servicio de ATT asisten en temas que no corresponden a su misionalidad y competencias, contribuyendo a que no alcance mínimos de calidad y el gasto relacionado con prestación de la ATT sea ineficiente (DNP, 2022).

Así también, otro factor que contribuye a la desarticulación en la ejecución de actividades de ATT se relaciona con la débil identificación de la oferta. La desarticulación previamente identificada, también parte de una oferta y una demanda de AT desarticuladas, así como de la baja disponibilidad de información sobre la oferta institucional de servicios de AT entre entidades del Gobierno nacional. Esto último, a su vez ocasiona que la AT no responda a las necesidades en materia de ATT de los grupos de valor y no contribuya al mejoramiento de los resultados de desarrollo de las ET (DNP, 2022).

La desarticulación en la ATT también se explica por las individualidades y dispersión en la prestación de cada entidad que la oferta, así como por el desconocimiento de un enfoque que la oriente a lograr resultados. Si bien, existe un marco normativo que establece los lineamientos generales para actuar alrededor del fortalecimiento de las capacidades institucionales de las ET, cada entidad que lidera actividades de AT orientadas a ese fin las ejecuta a discreción. Esto dificulta establecer metodologías y modelos estandarizados para su integración y evaluación. Además, la ATT no se focaliza tomando en consideración las características sectoriales, poblacionales e institucionales de los grupos de valor a quienes va dirigida, ni establece una estrategia de difusión diferenciada de acuerdo con las necesidades de cada territorio. Todo lo anterior genera una mala identificación de los requerimientos de las ET en términos de AT (DNP, 2022).

En el mismo sentido, el desconocimiento de las ET respecto a sus necesidades de ATT ha dificultado la identificación de criterios mínimos para su focalización y diversificación, así como la consolidación de una agenda nacional en la materia. Lo anterior, se configura a partir de la desarticulación temática y operativa entre la nación y los departamentos alrededor de la ATT[26], sumado a que la mayoría de las experiencias, estrategias y proyectos de acompañamiento y AT a ET se han caracterizado por ser iniciativas dispersas. La identificación de la demanda de ATT requerida por los territorios es débil, lo que dificulta contar con unos criterios básicos para priorizar una AT enfocada en fortalecer

[26] Bien sea porque no se establecen lineamientos, procesos y metodologías para desarrollar de manera articulada las acciones en el nivel central – intersectorial – territorial o porque las condiciones en el nivel territorial no son las más adecuadas para lograr esa unificación de criterios mínimos para fortalecer capacidades.

capacidades y poder construir una agenda desde el Gobierno nacional. Así mismo, los mecanismos para que los departamentos retroalimenten la oferta de AT efectuada por la nación son limitados, propiciando poca efectividad de las entidades nacionales en la pertinencia de las temáticas brindadas a través de la AT, lo que en consecuencia genera bajos resultados en materia del fortalecimiento de las capacidades de las ET.

4.2. Desarticulación de las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas para la prestación de ATT diferencial, compartida, homologable, adaptable y eficiente

Las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas para la prestación de ATT diferencial, compartida, homologable, adaptable y eficiente, se encuentran desarticuladas. Los talleres adelantados durante el segundo semestre de 2021, con el liderazgo del DNP para la formulación de esta política, identificaron que esa desarticulación se origina, en parte, porque: (i) las entidades que intervienen en la AT presentan debilidades técnicas y funcionales en el desarrollo de actividades relacionadas; (ii) esas mismas entidades desconocen las funciones y el alcance del servicio de ATT que prestan; (iii) se desconoce parcial o totalmente el acervo mínimo de actividades que deben considerarse en el momento de adelantar la AT en el territorio; (iv) la dispersión e inflexibilidad que caracterizan las metodologías para la prestación de ATT, y (v) el desconocimiento y bajo uso de la caracterización de las ET como factor de diseño y focalización de la ATT, pues esta no contempla las características diferenciadas de las poblaciones a la cuales se dirige (DNP, 2022).

Así, se reconoció que uno de los factores que favorecen la referida desarticulación técnica yace en las debilidades propias de las entidades que intervienen en la ATT. Así lo ratifican los resultados de los talleres adelantados para la formulación de este documento, en los que se estableció que las debilidades de los actores en la identificación de necesidades de las ET, así como en la planeación, medición y evaluación en el proceso de la ATT, impactan negativamente la calidad de sus servicios. Esto dificulta que los actores alcancen los objetivos propuestos para las actividades de AT, al tiempo que favorece la ocurrencia en imprecisiones técnicas durante el desarrollo de dichas actividades y la inducción a posibles errores en la gestión de las ET beneficiadas por esos servicios. Lo anterior, resulta especialmente cierto para el caso de municipios y departamentos con capacidades institucionales limitadas (DNP, 2022).

Por su parte, el desconocimiento de las funciones y alcance del servicio de ATT también contribuye a la desarticulación de sus orientaciones, metodologías, y operación logística. Este desconocimiento se origina en la existencia de múltiples definiciones de AT. En la encuesta adelantada para la formulación de esta política, durante el segundo semestre

del año 2021[27] y con el liderazgo del DNP, se evidenció que las entidades del orden nacional entienden de diferente manera el concepto y, por lo tanto, el alcance de la ATT. En particular, algunas la relacionaron con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las ET, mientras que otras con la mera ejecución de sus actividades misionales acorde con las disposiciones normativas. Lo anterior permite inferir que el diseño de la oferta de ATT desconoce la caracterización de las capacidades institucionales de las ET y, por esa vía, es frecuente que su finalidad sea poco clara. Esto permite deducir que existe una gran desarticulación en la definición de mecanismos de llegada al territorio[28] de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales que ofertan servicios de ATT (DNP, 2022).

De manera similar, **otra causa de la tipificada desarticulación en orientaciones metodológicas y operación logística de la ATT surge de la débil identificación de actividades mínimas que se deben considerar a la hora de ofertarla**. Tal y como lo soportan los resultados de los talleres de trabajo que acompañaron la formulación de esta política, aunque algunos procesos específicos de ATT están estandarizados, en la mayoría de los casos su oferta no contempla la ejecución de un conjunto mínimo de actividades esenciales. Entre otras, se identificaron la planeación y agendamiento de las actividades a desarrollar, la definición de una metodológica clara de prestación de los servicios de AT en sí mismos, el planteamiento de un esquema de seguimiento y evaluación, y el diseño e implementación de un proceso de gestión del conocimiento relacionado (DNP, 2022).

