Documento CONPES

3822

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

CONTRATOS PLAN: LINEAMIENTOS DE POLÍTICA Y PLAN DE EXPANSIÓN 2014 -2018

Presidencia de la República
Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio del Interior
Ministerio de Transporte
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Cultura
Instituto Colombiano del Deporte
Agencia Nacional de Contratación Estatal-Colombia Compra Eficiente
Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)
Dirección de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL)

Versión aprobada.

Bogotá D.C., 22 de diciembre de 2014

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Néstor Humberto Martínez Neira
Ministro de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Juan Carlos Pinzón Bueno
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y la Protección Social

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Diego Molano Vega
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Secretario Técnico

Resumen Ejecutivo

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos" (Ley 1450 de 2011) y la Ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial establecieron el marco jurídico e institucional para la creación e implementación de los Contratos Plan, como herramienta de buen gobierno dirigida a impulsar el desarrollo territorial, mejorar la priorización de acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de inversión entre la Nación y los gobiernos territoriales. En el mismo sentido, el instrumento busca mejorar los mecanismos de colaboración y "gobernanza multinivel" para facilitar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, en línea con las mejores prácticas y estándares internacionales, particularmente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Todo lo anterior, con el fin último de contribuir a reducir las disparidades territoriales a través de un mayor impacto de las inversiones públicas en las regiones y crear condiciones y entornos propicios para profundizar la descentralización.

Desde 2012, se iniciaron siete pilotos de Contratos Plan en nueve departamentos del país que involucraron 272 municipios: Antioquia, Córdoba y Chocó (Atrato - Gran Darién), Boyacá, Nariño, Sur del Tolima, Norte del Cauca, Arauca y Santander. La experiencia piloto confirmó el potencial del instrumento para fortalecer la descentralización, mejorar la planeación orientada a resultados y la gestión del desarrollo regional, en particular, a través del establecimiento de acuerdos de voluntades y compromisos de asignación de recursos entre la Nación y los entes territoriales. No obstante, los pilotos también evidenciaron importantes oportunidades de mejora en aspectos como alcance y focalización, orientación estratégica de la inversión, estructuración de proyectos, incentivos, verificación de compromisos, control y transparencia, procedimientos y reglas de operación, entre otros.

A partir de un balance de la experiencia piloto ejecutada hasta la fecha, este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES el marco de lineamientos de política y criterios técnicos para fortalecer e institucionalizar los Contratos Plan como: i) instrumento de gestión del desarrollo territorial, ii) mecanismo de articulación estratégica multinivel de las inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y iii) vehículo para profundizar la descentralización y robustecer el papel de las gobernaciones como agentes intermediarios entre la Nación y los municipios. Igualmente presenta a consideración del CONPES el plan de expansión de los Contratos Plan en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 "Todos por un Nuevo País".

Clasificación: O201

Palabras claves: Plan Nacional de Desarrollo, gobernanza multinivel, descentralización, desarrollo territorial, departamentos, articulación nación-territorio, Contrato Plan, planeación territorial, focalización, armonización, coordinación, ejecución, ciclo, cofinanciación, seguimiento, evaluación de resultados.

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES 5
A. Experiencia Internacional 5
B. Los Contratos Plan en Colombia 6
II. DIAGNÓSTICO 9
A. Tendencias del desarrollo territorial Colombiano 9
1. Divergencias regionales **9**
2. Reducción sostenida de la pobreza **9**
3. Las ciudades y el desarrollo territorial: riqueza en el centro, pobreza en la periferia. **11**
4. Aumento de la inversión territorial y mayor equidad en la distribución **12**
5. Enfoque de cierre de brechas **13**
6. Brechas sociales **14**
7. Brechas de infraestructura vial **14**
8. Brechas de capacidad institucional **15**
B. Balance general de la experiencia piloto de Contratos Plan 17
1. Aspectos positivos de la experiencia piloto **18**
2. Oportunidades de mejora identificadas en la experiencia piloto **19**
III. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN 24
A. Enfoque estratégico: cierre de brechas en infraestructura social, infraestructura económica, y capacidad institucional 24
B. Lineamientos de política 25
1. Focalización **25**
2. Condiciones de elegibilidad de los Contratos Plan **28**
3. Financiación **28**
4. Arreglos institucionales **29**
5. Ciclo del Contrato Plan **31**
IV. PLAN DE EXPANSIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN 2015 - 2018 35
V. RECOMENDACIONES 36
VI. BIBLIOGRAFÍA 39
VII. SIGLAS 40

I. ANTECEDENTES

A. Experiencia Internacional

La experiencia internacional aporta pautas que se pueden capitalizar en el desarrollo de los Contratos Plan en Colombia. Instrumentos similares para fortalecer la descentralización y la gestión del gasto con énfasis en los resultados han sido implementados en diferentes países, particularmente de la OCDE. Los mismos han buscado mejorar la priorización de acciones, la articulación y la cofinanciación entre diferentes niveles de gobierno para incrementar su impacto y equilibrar los propósitos nacionales con los de las autonomías locales. Estos instrumentos, conocidos genéricamente como acuerdos de desempeño o de resultados, implican tanto negociación como cooperación entre autoridades con diferentes márgenes de autonomía, competencia y capacidades.

El objeto y alcance de los acuerdos de desempeño varían y van desde amplias estrategias multisectoriales y plurianuales hasta programas y proyectos específicos, normalmente de gran escala. Los compromisos dependen de la capacidad y exigencia de las partes y cubren, dependiendo de la institucionalidad prevaleciente, desde un marco general de entendimiento hasta compromisos concretos de cumplimiento de metas atados a la asignación de recursos.

Entre otros, se destacan los casos de Francia, Reino Unido, España y la Unión Europea. En Francia, ya en su quinta generación, los Contratos Plan Estado-Región (CPER) establecidos desde 1982, definen un marco de objetivos y prioridades, con proyectos y costos para un periodo de 7 años. A la fecha, en promedio, 46% de las inversiones han sido financiadas por el Gobierno Central y 54% por los gobiernos regionales. Los CPER han logrado que las regiones clarifiquen sus objetivos de futuro y han creado consensos y un mejor entendimiento sobre las prioridades, los proyectos y sus costos.

En el Reino Unido, desde 1998, el gobierno introdujo los Acuerdos de Servicios Públicos (PSA) como un sistema de articulación de acciones y de definición de prioridades entre el nivel nacional y los gobiernos locales para un periodo de tres años, en línea con los objetivos estratégicos y la asignación del presupuesto. Este modelo de acuerdos estableció indicadores de desempeño para orientar estratégicamente la mejora en la provisión de servicios y permitir la evaluación de resultados y la rendición de cuentas. Asimismo, los acuerdos identifican los compromisos sobre los servicios que el gobierno presta a los ciudadanos a cambio de sus impuestos, e igualmente las obligaciones de las entidades públicas de prestar los servicios a cambio del presupuesto asignado. En 1998 había más de 300 acuerdos, pero hacia 2008 el número se redujo progresivamente a alrededor de 30 acuerdos, con un promedio de 6 indicadores por acuerdo. El modelo ha seguido siendo objeto de modificaciones desde entonces.

De manera similar, España implementó las Conferencias Sectoriales (CS), las cuales son un instrumento consolidado de colaboración entre el Estado y las 17 Comunidades Autónomas. Iniciaron en 1981 y se formalizaron por ley en 1999. Las CS actúan sobre un sector de gobierno específico para la definición de estándares de servicio vinculados a la asignación de recursos. Las CS están integradas por un Ministro Nacional y por los consejeros de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, la Comisión Europea ha buscado alinear la política regional para la ejecución de proyectos de desarrollo a nivel local a través de tres fondos especializados que hacen uso de acuerdos de resultados en sus procesos de asignación: desarrollo regional, desarrollo social y cohesión.

B. Los Contratos Plan en Colombia

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos"[1], creó la figura de los Contratos Plan, como respuesta a las dificultades para armonizar los procesos de gestión y uso de los recursos de inversión entre la Nación y las entidades territoriales. Los actuales Contratos Plan exigen una mayor articulación entre el presupuesto público y la planeación estratégica del PND, lo mismo que una mayor orientación hacia resultados, acordes con las prioridades de desarrollo de los departamentos, los municipios y la Nación. El marco jurídico de los Contratos Plan se complementa con la Ley 1454 de 2011[2] y con la expedición del Decreto 819 de 2012. En conjunto, estos instrumentos normativos definen el alcance general de la figura y buscan impulsar su implementación como mecanismo para la coordinación y la ejecución de acciones e inversiones de gobierno multinivel. La Tabla 1 sintetiza el marco normativo actual de los Contratos Plan y su alcance.

[1] Ley 1450 de 2011.
[2] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

Tabla 1. Marco normativo de los Contratos Plan

Norma	Alcance
Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos.	- Crea los Contratos Plan como acuerdo de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales. - Establece potencial del instrumento para la ejecución de políticas, evitar duplicidad de esfuerzos y asegurar coherencia de objetivos del PND.
Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).	- Impulsa la figura como herramienta para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo. - Permite la ejecución asociada de proyectos de desarrollo territorial.
Decreto 819 de 2012	- Establece el marco general del instrumento y sus etapas de suscripción, ejecución y seguimiento.

Fuente: DNP (2014)

Los Contratos Plan surgen y se ejecutan en un entorno institucional que viene incorporando gradualmente el enfoque territorial, con miras a lograr convergencia y desarrollo regional. Este enfoque ha sido jalonado además por la entrada en vigencia del Nuevo Sistema General de Regalías (SGR), cuya filosofía coincide plenamente con esta visión de desarrollo. Estas nuevas dinámicas indujeron reformas en la estructura y funciones del DNP, abriendo paso a la creación de la Subdirección General Territorial y de Inversión Pública, dependencia a cargo de proponer lineamientos de política, programas e instrumentos dirigidos a lograr una mayor convergencia regional, impulsar el ordenamiento territorial y la articulación entre los niveles de gobierno[3]. Bajo este contexto, el DNP asumió desde 2012 la puesta en marcha de los Contratos Plan como herramienta para fortalecer la gobernanza multinivel y la gestión del desarrollo regional, conformando equipos de trabajo especializados (tanto en el sector central como en el territorio) encargados de la coordinación de cada uno de los Contratos Plan suscritos y en ejecución, con el apoyo de sus diferentes direcciones técnicas y los Ministerios y entidades territoriales. Cabe señalar que los arreglos institucionales han permitido la vinculación de aliados estratégicos como la Procuraduría General de la Nación (acompañamiento preventivo en procesos de contratación), Agencia Nacional de Contratación Estatal Colombia Compra Eficiente

[3] COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. 31 de agosto de 2012, Decreto 1832 de 2012. "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación."

