

## **PRESENTACION**

El presente Informe es un documento de trabajo elaborado como tarea final de la Coordinación Nacional del Programa de Escuelas de Gobierno del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal. Fue preparado como un documento de trabajo basado en las perspectivas y oferta de cooperación técnica de la Unión Europea para Colombia, especialmente respecto a los denominados Laboratorios de Paz.

La formulación de este documento responde principalmente a la importancia de poner de relieve la experiencia del Programa de Escuelas de Gobierno del Sistema Nacional de Capacitación Municipal y, sobre todo, la pertinencia de incorporar este instrumento dentro del perfil de los nuevos proyectos de cooperación que se están preparando en la actualidad.

**COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL  
GOBIERNO DE COLOMBIA – UNION EUROPEA  
LABORATORIOS DE PAZ  
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
(Documento de Trabajo)**

**PREAMBULO**

1. El presente documento tiene como propósito formular lineamientos temáticos, institucionales y operativos respecto a la incorporación del componente de fortalecimiento institucional dentro de la iniciativa de cooperación internacional de la Unión Europea denominada Laboratorio de Paz 2. Estos lineamientos se plantean en el marco de las políticas del gobierno colombiano consignadas en el Plan de Desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario” y en concordancia con la estrategia de la Unión Europea para Colombia.

En este contexto, el documento presenta también las capacidades de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP – y las características y principales resultados del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal – PSNCM - (Gobierno de Colombia-ESAP-Unión Europea), así como la pertinencia de aprovechar la experiencia de dicha institución y de dicho Proyecto para la organización del Componente de Fortalecimiento Institucional de los Laboratorios de Paz.

**LABORATORIOS DE PAZ**

2. Se debe señalar en primer lugar que existe una clara coincidencia entre el Gobierno de Colombia y la Unión Europea respecto a la pertinencia de los procesos denominados Laboratorios de Paz. Se cuenta con la experiencia en curso del laboratorio de Paz en el Magdalena Medio – con recursos ya asignados -; y se ha dispuesto para mediados de 2003, por parte de la Unión Europea, la realización de una Misión de identificación y preparación del **Segundo Laboratorio de Paz en Colombia**.
3. Esta Misión tiene como objetivo identificar otras regiones de Colombia con características que ameriten apoyar procesos de desarrollo y paz para superar la pobreza, reducir la violencia y fortalecer la convivencia. Al respecto, el Gobierno de Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento Nacional de Planeación y Agencia Colombiana de Cooperación Internacional), estableció como prioritarias para la intervención de la CE con un segundo Laboratorio de Paz las siguientes áreas: Catatumbo (Norte de Santander), Oriente Antioqueño, Macizo Colombiano – Alto Patía (Cauca y Nariño).

4. Las líneas de acción que se han identificado son las siguientes:
- **Componente institucional (fortalecimiento institucional)**, cuyo propósito es el de incrementar la capacidad institucional local, con el fin de establecer fuertes vínculos entre la población socialmente comprometida e instituciones capaces y confiables.
  - **Componente social**, que pretende lograr un mejor entendimiento del conflicto, y, si es posible, desarrollar nuevas vías de resolución de conflictos y construcción de paz como parte esencial del trabajo a realizar por el Laboratorio de Paz.
  - **Componente de desarrollo socio-económico**, que pretende brindar ayuda a la población para elevar sus condiciones socio-económicas, prestando especial atención a las mini cadenas productivas y a la seguridad alimentaria.
5. La malla institucional que se ha venido perfilando para la operación de los Laboratorios de Paz (Magdalena Medio y los que están en perspectiva), consiste en articular sus acciones con las regiones beneficiarias a través de organizaciones regionales y/o locales, las cuales permiten tejer una adecuada interlocución con las instituciones y gobiernos municipales, así como con las comunidades organizadas (asociaciones, ONG's). Al respecto, se considera que esta articulación regional y local de los Laboratorios de Paz, que es fundamental para el fortalecimiento institucional de las regiones beneficiarias, debe contar con el respaldo de un dispositivo que facilite la convergencia de instancias de apoyo de carácter regional, nacional y aún internacional.

#### **PROYECTO ESAP - SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION MUNICIPAL**

6. El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal – PSNCM - (Gobierno de Colombia-ESAP-Unión Europea), que opera desde el año 2000, ha generado una capacidad de movilización y de convocatoria de entidades de diferentes niveles en torno al propósito de fortalecimiento institucional regional y local y de apoyo a la descentralización. El Proyecto ha desarrollado además metodologías de trabajo y de capacitación orientadas a la obtención de productos y resultados y a la generación de procesos que involucran tanto a los gobiernos locales como a las comunidades. En particular, el PSNCM trabajó en siete departamentos del país (135 municipios) con la metodología de escuela de aplicación (aprender haciendo), a través del Programa de Escuelas de Gobierno.