Así también, las metodologías detrás del desarrollo de actividades de ATT son dispersas e inflexibles debido al poco interés de las entidades que las ofertan por estructurarlas de manera conjunta y estandarizarlas. La encuesta aplicada con el fin de recolectar insumos para esta política evidenció que, si bien existen esfuerzos por estructurar instrumentos que permitan ejecutar actividades de ATT bien diseñadas y sujetas al debido seguimiento y evaluación, este se hace de manera individualizada y sin que medie una visión amplia que recoja la oferta integrada del Gobierno nacional, departamental y demás actores que intervienen en la prestación de la ATT (DNP, 2022).

4.3. Limitados mecanismos que permitan realizar seguimiento y evaluación a la AT prestada a ET

[27] Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/opdt/ResultadosProcesoFormulacionDeLaPoliticaDeATT.pdf.

[28] Se entiende como el proceso que constituye la AT que prestan las entidades nacionales a las ET, la cual implementa diferentes herramientas como medios virtuales, asistencia presencial y considera elementos logísticos como convocatoria, comunicación de la AT, entre otras.

Es poco frecuente que se haga seguimiento y evaluación de los procesos y resultados de la ATT. Lo anterior, partiendo de los conceptos de proceso como la operativización de la ATT y de resultados como los impactos generados sobre las capacidades en los grupos de valor intervenidos. Además, aunque la práctica de la evaluación sea poco frecuente, cuando se realiza resulta ineficiente en términos de: (i) la debilidad de la medición del fortalecimiento de capacidades institucionales de las ET; (ii) la ambigüedad en la definición de las variables de medición, al determinar si se relacionan con el resultado o la operativización en el proceso para la prestación de ATT; (iii) la débil medición del avance en procesos y resultados por cada entidad que presta la ATT; (iv) la insuficiencia de indicadores para la medición de la ATT para el desarrollo y generación de capacidades, y (v) el desconocimiento de los efectos causados por la AT. Lo anterior, sin mencionar que los instrumentos usados para realizar seguimiento y evaluación no son comparables ni eficientes, además de enfrentar dificultades en la recolección de insumos e información por baja cultura de registro y consolidación de información relacionada (DNP, 2022).

Los ejercicios de seguimiento y evaluación sobre la ATT, aunque poco frecuentes, se han caracterizado por su debilidad en la medición del fortalecimiento efectivo de las capacidades institucionales territoriales. Así lo evidencian los resultados de la aplicación del instrumento que se ha venido mencionando, utilizado para obtener material para este diagnóstico. Según esto, el seguimiento usualmente se enfoca en medir la cobertura (número de asistentes), la calidad de los contenidos y la eficacia de las actividades de AT dirigidas a ET. Lo anterior indica que el seguimiento efectuado a la ATT se hace en términos operativos y no de la evolución de las capacidades institucionales de los grupos de valor a los que se dirige (DNP, 2022).

De modo similar, la ambigüedad en la determinación de las variables para hacer seguimiento al proceso de ATT constituye otra de las causas que dificultan su seguimiento y evaluación. Como se mencionó en el apartado anterior, la mayoría de los procesos de seguimiento sobre las actividades de ATT se limitan a monitorear y recolectar información sobre su operación logística de manera que, en ese proceso de vigilancia, la valoración y calificación del éxito de las actividades quedan sujetas al criterio que emplee el equipo o la entidad encargada de su análisis. Lo anterior deja de manifiesto que no se han consensuado valores mínimos aceptables esperados para considerar que una actividad de ATT, dirigida a fortalecer las capacidades institucionales de las ET, fue eficaz, esto queda en evidencia en el *Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión* (Furag) especialmente porque la información suministrada allí no se identifica el impacto de las ATT en los resultados registrados (Furag, 2022).

Lo anterior, también dificulta la caracterización del avance de cada entidad prestadora en el proceso de la ATT. Aunque una proporción menor de entidades que lideran actividades de ATT realizan seguimiento a su desarrollo, resulta difícil y confuso establecer con certeza su avance. De igual forma, aunque existen mecanismos construidos por estas entidades para hacer seguimiento a la ATT, generando incluso el desarrollo de herramientas tecnológicas, es usual encontrar que la información recolectada no es comparable, en la medida en que se contemplan variables de medición distintas que no necesariamente responden a la programación de pasos o hitos. Esto dificulta el seguimiento y la toma de decisiones durante el desarrollo de la asistencia y frente a la aparición de dificultades imprevistas (DNP, 2022).

Los mecanismos y herramientas usadas para hacer seguimiento a la ATT resultan ineficientes en la medida en que se limitan a valorar su avance operativo y logístico, pero no su impacto en las capacidades institucionales de los territorios beneficiados (DNP, 2022). El 64 % de entidades realizan seguimiento a la AT con archivos en formato *Microsoft Excel* o herramientas ofimáticas como *Microsoft Word* o *Microsoft Power Point,* mientras que el 20 % implementa herramientas tecnológicas propias. Sin embargo, únicamente el Archivo General de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Agencia de Renovación del Territorio indicaron implementar la misma herramienta para realizar seguimiento a la ATT mediante un *Sistema de Entidades Territoriales Asesoradas*, versión web (SETA-Web)[29], lo que dificulta acceder y analizar la información relacionada (DNP, 2022).

Las mediciones relacionadas con la gestión pública territorial no contemplan la ATT como determinante directo de sus resultados. Este es el caso de importantes indicadores como la MDM[30] y el IDF[31], calculados por el DNP, que miden variables de gestión y el logro de resultados en el marco del desempeño institucional, sin contemplar la ATT como factor de fortalecimiento de ambos (DNP, 2022).

4.4. Limitada consolidación de procesos de gestión de conocimiento orientados a fortalecer las capacidades institucionales en el marco de la ATT

[29] El SETA-Web para el seguimiento a la AT a ET, facilita realizar seguimiento a la operativización de la ATT, a partir de la definición de hitos y el registro de avance de la ATT.