(elaboración de pliegos tipo, guías e instrumentos de gestión contractual) y Ecopetrol (contribuciones voluntarias en los Contratos Plan Santander y Arauca).

En su operación los Contratos Plan han desarrollado instancias técnicas y decisorias tipo como los Comités Técnicos y los Consejos Directivos. Los primeros enfocados hacia la discusión y solución de aspectos técnicos asociados a la ejecución de los programas y proyectos, y los segundos (en los que tiene asiento la Nación a través del DNP y las entidades territoriales representadas por el Gobernador y los Alcaldes) constituidos como la máxima instancia de gobierno y el escenario de orientación y decisión de mayor jerarquía. Este arreglo institucional propicia el diálogo entre los distintos niveles de gobierno y la alineación programática y presupuestal. La participación del Gerente del Contrato Plan Santander en el Gabinete Departamental es prueba de ello.

Los sectores por su parte, con niveles diferenciales, aún no asimilan los Contratos Plan como una herramienta funcional al logro de sus metas y en concordancia con el PND. Los diferentes grados de apropiación tienen que ver, de una parte, con la dinámica de la negociación, que no incluyó en sus etapas tempranas a la mayoría de sectores, afectando los niveles de vinculación de éstos al instrumento en sus etapas posteriores. De otra parte, tiene que ver también con la falta de claridad en la definición de sus funciones y responsabilidades[4].

En cuanto a su puesta en marcha, si bien el Decreto 819 de 2012 enunció las etapas generales que deben surtirse para la ejecución, seguimiento, y evaluación de un Contrato Plan, hasta el momento no existen procesos, reglas de operación y rutinas estandarizadas formal o informalmente adoptadas. La experiencia piloto demostró que cada uno de los acuerdos celebrados siguió una lógica propia, evidenciada en sus distintas dimensiones (tamaño, cofinanciación y enfoque).

Finalmente, la deficiencia en los criterios de focalización programática y presupuestal, la ausencia de criterios preestablecidos de entrada al instrumento, la necesidad de afinar y estandarizar los instrumentos normativos, la inclusión de metodologías para cada una de las etapas y los hitos que demarcan el principio y fin de cada una de éstas, así como la definición de mecanismos y espacios de rendición de cuentas, entre otros aspectos, constituyen una prioridad con miras a institucionalizar, y desarrollar todo el potencial de los Contratos Plan como instrumentos de gestión territorial.

[4] Libro Contratos Plan, ESAP (2014).

II. DIAGNÓSTICO

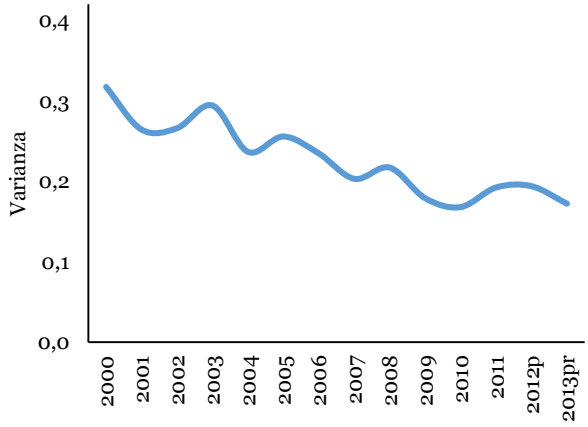
A. Tendencias del desarrollo territorial Colombiano

1. Divergencias regionales

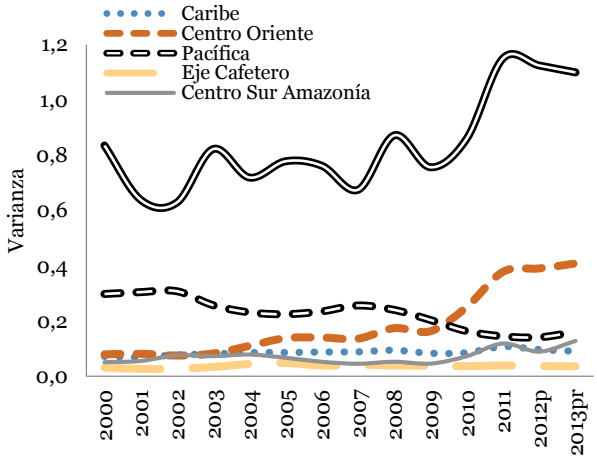
En el periodo 2010-2014 Colombia registra una tasa de crecimiento económico en promedio de 5%, nivel que ubica al país por encima del promedio de AL (3.8%), superando a Argentina (4.9%), Chile (4.9%), Brasil (3.1%), y México (3.4%) (DNP, 2014). Como consecuencia de este buen desempeño económico, en el periodo 2000-2013 se observa una importante evolución hacia la convergencia en el PIB de las regiones (Gráfica 1, Panel B). A pesar de esta relativa tendencia hacia una mayor homogeneidad económica entre las regiones las diferencias al interior de estas, y entre las más avanzadas y rezagadas, son muy grandes. Por ejemplo, en el periodo 2006-2012 Bogotá, Antioquia, Valle y Santander aportaron aproximadamente 51% del crecimiento económico del país (DNP, 2014). La concentración del crecimiento en pocos departamentos, y las diferencias entre los Departamentos rezagados se observa en las varianzas de los PIB departamentales que componen cada región (Gráfica 1, Panel B).

Gráfica 1. Dispersión del PIB per cápita regional y departamental

Panel A. Varianza del logaritmo del PIB per cápita regional, Total nacional



Panel B. Varianza del logaritmo del PIB per cápita departamental, por regiones



Fuente: Cuentas Departamentales DANE. Cálculos DDS-DNP.(2013)

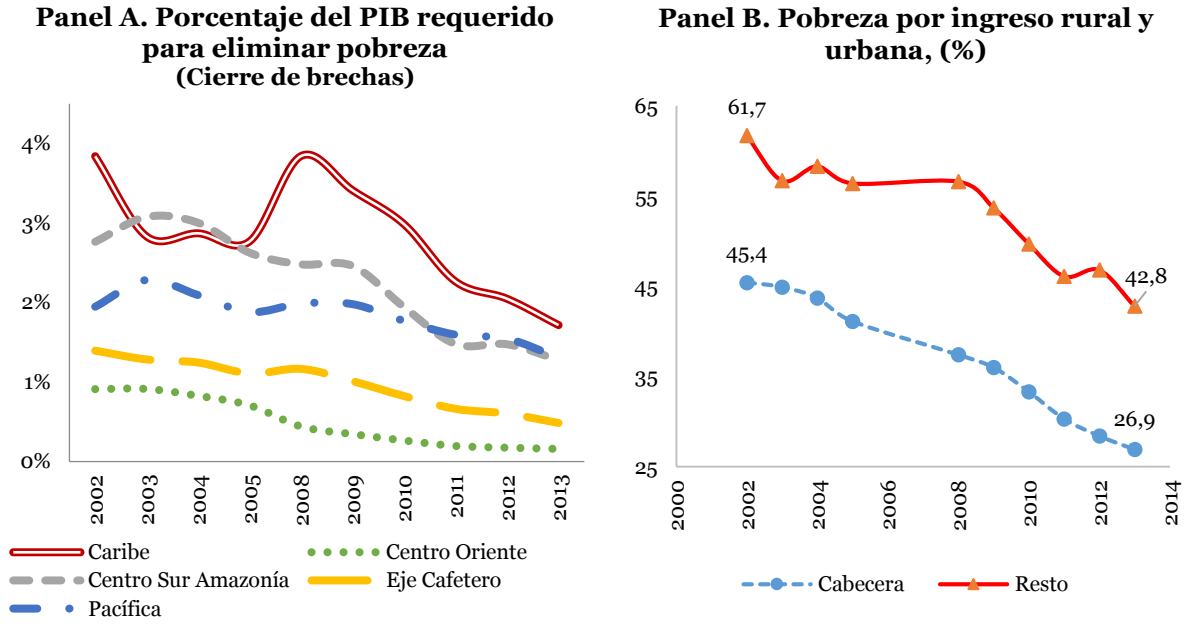
2. Reducción sostenida de la pobreza

En estricta conexión con el desempeño general de la economía, desde 2008 todas las regiones del país han tenido una reducción sostenida en su pobreza por ingreso. En 2002 la pobreza monetaria de Colombia era 38% más alta que en 2013. Hoy, el porcentaje del PIB necesario para que la población Colombiana esté por encima de la línea de pobreza es 0.58%,

mientras que en 2002 era de 1.6% (Gráfica 2). Pese a los progresos registrados, existen regiones que requieren esfuerzos mayores. Por ejemplo, en Atlántico, en 2002 para que su población estuviera por encima de la pobreza eran necesarios recursos equivalentes al 3.8% de su PIB departamental, cifra que bajó en 2013 a 1.7%. Si se tiene en cuenta que los niveles de pobreza y el porcentaje del PIB necesarios para superar la pobreza son cada vez menores, las regiones se encuentran, por tanto, en un momento favorable en el que lograr una mayor eficiencia con sus inversiones y programas permitiría incrementar los impactos positivos en el desarrollo regional y consolidar estas tendencias.

No obstante, existen grandes retos en superación de la pobreza que se focalizan en zonas geográficas específicas. Por ejemplo, la pobreza rural es 1.59 veces la de las cabeceras al tiempo que los esfuerzos necesarios para reducirla, aunque con una tendencia decreciente, continúan siendo son muy grandes entre las regiones (Gráfica 2). Esta situación es relevante si se tiene en cuenta que en Colombia a mayor nivel de ruralidad entre y dentro de las regiones, mayor nivel de pobreza, y a mayor nivel de urbanización menor nivel de pobreza (Fedesarrollo, 2014).

Gráfica 2. Brechas de pobreza entre regiones y urbano-rural, 2002-2013
Promedio nacional



Nota: No existe dato disponible de pobreza para la región Llano.
Fuente: DANE, Encuesta Continua de Hogares y Gran Encuesta Integrada de Hogares. (2014).