7. El Programa de Escuelas de Gobierno del PSNCM, así como sus metodologías, constituyen una valiosa herramienta de intervención, aplicada en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Valle, así como en el Magdalena Medio (en algunas intervenciones especiales) y en los municipios de Valledupar y Sibaté. El Programa promovió procesos de fortalecimiento de la gestión local, de integración regional y de participación ciudadana en torno a asuntos estratégicos del desarrollo. Se destaca además la experiencia de montaje de Observatorios de Política Pública Local como instrumento de gestión y como soporte para estructurar la participación ciudadana en el seguimiento y control de dicha gestión.
8. El Programa de Escuelas de Gobierno, desarrollado por el PSNCM, tiene especial relevancia en razón al proceso de institucionalización del mismo al interior de la ESAP, que contará por lo tanto con un innovador instrumento de intervención integral y aplicada en procesos de desarrollo regional y local.
9. El Programa de Escuelas de Gobierno propició una acción integral en asuntos estratégicos de la gestión municipal (planeación, sistemas de información, control social, gestión financiera, servicios públicos, desarrollo económico, entre otros). También permitió la coordinación de acciones de apoyo de los Ministerios de Desarrollo, del Interior, de Agricultura y del Departamento Nacional de Planeación. Y, sobre todo, la reactivación del rol de apoyo técnico a los municipios de numerosas gobernaciones. Este último aspecto constituye un valor agregado importante de la acción del PSNCM, concordante con la actual política del Gobierno Nacional en el sentido de fortalecer el nivel intermedio de la gestión territorial, como enlace necesario entre el nivel nacional y local y como instancia de apoyo a los municipios. Al mismo tiempo, el PSNCM desplegó acciones muy significativas en programas de fortalecimiento institucional para gobiernos y comunidades indígenas e intervenciones para propiciar el desarrollo e integración de zonas fronterizas, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
10. En síntesis, las metodologías y experiencias desarrolladas por el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal han permitido aplicar y consolidar instrumentos de gestión que contribuyen a la profundización del proceso de descentralización colombiano. Se registra un conjunto de experiencias de gran relevancia respecto a este tipo de intervenciones y por lo tanto pertinentes para la operación de los Laboratorios de Paz, como son las siguientes:
  - a. La importancia de las áreas temáticas de apoyo a la descentralización, de participación ciudadana y comunitaria y de desarrollo económico regional y local.

- b. El apoyo a los procesos de desarrollo institucional y de fortalecimiento de la descentralización ha tenido como soporte la estructura institucional para la gestión territorial, en la cual juegan un papel preponderante las relaciones intergubernamentales y en particular el rol de las gobernaciones departamentales como instancias de apoyo a los municipios.
- c. El apoyo a los procesos de participación y de desarrollo económico regional y local se ha realizado a través de la interacción entre las administraciones territoriales y las organizaciones ciudadanas, vinculando además a las universidades y centros de investigación.

### **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN LOS LABORATORIOS DE PAZ**

11. Lo anterior significa que el dispositivo y las metodologías desarrolladas por la ESAP a través del PSNCM permitirían articular las acciones de los proyectos de cooperación técnica internacional con las organizaciones regionales y locales que deben ser las principales responsables de coordinar a nivel territorial – conjuntamente con los gobiernos y las comunidades - las intervenciones de los Laboratorio de Paz; y permitiría también la articulación con entidades y programas de carácter regional y nacional, como son Ministerios, Gobernaciones, Universidades, organizaciones ciudadanas, gremios y organismos responsables de programas gubernamentales de gran cobertura nacional. Este entramado institucional, arraigado en organizaciones regionales como responsables principales de la coordinación de las acciones de cooperación en cada uno de los Laboratorios de Paz, apoyadas por organismos con experticia, experiencia e infraestructura nacional y regional, permiten prever un alto grado de efectividad en las intervenciones. Simultáneamente, este esquema institucional hace viable la movilización de entidades y organizaciones públicas y privadas, de diferente nivel, para hacerlos confluir con su apoyo a cada una de las regiones.
12. Respecto a estos últimos, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo se identifican entidades y programas cuyos propósitos resultan particularmente afines con los objetivos de los Laboratorios de Paz, para los cuales se vienen coordinando acciones de apoyo con el PSNCM. Es el caso, por una parte, de los programas de la Red de Solidaridad Social y en particular aquellos que se refieren al desarrollo socio-económico y a la seguridad alimentaria Y es el caso, también, de las actividades que adelanta la Consejería Presidencial de Programas Especiales para el fortalecimiento de la Red de Gestores Sociales, contando con la activa participación de los miembros de los Consejos de Política Social del orden departamental y municipal, además de los cónyuges de los gobernantes y líderes de procesos sociales, integrando instituciones, sector privado y comunidades.