[30] La MDM tiene como objetivo medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño municipal, entendiendo este último como la capacidad de gestionar y lograr resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus capacidades iniciales.

[31] El IDF mide el desempeño de la gestión financiera de los municipios y departamentos colombianos y da cuenta de su sostenibilidad en términos financieros, así como de su capacidad de generación de recursos propios, de endeudamiento, de sus niveles de inversión y de su capacidad de gestión financiera.

La ATT presenta limitaciones para salvaguardar el conocimiento y la memoria institucional, lo que dificulta su sistematización, implementación y valor de uso por parte de las ET y actores locales que intervienen en el ciclo de la gestión pública. De acuerdo con los talleres multi actor realizados con distintos grupos de trabajo del DNP (2022), se identifican dificultades en la instalación y el desarrollo de las capacidades institucionales en el marco de la AT, causadas por los siguientes factores: (i) la baja recolección y uso de información relacionada con los resultados de los procesos de ATT; (ii) la desarticulación de los sistemas de información[32]; (iii) el difícil acceso a los resultados de la ATT; (iv) la alta rotación de personal en las ET, y (v) los limitados desarrollos de procesos de gestión relacionados con la ATT en los territorios.

Las limitaciones en la gestión de personal de carrera administrativa, sobre todo de nivel profesional, dificulta el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los territorios que reciben AT. La escasez de incentivos para que profesionales capacitados hagan parte de las administraciones locales, particularmente en los municipios de menos de 100.000 habitantes, así como la alta rotación de personal en las ET, constituyen factores que dificultan la consolidación y fortalecimiento de las capacidades institucionales que la ATT busca potenciar (DNP, 2022). Asimismo, el bajo nivel de profesionalización y la limitada existencia de plantas de personal con suficientes funcionarios de carrera para atender las diversas funciones misionales y de apoyo de las administraciones territoriales reflejan el déficit de capacidad institucional, lo cual impacta la gestión administrativa de la ET, tanto en la calidad como en la oportunidad de los servicios a su cargo (DAFP, 2017).

La anterior es aún más problemático al considerar la relación entre la categoría de la ET y la calidad de su talento humano, por lo que municipios pequeños enfrentan mayor dificultad para fortalecer sus capacidades institucionales vía ATT. De acuerdo con los resultados de la medición del desempeño institucional 2021 del Furag, el puntaje promedio de los municipios colombianos en su evaluación de talento humano apenas alcanzó los 60,7[33] puntos sobre 100 (Furag, 2022), mientras que para los departamentos ascendió a 64,1 puntos (DNP, 2020). Al revisar los puntajes por categorías de los grupos iniciales en la MDM, se puede observar que las ET de mayor categoría obtuvieron mejor calificación que las de menor categoría. Así, los municipios de categoría 1 alcanzaron un puntaje promedio de 65,6 puntos mientras que los de categoría 6 rondaron los 54,9 puntos. Lo mismo sucedió

[32] Sistemas de información como SETA-Web y herramientas de Office, en concordancia con lo señalado en la sección 4.3.

[33] Disponible en: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTgwYTg4NGMtZGZhMy00YmE0LWI0ZWItN2FjYmUxMDQ1MWYyIiwidCI6IjU1MDNhYWMyLTdhMTUtNDZhZi1iNTlwLTJhNjc1YWQxZGYxNiIsImMiOjR9&pageName=ReportSection396d1cd03a850a004c59.

en el caso de los departamentos: los de categoría especial obtuvieron un puntaje promedio de 73,1 puntos, mientras que los de categoría 4 lograron puntajes cercanos a los 58,9 puntos sobre 100 (DNP, 2020).

Existe un evidente déficit en el capital relacional pues la gestión pública y los procesos de ATT no son socializados. Esto ocurre a pesar de la existencia de un extenso marco normativo que crea espacios de socialización y exige, a las ET, la puesta en marcha de un esquema de gestión participativa. La mayoría de los municipios tiene un compromiso débil con la promoción de sus procesos y resultados dirigidos a la ciudadanía, en las distintas etapas del ciclo de la gestión pública territorial y no cuenta con programas, proyectos y recursos suficientes para facilitar y estimular la participación de los ciudadanos en dichos espacios. Esto aunado a la desarticulación de los sistemas de información relacionados con contenidos, procesos y avances alrededor del proceso y resultados sobre la ATT, dificultando su retroalimentación por los actores que participan en el proceso, sus grupos de valor y ciudadanía en general. (DNP, 2022)

Por su parte, en lo relacionado con el capital estructural, la gestión de la información relacionada con la ATT así como su integración en los sistemas integrados de gestión local es débil. Lo anterior, implica que las ET operen en virtud de las demandas y requerimientos en los distintos sistemas de captura de información, pero no motivados por promover el mejoramiento del desempeño de su gestión y agregar valor público a su gestión. Aún más, la situación resulta especialmente desgastante para las ET al contemplar que, con excepción del *Formulario Único Territorial*[34], la mayoría de los reportes de información debe hacerse siguiendo metodologías diferentes que obedecen a los criterios particulares de cada entidad nacional solicitante, dificultando la integración a sus sistemas de gestión. Adicionalmente, de la información solicitada, no tienen certeza sobre el uso que se le da a la misma, ni recibe retroalimentación sobre esta. Lo anterior dificulta el proceso de caracterización de la ET, la conformación de redes locales de gestión de conocimiento, la formación integral del capital humano, así como la instalación, y fortalecimiento de las capacidades institucionales (DNP, 2022).

5. Definición de política

El presente Documento CONPES de *Política nacional de Asistencia Técnica Territorial* propone una serie de instrumentos que, de manera sistémica, comprenden los lineamientos, herramientas y acciones, entre otros, que desde el Gobierno nacional permitan crear y poner

[34] Es una herramienta tecnológica en línea, que facilita la captura y uso de datos relacionados con información presupuestal, y la cual está disponible para las oficinas de planeación de las ET.

en marcha un nuevo arreglo institucional[35] alrededor del servicio de ATT que la nación y otros actores institucionales brindan a las ET.