Un crecimiento económico jalonado por pocas regiones y departamentos, fuertes desequilibrios al interior de las regiones y departamentos, y un menor éxito en la disminución de la pobreza rural, son factores que caracterizan el desarrollo territorial de Colombia. Esto exige que las intervenciones e instrumentos de desarrollo territorial permitan a las regiones ser cada vez más

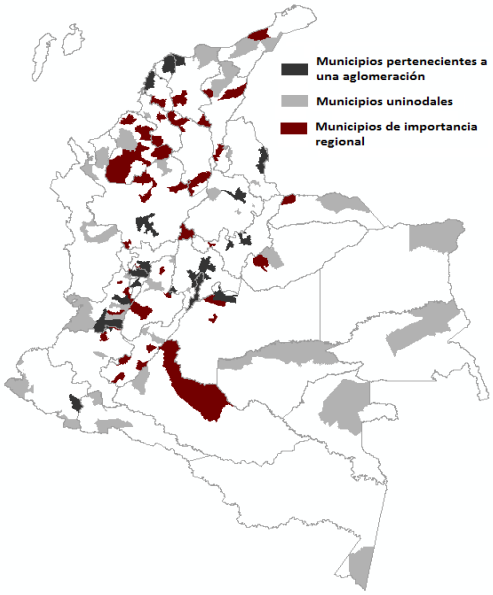
efectivas en la priorización e implementación de sus inversiones a fin de favorecer la superación de los rezagos intra e interregionales en las principales variables determinantes del desarrollo y la inclusión social.

3. Las ciudades y el desarrollo territorial: riqueza en el centro, pobreza en la periferia.

Colombia cuenta con múltiples ciudades medianas y grandes que influencian el desarrollo de regiones muy diversas, a través de efectos diferenciados en del desarrollo económico. Este aspecto configura un "Sistema de Ciudades", esto es, un conjunto de municipios y sus zonas de influencia caracterizados por sus relaciones económicas internas, las cuales generan aglomeraciones en un radio de influencia determinado (DNP, 2013).

La aglomeración genera ventajas como el disfrute de significativas economías de escala para la prestación de servicios públicos y economías de aglomeración que permiten la conformación de mercados ampliados. Estas economías, a su turno, facilitan la división del trabajo y reducen los costos de movilidad" (Castañeda, 2013). De acuerdo con los estudios del Sistema de Ciudades, con excepción de muy pocos municipios uninodales, el desarrollo se concentra principalmente en el centro del país (Mapa 1).

Mapa 1. Sistema de ciudades y municipios de importancia regional



Fuente: DNP (2014)

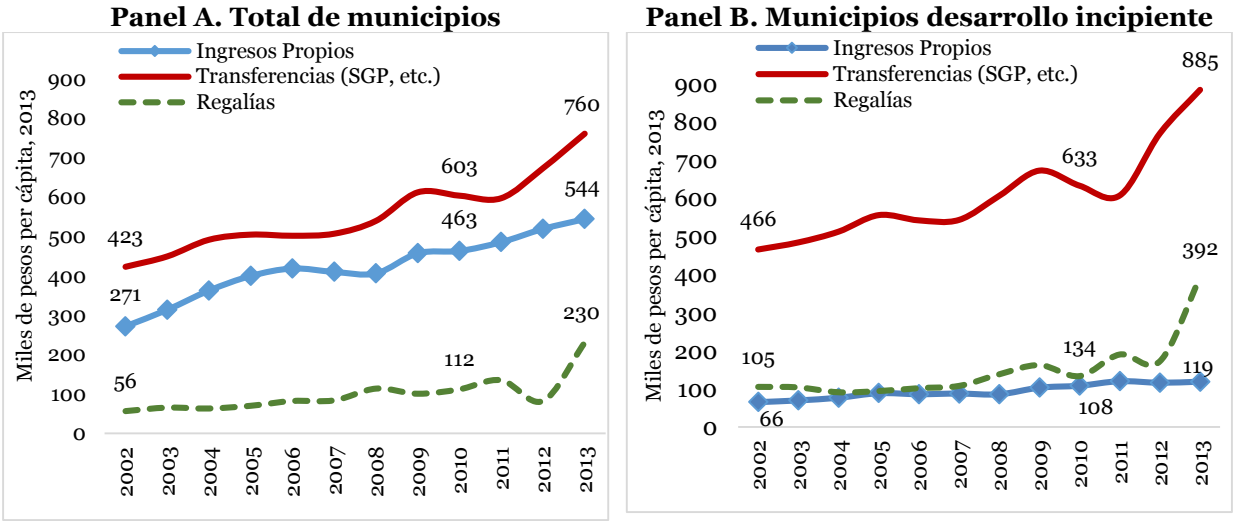
Diversas propuestas de política, Castaneda (2013) y Angulo et ál (2013), han resaltado los contrastes de los 962 municipios excluidos del sistema de ciudades y su importancia para el diseño

de política pública. Estos 962 municipios cubren el 80% de la población rural y se encuentran por fuera de los beneficios que genera la aglomeración, enfrentando desventajas considerables. En promedio, según Castañeda, (2013) tales municipios registran un Índice de Pobreza Multidimensional de 70% y mayores rezagos en infraestructura física. Su desarrollo industrial es incipiente, presentan altos grados de dispersión poblacional, factores éstos que elevan los costos de movilidad y dificultan la provisión de bienes y servicios públicos a la población.

4. Aumento de la inversión territorial y mayor equidad en la distribución

La Constitución Política de 1991 marcó la senda y el alcance de la descentralización del país, fundada en la autonomía de las entidades territoriales y la asignación de competencias en materia de entrega de bienes, prestación de servicios y ejecución de recursos, con miras a lograr una mayor equidad en la distribución y una mayor eficiencia en el gasto público (DNP, 2013). Como consecuencia, las entidades territoriales han registrado un incremento gradual del gasto público que alcanzó el 7.5% del PIB en el 2013 (DNP, 2014). Durante el período 2002-2013 los municipios con menor desarrollo recibieron porcentajes crecientes de ingresos de transferencias provenientes del SGP y el SGR, lo que les permitió compensar el estancamiento de sus ingresos propios (Gráfica 3).

Gráfica 3. Incremento real de las fuentes de financiación 2002-2013



Fuente: DDT-DNP (2014).

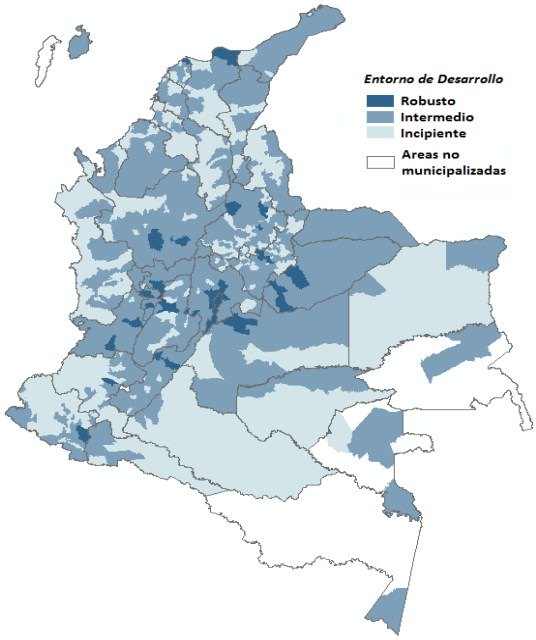
Una parte muy importante de este resultado se explica por la reforma al Sistema General de Regalías (SGR) la cual incrementó significativamente los montos de inversión disponible para municipios y departamentos de 5.45% en 2010 a 20.3% en 2013. En promedio, en la actualidad,

las regalías financian el 25.8% del total de la inversión de los municipios y departamentos, aspecto que se convierte en un factor crucial de la convergencia regional.

5. Enfoque de cierre de brechas

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País" identifica un amplio margen de disparidades en el territorio colombiano, asociadas a variables determinantes de rezago social (ej. educación, salud, vivienda, agua potable, saneamiento básico, cultura y deporte), económico (ej. transporte, energía, comunicaciones, gas, infraestructura productiva), y de capacidad institucional (ej. gestión de ingresos, estructuración de proyectos, contratación, ejecución, etc.,) (DNP, 2014).

Mapa 2. Entornos de Desarrollo para el Cierre de Brechas



Fuente; DDT-DNP (2014)

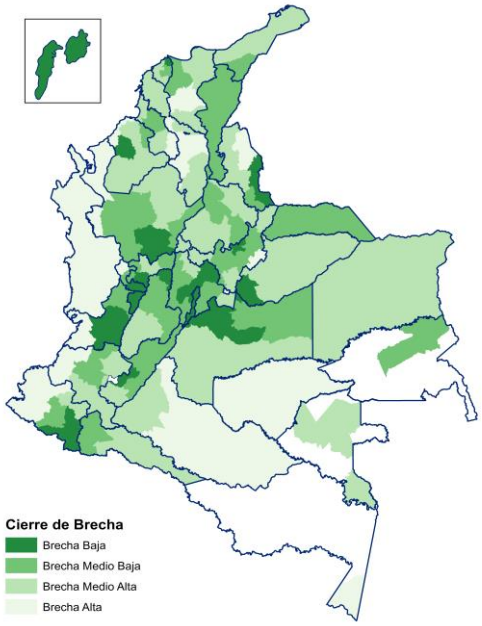
Esta aproximación caracteriza un conjunto de tipologías municipales y departamentales, que reconocen las condiciones de los territorios por entornos de desarrollo (ej. robusto, incipiente) (Mapa 2). Al identificar el esfuerzo necesario para el cierre de brechas, estas tipologías facilitan la focalización y armonización de las políticas públicas nacionales y territoriales, reconociendo las características endógenas y diferenciales de las regiones. Con ello, el PND se propone avanzar en la definición de acciones concretas, acordes con las necesidades de cierre de brechas sociales, económicas y de capacidad, que conlleven a una transformación de las realidades territoriales a partir del establecimiento de objetivos de desarrollo diferenciados para la región, el departamento,

la subregión y el municipio, con metas de resultados diferenciadas que involucran distintos niveles de esfuerzo.

6. Brechas sociales

En este campo, las variables de mayor privación en los municipios rezagados, y que por ende requieren los mayores esfuerzos para el cierre de brechas, son: cobertura en educación media (422 municipios), cobertura en acueducto (418 municipios) y déficit cualitativo de vivienda (690 municipios). El Mapa 3 identifica la magnitud de las brechas y, por tanto, del esfuerzo requerido a nivel de las regiones y departamentos para avanzar hacia su reducción.