13. La Red de Gestores Sociales es un Programa diseñado para operar en todo el territorio nacional. Sin embargo, su articulación con los Laboratorios de Paz constituye una oportunidad de aprovechar su potencial de movilización de recursos y de capacidad de gestión regional y local, así como de aprovechar la experiencia del conjunto de dicha Red a nivel nacional.
14. Programas e iniciativas como estas, examinados en la perspectiva de los Laboratorios de Paz y de la experiencia del PSNCM, ponen de presente la necesidad y la conveniencia de habilitar una instancia responsable de coordinar el conjunto de acciones de fortalecimiento institucional dentro de la organización operativa de los Laboratorios de Paz. Este componente, en cabeza de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP -, permitiría configurar un dispositivo de apoyo transversal a los Laboratorios de Paz que se impulsen en diversas regiones del país.
15. Lo anterior significa que el componente de fortalecimiento institucional de los Laboratorios de Paz debe organizarse como una acción transversal, en cabeza de una entidad especializada como lo es la Escuela Superior de Administración Pública, en enlace con entidades y programas gubernamentales que se relacionen con los otros dos componentes de la cooperación del Gobierno de Colombia con la Unión Europea para dichos laboratorios (componente social y componente de desarrollo socio-económico). De esta manera se da curso al enfoque de desarrollo institucional que busca el fortalecimiento de los gobiernos y las comunidades para intervenir en procesos de desarrollo social y de desarrollo económico. Es decir, que el componente de desarrollo institucional permea los otros componentes, convirtiéndose en un soporte para los mismos. Ello permite que el componente de fortalecimiento institucional se constituya en un soporte de los otros dos componentes de los Laboratorios de Paz – componente social y componente de desarrollo económico -, y permite además aprovechar la experiencia pertinente y exitosa, aplicada a procesos de desarrollo social, económico e institucional, adelantada por la ESAP a través del PSNCM.
16. Es importante reiterar que el componente de fortalecimiento institucional incluye el fortalecimiento de la capacidad de gestión de procesos y proyectos sociales y de desarrollo económico. Es en este sentido que se subraya que este componente tiene un carácter transversal dentro de la estructura temática y operativa de los Laboratorios de Paz.

## **ARREGLOS INSTITUCIONALES Y SOSTENIBILIDAD**

17. Se debe considerar que en la estrategia de Laboratorios de Paz juegan un papel protagónico las organizaciones regionales y locales de la sociedad civil, como es el caso de la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio para el proceso actualmente en curso. De la misma manera,

organizaciones similares jugarán un papel preponderante en las otras regiones, como es el caso de PRODEPAZ en el oriente antioqueño o CONSORNOC en el Catatumbo (Norte de Santander). Estas entidades, en alianza con las instituciones públicas, serán líderes de los Laboratorios de Paz, siendo pertinente el soporte de entidades especializadas para los diversos componentes y acciones que se realicen.

18. En este contexto, tal como antes se señaló, la **capacidad institucional de la ESAP** incluyendo la **experiencia y metodologías desarrolladas por el PSNCM** – especialmente a través de las Escuelas de Gobierno -, así como su disponibilidad para aportar la **contrapartida nacional** exigida por la cooperación europea, constituyen un soporte de gran potencial para los Laboratorios de Paz.
19. En síntesis, es posible estructurar el entramado institucional de los Laboratorios de Paz previendo el protagonismo de organizaciones civiles en cada una de las regiones, en alianza con instituciones públicas, sumando la capacidad de la ESAP y la experiencia que esta ha adquirido a través del PSNCM – que ya ha actuado en el Magdalena Medio -, como soporte para la gestión del componente de fortalecimiento institucional de todos los Laboratorios de Paz.
20. La articulación de acciones entre organizaciones de la sociedad civil, en alianza con las instituciones públicas locales y el apoyo de una entidad como la ESAP, que cuenta con la experiencia y la capacidad de vincularse de manera efectiva a procesos de desarrollo integral de carácter regional, permite apuntalar las bases de sostenibilidad de los Laboratorios de Paz.