Lo anterior implica que la ATT se pueda entender como el desarrollo de un proceso de coordinación y articulación de roles, así como de las distintas acciones que pueden llegar a ejecutar las entidades nacionales y otros actores que intervienen en el proceso de generación de capacidades territoriales. De esta manera, la ATT se convierte en una forma de determinar si el arreglo institucional generado permite un alto grado de efectividad en cuanto al impacto en el incremento de las capacidades institucionales de las ET, sustentadas en la implementación de sistemas de evaluación que identificarán cómo estas capacidades locales se traducen en mayores niveles de eficiencia en los municipios y departamentos.

5.1. Objetivo general

Articular la ATT con metodologías efectivas y mecanismos de seguimiento, evaluación y sistematización de procesos de gestión de conocimiento para medir su impacto en términos de generación y fortalecimiento de capacidades de las ET.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Coordinar la planeación y caracterización de la oferta y la demanda de la prestación de la ATT con los actores que intervienen en el proceso para mejorar las sinergias de trabajo asociadas.

OE2. Articular las orientaciones técnicas, metodológicas y operativas que guían la prestación de la ATT diferencial, compartida, adaptable y eficiente para mejorar el proceso en términos de eficiencia.

OE3. Establecer mecanismos e instrumentos interoperables de captura, seguimiento y evaluación de la ATT para medir y mejorar la calidad en el proceso y sus resultados.

OE4. Gestionar, difundir, y retroalimentar el conocimiento alrededor de los procesos de ATT para instalar capacidades en los grupos de valor y mejorar la información disponible relacionada.

5.3. Plan de acción

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política se proponen cuatro ejes estratégicos, que implican el desarrollo de 11 acciones a cargo de diferentes entidades del Gobierno nacional. El detalle de las entidades responsables de cada acción, los periodos

[35] De acuerdo con Bejarano (2005) se entiende como relaciones y reglas que, a partir de la definición de un objeto y campo específico, encuadran una acción gubernamental.

de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para su implementación, y los indicadores de gestión y de producto asociados, con sus respectivas metas, así como el indicador de resultado definido para valorar los impactos del desarrollo integral de la política, se encuentran en el Anexo A de este documento, a saber, el Plan de Acción y Seguimiento (PAS).

5.3.1. Estrategia para coordinar la planeación y caracterización de la oferta y la demanda de la prestación de la ATT con los actores que intervienen en el proceso para mejorar las sinergias de trabajo asociadas

El propósito de este eje estratégico es dar solución al bajo nivel de coordinación del Gobierno nacional en la planeación e implementación de una agenda integrada de ATT. Para ello, se plantean las siguientes acciones a lograr.

El Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia[36] y la Escuela Superior de Administración Pública, entre 2022 y 2023, identificará y caracterizará la demanda en materia de ATT, y caracterizará y actualizará la oferta del Gobierno nacional y de las gobernaciones, así como de asociaciones, cooperación internacional y otros actores que de manera voluntaria dispongan, en materia de ATT para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades. Para ese fin, se determinará un inventario de la oferta nacional de AT hacia las ET. Al mismo tiempo, se identificará y actualizará la demanda de ATT, tomando en primer lugar, como referente intermedio a los departamentos y sus equipos de fortalecimiento municipal y, en segundo lugar, a los propios municipios agrupados en términos de sus necesidades. Este inventario de oferta – demanda se clasificará de acuerdo con los siguientes descriptores temáticos: (i) funcionales, que están relacionados con capacidades de gerencia y administración de lo público; (ii) sectoriales, que hacen referencia a las capacidades relacionadas con sectores que en el marco de las competencias de las ET deban desarrollar, y (iii) poblacionales, definidos como las capacidades relacionadas con la diversidad cultural y socioeconómica de los territorios.

Una vez determinado el inventario de la oferta y la demanda de ATT, el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la Escuela Superior de

[36] La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, como líder en materia de cooperación internacional en el país, participará en esta política dependiendo de la expresión de voluntad de los cooperantes internacionales que así lo manifiesten. Por tal razón, la oferta, el agendamiento y el plan de trabajo de la ATT, así como la implementación de metodologías para brindar AT, y para realizar seguimiento y evaluación a estos procesos, será acorde a la acción voluntaria de los cooperantes registrados a esta entidad. Lo anterior aplica en todas aquellas acciones de este documento en las que dicha agencia es entidad corresponsable o de apoyo.

Administración Pública, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre el 2022 y 2024, diseñará, elaborará e implementará el portafolio interactivo de la AT que contenga la interacción entre oferta y la demanda. En esta herramienta se incluirá un módulo exclusivo para la oferta de ATT del Gobierno nacional y otros actores para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades territoriales. Asimismo, incorporará el módulo de demanda que permitirá identificar, capturar y registrar en tiempo real la necesidad de AT de las ET del país. El objetivo consiste en que, a través de dicha funcionalidad, estas demandas puedan convertirse en alertas permanentes para las entidades nacionales correspondientes, o sirvan de insumo para el mejoramiento continuo de la oferta de dichas entidades a nivel regional y local.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública, entre 2022 y 2023, diseñará e implementará la estructura de gobernanza de la *Política Nacional de Asistencia Técnica Territorial*, con especial énfasis en el rol de los departamentos, en tanto oferentes, demandantes e intermediadores de procesos de fortalecimiento institucional a nivel regional y local, en el marco del Comité Territorial Consejo de gestión y desempeño. La estructura de gobernanza contemplará al menos tres niveles de decisión, a saber: (i) un nivel ejecutivo de toma de decisiones conformado por el DNP, la ESAP y el DAFP; (ii) un nivel de entidades prestadoras de servicios de ATT (bien sea en materia funcional o de gerencia pública, sectorial o poblacional), así como organismos de cooperación internacional que ofrezcan dicho servicio, y (iii) el nivel de intermediación principal de la política, conformado por los departamentos del país, a través de la representación regional de sus unidades o equipos de fortalecimiento institucional municipal. Con esto, se busca que la estructura de gobernanza de la política cuente con niveles de índole estratégico, táctico y operativo claramente definidos, a la que podrán unirse los gremios de ET, los esquemas asociativos de carácter regional y representantes de los municipios. La estructura de gobernanza de la política tendrá su propio reglamento y será formalizada por el DAFP en el seno del Consejo de Gestión y Desempeño del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

El Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, y la Escuela Superior de Administración Pública, entre 2022 y 2026, definirán y articularán la *Agenda Nacional de Asistencia Técnica Territorial*, a través de la cual las entidades del Gobierno nacional y Gobernaciones, así como Asociaciones, Cooperación Internacional y otros

actores que, de manera voluntaria, ofrecen este tipo de procesos a nivel regional y local, puedan concertar una serie de objetivos, indicadores y metas a mediano plazo que ordenen la oferta de ATT. Esta agenda tendrá una periodicidad de cuatro años, recogerá la estructura de gobernanza de la que trata la acción anterior y deberá centrarse en la articulación de la oferta en ATT en torno a los tres descriptores temáticos establecidos en este Documento CONPES, a saber: (i) funcionales (o de gerencia - gestión pública); (ii) sectoriales, y (iii) poblacionales. Adicionalmente, fungirá como espacio para concertar, priorizar y articular la acción de la ATT. Deberá alinearse, además, en términos de la contribución de la ATT a referentes de mediano plazo como el PND vigente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la implementación de las políticas de desarrollo institucional del MIPG.

Con arreglo a la *Agenda Nacional de Asistencia Técnica Territorial*, cada vigencia, el **Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y la Escuela Superior de Administración Pública, entre 2023 y 2026, formularán, implementarán y socializarán un plan de trabajo concertado y articulado**, en el cual se definan los objetivos, secuencias, ciclo de la gestión territorial, temas, responsables y montos de inversión para cada vigencia, a través del cual se articulen y alineen las entidades del Gobierno nacional y gobernaciones, así como asociaciones, cooperación internacional y otros actores que, de manera voluntaria ofrecen este tipo de procesos a nivel regional y local. El plan de trabajo de ATT es un ejercicio de programación anual en el que las entidades nacionales y las de cooperación internacional que hacen parte de la agenda nacional de ATT, definan los indicadores, metas programadas para cada vigencia y el presupuesto destinado para la ejecución de su oferta de AT, entre otros. Este plan será un documento interno de trabajo de los agentes involucrados en la agenda nacional, susceptible de seguimiento de que trata el tercer componente de esta política, y promocionado a través del micrositio que el DNP diseñe para tal fin en el Portal territorial de Colombia.

5.3.2. Estrategia para articular las orientaciones técnicas, metodológicas, y operativas que guían la prestación de ATT diferencial, compartida, adaptable y eficiente para mejorar los procesos en términos de eficiencia

El objetivo de este eje estratégico es entregar lineamientos a las diferentes entidades del orden nacional y gobernaciones, así como a asociaciones, cooperación internacional y otros actores que de manera voluntaria quieran fortalecer sus propios procesos de AT, a partir de un modelo estandarizado y a la vez flexible que permita mejorar los niveles de efectividad e impacto de este tipo de procesos a nivel territorial.

El Departamento Nacional de Planeación, con el acompañamiento del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre el 2022 y el 2026, definirán, implementarán y transferirán el marco conceptual y técnico del *Modelo de Asistencia Técnica Territorial* entre los actores que participen del proceso. Esta definición conceptual facilita enmarcar el agendamiento de la asistencia, así como su seguimiento, evaluación y sistematización. Asimismo, tiene un efecto estratégico, pues logra que las entidades que intervienen en el proceso de ATT se articulen a partir de la definición de un solo marco conceptual, actividades mínimas que deben desarrollar y actores que participan, entre otros elementos que coadyuvan a la coordinación en la prestación del servicio de ATT. Bajo esta lógica, el estudio técnico para la definición del marco conceptual deberá desarrollarse con fundamento en: (i) el estado del arte sobre los métodos utilizados en las distintas iniciativas de asistencia que el Gobierno nacional ha realizado; (ii) la identificación del marco metodológico preliminar; (iii) la discusión y consenso del marco metodológico con los distintos actores del Gobierno nacional que prestan ATT; (iv) la elaboración y consolidación de un modelo consensuado, y (v) la elaboración de una propuesta de inclusión del modelo en el marco del MIPG. Los criterios de orientación para el diseño de la estrategia de ATT deben estar basados en que sea integrada, focalizada, innovadora, enfocada a resultados, diferenciada, y alineada principalmente en su marco de orientación estratégico y en su marco de operación.

En el 2023, el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, integrará el Modelo de ATT al MIPG. Esta integración propenderá porque las entidades públicas incorporen el modelo de ATT, así como la agenda y planes de trabajo, dentro sus sistemas integrados de gestión, además de facilitar el seguimiento estratégico a lo propuesto en la agenda y a su articulación con las dimensiones de talento humano, direccionamiento estratégico y planeación, gestión con valores para resultados, evaluación de resultados, y gestión del conocimiento y la innovación.

5.3.3. Estrategia para establecer mecanismos e instrumentos interoperables de captura, seguimiento y evaluación de la ATT para medir y mejorar la calidad en el proceso y sus resultados

El objetivo de este eje estratégico es ofrecer como instrumento de política un sistema de seguimiento interoperable entre las ET nacionales e internacionales que hagan parte de la *Agenda Nacional de Asistencia Técnica Territorial* y cuyos planes de trabajo anual puedan ser monitoreados a través de dicha herramienta.

El Departamento Nacional de Planeación junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre el 2022 y 2026, diseñarán e implementarán el Sistema de Captura de Información, Seguimiento y Evaluación Nacional a la Asistencia Técnica Territorial con el fin de organizar y realizar seguimiento al avance de los indicadores de gestión y resultados, orientar la implementación de los planes de trabajo y el desarrollo del modelo de AT, y unificar su seguimiento en un solo instrumento. En este sentido, la estrategia de seguimiento se configurará a partir de la definición de fichas técnicas, rutinas y balances, para la toma de decisiones en el direccionamiento del plan de trabajo. La implementación de la estrategia facilitará la racionalización y simplificación del seguimiento y los flujos de la ATT que prestan las entidades nacionales y los equipos que intervienen en el proceso. Para esta acción se definirá la arquitectura y la metodología de operación para el registro, seguimiento y evaluación de la ATT orientada a la operativización del servicio, donde se identifiquen los hitos de trabajo, la asignación y fuente presupuestal, y a los resultados en clave de capacidades. En línea con lo anterior, se desarrollará tecnológicamente el sistema de seguimiento a la AT del Gobierno nacional hacia los territorios, prestando especial atención a las posibilidades de interoperabilidad de esta herramienta con los sistemas propios de seguimiento de las entidades que presten ATT. Con esta herramienta se busca facilitar el proceso de AT, y de gestión, repositorio y procesamiento de la información relacionada. Consecuentemente, será necesario desarrollar un manual de usuario para su operativización y adopción por parte de los actores que participan en el proceso de ATT; además de, definir lineamientos para que se articule con la asignación presupuestal dirigida a la ATT y facilite su medición en términos de resultados.

El Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre 2023 y 2026, analizarán los principales resultados y avances, en términos de la operatividad, calidad y resultado de la implementación de la ATT para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en los grupos de valor intervenidos, a través de informes ejecutivos, con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones informadas, basadas en el Sistema de Captura de Información, Seguimiento y Evaluación Nacional a la ATT. Esta acción se desagrega en la elaboración de informes ejecutivos sobre tres perspectivas: (i) la operativización de la AT, donde se señale el avance de los indicadores y la adopción de agenda y el modelo (protocolos, estructura operativa, integración de los sectores de gasto del Presupuesto General de la Nación y equipos departamentales); (ii) la percepción de calidad en las entidades focalizadas sobre la AT prestada, y (iii) los resultados en el

fortalecimiento de capacidades en las ET asistidas, a partir de la implementación de análisis cruzado. En aras de recomendar y asesorar a las entidades que hagan parte de la *Agenda Nacional de Asistencia Técnica Territorial*, se establecerá en el Consejo de Gestión y Desempeño del MIPG- Comité Territorial un espacio para la socialización de estos resultados en concordancia con el agendamiento y planes de trabajo y sea insumo para la gestión de conocimiento y mejora continua a los procesos de ATT.

5.3.4. Estrategia para gestionar, difundir y retroalimentar el conocimiento alrededor de los procesos de ATT para instalar capacidades en los grupos de valor y mejorar la información disponible relacionada

El objetivo de este último eje estratégico es atender el problema relacionado con la escasa gestión, difusión y retroalimentación del conocimiento alrededor de los procesos de ATT, cuyo impacto directo es que en la actualidad no exista la posibilidad de mejorar dichos procesos a partir de las lecciones aprendidas y la memoria institucional que el país haya podido construir en materia de generación de capacidades locales y regionales.

El Departamento Nacional de Planeación junto con La Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, entre 2022 y 2026, **diseñarán y desarrollarán un plan de formación, considerando lo dispuesto en el portafolio de ATT, agendas y planes de trabajo.** El objetivo es fortalecer las destrezas y habilidades de los diferentes actores que participan en el proceso de ATT, con especial énfasis en la formación para la facilitación del conocimiento, procesos de asesoría y consultoría, e investigación aplicada, en materia de capacidades institucionales territoriales. En el marco de esta actividad, se diseñará y actualizará el contenido de manera permanente, de acuerdo con la oportunidad y coyuntura para los diferentes momentos y actores que intervienen en el proceso de ATT; además, se caracterizará el contenido para el fortalecimiento de capacidades, delimitando los niveles de capacidad (humanos, institucionales, gerenciales) y los tipos (institucional, sectorial, poblacional). La formación será presencial o virtual, considerando las capacidades de los actores que intervienen en el proceso de ATT incluyendo grupos de valor, y se realizarán en concordancia con un plan de capacitaciones asociados a la ATT en fortalecimiento de capacidades.

El Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre 2022 y 2026 diseñarán e implementarán una red o comunidad de práctica que involucre a grupos de valor priorizados en el plan de trabajo y actores que intervienen en el proceso de ATT. En esta acción se generará espacios de intercambio de buenas prácticas en el proceso de ATT, por lo que se realizará,

mínimo una vez al año, un encuentro para resaltar las mejores prácticas relacionadas con el proceso de ATT. Estos espacios se socializarán y replicarán por medios institucionales y redes locales, difundiendo así las buenas prácticas en materia de ATT.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del presente Documento CONPES se realizará a través del PAS que se encuentra en el Anexo A. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción con los periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS se realizará semestralmente por todas las entidades concernidas en este documento y será consolidado según los lineamientos del DNP.

Esta política tiene un período de implementación que cubre desde el año 2022 hasta el 2026. Su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte con corte a diciembre de 2022 y finalizando con el informe de cierre con corte al 31 de diciembre de 2026. Lo anterior, se traduce en un total de nueve reportes semestrales para un período de cinco años, tal y como se señala en la Tabla 1.

Tabla 1. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2022
Segundo corte	Junio de 2023
Tercer corte	Diciembre de 2023
Cuarto corte	Junio de 2024
Quinto corte	Diciembre de 2024
Sexto corte	Junio de 2025
Séptimo corte	Diciembre de 2025
Octavo corte	Junio de 2026
Informe de cierre	Diciembre de 2026

Fuente: DNP (2022).

5.5. Financiamiento

Para el cumplimento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su ejecución priorizarán, en las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos suficientes para la financiación de las acciones que se proponen en el formato PAS. Aparte de los costos de funcionamiento, la política tiene un costo total estimado

de 6.015 millones de pesos que se ejecutarán en un periodo de cuatro años, entre 2022 y 2026.

Tabla 2. Financiamiento estimativo indicativo de la política por entidad

(cifras en millones de pesos)

Entidad	Costo total
Departamento Nacional de Planeación	869
Departamento Administrativo de la Función Publica	4.637
Escuela Superior de Administración Pública	251
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	166
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	92
Total	6.015

Fuente: DNP (2022).

Así también, en la Tabla 3, se presenta el costo indicativo de la política por objetivo específico de la política.

Tabla 3. Financiamiento estimado 2022 -2026

(cifras en millones de pesos)

Corte	2022	2023	2024	2025	2026	Total
OE1	537	584	460	342	343	2.266
OE2	89	199	113	133	134	668
OE3	145	210	298	321	431	1.405
OE4	318	318	318	318	404	1.676
Total	1.089	1.311	1.189	1.114	1.312	6.015

Fuente: DNP (2022).