Mapa 3. Brechas sociales
Índice de Convergencia Intrarregional (ICIR)



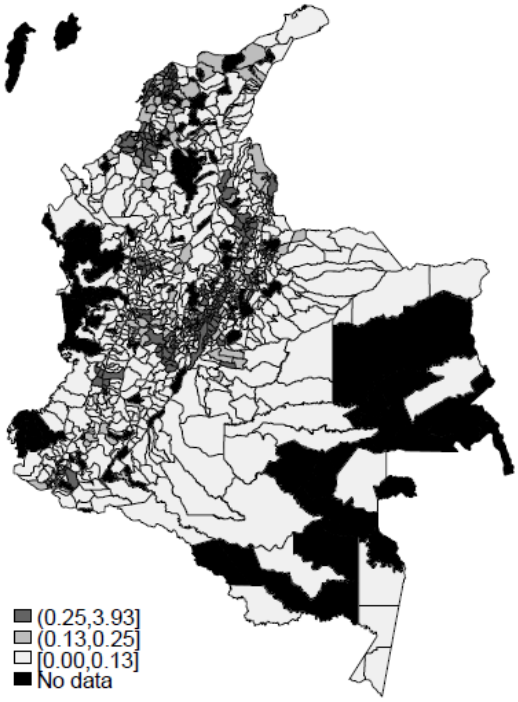
Fuente: DDT-DNP (2014).

7. Brechas de infraestructura vial

Distintas investigaciones (Fedesarrollo, 2014) y datos generales del Ministerio de Transporte evidencian bajas densidades de vías terciarias y en buen estado en el país. Esta realidad refuerza las disparidades regionales, al dificultar la conectividad de los municipios con las vías secundarias y primarias que garantizan el acceso a los mercados generados por las aglomeraciones (Mapa 4). En síntesis, la conectividad vial entre regiones y al interior de éstas es uno de los aspectos que más incide en el rezago económico y la movilidad social.

Como consecuencia, la focalización de inversiones y esfuerzos en infraestructura de vías se convierte en un instrumento fundamental, como pocos, para atacar las brechas inter regionales (entre departamentos y regiones) e intra regionales (al interior de los departamentos y sus subregiones).

Mapa 4. Densidades de vías terciarias (Km/Km²)



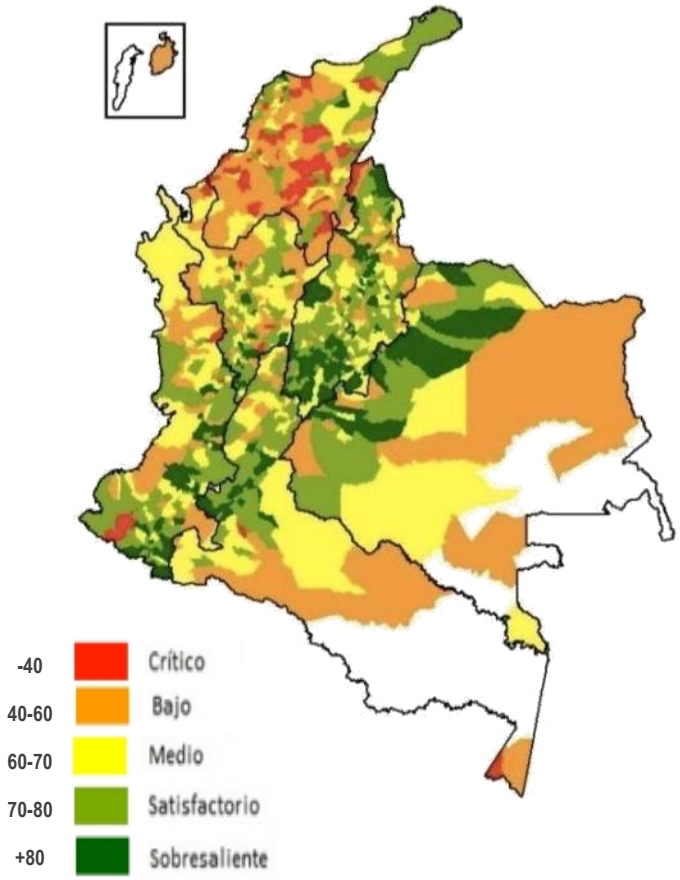
Fuente: Fedesarrollo (2014)

8. Brechas de capacidad institucional

Pese a los esfuerzos desarrollados para instalar capacidades en las entidades territoriales[5] y crear las condiciones para materializar la descentralización y consolidar una creciente autonomía territorial, al igual que en materia social y de infraestructura vial, se registran en la actualidad importantes brechas de capacidad institucional entre las distintas regiones y departamentos, y al interior de estos (Mapa 5).

Mapa 5. Niveles de capacidad de las entidades territoriales

[5] El proceso de descentralización ha estado acompañado en sus diferentes etapas de estrategias de fortalecimiento a la gerencia territorial a partir de intervenciones con distinta escala, énfasis temáticos, enfoques y fuentes de financiación, como el Programa de Desarrollo Institucional, el Programa Mejor Gestión, el Programa de Gobernabilidad de la CAF, los componentes de fortalecimiento institucional de los Laboratorios de Desarrollo y Paz y el Programa Nacional de Consolidación, principalmente.



Fuente: Índice de Desempeño Integral –DNP (2014.)

Las distancias en capacidad institucional implican la existencia de conocimientos, recursos humanos, competencias, habilidades y herramientas dispares y diferenciadas para la gestión de la administración pública en las entidades territoriales. También incluyen las deficiencias de capacidad para la estructuración y ejecución de proyectos, así como debilidades estructurales para gestionar no sólo sus propios ingresos y recursos, sino para planificar y construir una visión propia y -más importante aún-, una visión conjunta de desarrollo.

Estas diferencias de capacidad se reflejan y refuerzan las divergencias de desarrollo regional y local en aspectos tales como la garantía de estándares mínimos de acceso, continuidad y calidad de los servicios públicos, promoción de la democracia, mejora de la gobernabilidad local y territorial, y en general, se traducen condiciones objetivas diferenciales en cuanto a calidad de vida y bienestar de los ciudadanos. El aseguramiento de capacidades más homogéneas de gestión entre las regiones debe tener como principal objetivo la eficiencia y eficacia en la programación, administración y uso de sus inversiones. Esto, sin embargo, requiere de un esfuerzo permanente y desde distintas iniciativas concretas y complementarias de asistencia técnica, acompañamiento

y fomento de capacidades, dirigidas a garantizar la calidad del gasto público territorial, el buen gobierno y el cumplimiento efectivo de las competencias a de las entidades territoriales[6].

B. Balance general de la experiencia piloto de Contratos Plan

Entre 2012 y 2013, se suscribieron 7 pilotos de Contratos Plan, con cobertura en 9 departamentos del país. Los pilotos se firmaron con las regiones de Atrato Gran Darién (Chocó, Antioquia y Córdoba), Sur del Tolima, Norte del Cauca y los departamentos de Boyacá, Nariño, Arauca y Santander.

Los acuerdos piloto fueron seleccionados a partir de un análisis de prioridades de desarrollo, a través de un enfoque centrado en la oferta, dinamizado a su vez en el nivel territorial por los respectivos gobernadores y demás representantes regionales. Las inversiones programadas por los pilotos alcanzan los $12,6 billones, con un 78% de recursos de inversión nacional y una contrapartida de 22% de las entidades territoriales (Tabla 2).

Tabla 2: Cofinanciación pilotos Contratos Plan
Cifras en millones de pesos corrientes

Contrato Plan	Eje principal	Costo estimado	Aporte región	Nación
Arauca	Productividad y competitividad	1.741.000	37%	63%
Atrato Gran Darién	Desarrollo Social	1.027.920	32%	68%
Boyacá	Conectividad	739.060	33%	67%
Cauca	Desarrollo Social	622.720	19%	81%
Nariño	Infraestructura	1.521.470	19%	81%
Santander	Competitividad	6.113.400	15%	85%
Tolima	Desarrollo Social	900.000	24%	76%
Total Pilotos		**12.665.570**	**22%**	**78%**

Fuente: DNP (2014).

[6] Programa de Fortalecimiento Institucional -CONPES , asistencia técnica y acompañamiento territorial del DNP a través del Grupo de Coordinación del Sistema General de Regalías y de las Gerencias Regionales de los 7 Contratos Plan, actualmente en ejecución.

1. Aspectos positivos de la experiencia piloto

Los pilotos demostraron la capacidad del instrumento para articular visiones de desarrollo de largo plazo que se materializaron en el consenso de un eje principal. Éstos obedecieron a las características de los diferentes municipios involucrados. Los ejes fueron: Productividad, Competitividad, Desarrollo Social, Conectividad, Infraestructura (Tabla 2).

El balance de los pilotos es satisfactorio por cuanto se evidencia que el Contrato Plan es un instrumento idóneo de articulación entre la Nación y el territorio alrededor de objetivos de desarrollo comunes y, por tanto, de promoción de la "gobernanza multinivel". Por los mismos factores, el instrumento ha probado también sus bondades como mecanismo de alineación y convergencia de las distintas fuentes de inversión pública. Los recursos provenientes del Sistema General de Regalías han probado ser sido la principal fuente de aportes de los departamentos, 51% en promedio (Tabla 3).

Tabla 3. Composición fuentes de inversión territorial

Contrato Plan	SGP	SGR	Recursos propios	Recursos privados	Aportes de municipios
Arauca	4%	60%	3%	5%	28%
Atrato Gran Darién	0%	60%	39%	1%	0%
Boyacá	0%	56%	31%	0%	13%
Cauca	30%	43%	16%	10%	1%
Nariño	0%	100%	0%	0%	0%
Santander	0%	8%	19%	22%	51%
Tolima	0%	45%	55%	0%	0%
Total Pilotos	**2%**	**51%**	**21%**	**7%**	**19%**

Fuente: DNP (2014).

La experiencia piloto ha derivado valiosos aprendizajes en las distintas etapas del ciclo del instrumento y ha captado la atención del nivel territorial, como instrumento de apoyo a la gestión del desarrollo, demostrando su relevancia, aspecto que se ha traducido en un creciente interés por adoptar el instrumento en la mayoría de los departamentos. Prueba de ello es la demanda expresada por las autoridades departamentales y municipales a través de los diálogos regionales de construcción del PND 2014-2018.

Este hecho constituye un indicador concluyente de la acogida del Contrato Plan por las regiones y, junto a otras bondades del instrumento como su capacidad para fortalecer la planeación, priorización y programación de los recursos de inversión -en particular a través de instancias técnicas y de decisión como los Consejos Directivos y los Comités Técnicos-, se convierte

en un poderoso factor que impulsa a la Nación a fortalecer el instrumento y escalar su aplicación en las regiones

2. Oportunidades de mejora identificadas en la experiencia piloto

A dos años y medio de implementación, a partir del balance realizado en relación con el proceso de identificación, formulación, negociación e implementación de los pilotos se identificaron una serie de elementos que podrían ser mejorados con ajustes de estructura para incrementar el impacto de los Contrato Plan como instrumento para priorizar e incrementar la efectividad de las intervenciones y, por tanto, mejorar la calidad de las inversiones de la Nación y las regiones en el territorio:

a. Orientación programática y dispersión de la inversión.

Durante la etapa de negociación, se observó que las entidades territoriales buscaron incluir la mayor cantidad de sectores para canalizar recursos del Gobierno Nacional, lo cual generó que en los siete pilotos de Contratos Plan se vincularan 17 de los 20 sectores de inversión, 343 proyectos en 9 departamentos, evidenciando una escasa focalización en ejes programáticos que a su turno redunda en una significativa proliferación de la inversión en pequeños proyectos de limitado impacto.

Cada Contrato Plan agrupa en promedio 49 proyectos, correspondientes a 9 sectores, orientados especialmente hacia el sector de infraestructura de transporte, seguido por desarrollo social, desarrollo económico, hábitat, medioambiente y fortalecimiento institucional. No obstante, en algunos Contratos Plan como Arauca, se acordaron 15 sectores de gasto y 66 proyectos, aspecto que contrasta con sus capacidades institucionales para asegurar una óptima ejecución (Tabla 4).

El énfasis de las principales inversiones refleja las necesidades regionales en infraestructura tanto física como social, así como la tendencia de las mismas a concentrar el diálogo con la Nación alrededor de la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura de transporte e infraestructura social. No obstante, se observó una variada gama de proyectos de bajo monto e impacto en otros sectores que podrían ser atendidos por sus canales convencionales.

Tabla 4. Caracterización de pilotos de Contratos Plan

Contrato Plan	No. de municipios	% Ejecución presupuestal a la fecha	Sectores de gasto	Portafolio de proyectos	Proyectos/No. de municipios
Arauca	7	34%	15	66	9,43
Gran Darién	25	46%	9	59	2,36
Boyacá	117	69%	5	30	0,26
Cauca	13	36%	10	54	4,15
Nariño	14	53%	9	56	4,00
Santander	87	53%	7	34	0,39
Tolima	9	31%	9	44	4,89
Total	**272**	**47%**	**17**	**343**	**1,26**

Fuente: DNP (2014).

La tipología de los proyectos de los Contrato Plan en función de los rangos promedio de inversión, también evidencia una significativa concentración en pequeños proyectos, aspecto que refuerza la necesidad de una mejor priorización y focalización. Así, de los 343 proyectos identificados, sólo 5.8% superan los 30 mil millones de pesos, mientras que 54%, no excede los mil millones de pesos (Tabla 5).

Tabla 5. Proyectos Contratos Plan, según rango de inversión

Rangos de inversión (millones de pesos)	0-1.000	1.000-30.000	Mayores a 30.000
Número de Proyectos	188	135	20
Participación (%)	55%	39%	6%
Valor Total de la Inversión (millones)	42.363	867.969	6.473.916
Participación (%)	1%	12%	88%

Fuente: DNP (2014).

A nivel agregado, los proyectos con mayor dinamismo en su ejecución corresponden a los del sector transporte mientras que aquellos con mayor rezago corresponden a los de agua potable y saneamiento básico, vivienda rural y desarrollo rural. Ello sugiere dificultades en materia de ejecución presentes en sectores específicos que conviene identificar y superar, así como problemáticas comunes asociadas a la operación misma del instrumento.

Los pilotos demuestran que no existe un tamaño estándar de Contrato Plan. Éstos tienen un rango que varía entre los 622 mil millones de pesos -en el caso del Norte del Cauca- y los 6.1 billones, en el caso de Santander. Esto hace evidente la ausencia de criterios prestablecidos en cuanto a montos mínimos y máximos indicativos del tamaño de un eventual Contrato Plan.

Tampoco existen criterios temporales explícitos en cuanto a su duración mínima o máxima. En promedio éstos alcanzan los 5 años, existiendo casos cuya duración excede o supera este plazo como los de Norte del Cauca (3 años) y Arauca (8 años).

Finalmente, la ausencia de una única unidad de gestión de la ejecución, se traduce en dificultades en la etapa de implementación tales como contratación fragmentada, lentitud de los procesos, y falta de estandarización en los procedimientos y requisitos de contratación y ejecución de los proyectos, entre otros factores. Se destaca que en materia de contratación se han iniciado esfuerzos para avanzar hacia la estandarización de pliegos y contratos de obra pública bajo el liderazgo de Colombia Compa Eficiente.

b. Definición precisa del alcance de los Contratos Plan.

Teniendo en cuenta que los Contratos Plan son una nueva herramienta de gestión, se evidenció la necesidad de lograr una más clara precisión de su alcance. En particular, este hecho se encuentra asociado a la necesidad de aclarar que los Contratos Plan no representan una nueva fuente de financiación en estricto sentido, sino un instrumento para articular mejor las fuentes existentes y canalizar recursos de las mismas hacia prioridades estratégicamente definidas que pueden estar parcial o totalmente desfinanciadas. Una claridad importante es que los Contratos Plan utilizan como incentivo una porción de recursos frescos de inversión asignados por el DNP los cuales buscan permitir los cierres financieros en las inversiones acordadas. No obstante lo anterior, la falta de claridad llevó a que buena parte de las regiones asociaran más el instrumento a una nueva fuente de recursos de inversión y no a una herramienta de planeación y articulación programática y presupuestal entre la Nación y el territorio.

De otro lado, aunque en un primer momento la idea de vincular varios departamentos, una parte de sus municipios, o una ciudad capital dentro de un Contrato Plan pareció ser un camino idóneo para impulsar la asociación territorial, la experiencia de Atrato-Gran Darién, Sur del Tolima y el Norte del Cauca demostró, por un lado, que el ordenamiento jurídico y presupuestal del Estado Colombiano así como sus herramientas de gestión no están concebidas para permitir unificar la unidad de gestión de varias entidades territoriales (gobernaciones y municipios) en una sola figura, lo que dificulta y retrasa significativamente la ejecución de proyectos interdepartamental y subregionalmente. De otro lado, los incentivos del ciclo político también operan en contra del instrumento dada la dificultad de asegurar la continuidad de prioridades entre diferentes administraciones departamentales ya que los periodos de los mandatarios no coinciden necesariamente con el periodo de ejecución del Contrato Plan.

En el caso de los Contratos Plan que involucran más de un departamento los retos que demanda tanto la coordinación interdepartamental como la puesta en práctica de un enfoque de

desarrollo regional se hacen evidentes. Asimismo, los mayores niveles de exigencia requeridos para alcanzar consensos se suman a las restricciones derivadas de la ejecución de recursos por parte de cada uno de los departamentos aportantes. De igual manera, los Contratos Plan de carácter subregional enfocan sus esfuerzos en intervenciones parciales que podrían de una parte, segmentar la integralidad de la visión de desarrollo departamental y de otra parte, generar tensiones al interior del departamento al excluir del instrumento necesidades relevantes presentes en otras subregiones y poblaciones.

Se observa entonces que el instrumento, en la medida en que no se hace consistente con una única unidad político administrativa con carácter envolvente, por sí mismo no ha logrado disciplinar la alineación estratégica de las prioridades de desarrollo y de la inversión entre sus partes, inducir una mayor focalización estratégica y apoyar en todo su potencial la mejora en la calidad del gasto de forma acorde con las categorías de distribución territorial que hacen parte del sistema presupuestal. Esta situación pone al descubierto la necesidad de reforzar la alineación entre el Contrato Plan y la unidad político administrativa departamental como instancia intermedia de planeación, elaboración de presupuesto, y gestión regional.

c. Formulación y estructuración de proyectos.

En general, se observa un cuello de botella estructural en la formulación y estructuración de los proyectos de inversión que hacen parte de los Contratos Plan. Esto se traduce en la calidad de las inversiones y produce retrasos en la ejecución debido a la necesidad de llenar vacíos durante la marcha o insuficiencia de proyectos listos y de buena calidad a ser incorporados en los contratos. En el frente de estructuración se observa en primera instancia la ausencia de recursos disponibles para el financiamiento de las etapas de pre inversión de los proyectos priorizados haciendo evidentes las falencias de planeación en el proceso de identificación y selección. Cabe señalar que este aspecto está asociado a la debilidad institucional para la planeación y estructuración de proyectos a nivel territorial, además de la falta de instrumentos para atacar este vacío a través de acciones articuladas entre los tres niveles de gobierno.

Al respecto, la ausencia de un esquema de acompañamiento técnico especializado para la estructuración de proyectos al servicio de las entidades territoriales perpetúa vacíos que impiden superar este cuello de botella y, en últimas, convertir las ideas de proyectos en una realidad. Tampoco se ha avanzado aún en la estandarización de proyectos tipo, metodologías, instrumentos técnicos y normativos –por ejemplo, pliegos de condiciones para proyectos tipo por sectores - que faciliten los procesos de estructuración y contratación de ciertas tipologías de proyectos financiables con cargo a los Contratos Plan. Estos aspectos generan altos costos de transacción y limitan el aprovechamiento de economías de escala y la producción de información estandarizada que facilite la gestión, el seguimiento y la evaluación.

d. Ejecución de proyectos.

La ejecución de proyectos en el marco de un Contrato Plan plantea dificultades asociadas a la unificación de los procesos de asignación de recursos y contratación de obras haciendo uso de distintas fuentes de inversión pública (PGN, SGR, recursos propios de las entidades territoriales, entre otros), en particular porque cada una responde a regímenes, incentivos, y lógicas de operación propias. Así mismo, cada sector hace extensivo al Contrato Plan - con sus virtudes y defectos- los mecanismos disponibles para la ejecución de los proyectos sectoriales.