6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo Presidencial de la República recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la política de Asistencia Técnica Territorial (ATT) de Colombia incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de sus estrategias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
    a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el PAS (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sesión de seguimiento.
    b. Elaborar la caracterización e identificación de la oferta y demanda de la ATT para el fortalecimiento de capacidades.
    c. Liderar la elaboración de un portafolio interactivo de oferta y demanda de la ATT.
    d. Apoyar el diseño e Implementación de la estructura de gobernanza para el proceso de fortalecimiento institucional a nivel regional y local, en el marco de Consejo de gestión y desempeño - comité territorial para la ATT.
    e. Liderar y concertar una agenda y planes de Fortalecimiento Institucional Territorial (FIT) para la ATT que lidera el Departamento Nacional de Planeación.
    f. Liderar el diseño de los lineamientos de política y el desarrollo en la ejecución de la ATT acordados en las acciones previstas en este Documento CONPES.
    g. Acompañar la integración la Política de ATT al MIGP.
    h. Liderar el diseño e implementación del sistema de seguimiento a la ATT, así como del análisis de resultados relacionados.
    i. Liderar el diseño y desarrollo de un plan de formación, considerando lo dispuesto en el portafolio de ATT.

j. Liderar y participar en el diseño e implementación de una red o comunidad de práctica que involucre a grupos de valor priorizados en el plan de trabajo y actores que intervienen en el proceso de ATT.

2. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública:

a. Apoyar la caracterización e identificación de la oferta y demanda de la ATT para el fortalecimiento de capacidades.

b. Apoyar la elaboración de un portafolio interactivo de oferta y demanda de la ATT.

c. Diseñar e Implementar la estructura de gobernanza para el proceso de fortalecimiento institucional a nivel regional y local, en el marco de Consejo de gestión y desempeño - comité territorial para la ATT.

d. Apoyar la definición y articulación de la Agenda Nacional de ATT

e. Apoyar la formulación, implementación y socialización del plan de trabajo concertado y articulado, definiendo los objetivos, secuencias, ciclo de la gestión territorial, temas, responsables y montos de inversión para cada vigencia.

f. Participar en el diseño de estos lineamientos de política y desarrollar su significativo liderazgo en la ejecución de la ATT acordados en las acciones previstas en este documento CONPES.

g. Liderar la integración la Política de ATT al MIGP.

h. Participar del diseño e implementación del sistema de seguimiento a la ATT, así como del análisis de resultados relacionados.

i. Participar en el diseño y desarrollo de un plan de formación, considerando lo dispuesto en el portafolio de ATT.

j. Participar en el diseño e implementación de una red o comunidad de práctica que involucre a grupos de valor priorizados en el plan de trabajo y actores que intervienen en el proceso de ATT.

3. Solicitar a la Escuela superior de Administración Pública:

a. Apoyar la caracterización e identificación de la oferta y demanda de la ATT para el fortalecimiento de capacidades.

b. Articularse con la agenda y planes de FIT para la ATT que lidera el Departamento Nacional de Planeación.

c. Participar de la estructura de gobernanza para el proceso de fortalecimiento institucional a nivel regional y local, en el marco de Consejo de gestión y desempeño - comité territorial para la ATT.

d. Articularse con la agenda y planes de FIT para la ATT que lidera el Departamento Nacional de Planeación.

e. Participar en el diseño de estos lineamientos de política y desarrollar su significativo liderazgo en la ejecución de la ATT acordados en las acciones previstas en este documento CONPES.

f. Liderar la formulación e implementación de contenidos de formación relacionados con el proceso de ATT.

g. Apoyar y participar en los procesos de gestión de conocimiento alrededor de la ATT.

4. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

a. Apoyar la caracterización e identificación de la oferta y demanda de la ATT para el fortalecimiento de capacidades.

b. Apoyar la elaboración de un portafolio interactivo de oferta y demanda de la ATT.

c. Participar de la estructura de gobernanza para el proceso de fortalecimiento institucional a nivel regional y local, en el marco de Consejo de gestión y desempeño - comité territorial para la ATT.

d. Articularse con la agenda y planes de FIT para la ATT que lidera el Departamento Nacional de Planeación.

e. Participar en el diseño de estos lineamientos de política y desarrollar su significativo liderazgo en la ejecución de la ATT acordados en las acciones previstas en este documento CONPES.

f. Apoyar la formulación de lineamientos y parámetros de lineamientos de servicio de asistencia técnica a entidades territoriales.

g. Participar del desarrollo e implementación del sistema de seguimiento a la ATT, así como del análisis de resultados relacionados.

h. Apoyar y participar en los procesos de gestión de conocimiento alrededor de la ATT.

5. Solicitar a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia:

a. Apoyar la caracterización e identificación de la oferta y demanda de la ATT para el fortalecimiento de capacidades en Colombia, que de manera voluntaria la Cooperación Internacional informe.

b. Apoyar la articulación con la agenda y planes de FIT para la ATT que lidera el Departamento Nacional de Planeación, de cooperantes internacionales que de manera voluntaria decidan sumarse.

c. Participar en el diseño de estos lineamientos de política y desarrollar su significativo liderazgo y conocimiento en materia de ATT para el fortalecimiento de capacidades desde la perspectiva de la cooperación internacional.

d. Participar del desarrollo e implementación del sistema de seguimiento a la ATT, así como del análisis de resultados relacionados, de acuerdo con las actividades desarrolladas desde la cooperación internacional que de menara voluntaria participe en el agendamiento y planes de trabajo de ATT.

6. Solicitar a actores involucrados articularse al agendamiento, implementación del modelo de llegada a territorio, seguimiento, evaluación y procesos de gestión de conocimiento relacionados con la ATT en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, así como en la priorización de necesidades el fortalecimiento de capacidades de entidades territoriales.

GLOSARIO

Coordinación: conciliación de las actuaciones entre entidades, de distintos niveles y sectores

Articulación: capacidad de dos o más entidades de realizar una acción de manera conjunta para lograr un mismo bien o servicio. Esto dentro de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Bienes y servicios en territorio: son la concreción de la entrega que debe hacer el gobierno, en este caso las entidades territoriales a los ciudadanos en cumplimiento de sus obligaciones.

Capacidades institucionales territoriales: el proceso mediante el cual se fortalecen habilidades de individuos, colectividades e instituciones, en virtud de lograr objetivos, resolver problemas y ejecutar funciones en forma permanente las facultades que los agentes ejercen libremente a fin de conseguir una mejor calidad de vida (UNDP, 2009).

Competencias y responsabilidades de las entidades territoriales: las competencias territoriales podrían ser definidas como las atribuciones que le corresponden a un determinado nivel territorial de acuerdo con su naturaleza jurídica para poder cumplir con los fines que le han sido asignados por la Constitución y la ley en concordancia con la autonomía que la caracteriza. La Constitución fija las competencias generales y la Ley 715 de 2001 las expresa de manera exhaustiva.

Ejecución: proceso a través del cual se ponen en marcha las decisiones y acuerdos establecidos en los diferentes planes, los cuales se concretan en políticas, programas y proyectos. Hace tangible el desarrollo integral, toda vez que se emprendan acciones y se dispongan eficientemente recursos para lograr los objetivos y las metas establecidas en los diferentes planes territoriales.

Entidad territorial fortalecida: entidad territorial con capacidad de optimizar el gasto de inversión y entregar bienes y servicios a su comunidad de manera satisfactoria y permanente.

Entidades territoriales: son aquellas partes en las que se divide el territorio para su administración, pero a la vez son personas jurídicas de derecho público, organizaciones por sí mismas, con un propósito definido, unas competencias asignadas y unos recursos establecidos para cumplir con su objeto. Las entidades territoriales tienen un territorio delimitado, una población definida y unos sectores establecidos para prestar servicios. Las entidades territoriales son autónomas y cuentan con órganos de administración, decisión y control.

Gestión pública: el concepto de gestión pública está directamente asociado a los resultados que logre una Administración, y se ha definido como un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática.

Planeación: proceso permanente mediante el cual se determina racionalmente a dónde se quiere ir y cómo llegar allá. Permite establecer las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral.

Rendición de cuentas: proceso en el cual las administraciones públicas (nacional y territoriales) y los servidores públicos comunican, explican y argumentan sus acciones a la sociedad, existiendo la posibilidad de ser sujetos de incentivos –al menos simbólicos - para corregir, sancionar o promover determinados comportamientos.

Resultados: son los efectos, los bienes o servicios, que se obtienen a través de la gestión pública, en este caso a través de la gestión institucional territorial, es a lo que debe apuntarse siempre que se utilicen recursos públicos. Una gestión sin resultados no solo muestra la ineficacia del ciclo de políticas públicas, sino que conlleva riesgo de corrupción.

Seguimiento y evaluación: proceso de análisis de los logros y avances que se han dado en la ejecución de los planes de desarrollo (y en general en la gestión), para tener un balance técnico de cómo va el gobierno con el logro de los objetivos y metas para el desarrollo integral de las entidades territoriales.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

BIBLIOGRAFÍA

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Función Pública.* Recuperado el Marzo de 2022, de Función Pública: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/16091256/Plan+Nacional+de+Formacio´n+y+Capacitacio´n+28-03-2017.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (1997). *Evaluación Expost del Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios (PDI).* Recuperado el 03 de 2022, de DNP: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1997/pd_vXXVIII_n3_1997_art.6.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Colaboración DNP*. Obtenido de Documento CONPES 3238 Estrategias para el Fortalecimiento Departamental: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3238.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *DNP.* Recuperado el Marzo de 2022, de Medición del Desempeño Municipal (MDM) Resultados 2017: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *ESTADO DEL ARTE Fortalecimiento Institucional Territorial desde la perspectiva del DNP 1983 - 2018.* Recuperado el Marzo de 2022, de DNP: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/RedePlan/Estado%20del%20Arte%20Fortalecimiento%20Institucional%20Territorial%2C%202019.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *DNP.* Recuperado el Marzo de 2022, de Meidición del Desempeño 2019: https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *DNP.* Recuperado el Marzo de 2022, de Medición del Desempeño Muncipal (MDM) Resultados 2020: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/2020/Resultados_MDM_2020.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Resultados del Proceso de Formulación de la Política de ATT.* Recuperado el Marzo de 2022, de Portal Territorial de Colombia: https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmForo/HojaRutaDet?tipoCriterio=5

Furag. (2022). *Función Pública*. Obtenido de Función Pública: https://www.funcionpublica.gov.co/furag/#/

Ministerio de Educación Nacional. (2022). *Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado el Marzo de 2022, de Portafolio de Asistencia Técnica: https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Asistencia-Tecnica/253775:Portafolio-de-Asistencia-Tecnica

Ministerio de Salud. (2013). *Ministerio de Salud.* Recuperado el Marzo de 2022, de Modelo de asistencia técnica regional unificado para la implementación del Plan Decenal de Salud Pública PDSP, 2012 - 2021: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/1/ASISTENCIA%20TECNICA%20PDSP.pdf

Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*.

OECD. (2014). *Read OECD ilibrary.org*. Obtenido de OECD Territorial Reviews: Colombia 2014: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-colombia-2014_9789264224551-en#page3

UNDP. (2008). *PNUD.* Recuperado el Marzo de 2022, de Desarrollo de Capacidades: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/SP_Nota%20de%20Practica_Desarrollo%20de%20Capacidades.pdf

UNDP. (2009). *PNUD.* Recuperado el Marzo de 2022, de UNDP: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjegNyDgND2AhXTRjABHTfmBPUQFnoECAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fundp%2Flibrary%2Fcapacity-development%2Fspanish%2FCapacity_Development_A_UNDP_Pr

Unesco. (2022). *UNESCO*. Recuperado el Marzo de 2022, de ¿Qué es asistencia técnica?: https://es.unesco.org/creativity/node/1035

Universidad de Guadalajara. (2017). *Redalyc.* Recuperado el Marzo de 2022, de Capital humano, relacional y estructural en la actividad innovadora de las pequeñas y medianas empresas: https://www.redalyc.org/journal/5718/571864086008/html/