Los proyectos de infraestructura de transporte se han ejecutado sin mayor dificultad a través de los convenios que suscriben las gobernaciones con el INVÍAS, financiados con cargo a los recursos del Contrato Plan. En contraste, los proyectos de agua potable y saneamiento básico, presentan en general complejidades de difícil solución en materia de ejecución pese a su demanda reiterada por parte de las entidades territoriales, al tratarse de iniciativas dirigidas a resolver necesidades sentidas de la población.

Otras dificultades tienen que ver con la ordenación de los recursos públicos aportados por las partes al Contrato Plan, pues si bien existe un compromiso en firme, en la práctica éstos se mantienen en las cuentas de cada uno de los aportantes quienes conservan su capacidad de ordenación frente a los recursos. Esta lógica, caracterizada por la ausencia de un único vehículo de gestión, se torna problemática cuando es preciso contratar la ejecución de proyectos integrales que requieren idealmente la consolidación de todos los aportes en un único agente. Este aspecto limita la agilidad de los procesos de la ordenación del gasto ejecución y administración de los recursos, en particular la gestión contractual.

e. Seguimiento y evaluación.

El análisis de la experiencia piloto puso en evidencia las debilidades en los instrumentos y sistemas de información actuales. Hasta el momento no se ha podido configurar un esquema adecuado de producción, recopilación y reporte de información que permita optimizar la gerencia y la planeación de actividades a partir de un adecuado seguimiento y evaluación de los resultados frente a las metas previstas en aspectos tanto financieros como físicos. En particular no solo hace falta un sistema de seguimiento y evaluación de acuerdo a los estándares del Sistema Nacional de Evaluación-Sinergia, sino que se observa una debilidad en los incentivos para una adecuada ejecución de los compromisos adquiridos por las regiones, tales como la asignación de recursos futuros vinculada a resultados medibles.

En ese sentido, se hace necesaria la incorporación de incentivos de mayor poder que encaucen y movilicen a las entidades territoriales hacia una gestión por resultados, que incluya premios y acciones disuasivas en función del cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos.

Esto incluye el uso de instrumentos de reporte y diseminación de la información con el fin de fortalecer la rendición de cuentas interna (dentro y entre los gobiernos) y externa (frente a la ciudadanía) a fin de incrementar el costo político de incumplir acuerdos. Si bien a la fecha se han realizado ejercicios de rendición de cuentas sobre algunos Contratos Plan estos presentan aun un carácter altamente formal y una baja periodicidad, lo mismo que una limitada participación de los actores clave.

III. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN

A. Enfoque estratégico: cierre de brechas en infraestructura social, infraestructura económica, y capacidad institucional

El diagnóstico en cuanto al cierre de brechas en el desarrollo territorial identifica oportunidades importantes en cuanto al potencial del instrumento para acelerar los procesos de convergencia y reducción de la pobreza que se vienen dando en las regiones. Con ese mismo propósito, el balance general de la experiencia piloto de los Contratos Plan, señala un espacio significativo para mejorar el instrumento e incrementar su impacto en el desarrollo territorial. Ambos aspectos, unidos al incremento y orientación principal de los recursos de inversión provenientes del Sistema General de Regalías de que actualmente disponen las regiones, justifican avanzar hacia la incorporación de ajustes en el instrumento que permitan, a través de su fortalecimiento y posterior escalamiento, mejorar el impacto de las inversiones en el territorio. Para esto, es preciso fijar un conjunto de lineamientos de política y criterios técnicos y operativos dirigidos a crear el marco institucional y operativo propicio para su desarrollo como instrumento de profundización de la descentralización, mejora de la calidad de la inversión y fortalecimiento de la gobernanza multinivel.

El enfoque estratégico que enmarca los objetivos y lineamientos planteados para la institucionalización del instrumento se articula alrededor del cierre de brechas en tres dimensiones básicas del desarrollo territorial: Infraestructura social, infraestructura económica, y capacidad institucional. Este planteamiento desarrolla los objetivos del PND 2014-2018 y se estructura como estrictamente complementario a las demás dimensiones y variables sociales y económicas del enfoque de cierre de brechas que serán abordadas a través de los mecanismos convencionales de focalización, asignación y ejecución de recursos de los sectores y políticas que hacen parte de las estrategias del Plan.

Lo anterior tiene como propósito principal mejorar el impacto de las inversiones de los Contratos Plan, medido en función de indicadores de convergencia y disminución de rezagos en

estas dimensiones, a través de una mejor focalización y de introducir una orientación más estratégica a la formulación y gestión de los Contratos Plan y sus intervenciones en los territorios.

B. Lineamientos de política

Los lineamientos de política para la identificación, formulación y operación de los Contratos Plan constituyen el conjunto de reglas de juego con base en las cuales la Nación y las entidades territoriales se vincularán y administrarán el instrumento. Los *lineamientos estratégicos* orientarán el instrumento en los siguientes aspectos específicos:

1. Focalización

Los lineamientos en este campo definen el alcance y la aplicación del instrumento para focalizar las inversiones de los Contratos Plan en tres dimensiones claves: focalización geográfica, focalización temática y sectorial, y focalización programática.

a. Focalización geográfica

Como ya se señaló, la experiencia de los 7 pilotos permite concluir que la aplicación de los Contratos Plan en entornos geográficos distintos al departamental limita su potencial ya que no se cuenta con los instrumentos e incentivos suficientes para su instrumentalización. Para responder a esta restricción, los Contratos Plan se focalizaran, principalmente, en el departamento como unidad de intervención, buscando aprovechar su potencial como instancia intermedia de planeación y gestión. En ese sentido, al articular las intervenciones al interior del Departamento, se buscará potenciar su capacidad para armonizar la planeación y la asignación de recursos con las prioridades del desarrollo de las regiones de las cuales los departamentos hacen parte e, igualmente, de sus subregiones, materializando así el enfoque territorial del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Lo anterior, tiene el propósito de fortalecer la orientación estratégica del gasto entre los diferentes niveles de gobierno, al tiempo que se fortalece la gobernanza multinivel a través de mejorar la alineación de objetivos, la priorización y la coordinación de acciones territorialmente.

Asimismo, el enfoque departamental permitirá contar con un único mecanismo de gestión de los recursos que haga operativo y más ágil el esquema de operación, evitando la fragmentación de los procesos y acciones, y facilitando su ejecución. De otro lado, se fortalecerá la inclusión geográfica y poblacional al incorporar no solo una fracción de los departamentos, si bien las acciones priorizadas enfatizarán intervenciones en las áreas y subregiones que evidencien mayores rezagos o donde las inversiones anticipen mayores impactos.

b. Focalización temática y sectorial

Los Contratos Plan no pueden sustituir, ni entrar en competencia con, los demás instrumentos de priorización y gestión de la inversión. Por el contrario, deben ser estrictamente complementarios. Con ese propósito, se focalizarán temática y sectorialmente centrando su atención en las inversiones de infraestructura social e infraestructura económica, además del fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. Las acciones estarán dirigidas a sectores en los cuales actualmente se concentran las inversiones de regalías y donde se requiere mejorar su calidad, en razón a los rezagos que evidencian las entidades territoriales. También se centrarán en el fortalecimiento institucional necesario para asegurar una mejor gestión de las inversiones sectoriales por parte de las entidades territoriales. Esto permitirá complementar y no duplicar o sustituir las intervenciones de los sectores, permitiendo a su vez incentivar los a participar del instrumento.

c. Focalización programática

Los Contratos Plan serán un instrumento que permitirá llevar a la práctica una visión presupuestal moderna, orientada a resultados que vincule de manera directa los procesos de planeación, elaboración de presupuesto, seguimiento y evaluación. Focalizar programáticamente los Contratos Plan significa que el instrumento operará de principio a fin bajo una lógica de programas –fundada en la planeación del gasto, en función de categorías de clasificación del gasto ligadas a objetivos de política - y no de ejecución financiera de proyectos. Esta visión, ya incorporada en la construcción del Plan de Inversiones del PND 2014-2018 y en las disposiciones de la Ley de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2015-2016, permitirá armonizar las prioridades de inversión definidas por las entidades territoriales a través de sus distintos instrumentos de planeación (Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento, entre otros) con los de la Nación (PND) y los sectores (Planes Maestros, etc.), garantizando no solo la concurrencia de las distintas fuentes de recursos al logro de las metas trazadas en el PND sino también la medición de resultados.

En ese sentido, los departamentos que suscriban un Contrato Plan deberán armonizar sus inversiones a las categorías programáticas elegibles de los presupuestos de inversión de la Nación y el SGR para, posteriormente, de común acuerdo con la Nación, identificar los proyectos elegibles en función de estas categorías y los criterios de priorización que el Sistema de Inversión Pública y el reglamento operativo de los Contratos Plan señalen.

La Tabla 6 describe de manera indicativa el marco de focalización geográfica, temática, sectorial, y programática que define el alcance y las inversiones elegibles de los de los Contratos Plan.

Tabla 6. Focalización indicativa de los Contratos Plan

Geográfica	Temática	Sectorial	Programática
Departamento	Infraestructura Social	Salud	Adecuación y ampliación de infraestructura.
			Construcción de infraestructura nueva.
			Dotación de sedes para la prestación de servicios.
		Educación	Adecuación y ampliación de infraestructura educativa.
			Construcción de infraestructura educativa nueva.
		Cultura y deporte	Construcción de infraestructura cultural.
			Construcción de espacios deportivos.
		Agua y saneamiento básico	Construcción y optimización de sistemas de tratamiento de agua potable y residual; construcción y optimización de estaciones de bombeo de agua residual; construcción y expansión de redes para los sistemas de acueducto y alcantarillado; construcción y optimización de rellenos sanitarios previamente aprobados por las CAR en sus planes de regionalización.
		Vivienda	Mejoramiento de vivienda urbana y rural.
			Construcción de vivienda de interés social y/o prioritario, mejoramiento integral de barrios, desarrollo urbano y equipamientos urbanos.
	Infraestructura económica	Transporte	Rehabilitación y mejoramiento de vías secundarias.
			Rehabilitación y mejoramiento de vías terciarias.
			Recuperación navegabilidad y dotación portuaria y fluvial.
			Construcción y rehabilitación de puentes
			Rehabilitación y mejoramiento de infraestructura férrea.
			Rehabilitación y mejoramiento de aeródromos regionales.
		Energía	Plantas, subestaciones, redes, sistemas no convencionales.
		Gas	Construcción y ampliación de redes.
		Productivo	Construcción y recuperación de distritos de riego.
			Construcción de infraestructura de comercialización.
	Fortalecimiento Institucional	Planeación y Gestión Financiera	Ejercicios de planeación territorial.
			Gestión de ingresos.
			Estructuración de proyectos.
			Gestión presupuestal.
			Seguimiento y evaluación.
			Control y auditoria.
			Actualización catastral.

Fuente: DNP (2014).

2. Condiciones de elegibilidad de los Contratos Plan

Los criterios generales de priorización y selección para la definición de un contrato Plan, incluyen:

a. **Demanda regional**, según solicitud expresa de los gobiernos departamentales, validación mayoritaria de los alcaldes, e interés de otros actores de participar.
b. **Inversión regional,** estimada en función de la concurrencia de recursos financieros de la gobernación, los municipios y/o el sector privado con intereses en la región.
c. **Alineación de objetivos de desarrollo,** calificada en función de la coincidencia entre el Plan Departamental y las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.
d. **Rezago social y rezago económico** de los departamentos y sus municipios, medidos en función de indicadores de convergencia regional.
e. **Requerimientos de capacidad institucional**, estimada en función de indicadores de gestión y desempeño fiscal del departamento y sus municipios.

3. Financiación

La vocación natural de los Contratos Plan es aglomerar recursos de inversión provenientes de diversas fuentes nacionales y territoriales. Esto significa que los recursos de inversión de los Contratos Plan no constituyen en sí mismos una fuente de financiación adicional sino que, por el contrario, constituyen principalmente la articulación de otras fuentes ya existentes, hacia finalidades programáticas específicas consensuadas entre la Nación y el territorio. No obstante lo anterior, si implican mayor disponibilidad de recursos para los sectores y programas objeto del contrato plan ya que, de una parte, el cierre financiero proviene de nuevos recursos de la Nación aportados a través del DNP, y de otra parte, permiten la canalización de inversiones que en otras condiciones se dirigirían hacia otros usos.

Se prevé que la Nación contribuya con un aporte máximo de hasta un 60% de las inversiones, al tiempo que las entidades territoriales deberán concurrir con el 40% restante. Dentro de los aportes del gobierno nacional hasta un 12% podrá estar representado por recursos nuevos dirigidos a asegurar los cierres financieros de los programas a incluir. Con cargo a estos recursos el DNP establecerá un fondo concursable dirigido a incentivar el buen desempeño. Por su parte, el restante 48% estará representado por las inversiones programáticas de los sectores nacionales en el departamento que hagan parte del contrato plan. Las inversiones deberán ser verificables y en todos los casos contaran con metas de gestión y resultados verificables las cuales

serán monitoreadas y evaluadas periódicamente. La Tabla 7 define los parámetros de cofinanciación de los Contratos Plan.

Tabla 7. Financiación de los Contratos Plan

Fuente de financiación	Porcentaje
Aporte Gobierno Nacional	60%
Sectores	48%
DNP (Cierre financiero)	12%
Contrapartida entidades territoriales	40%
TOTAL	**100%**

Fuente: DNP, 2014

Los recursos de las entidades nacionales deberán ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con las apropiaciones anuales por lo que deberán estar reflejados en sus programas de inversión anuales. Por su parte, las Gobernaciones y Alcaldías deberán analizar previamente la situación de sus fuentes de inversión tomando como referencia las disponibilidades y autorizaciones del caso. De igual forma, deberán incluir los compromisos de los Contratos Plan en sus presupuestos anuales. Las fuentes principales para el financiamiento de los Contratos Plan incluyen recursos propios de las entidades territoriales, del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Regalías, y del Sistema General de Participaciones. Especial énfasis se dará a la consecución de recursos del sector privado y podrán condicionarse las asignaciones nacionales al logro de objetivos de actualización catastral y mejoras en la gestión fiscal como resultado de las inversiones en fortalecimiento de la capacidad institucional vinculadas al Contrato Plan[7].

4. Arreglos institucionales

Como instrumento de buen gobierno dirigido a mejorar el impacto de las inversiones en el territorio y la gobernanza multinivel, los Contratos Plan contarán con las siguientes instancias de orientación, aprobación y administración en los niveles político y técnico.

- **Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):** Será la instancia máxima de orientación, aprobación y decisión de las políticas e inversiones a ser desarrolladas por los Contratos Plan. Los gobernadores y dos alcaldes de los municipios de los departamentos

[7] Los planes, nacional, sectoriales y territoriales de desarrollo deben propender por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios entre regiones (Artículo 3 de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo).

respectivos podrán ser invitados a participar en la sesión que corresponda a la presentación del Contrato Plan.

- **Consejo Directivo:** Sera la instancia superior de administración y estará integrado por el gobernador, un máximo de 3 alcaldes en representación de los municipios y en los casos que aplique, por un representante de las demás instancias aportantes de recursos. También participaran el Departamento Nacional de Planeación y los ministerios sectoriales, según corresponda a las inversiones que hagan parte del Contrato Plan. El Consejo Directivo estará presidido por un representante de las entidades territoriales y la Secretaria Técnica será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación. Esta instancia contará con reglas de operación estandarizadas, plasmadas en un reglamento.

- **Comité Técnico:** Será la instancia de discusión y coordinación técnica de las acciones e inversiones en la que participarán las Secretarías de Planeación de los Departamentos y demás instancias de carácter técnico pertenecientes a los distintos niveles de gobierno. Funcionará como instancia especializada de apoyo técnico al servicio del Consejo Directivo para la toma de decisiones relacionadas con la operatividad y ejecución del Contrato Plan.

- **Gerencia:** La Gerencia de cada Contrato Plan será la instancia ejecutiva de administración y gestión a nivel departamental. El Gerente será seleccionado por las entidades territoriales conforme a un perfil mínimo definido, y contará con un equipo técnico encargado de coordinar la ejecución con los distintos niveles de gobierno. La Gerencia departamental liderará el seguimiento a la ejecución física y financiera, y reportará periódicamente la información, bajo la metodología que indique el Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados (SINERGIA). Igualmente, rendirá cuentas periódicamente al gobernador y al Consejo Directivo bajo los criterios que defina el reglamento operativo. El Gerente servirá de enlace entre la Nación y el territorio y, en esa medida, este o su superior jerárquico en el esquema de articulación con el territorio que el DNP defina, podrá participar en el Gabinete Departamental a invitación del Gobernador –como ya sucede hoy en algunos departamentos.

- **Presidencia de la República:** Orientará estratégicamente la ejecución de los Contratos Plan y monitoreará el cumplimiento de los compromisos del Presidente de la República a ser ejecutados por los distintos sectores y el DNP. Brindará orientación en su formulación y ejecución para asegurar su utilidad como instrumento de buen gobierno y participara con el DNP en la selección de los nuevos Contratos Plan a implementar.

- **Departamento Nacional de Planeación:** Las Direcciones Técnicas del DNP asumirán internamente y como parte de sus funciones y rutinas el liderazgo técnico sectorial requerido para llevar a la practica la ejecución de los acuerdos plasmados en el Contrato Plan. Serán el canal de

coordinación entre la entidad, los sectores y las entidades territoriales, en los temas de su competencia. El DNP contará con una coordinación nacional de los Contratos Plan, la cual se encargará de administrar y coordinar técnicamente todas las actividades requeridas para desarrollar los Contratos Plan conforme a los lineamientos de política establecidos.

- **Ministerios y entidades nacionales:** Los ministerios y entidades nacionales participarán formalmente y conforme a los lineamientos establecidos en este documento, desde las etapas tempranas de identificación de necesidades y negociación de los Contratos Plan. Una vez suscritos los acuerdos, acompañarán su ejecución y realizarán las gestiones presupuestales, técnicas y administrativas de su competencia, requeridas para la buena gestión del instrumento, en coordinación con el DNP.

- **Entidades territoriales:** Las gobernaciones y municipios, a través de sus secretarias de planeación y sectoriales, participarán activamente en todas las etapas del ciclo de los Contratos Plan según corresponda. Durante la etapa de negociación, priorizando las líneas programáticas en conjunto con el DNP y proponiendo los montos y fuentes de financiación correspondientes. Durante la etapa de ejecución, adelantaran los procesos de contratación y supervisarán la ejecución de las proyectos de su competencia.

- **Sector privado, representantes de la cooperación internacional y otros actores:** El sector privado y la cooperación internacional, en los casos en que logren materializarse aportes participarán en las instancias técnicas y directivas que corresponda. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación y/o las instancias de la sociedad civil que se defina, podrán brindar selectivamente y por solicitud de la Nación, acompañamiento preventivo y de control social.

5. Ciclo del Contrato Plan

El desarrollo de un Contrato Plan con la Nación contemplará una ruta estandarizada, integrada por cuatro etapas generales con hitos que definen un principio y un fin para cada una (Gráfico 6). El Departamento Nacional de Planeación elaborará un reglamento operativo que establecerá los procedimientos y criterios específicos relativos a las distintas etapas del ciclo del contrato plan, incluyendo los roles y responsabilidades detallados de todas los actores participantes.

Gráfico 6. Ciclo del Contrato Plan

Fuente: DNP (2014).

a. Identificación de la demanda y verificación de criterios de elegibilidad.

Los departamentos interesados en la suscripción de un Contrato Plan deberán realizar una solicitud formal al Gobierno Nacional que incluya:

- La información necesaria para verificar las condiciones de elegibilidad descritas en el numeral anterior.
- Las líneas temáticas y programáticas a focalizar.
- El aporte financiero regional estimado con una descripción indicativa de las fuentes a utilizar y una programación anual estimada.

El DNP orientará el ejercicio de priorización de las líneas temáticas y programáticas en coordinación con los departamentos, asegurando que se analicen bajo la óptica de escalabilidad, impacto y viabilidad. Posteriormente, verificará los criterios de elegibilidad e informará al departamento sobre el cumplimiento. *Como hito de esta etapa se produce una nota de documento de la propuesta regional que servirá de base para iniciar la siguiente etapa*.

b. Formulación y negociación.

Bajo la coordinación del DNP, las entidades nacionales y el territorio iniciaran el proceso de formulación y negociación de los contenidos del Contrato Plan en el cual definirán los compromisos programáticos y financieros, acordes con los criterios establecidos. El componente programático comprenderá los programas y sus proyectos específicos, dando prioridad a los proyectos ya formulados que cumplan los requisitos técnicos y seguidamente a los que requieran estructuración. El componente financiero abarcará las fuentes, montos de recursos y programación de vigencias de cada parte, teniendo en cuenta los trámites de programación operativa y presupuestal en las entidades competentes.

En esta esta etapa lo más importante es asegurar la calidad de la estructuración técnica, financiera y operativa de los proyectos acordados, por lo que será necesario los análisis de

factibilidad jurídica, técnica y financiera y su valoración de riesgos. Para la estructuración de proyectos, el DNP y el sector competente ofrecerán asistencia técnica al territorio y en algunos casos, como parte de su contrapartida, cofinanciarán los estudios y diseños. *Como hito de esta etapa se produce un documento CONPES de Contrato Plan y el acuerdo respectivo. El CONPES incluirá los componentes programáticos, el cronograma de ejecución de proyectos y la programación financiera de recursos. Una vez aprobado el CONPES se protocolizara el acuerdo con la firma del Presidente de la República, el Gobernador y el Director del Departamento Nacional de Planeación.*

c. Ejecución y seguimiento.

La etapa de ejecución de los Contratos Plan tendrá como objetivo el lograr los resultados acordados. Bajo la coordinación del DNP, las entidades nacionales y territoriales definirán e implementarán el modelo de operación en el territorio que mejor se acomode a las variables de tipo de proyecto, sector económico involucrado, fortaleza institucional, facilidad presupuestal, entre otros aspectos. El DNP, a través de la coordinación nacional realizará las funciones de acompañamiento, apoyo y seguimiento a la gestión, focalizando su gestión en indicadores de cumplimiento de ejecución tanto presupuestal como física. Se buscará, en la medida que sea oportuno para cada sector, la implementación de modelos estandarizados de pliegos de condiciones y contratos, los cuales serán desarrollados con el apoyo de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente.

Dado que los Contrato Plan exigen un alto grado de articulación entre los diferentes niveles de Gobierno y entre instituciones, el seguimiento a los resultados físicos y financieros será una prioridad. El Consejo Directivo de cada Contrato Plan será la instancia superior de decisión y seguimiento al cumplimiento de las metas.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Presidente de la República, los avances de los sectores en relación con los compromisos asumidos en el Contrato Plan serán monitoreados a través del tablero de control de la Presidencia de la República. Para esto, el DNP, a través de SINERGIA y la gerencia de Contratos Plan, reportará periódicamente la información asociada a los indicadores de cumplimiento de compromisos y metas.

Así mismo, semestralmente se realizará un informe para cada Contrato Plan, donde se reporten los avances de los programas y proyectos propios de cada uno de estos, se expongan los resultados y se generen las alertas. Se elaborará una matriz de marco lógico con indicadores de seguimiento enfocados a resultados, para permitir un proceso posterior de evaluación.

Los hitos de esta etapa son la matriz de marco lógico y los informes semestrales de resultados de ejecución de cada Contrato Plan los cuales serán de acceso público y amplia diseminación.

d. Evaluación y cierre.

La última etapa corresponde a la evaluación de resultados y al cierre del Contrato Plan. Esta etapa constituye la fase final de verificación de compromisos y marca el fin del acuerdo y de los convenios derivados de éste. Se efectuará una evaluación de medio término que consiste en una verificación de los indicadores contenidos en la matriz de marco lógico y una evaluación de resultados al final de cada Contrato Plan.

Las evaluaciones serán coordinadas por el DNP y harán parte del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA. El tipo de evaluación a implementar dependerá de las particularidades y necesidades de evaluación identificadas en el diseño de la misma. *Como hito de resultado de esta etapa se procederá a la presentación del informe final por parte del DNP y al cierre del Contrato Plan, previa liquidación de los convenios, contratos y obligaciones respectivas.*

IV. PLAN DE EXPANSIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN 2015 - 2018

A partir del balance de la experiencia piloto, y con base en los ajustes, lineamientos de política y criterios técnicos propuestos para la mejora del instrumento, en desarrollo de la filosofía y los criterios de buen gobierno con que los Contratos Plan fueron creados, se propone iniciar su fase de expansión en el marco del Plan de Desarrollo 2014-2018.

El objetivo de esta etapa es consolidar e institucionalizar el instrumento como mecanismo para profundizar la descentralización -fortaleciendo al departamento como instancia intermedia entre la Nación y las regiones-, mejorar la planeación y alineación estratégica de las inversiones, incorporar el enfoque territorial en las políticas sectoriales del PND y facilitar su implementación, mejorar el diálogo y la coordinación multinivel nación-región, y cumplir con los principios de eficiencia, orientación a resultados y transparencia para mejorar la calidad y el impacto de las inversiones.

El Plan de expansión propone iniciar la identificación, preparación e inicio de 10 Contratos Plan adicionales entre 2015 y 2017, siguiendo los lineamientos y criterios establecidos en este documento. Esto incluye la incorporación de ajustes consensuados entre la Nación y los departamentos a los Contratos Plan actuales, a través de un proceso de re-negociación que asegure la adopción de los criterios complementarios. De igual forma, y para lograr una mayor apropiación de los sectores, involucra la participación más activa de los ministerios y entidades en las etapas de priorización y negociación. Un cronograma indicativo para cada contrato plan en la fase de expansión se presenta en la Tabla 8.

Tabla 8. Cronograma indicativo de un Contrato Plan

Tiempo	2015				2016				2017	2018
Etapa	**I**	**II**	**III**	**IV**	**I**	**II**	**III**	**IV**		
Número de nuevos CP	**5**				**5**					
Identificación										
-Validación demanda										
-Validación de elegibilidad										
Formulación y negociación										
Ejecución y seguimiento										
Evaluación y cierre										

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Minas y Energía, El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Transporte, el Ministerio de Cultura, el Departamento Administrativo para la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar los lineamientos de política para la institucionalización de los Contratos Plan en los que participe la Nación, contenidos en el presente documento y dar instrucciones para su implementación y operatividad.

2. Solicitar a la Presidencia de la República:

   a. Realizar, en coordinación con el DNP, la priorización gradual de los 10 Contratos Plan que hacen parte del Plan de Expansión, de acuerdo con los criterios de elegibilidad sugeridos.

   b. Orientar la formulación y ejecución de los Contratos Plan que se seleccionen y realizar el seguimiento a los mismos en el marco de los tableros de control de la Presidencia con base en la información reportada por el DNP.

3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:

   a. Elaborar y poner en operación el reglamento operativo de los Contratos Plan con el fin de contar con reglas y procedimientos estandarizados de formulación y ejecución que desarrollen los lineamientos de política aprobados.

   b. Ejecutar el plan de expansión de los Contrato Plan 2014-2018 según los lineamientos y el cronograma estipulado en el documento CONPES.

   c. Implementar la estrategia de estructuración de proyectos y la estrategia integral de fortalecimiento territorial en apoyo a los Contratos Plan.

d. Implementar las herramientas y metodologías para el desarrollo de todas las etapas de los Contrato Plan.

e. Establecer una bolsa de recursos concursable, que incentive los resultados positivos del Contrato Plan.

f. Realizar un informe de seguimiento semestral para cada Contrato Plan con base en los indicadores de avance y efectuar las evaluaciones de medio término y de resultados como parte de la agenda de Evaluaciones del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

4. Solicitar a las entidades del Gobierno Nacional:

   a. Adelantar las acciones que se requiera para asegurar el cumplimiento de los acuerdos firmados por el Presidente de la República que involucran a sus sectores y entidades.

   b. Participar en los Contratos desde las etapas iniciales, concurriendo con sus inversiones, ejecutando y supervisando los programas y proyectos de su competencia incluidos en los Contratos Plan, de acuerdo a su capacidad institucional, su marco de gasto y su oferta diferenciada para el territorio.

   c. Participar en los Consejos Directivos de los Contrato Plan en cumplimiento de sus funciones sectoriales y como apoyo al cumplimiento de los compromisos de la Nación con los territorios

   d. Adelantar el control y velar por la transparencia de las inversiones realizadas por sus sectores el marco de los Contrato Plan.

5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

   a. Asignar junto con el DNP las fuentes de inversión nacional que las entidades sectoriales destinarán al desarrollo territorial mediante los Contratos Plan.

   b. Facilitar la programación presupuestal, y las vigencias futuras que sean del caso siempre y cuando los acuerdos estén contenidos en los marcos fiscales y de gasto de mediano plazo de las entidades involucradas en los Contrato Plan.

6. Sugerir a entidades territoriales:

   a. Adoptar y seguir los lineamientos contenidos en este documento con el fin de adelantar los trámites tendientes a la identificación, negociación, ejecución y seguimiento y evaluación de un Contrato Plan con la Nación.

   b. Vincular la figura del Gerente del Contrato Plan, o quien haga las veces de enlace nacional en el territorio, en las instancias de discusión y articulación de las acciones de desarrollo del Departamento.

   c. Incorporar el instrumento y el enfoque de brechas que lo orienta en los Planes de Desarrollo Departamentales.

7. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación Solicitar al Departamento Nacional de Planeación elaborar el reporte periódico de seguimiento del documento CONPES con los cortes establecidos en la Tabla 9, así como el respectivo informe de cierre.

Tabla 9: Cronograma de seguimiento

Corte	Mes
Primer corte	Diciembre 2015
Segundo corte	Diciembre 2016
Tercer corte	Diciembre 2017
Informe de cierre	Diciembre 2018

VI. BIBLIOGRAFÍA

Angulo, R, ET AL. (2014) "Propuesta de avanzada y escalamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema Red Unidos hacia la zona rural de Colombia". Bogotá, Colombia: ANSPE.

Castañeda, A. (2013) "Las políticas activas para la inserción laboral de la población vulnerable rural. Consideraciones para una estrategia de intervención territorial". Bogotá, Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2013). Documento CONPES 3765: Concepto Favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de US$ 70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales. Bogotá, Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2013). Misión para Consolidar el Sistema de Ciudades. Bogotá, Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Bogotá, Colombia: DNP.

Ocampo, J. (2014) "Marco conceptual de la Misión para la transformación del campo". Bogotá, Colombia: DNP.

OCDE. (2014). Territorial Reviews: Colombia 2014. París, Francia: OCDE Publishing.

Ramírez, J., Díaz, Y. & Bedoya, J. (2014). Convergencia social en Colombia: el rol de la geografía económica y de la descentralización. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.

Villar, L. & Ramírez, J. (2014) Infraestructura Regional y Pobreza Rural. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.

VII. SIGLAS

AL	América Latina
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPER	Contratos Plan Estado Región
CS	Conferencias Sectoriales
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSA	Acuerdos de Servicios Públicos
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados