

**REPUBLICA DE COLOMBIA – UNION EUROPEA**

**PROYECTO SISTEMA NACIONAL  
DE  
CAPACITACION MUNICIPAL**

**Escuela Superior de Administración Pública – ESAP**

**Primer informe 2002**

**CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS SNCM**

**– SECAB –**

**COORDINACION ESCUELAS DE GOBIERNO  
RELACIONES BOGOTA CUNDINAMARCA  
ASESORIA SNCM**

**MAURICIO VASCO**

**Bogotá, Febrero 28 de 2002**

## RESUMEN DE CONTENIDO

Este Informe se refiere a la Coordinación del **Programa de Escuelas de Gobierno**, consistente en la primera fase de operación del mismo. Esta etapa se ha cumplido entre el 1 y el 28 de febrero de 2002, tal como se previó en la propuesta presentada al Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal. Este informe, por lo tanto, presenta una síntesis del avance de las tareas en curso.

Incluye síntesis de actividades de asesoría y de coordinación en los temas de

- 1) Diseño y puesta en marcha del programa de Escuelas de Gobierno;
- 2) Integración Fronteriza;
- 3) Relaciones Bogotá-Cundinamarca;
- 4) SNCM-Segunda fase.

Contiene además dos anexos:

Anexo 1: Documento Escuelas de Gobierno

Anexo 2: Perfil SNCM – Segunda Fase

## **A. Actividades de Asesoría y de Coordinación**

Se realizaron las actividades de asesoría y de coordinación al Proyecto consistentes en las siguientes tareas:

### **1. Diseño y puesta en marcha del Programa de Escuelas de Gobierno.**

Con base en la experiencia de operación del Programa de Escuelas de Gobierno durante el año 2001 y con base en los Planes de Capacitación elaborados por las administraciones departamentales, municipales y los Coordinadores Regionales en Atlántico, Antioquia, Boyacá, Caldas, Risaralda y Cundinamarca, se realizó el diseño final del Programa de 2002, incluyendo las perspectivas para el 2003.

Este diseño está consignado en el documento “ESCUELAS DE GOBIERNO”, elaborado por el Coordinador Nacional, incluyendo la revisión de materiales producidos al respecto por varios expertos del Proyecto SNCM (anexo1).

Por otra parte, se adelantaron actividades relacionadas con la puesta en marcha de las Escuelas de Gobierno, especialmente a través de reuniones internas con expertos del Proyecto SNCM para coordinar acciones del Programa (Edgar Sardi, Raúl Castro, Myriam Castilla, Carlos Augusto Giraldo); con las gobernaciones de Cundinamarca (Febrero 6), Risaralda (Pereira, Febrero 13), Caldas (Manizales, Febrero 13) y Atlántico (Barranquilla, Febrero 15); reuniones y comunicaciones permanentes con los Coordinadores Regionales.

Se participó además en reuniones de trabajo tendiente a establecer un convenio con el Ministerio de Desarrollo para contar con su apoyo en el tema de Servicios Públicos dentro de la programación de las Escuelas de Gobierno. La coordinación para el ajuste final y formalización de este convenio fue asumida por Eduardo Gómez.

Finalmente, se realizaron tareas de coordinación con la gobernaciones del Atlántico y con el DNP para los seminarios de difusión de la ley 715 de 2001, eventos realizados en Medellín el 27 de febrero y en Barranquilla el 28 del mismo mes.

### **2. Integración Fronteriza**

Se participó en las reuniones de Integración Fronteriza realizadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores los días 7 y 14 de febrero, participando activamente en las deliberaciones interinstitucionales respecto a la puesta en marcha de las recomendaciones contenidas en el documento CONPES 3155 “Lineamientos para el Desarrollo de

la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo” de enero 28 de 2002.

### **3. Relaciones Bogotá-Cundinamarca**

Se realizaron diversas reuniones con la Directora y el Subdirector de Planeación de Cundinamarca con el fin de establecer las actividades a realizar en el marco del apoyo del Proyecto SNCM a la Gobernación y a los municipios del departamento respecto al proceso de diálogo institucional en curso acerca de las relaciones Bogotá-Cundinamarca.

Este diálogo se adelanta en el marco de la denominada MESA REGIONAL, acordada por la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la CAR, con la participación del Departamento Nacional de Planeación.

En las reuniones de trabajo también se examinaron y se discutieron documentos relacionados con la Mesa Regional, con el fin de apoyar la definición de las posiciones más convenientes de la Gobernación frente a sus interlocutores.

Igualmente, se examinaron y se precisaron las condiciones en que debe integrarse la participación de los municipios al proceso, incluyendo acciones de capacitación.

### **4. SNCM – Segunda fase**

Se elaboró Memorando síntesis del perfil de la segunda fase del SNCM (anexo 2).

## **ANEXO 1**

### **DOCUMENTO ESCUELAS DE GOBIERNO**

**REPUBLICA DE COLOMBIA – UNION EUROPEA**

**PROYECTO SISTEMA NACIONAL  
DE  
CAPACITACION MUNICIPAL**

**Escuela Superior de Administración Pública – ESAP**

**PROGRAMA ESCUELAS DE GOBIERNO**

**Bogotá, Febrero de 2002**

# INDICE

	Página
<b>I. CONTEXTO</b>	<b>1</b>
<b>A. El proceso de descentralización</b>	<b>1</b>
<b>B. El Sistema Nacional de Capacitación Municipal</b>	<b>2</b>
<b>C. Los Programas del SNCM</b>	<b>3</b>
<b>II. ENFOQUE</b>	<b>4</b>
<b>A. La Escuela de Gobierno y sus propósitos</b>	<b>4</b>
<b>B. Aspectos conceptuales</b>	<b>6</b>
<b>1. La capacidad de Gobierno en un contexto más amplio que la capacidad institucional</b>	<b>6</b>
<b>2. La construcción de lo público</b>	<b>6</b>
<b>3. La responsabilidad en la gestión de gobierno</b>	<b>7</b>
<b>4. La sostenibilidad de la gestión de gobierno</b>	<b>7</b>
<b>5. Frentes de capacitación</b>	<b>7</b>
<b>C. Productos</b>	<b>9</b>
<b>1. Capacitación en áreas estratégicas</b>	<b>10</b>
<b>2. Sistemas de información</b>	<b>10</b>
<b>III. EL PROGRAMA</b>	<b>11</b>
<b>A. Alcance</b>	<b>11</b>
<b>B. Estrategias</b>	<b>13</b>
<b>1. Concurrencia en la ejecución de programas y coordinación interinstitucional</b>	<b>13</b>
<b>2. Asociación</b>	<b>14</b>
<b>3. Capacitación en función de proyectos</b>	<b>14</b>
<b>4. Articulación de oferta y demanda de capacitación</b>	<b>14</b>

	<b>Página</b>
5. Vinculación del sector privado	14
6. Formación de multiplicadores	14
<b>C. Formulación del Programa</b>	<b>14</b>
1. Aspectos generales	14
2. Roles: SNCM, departamentos, municipios	14
a. SNCM y ESAP	15
b. Los departamentos	15
c. Los municipios	15
<b>IV. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA EN LA PRIMERA FASE DE OPERACIÓN (2001)</b>	<b>16</b>
<b>V. EL PROGRAMA EN LA SEGUNDA FASE DE OPERACIÓN (2002)</b>	<b>18</b>
<b>VI. PERSPECTIVAS ESCUELAS DE GOBIERNO PARA EL AÑO 2003</b>	<b>19</b>
<b>Documentos de Referencia</b>	<b>23</b>
<b>ANEXO: ACTIVIDADES DEL PROGRAMA</b>	<b>24</b>
Atlántico	24
Antioquia	25
Caldas	26
Risaralda	27
Cundinamarca	30
Boyacá	31
Valle	32



*Este documento expone el contexto, el enfoque conceptual, los propósitos, el alcance, la estructura operativa y las perspectivas del Programa de Escuelas de Gobierno del Sistema Nacional de Capacitación Municipal.*

## **I. CONTEXTO**

### **A. El proceso de descentralización**

La práctica de la gestión local ha puesto de manifiesto la distancia existente entre diversas formulaciones normativas y las condiciones efectivas en que se desenvuelven las administraciones municipales. Ello es especialmente cierto para ciertos aspectos de la planeación, la presupuestación y la ejecución de los programas y planes de desarrollo, en sus diferentes momentos. Lo anterior se refleja en gran medida en la distancia entre los planteamientos programáticos de los candidatos a las alcaldías – a cuya formulación están obligados por la ley -, y el desenvolvimiento real de las agendas de gobierno.

Al mismo tiempo, también es cierto que se registra una tendencia de deterioro de las relaciones intergubernamentales, lo cual incide en la falta de complementariedad entre la gestión territorial de diferentes niveles. Este deterioro se ha derivado en gran medida de la crisis fiscal, que debilita la capacidad de confluencia de recursos de financiación para programas y proyectos, especialmente del nivel departamental, pero también de la debilidad institucional y de la falta de arraigo de buenas prácticas de gestión. Al mismo tiempo, la necesidad de ajustar las capacidades institucionales a condiciones más restrictivas de financiación del desarrollo regional y local se ha reflejado, paradójicamente, en un resurgir de la iniciativa local. Ello a pesar de la alta dependencia del nivel local frente a las transferencias constitucionales desde el gobierno central.

Así las cosas, los departamentos han iniciado un lento pero claro movimiento de redefinición de sus relaciones con los municipios, enfocando su acción al apoyo técnico y al enlace funcional con las entidades del nivel central. Igualmente, han incrementado el estímulo a la integración subregional de la acción municipal, propiciando la identificación de problemas comunes y de soluciones conjuntas. A nivel municipal, también se registra esta tendencia de integración, frente a la cual existe, sin embargo, la natural resistencia derivada del celo de la autonomía y de la complejidad que establece el eventual manejo conjunto de algunos temas como el del abastecimiento de agua o la disposición final de basuras. Es cierto también que la tendencia de integración subregional de grupos de municipios aparece cada vez más atractiva respecto a las estrategias de desarrollo económico local y regional. Esto es así en razón de la crisis económica, frente a la cual los gobiernos locales se ven fuertemente presionados por el reto de asumir un rol más activo respecto a fenómenos como el desempleo y la pobreza.

Paralelamente, se han habilitado en el país nuevos esquemas y procesos de planificación regional, entre los cuales se destaca la expedición de la ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, que obliga a los municipios a formular, por primera vez, los denominados Planes de Ordenamiento Territorial (zonificación

para usos del suelo), que condicionan de manera significativa todo el proceso de planeación, enfatizando a la vez una de sus principales dimensiones como es el de la sostenibilidad ambiental.

Se debe resaltar también, que uno de los aspectos relevantes de la realidad regional colombiana se deriva de la existencia de 850.000 indígenas que hablan 64 idiomas diferentes y geográficamente se ubican en 27 de los 32 Departamentos del país. Los pueblos indígenas tienen instituciones y autoridades propias reconocidos por el Estado Colombiano como entes públicos de carácter especial, que exigen una relación horizontal con el Estado y sus Instituciones.

Todo lo anterior indica que el proceso de descentralización en Colombia, a pesar del tono estático que tienden a imprimirle leyes generales, se ve enfrentado a nuevos y crecientes retos, especialmente debido a las responsabilidades crecientes de los gobiernos locales en un período caracterizado por la crisis económica, la crisis fiscal y el incremento de los conflictos armados en el territorio.

## **B. El Sistema Nacional de Capacitación Municipal.**

El Gobierno de Colombia y la Comunidad Europea han sumado esfuerzos para contribuir a la profundización del proceso de descentralización: suscribieron un convenio que dio paso al proyecto SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION MUNICIPAL -SNCM- orientado a generar capacidad de autogestión de los municipios, mejorando la eficiencia en la prestación de servicios públicos, estimulando la participación de las comunidades y de las instituciones privadas en el proceso de toma de decisiones y rescatando la importancia del medio ambiente, el desarrollo sostenible y el tema de género en el gobierno local.

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal es un instrumento vital para la puesta en marcha de los postulados de organización y modernización del Estado contenidos en la Ley 489, conocida como el “Estatuto Básico de la Administración Pública Colombiana”.

El Proyecto SNCM es ejecutado por la Escuela Superior de Administración Pública y la Federación Colombiana de Municipios, en coordinación y apoyo de entidades como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contaduría General de la República, la Defensoría del Pueblo, y entidades de los órdenes departamental, distrital y municipal.

El convenio de cooperación definió como áreas prioritarias de acción la capacitación y formación en gestión del desarrollo municipal; documentación e información; y el fortalecimiento de la Federación Colombiana de Municipios que, a su vez, constituyen los pilares básicos de desempeño del SNCM.

La estrategia operativa del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal se basa en cuatro criterios básicos:

- **Estímulo a las organizaciones que tienen responsabilidades en la capacitación y asistencia técnica a nivel territorial.** Por esta razón, el Proyecto SNCM- no impone un modelo o modelos de capacitación, sino que propicia la adopción de acuerdos en torno a los objetivos sociales, económicos y administrativos de la capacitación, propone unos parámetros iniciales y estimula dinámicas que faciliten el desarrollo de distintas maneras para alcanzar los objetivos dependiendo de las características propias de los territorios y las comunidades.
- **Incluye a todos los niveles de la estructura de la administración pública** (instituciones de los ordenes nacional, departamental y municipal), y tiene como eje de su actuación a las administraciones municipales, comunidades y gremios interesados en procesos de cambio institucional.
- **Promueve el desarrollo de la autonomía territorial** en el marco de la descentralización y de la cohesión del sistema de capacitación.
- **Propicia cambios en las relaciones intergubernamentales:** Solidaridad interinstitucional y relaciones de ayuda entre niveles de gobierno, sociedad, gremios de la producción, la industria, el comercio y los servicios.

### **C. Los Programas del SNCM**

Dentro del marco del SNCM se han adelantado diversos programas, entre los cuales tiene especial relevancia el Programa de Escuelas de Gobierno. Este se inició en enero de 2001, bajo la denominación de Programa de Apoyo para la Formulación de Planes de Desarrollo Departamental y Municipal, ejecutado en el primer semestre; y luego, durante el segundo semestre, adoptó el título actual, de Programa de Escuelas de Gobierno.

En efecto, a partir del 15 de enero de 2001 se puso en marcha el Programa de Apoyo para la Formulación de Planes de Desarrollo Departamental y Municipal, como actividad del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal República de Colombia – Unión Europea – ESAP.

Este Programa se adelantó en los departamentos de Atlántico, Caldas, Cauca, Guaviare, Risaralda, Vaupés y en el municipio de La Dorada, desplegando una actividad de Capacitación – Acción tanto para la formulación de los planes de desarrollo departamental, como para formulación de los planes de desarrollo municipal. Adicionalmente, se puso en marcha un Programa de Apoyo especial para los municipios de Cantagallo, San Pablo, Simití y Santa Rosa, en el sur del departamento de Bolívar.

A partir de esta experiencia, se estableció la conveniencia de iniciar un proceso de capacitación que involucre algunas de las entidades territoriales que fueron objeto del Programa de Apoyo para la Formulación de Planes de Desarrollo. Además, con base en los resultados del mismo y de la experiencia metodológica y operacional adquirida por el SNCM, se consideró posible y

pertinente abarcar nuevas áreas del país. De acuerdo a lo anterior, se pusieron en marcha Escuelas de Gobierno en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Risaralda y Valle del Cauca. Igualmente, a finales del 2001, se iniciaron las labores de montaje de la Escuela de Gobierno de Cundinamarca.

## **II. ENFOQUE**

### **A. La Escuela de Gobierno y sus propósitos**

El Programa de Escuelas de Gobierno es un programa de capacitación en gobierno, entendido este como el conjunto de decisiones y acciones del gobernante para satisfacer las necesidades del colectivo, con base en el respectivo Plan de Desarrollo. La Escuela de Gobierno se desenvuelve tanto en el ámbito de las administraciones locales, teniendo como sujeto de capacitación a los equipos de gobierno, como en el ámbito de la comunidad, propendiendo por capacitar a cuerpos colegiados, organismos de control, organizaciones ciudadanas, entre otros. Ello en torno a los mecanismos de participación en la toma de decisiones y en las acciones de gobierno y en torno al seguimiento y evaluación de la gestión pública. De allí que el Programa de Escuelas de Gobierno promueva la construcción de observatorios de políticas públicas en el nivel local, como herramienta para establecer una interacción eficaz entre la administración y la comunidad respecto a las tareas de gobierno.

El Programa de Escuelas de Gobierno tiene como propósito principal fortalecer la capacidad de gobierno y de gestión municipal, así como la armonización del proceso de planificación territorial entre los niveles departamental y municipal. Es además un programa de acompañamiento en la formación y la gestión para la construcción y conducción de lo público en los municipios colombianos. Esto implica el acompañamiento orientado al gobierno propiamente dicho, así como a los otros actores de la sociedad civil que intervienen en el proceso de gestión para el desarrollo territorial. Ello, con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de ejecución de los planes de desarrollo local.

El Programa se dirige principalmente al nivel municipal, por el conducto de las administraciones departamentales. Es decir, se plantea una estrategia de acción regional como contexto para llegar al proceso de planificación local.

Los objetivos generales de las Escuelas de Gobierno son:

1. Contribuir a la integración, modernización y desarrollo de los municipios colombianos.
2. Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de apoyo de las gobernaciones a los municipios, dentro del marco de una gestión orientada por los planes de desarrollo departamental y municipal.
3. Fortalecer los procesos de gestión municipal orientados a la obtención de resultados de desarrollo económico, social y ambiental.

4. Monitorear y evaluar el impacto de la gestión municipal en relación con los beneficios obtenidos por la comunidad.
5. Mejorar la participación de la sociedad civil en la gestión pública de manera que se genere la construcción de consensos entre gobernantes y gobernados, para el logro de los objetivos de desarrollo territoriales.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Promover la generación de visiones compartidas de desarrollo de conjuntos de municipios que pueden corresponder a estructuras subregionales o asociativas.
2. Promover y apoyar a los municipios en la generación de instrumentos y mecanismos que les ayuden a modernizar la gestión pública municipal.
3. Promover la identificación de la vocación de desarrollo municipal y subregional para ser incorporada en los procesos de gestión municipal.
4. Apoyar a las administraciones municipales en el análisis de los planes de desarrollo y en la construcción de herramientas para el seguimiento y evaluación de los mismos, orientados a rendir cuentas sobre resultados a la población.
5. Fortalecer mecanismos de comunicación con otras entidades de los niveles departamental, regional y nacional y con las comunidades objeto de la acción del estatal.
6. Fortalecer la capacidad de apoyo a los municipios por parte de las administraciones departamentales.

De acuerdo a lo anterior, los criterios de orientación funcional del Programa de Escuelas de Gobierno se plantean en los siguientes términos:

1. Se aborda en su conjunto el proceso de planificación y de gestión territorial, del cual hacen parte los niveles departamental y municipal, promoviendo de esta manera su armonización.
2. Se promueve el ejercicio de la función departamental de dar orientación y apoyo a los municipios para la gestión de los planes de desarrollo.
3. Se utiliza la capacidad institucional y operativa de los departamentos para acercarse a las administraciones municipales.
4. Se promueve la realización de un proceso de gestión territorial en el cual los municipios aborden una visión regional que trascienda su jurisdicción, estimulando la identificación de propósitos comunes con sus vecinos y la formulación y ejecución de proyectos de acción conjuntos.

5. Se estimula la convergencia de los recursos seccionales y locales de inversión, en torno a propósitos de desarrollo compartidos.

## **B. Aspectos conceptuales**

El Programa de Escuelas de Gobierno se estructura en torno a 5 ejes conceptuales.

### **1. La capacidad de Gobierno en un contexto más amplio que la capacidad institucional**

La capacidad de Gobierno es la combinación de conocimiento, experiencia y visión que posee una persona u organización para desarrollar una gestión de conducción de algún proceso. En este sentido, el concepto de Gobierno no se debe reducir exclusivamente a la gestión de la administración pública, sino a aspectos de conducción política y técnica de procesos que pueden ser de naturaleza de gestión de Estado o de gestión de la sociedad civil en su conjunto.

De otra parte, la capacidad institucional está ligada más al concepto de fortalecimiento institucional en su concepto clásico de mejoramiento de instrumentos para la gestión, que al concepto de **desarrollo institucional**, el cual comporta una concepción integral relativa al cambio institucional atado al cambio de estructuras mentales y su correlación con modernización de procesos sociales.

En este contexto, adquieren relevancia los conceptos de gobernabilidad y proyecto de gobierno. El primero, referido a la capacidad de control que poseen el gobernante y el equipo de gobierno de las diferentes variables que intervienen en una buena gestión de gobierno; y el segundo, referido a la concreción del proyecto de gobierno, a las políticas, estrategias, programas y proyectos que modificarán la situación inicial hacia una situación objetivo.

### **2. La construcción de lo público**

En este orden de ideas, el concepto de lo público concierne tanto a la administración pública como a la sociedad civil; la primera, porque su propósito es administrar recursos de naturaleza pública para el beneficio de la sociedad en su conjunto; y la segunda, porque sus recursos contribuyen al proceso de gestión pública y son el objeto de dicha gestión. En síntesis, el concepto de lo público tiene que ver con un proceso de responsabilidad social en ambas direcciones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> A partir de la Constitución Política de 1991, en nuestro país se han generado una serie de instrumentos y mecanismos de participación de la sociedad civil; pero después de diez años de expedida dicha Constitución, se ha observado que ni los gobiernos nacional y regionales han estimulado y propiciado de manera suficiente dichos espacios y mecanismos, ni la sociedad civil los ha usado en forma adecuada. Lo anterior indica que se requiere profundizar en procesos de formación cuyo eje sea la construcción de lo público.

### **3. La responsabilidad en la gestión de gobierno**

Como se planteó anteriormente, el concepto de lo público también está ligado a la responsabilidad social en la gestión de gobierno, esto tiene que ver con el cumplimiento de los compromisos por parte de la administración territorial respecto al Programa de Gobierno y al Plan de Desarrollo; a la vez que la sociedad civil cumple con su compromiso de participación en el proceso de gestión (planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación), y no se limita exclusivamente a una veeduría aislada de los anteriores procesos.

### **4. La sostenibilidad de la gestión de gobierno**

La sostenibilidad de la gestión de Gobierno es un proceso que no termina en un periodo de gobierno, sino que incorpora una gestión sostenida a través de varios periodos.

### **5. Frentes de capacitación**

En el contexto de estos 4 ejes, las actividades de capacitación del Programa de Escuelas de Gobierno se relacionan con las orientaciones de los Planes de Desarrollo y, más precisamente, con la gestión necesaria para su ejecución. Así, a partir de este eje estructurante se realizan actividades de capacitación en cuatro frentes:

- Consolidación de los Planes de Acción.
- Montaje y puesta en marcha de sistemas de evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo (con base en los Planes de Acción).
- Capacitación sobre herramientas básicas de gestión municipal (v.gr. sistemas de información, gestión administrativa, gestión financiera, participación ciudadana, etc.), que fortalezcan los procesos de gestión de los Planes de Desarrollo y de los Planes de Acción.
- Capacitación para la gestión de los programas prioritarios de los Planes de Desarrollo, de acuerdo a las particulares orientaciones de los mismos (v.gr. servicios públicos, salud, educación, desarrollo económico, asuntos ambientales, etc.).

Por otra parte, se considera pertinente persistir en la estrategia - aplicada por el Programa de Apoyo para la formulación de los Planes de Desarrollo-, de propiciar la interrelación entre las administraciones departamentales y los municipios, con el propósito de impulsar una gestión territorial que identifique y actúe en torno a objetivos comunes de carácter regional y subregional, sin perjuicio de la acción individual para asuntos de carácter local. Así, se considera conveniente que el SNCM, a través del Programa de Escuelas de Gobierno, interactúe con las gobernaciones y con los municipios.

Se considera además que la acción del Programa no necesariamente debe abarcar el conjunto de municipios de cada departamento, sino que es posible efectuar una selección de subregiones, con base en un proceso de verificación de condiciones de interés en participar de manera decidida en las respectivas actividades, de manera que se garantice una interlocución y una dinámica adecuadas.

Se considera también que se debe intensificar la acción conjunta del SNCM y de las territoriales de la Escuela Superior de Administración Pública, con el propósito de fortalecer la capacidad de operación y de fortalecer la presencia institucional de la ESAP en torno a tareas de capacitación ancladas en el núcleo mismo de la gestión municipal.

Es importante señalar que se retoma para el Programa de Escuelas de Gobierno el enfoque de Capacitación-Acción aplicado en el primer semestre de 2001 para el Programa de Apoyo para la Formulación de Planes de Desarrollo. Ello significa que las actividades para la consolidación de los Planes de Acción, así como aquellas respecto al montaje de los sistemas de seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y aquellas relativas a las áreas temáticas prioritarias de la gestión local y su plataforma instrumental, se orientan a capacitar en la realización de tareas y acciones concretas propias de las labores de gobierno y administrativa de las entidades territoriales.

El SNCM adelanta la mayor parte de sus actividades dentro del marco de Programas tendientes a generar procesos sostenidos de fortalecimiento institucional. Para tales efectos, tal como ya se mencionó, uno de los principales criterios para el diseño y puesta en marcha de planes de capacitación es el de escuela de aplicación, que consiste en adelantar actividades de capacitación respecto a responsabilidades y tareas concretas propias de las administraciones locales. Así, los diferentes asuntos de la agenda de la gestión local se incorporan al Plan de Capacitación, de manera que se puedan fortalecer las prácticas de trabajo y los resultados de la gestión.

Se espera que de esta estrategia se derive un resultado innovador en el propósito de capacitación, - como el que se obtuvo a través del Programa de Apoyo para la Formulación de Planes de desarrollo, adelantado durante el primer semestre de 2001 -, como es el de que esta se adelante en el marco del desarrollo de procesos administrativos en curso, mejorándolos y fortaleciéndolos hacia el futuro. Ello implica además que el apoyo no consiste en entregar productos elaborados sino en desatar procesos en los cuales los funcionarios interactúan con el equipo de apoyo para generar los materiales, productos y resultados buscados.

En este contexto, el apoyo y la Capacitación – Acción para el proceso de gestión territorial para el ejecución de los Planes de Desarrollo, a través del Programa de Escuelas de Gobierno, constituye nuevamente una oportunidad particularmente relevante para acercarse a las administraciones municipales, por varios motivos:



1. Se trata de un proceso en que se pone en juego la capacidad de coordinación interna de las administraciones departamentales y municipales.
2. Se trata de un proceso en que se pone en juego la interacción entre administraciones departamentales y municipales.
3. Se trata de un proceso en el cual se identifican los propósitos de desarrollo y por tanto los desafíos de gestión que enfrentarán las administraciones en el período de gobierno.
4. Con base en lo anterior, se trata de un proceso que permite identificar áreas que requieren fortalecimiento institucional, incluyendo el componente de capacitación para dicho fortalecimiento.
5. Se trata de un proceso que permite identificar áreas de gestión en las cuales se pueda replicar el enfoque de Capacitación – Acción, como estrategia para fortalecer las administraciones territoriales.

Por otra parte, se recalca que el conjunto de estas actividades debe conectarse con las labores que adelanta el SNCM respecto al diseño y puesta en marcha de un sistema de información municipal y con respecto a los observatorios locales de políticas públicas. Así, los ejes de trabajo relativos a los Planes de Acción y a los sistemas de seguimiento y evaluación permitan configurar referentes concretos dentro de procesos en curso que proporcionen insumos relevantes tanto al sistema de información como a los observatorios.

Finalmente, se considera que un área fundamental de capacitación es la de participación ciudadana, la cual debe articularse con los procesos de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, así como también con procesos específicos de gestión municipal (v.gr. servicios públicos, medio ambiente).

### **C. Productos**

Los cambios institucionales gestados dentro de los procesos de modernización del Estado, descentralización, y participación comunitaria, rubricados con la expedición de la Constitución de 1991 y de las normas que desarrollan sus principios, desencadenaron la implantación de un nuevo modelo estatal y un nuevo estilo de gestión pública. Guardando correspondencia con ellos han aparecido nuevas formas de control, dentro de las cuales se destaca el surgimiento de los controles interno, social y de gestión y resultados, como expresión de las practicas modernas de “rendición de cuentas” que ahora obligan a las administraciones públicas, a las organizaciones políticas y a los servidores del Estado frente a la sociedad civil y frente a los ciudadanos, individualmente considerados.

El proyecto SNCM visualiza la gestión local de dos maneras: i) como un conjunto de procesos articulados que buscan la obtención de unos resultados previstos a partir de recursos escasos y ii) como un conjunto de actividades

conducentes al logro de un propósito que implica un proceso permanente de *planeación, ejecución y evaluación* de la acción, en función de los objetivos y metas del plan de desarrollo.

La primera perspectiva ofrece una guía acerca de los temas prioritarios de la gestión de un municipio, en los que se requiere generar capacidad técnica institucional. La segunda, brinda una secuencia lógica para estructurar sistemas de control a la gestión que generen capacidad para planear, realizar seguimiento y evaluación de las acciones y rendir cuentas.

Los productos generados por las Escuelas de Gobierno son, entonces, de dos tipos: i) capacitación en áreas estratégicas para generar habilidades para el desempeño de las tareas de gobierno y ii) ejercicios de análisis de información estratégica para la gestión local y rendición de cuentas, basados en sistemas de información de soporte a las decisiones. En este contexto, los productos de la Escuela de Gobierno se pueden clasificar de la siguiente manera:

### **1. Capacitación en áreas estratégicas**

A través de las actividades de capacitación, realizadas sobre la base de metodologías que apuntan a la consecución de productos concretos, se busca fortalecer los principales procesos de la gestión del municipio, como son: i) la planeación, ii) la gestión financiera, iii) la organización y gestión administrativa, iv) la gestión de servicios públicos (domiciliarios, educación, salud, recreación y deporte, entre otros), v) la gestión ambiental, vi) la gestión urbana, vii) la gestión de proyectos de desarrollo económico en el ámbito regional, viii) la participación comunitaria y control social, ix) los sistemas de identificación de beneficiarios, x) el control interno.

### **2. Sistemas de información**

La responsabilidad local en la provisión de los servicios públicos, asignada por el proceso de descentralización, ha propiciado la búsqueda de mecanismos más eficaces y eficientes para mejorar la gestión municipal.

Para valorar la proporción en que se solucionan los problemas, se satisfacen las necesidades y se mejora la calidad de vida de la comunidad, y para tomar las decisiones pertinentes, las autoridades municipales requieren de información organizada, ordenada e integrada, con parámetros de calidad y oportunidad, acerca de la gestión que realiza.

La democratización y modernización de las instituciones generan dos roles cuyo ejercicio requiere también información confiable: i) la participación ciudadana en la toma de decisiones de política pública y ii) el control social sobre la gestión pública.

Las entidades territoriales no siempre cuentan con capacidad para planear y organizar la generación y uso de información. Menos aún, para organizar la producción de la información estratégica que requieren para apoyar su gestión.

Las Escuelas de Gobierno, se convierten en *instancias* de capacitación y acompañamiento a las administraciones municipales en la construcción de herramientas para: i) lograr su misión y propósitos institucionales, ii) hacer seguimiento y evaluación de su gestión, mediante la medición de sus productos, resultados e impactos, iii) identificar, usar y producir información estratégica para su gestión y iv) fortalecer su capacidad para rendir cuentas sobre los resultados obtenidos.

En la medida en que estas herramientas, estructurantes del sistema de información municipal, se institucionalizan en el municipio, se va implantando el sistema de información local.

La capacidad de organización de la producción y uso de información estratégica para la gestión, se fortalece mediante procesos de entrenamiento y acompañamiento a las administraciones municipales en los siguientes temas: i) formulación del plan de acción, ii) identificación y caracterización de la información requerida, iii) planeación de la producción y uso de información, iv) institucionalización de los procesos de producción de información diseñados, v) análisis de indicadores y elaboración de informes de gestión y vi) divulgación de informes dentro de procesos de rendición de cuentas formalmente establecidos, dirigidos a los órganos de control y a la comunidad.

### **III. EL PROGRAMA**

#### **A. Alcance**

El Programa de Escuelas de Gobierno se aplica en un número reducido de departamentos y municipios del país, seleccionados de acuerdo a diferentes criterios, entre los cuales los principales son los siguientes:

1. Cubrir diferentes regiones del país, de manera que se obtenga una experiencia marcada por la diversidad económica, social, cultural e institucional.
2. Apoyar administraciones con diferentes niveles de desarrollo, de manera que se puedan identificar diferentes grados de requerimiento de apoyo y capacitación posterior.
3. Cubrir departamentos con un número relativamente reducido de municipios, de manera que sea operativamente posible lograr una mejor cobertura y una mayor armonización de los procesos seccional y local de planificación; o seleccionar un grupo de municipios dentro de un departamento.
4. En la mayoría de los casos, dar continuidad al Programa de Apoyo para la Formulación de Planes de Desarrollo.

Este último aspecto tiene especial importancia por cuanto en la experiencia colombiana ha sido frecuente la oferta de apoyo y capacitación por parte de entidades del gobierno central y seccionales y por parte de centros académicos

para la formulación de los planes de desarrollo, siendo, al contrario, poco frecuente el montaje de programas que den continuidad a este proceso. En este sentido, el Programa de Escuelas de Gobierno constituye una innovación.

De acuerdo a lo anterior, se seleccionaron todos los municipios de los departamentos de Caldas (27 municipios), Risaralda (14 municipios) y Atlántico (23 municipios), en los cuales se había adelantado el Programa de Apoyo para la Formulación de Planes de Desarrollo. Adicionalmente, se seleccionaron la subregión del Occidente del departamento de Antioquia (18 municipios), un conjunto de municipios del departamento en la Provincia de Ricaurte Bajo del departamento de Boyacá (6 municipios), municipios de 4 subregiones del departamento de Cundinamarca (18 municipios) y un grupo de municipios del centro del departamento del Valle.

Son diversos los temas que se incorporarán progresivamente al Plan de Capacitación (para el año 2002), además de los ejes señalados (en los cuales se concentró la actividad en 2001): desarrollo económico, servicios públicos, asuntos ambientales, etc. Sin embargo, su tratamiento estará necesariamente enmarcado por los instrumentos de gestión local establecidos por la secuencia de formulación de Planes de Desarrollo, Planes de Acción, Presupuestos, Sistemas de Seguimiento y Evaluación. A partir de estos ejes, que conforman el Programa de Escuelas de Gobierno del SNCM, es posible asignarle énfasis a aspectos o temas específicos de la gestión local derivados de los respectivos planes de Desarrollo. También es posible, dentro de este marco, asignar especial énfasis al desarrollo de algunas herramientas básicas de gestión municipal (v.gr. sistemas de información, gestión administrativa, gestión financiera, participación ciudadana, etc.), que fortalezcan los procesos de gestión de los Planes de Desarrollo y de los Planes de Acción. De esta manera el Programa de Escuelas de Gobierno trasciende el alcance de mera asesoría o asistencia técnica y se convierte en una herramienta de capacitación de mayor arraigo para la gestión local.

En todos los casos seleccionados el Programa propone la estructuración de Escuelas de Gobierno bajo los lineamientos conceptuales antes expuestos, apoyando el proceso de ejecución de los planes de desarrollo, con énfasis en el enfoque subregional y prestando especial atención al apoyo que desde el departamento se le brinde a los municipios. Dentro de este marco, el apoyo a los municipios se presta en dos modalidades diferentes.

1. Apoyo y capacitación a través de eventos regionales y subregionales diseñados con base en los ejes estructurantes del Programa y bajo la metodología de capacitación aplicada a tareas concretas propias de las administraciones locales.
2. Apoyo directo del Programa de Escuelas de Gobierno a cada uno de los municipios para la ejecución de los respectivos planes de desarrollo, por el conducto de las administraciones departamentales y complementando y fortaleciendo el acompañamiento que estas hacen al proceso de planificación local.

Este conjunto de intervenciones se estructura como Plan de Capacitación, para cada uno de los departamentos atendidos, bajo el criterio de identificación de líneas de base y de verificación de avances (estado de planes de desarrollo, estado de planes de acción, reflejo de planes de acción en los respectivos presupuestos locales, existencia o estado de avance del sistema de seguimiento y evaluación, avance en la gestión de programas y proyectos prioritarios subregionales y locales, impacto de la acción de gobierno). El Plan de Capacitación se programó inicialmente para el período de octubre a diciembre de 2001, y durante este período se estableció una programación para el año 2002. En el segundo semestre del 2002, se establecerá la programación para el 2003.

La puesta en marcha de Planes de Capacitación de las Escuelas de Gobierno, con base en estos ejes, se ha adelantando con la participación de las respectivas gobernaciones, en varios departamentos del país. El Proyecto apoya el diseño de dichos planes mediante la orientación por parte de un Coordinador Nacional del programa de Escuelas de Gobierno y la asignación de un coordinador y capacitadores especializados para los eventos que se programen. Igualmente contribuye a los gastos de tales eventos. Las gobernaciones deben asignar profesionales que permitan integrar un grupo de trabajo permanente que garantice una acción continuada y sistemática de capacitación a las administraciones municipales.

## **B. Estrategias**

Las estrategias para materializar los propósitos del Programa de Escuelas de Gobierno del SNCM son las siguientes:

**1. Concurrencia en la ejecución de programas y coordinación interinstitucional.** Se desarrolla a través de la identificación de la oferta de otras entidades del nivel nacional o regional que adelantan programas de capacitación orientados al quehacer de las entidades territoriales, sector privado y comunidad.

La formalización de alianzas con entidades nacionales permite aumentar el poder de coordinación y convocatoria, en corto tiempo, del proyecto SNCM frente a las entidades territoriales y nacionales y a su vez lograr resultados tangibles en las políticas adelantadas por el gobierno nacional. Se trata de formalizar alianzas estratégicas que permiten la optimización de los recursos disponibles para contribuir al fortalecimiento de instituciones departamentales y organismos de capacitación en su función de asistencia municipal, desarrollo institucional, desarrollo económico local, apoyo jurídico, apoyo presupuestal y financiero.

**2. Asociación:** La capacitación que se imparte tenderá a beneficiar a las entidades territoriales que de manera asociada busquen el logro de metas comunes. Lo anterior con el objeto de promover, a través de los procesos de capacitación, figuras de administración que permitan el logro de economías de escala o de aglomeración (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, etc.) el aprovechamiento de

potencialidades de los territorios y en algunos casos lograr la viabilidad de las administraciones municipales.

**3. Capacitación en función de proyectos:** El SNCM le dará prioridad a las demandas de capacitación que se sustenten en proyectos específicos de las entidades territoriales y en los cuales la capacitación puede constituirse en factor de cambio institucional o productivo.

**4. Articulación de la oferta y demanda de capacitación.** El SNCM, se encarga de activar la demanda de capacitación, adecuar la oferta de capacitación a las necesidades de los territorios y articular la oferta a la demanda.

**5. Vinculación del sector privado.** Previa identificación de los actores y programas se busca vincular a los gremios, sectores productivos y a la comunidad en el diseño y organización de los eventos o como beneficiarios directos de la capacitación.

**6. Formación de multiplicadores.** El SNCM ejecuta programas orientados a la formación de capacitadores, orientadores y facilitadores de procesos educativos que se constituyen en agentes multiplicadores y ejecutores de actividades de capacitación y asistencia técnica en el área geográfica en la que actúan.

## **C. Formulación del Programa**

### **1. Aspectos generales**

La formulación del Programa de Escuelas de Gobierno se realizó a través de visitas y/o reuniones con las administraciones departamentales. De esta manera, se estableció, para cada una de los departamentos seleccionados, un Programa de Escuela de Gobierno específico, a la medida de las necesidades precisas que se encontraron, pero manteniendo las premisas básicas y los ejes estructurantes antes mencionados.

Para tales efectos, se designó un Coordinador Nacional, con la responsabilidad de estructurar el Programa en sus aspectos temáticos, organizativos y operativos. La metodología adoptada fue la de examinar en las reuniones de trabajo aspectos relevantes del proceso de planificación adelantado durante el primer semestre de 2001, la discusión de la propuesta de Escuela de Gobierno, la identificación de actores institucionales presentes en la respectiva región con capacidad organizativa y operativa y/o con oferta de capacitación. Estas reuniones se realizaron principalmente con la interlocución de las gobernaciones respectivas, con el apoyo de la territorial de la ESAP, contando en algunos casos con la presencia de alcaldes.

### **2. Roles: SNCM, departamentos, municipios**

Los roles de los diferentes participantes se pueden sintetizar de la siguiente manera:

### **a. SNCM y ESAP**

Al SNCM y a la ESAP les corresponde la Coordinación Nacional y Regional del Programa, el diseño y orientación metodológica y técnica; las actividades de dirección, planeación y organización del trabajo al interior del Proyecto - conjuntamente con los directivos y funcionarios del departamento y del municipio -; la ejecución de acciones de entrenamiento a los grupos de trabajo y el acompañamiento a los mismos en los procesos de análisis y evaluación de la información y en la identificación de alternativas de capacitación en cada una de las áreas funcionales; la preparación y presentación de informes de avance y consolidación del Plan de Capacitación; apoyo en desarrollo metodológico y conceptual en los aspectos estratégicos del proceso, dirigido a los consultores regionales y sus apoyos; apoyo (temas y talleres) a los eventos regionales y subregionales de formación con los grupos de municipios; seguimiento y evaluación del proceso y de los resultados del Programa.

### **b. Los departamentos.**

A las administraciones departamentales les corresponde garantizar la coordinación territorial y apoyo logístico del Programa, en razón de su vocación de apoyo a los municipios y su capacidad de convocatoria a los mismos. Debe ser además un multiplicador del proceso para el resto de municipios que no hagan parte del proyecto acompañado por el SNCM.

Este rol general debe estar respaldado por un conjunto de condiciones políticas e institucionales que garanticen la adecuada operación del programa y que son las siguientes:

- Voluntad política y compromiso en el uso de la capacitación para generar procesos de cambio institucional.
- Existencia de condiciones políticas, sociales y sectoriales que permitan adelantar los procesos necesarios para el éxito del trabajo.
- Políticas de gobierno que contemplen procesos de descentralización y de capacitación o asistencia técnica municipal.
- Garantía de un equipo técnico permanente de soporte a los municipios y comunidades en desarrollo de las acciones del Proyecto.
- Compromiso de realizar los ajustes estructurales y financieros requeridos para el desarrollo del Proyecto.
- Disponibilidad para responder por las acciones de seguimiento y evaluación del Proyecto de acuerdo con lo establecido en este.

### **c. Los municipios.**

A las administraciones municipales les corresponde el compromiso de participación, apoyo logístico para el desarrollo del proceso y brindar el apoyo requerido para la formación dirigida a las comunidades y otros actores sociales y políticos.

Este rol general debe estar respaldado por un conjunto de condiciones políticas e institucionales que garanticen la adecuada operación del programa y que son las siguientes:

- Voluntad política y compromiso en el uso de la capacitación para generar procesos de cambio institucional.
- Existencia de condiciones políticas, sociales y sectoriales que permitan adelantar los procesos de cambio o ejecución de proyectos estratégicos.
- Políticas de gobierno que contemplen procesos de descentralización, participación ciudadana y programas de capacitación.
- Compromiso en la disponibilidad de recursos financieros para quienes se beneficiarán de la capacitación.
- Compromiso de realizar los ajustes estructurales (competencias), organizacionales (desarrollo de gestión) y financieros (manejo de recursos) requeridos por efecto de la obtención de resultados producto de la capacitación.
- Involucrar a la comunidad en la gestión pública.
- Disponibilidad para responder por las acciones de seguimiento y evaluación de acuerdo con lo que establezca el Proyecto.
- Decisión política de ejecutar proyectos y acciones administrativas dentro del concepto de municipio región.
  - Informar al personal bajo su dependencia y orientación sobre el desarrollo del proyecto.
  - Facilitar la información necesaria sobre datos estadísticos, estructuras, personal y demás que se requieran para el desarrollo del proyecto.
  - Acordar, coordinar y apoyar a los representantes del Proyecto (SNCM- ESAP) en los procesos de convocatoria y ejecución de agendas de trabajo y, en general, en todas las acciones requeridas para el éxito de proyecto.
  - Facilitar las oficinas, equipos, y el personal de apoyo necesario durante la permanencia de los representantes del proyecto en las oficinas del municipio.
  - Determinar y administrar los recursos municipales destinados a los programas de Capacitación de sus funcionarios.

#### **IV. ESTRUCTURA DEL PROGRAMA EN LA PRIMERA FASE DE OPERACIÓN (2001)**

La Escuela de Gobierno es un esfuerzo compartido de diferentes organizaciones públicas y privadas para desarrollar el proceso de acompañamiento a las administraciones municipales. En este contexto, adquieren importancia las Universidades, las ONG's y las instituciones que desarrollan procesos de acompañamiento a los municipios<sup>2</sup>. De esta manera,

---

<sup>2</sup> Tal es el caso de las oficinas de asesoría municipal que existen en los departamentos.



concurrer diferentes organizaciones e instancias de los niveles nacional, regional, departamental y municipal en un proceso de apoyo que busca además dinamizar la vinculación de las comunidades en los asuntos de gobierno local, subregional o regional a través de los diferentes mecanismos e instancias de participación y de control de la sociedad civil.

En general, se pretende que la Escuela de Gobierno consulte la realidad de grupos de municipios (que pueden ser subregiones o asociaciones), a fin de incorporar la visión regional como una alternativa viable en la lógica de solucionar problemas comunes. No obstante, en algunos casos, como en los grandes municipios o ciudades de desarrollo socioeconómico estratégico, se podrán constituir Escuelas de Gobierno diseñadas para enfrentar los problemas propios de estos territorios.

En concordancia con los requerimientos identificados para la puesta en marcha de las respectivas Escuelas de Gobierno y dentro del marco de los propósitos del SNCM, se conformaron equipos de trabajo, de acuerdo a la siguiente estructura operativa:

1. Un Coordinador Nacional del Programa, responsable de dirigir técnica y operativamente el desarrollo del mismo.
2. El apoyo de los componentes de capacitación y de información del Proyecto, especialmente con el propósito de mantener la unidad de objetivos y coherencia y coordinación de actividades.
3. La participación activa de los directores territoriales de la ESAP tanto para la orientación académica del Programa de acuerdo a las especificidades de la región como para el apoyo operativo.
4. Un Coordinador Regional, vinculado al proyecto, responsable de la operación local, incluyendo las actividades del Programa de Escuelas de Gobierno en particular y del SNCM en general, de la coordinación interinstitucional local, de participar directamente en la capacitación de acuerdo a su área de especialidad, de la preparación de materiales y de la memoria del proceso.
5. Un Coordinador General del Programa en cabeza de la Oficina de Planeación Departamental o de la Oficina que el respectivo Gobernador designe. Este coordinador es el responsable de la gestión general de la Escuela desde el orden departamental.
6. Un Equipo Técnico Municipal liderado por el Alcalde y coordinado por la Oficina de Planeación Municipal. Este equipo técnico es responsable de la gestión general de la Escuela desde el orden municipal.
7. Capacitadores vinculados a la ESAP territorial o a otras instituciones o independientes, vinculados para las actividades de capacitación que se programen con los municipios.

8. Entidades nacionales o regionales, académicas u otras, que puedan concurrir con su capacidad y con su experiencia a las tareas de capacitación que se programen.

Es muy importante señalar que el aparato administrativo del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal ofrece soporte operativo para la ejecución del Programa.

En tales condiciones, se han consolidado y puesto en marcha los equipos de trabajo en Antioquia, Atlántico, Caldas y Risaralda bajo el esquema de interlocución entre el SNCM, a través de los Coordinadores Nacional y Regional, y las Secretarías de Planeación. Este esquema, propuesto por el Proyecto, plantea a las administraciones departamentales el requerimiento de asignar funcionarios para las actividades de capacitación del respectivo programa de Escuela de Gobierno. Igualmente se plantea el requerimiento de facilidades de transporte para este equipo.

Por otra parte, el SNCM proporciona a través del Coordinador Nacional orientación conceptual, metodológica técnica y organizativa para el conjunto del proceso. Adicionalmente, el Coordinador Regional establece arreglos de coordinación con las territoriales de la ESAP, las cuales facilitan recursos humanos y de organización adicionales.

Es muy importante señalar que se cuenta con un gran apoyo por parte de los expertos del SNCM que integran el componente de Sistemas de Información, con quienes se han revisado los enfoques de Escuela de Gobierno para incorporar dicho componente de información. Igualmente, se ha podido aprovechar la experiencia adelantada en Sibaté y Valledupar para ajustar las metodologías de trabajo para las otras zonas del país. De esta manera, se ha podido avanzar satisfactoriamente en la incorporación efectiva del componente de información dentro de las actividades del Programa de Escuelas de Gobierno, incluyendo la participación activa de dichos expertos en eventos de capacitación en los diferentes departamentos.

Los equipos de capacitadores se integran para cada evento, de acuerdo al respectivo temario, vinculando expertos del SNCM, el Coordinador Regional, funcionarios departamentales o docentes contratados puntualmente. Por otra parte, el SNCM proporciona apoyo en preparación de materiales para los eventos de capacitación y en los costos de auditorios, refrigerios y almuerzos para los participantes. De esta manera, se han dispuesto los elementos de organización, de coordinación, de recursos humanos y de logística necesarios para una adecuada operación del Programa de Escuelas de Gobierno.

## **V. EL PROGRAMA EN LA SEGUNDA FASE DE OPERACIÓN (2002)**

Para el año 2002 se plantea retomar el mismo enfoque y esquema de operación aplicado durante 2001. Para ello, se tiene previsto continuar el programa de Escuelas de Gobierno en Atlántico, Antioquia, Caldas, Risaralda y Cundinamarca. Igualmente se prevé consolidar las actividades que se han

venido adelantando en la Provincia de Ricaurte Bajo (Boyacá), el Valle del Cauca y abrir nuevos frentes de acción, posiblemente en Norte de Santander.

Sin embargo, se cuenta con un techo presupuestal para el año 2002 de setecientos cincuenta millones de pesos (\$750.000.000), motivo por el cual es necesario ajustar a este presupuesto las condiciones de operación, sin menoscabo de la continuidad del proceso y de la calidad de las actividades a desarrollar.

Para tales efectos, se considera que es necesario mantener la estructura básica de operación aplicada durante el segundo semestre de 2001, consistente en un Coordinador Nacional, que garantiza la orientación conceptual, metodológica y operativa del Programa y Coordinadores Regionales en la mayor parte de los departamentos que garantizan la orientación técnica y operativa regional, la interlocución cotidiana con las gobernaciones, municipios e instituciones locales y el seguimiento cercano de cada proceso. A diferencia de la fase 2001, se contará con un solo coordinador en Antioquia en lugar de dos, se contará con un solo Coordinador Regional para el eje cafetero (Caldas y Risaralda) y se prescindirá de la coordinación regional en Atlántico, la cual deberá ser asumida en mayor grado por la Gobernación y para la cual el equipo técnico del SNCM prestará un apoyo de mayor intensidad que par los otros departamentos. La Coordinación de Boyacá ha venido siendo asumida por los estudiantes avanzados de la ESAP vinculados al Proyecto. Seguramente se requeriría de un Coordinador Regional de abrirse el frente de trabajo en Norte de Santander.

Por otra parte, se considera que cada Escuela de Gobierno deberá realizar un promedio de 20 eventos por año, con un número mayor al promedio en los departamentos de Atlántico y Caldas debido al incremento derivado de una más arraigada operación subregional.

Finalmente, es necesario señalar que el valor de inversión directa de 750 millones de pesos por parte del Proyecto de Capacitación Municipal, a través del Programa de Escuelas de Gobierno, constituye un factor de movilización de recursos por parte de las entidades territoriales en gastos de dirección superior territorial (Gobernadores, Alcaldes), personal técnico, transporte, materiales, logística, en una magnitud que puede ascender a cerca del triple de esta suma. Ello si se tiene en cuenta que se estarían movilizando acciones en 6 o 7 gobernaciones y en cerca de 120 municipios

## **VI. PERSPECTIVAS ESCUELAS DE GOBIERNO PARA EL AÑO 2003**

A partir de las estructuras habilitadas y las actividades adelantadas y programadas, se espera avanzar en los siguientes aspectos del desarrollo del Programa de Escuelas de Gobierno:

- a. Consolidar los procesos de formulación de Planes de Acción y de presupuestos.

- b. Afianzar la presencia de las administraciones departamentales y de las Territoriales de la ESAP en las actividades de capacitación a los municipios, dentro del marco de las actividades del Programa de Escuelas de Gobierno.
- c. Formular el Plan de Capacitación para el año 2003, concertado con las gobernaciones y alcaldías participantes en el Programa de Escuelas de Gobierno.
- d. Estimular el marco subregional de gestión territorial.
- e. Enfatizar el tema de gestión para el desarrollo económico local y regional dentro del contenido de las actividades del Programa de Escuelas de Gobierno.

Además de estas perspectivas puntuales, es posible señalar que hasta el momento, a pesar de haber realizado un corto recorrido en el Programa de Escuelas de Gobierno, es posible confirmar la pertinencia de conducir sus actividades dentro del marco de los ejes establecidos (Plan de Desarrollo, Planes de Acción, Presupuesto, Sistema de Seguimiento y Evaluación, Prioridades Temáticas y Sectoriales, Desarrollo Económico Regional y local, Fortalecimiento de Capacidades de gestión). Ello debido a que se ha encontrado una clara acogida de esta propuesta tanto por parte de las administraciones departamentales como de las administraciones municipales.

Pero más allá de esta clara acogida, se verifica también la pertinencia del marco subregional de organización de actividades, utilizado desde el primer semestre de 2001 para el Programa de Formulación de Planes de Desarrollo. En efecto, a partir de las tareas instrumentales que se vienen adelantando a través de las Escuelas de Gobierno en cada departamento, se está afianzando un trabajo conjunto por parte de los municipios. Este escenario de capacitación permitirá poner de relieve hacia delante propósitos de integración subregional e incluso motivar procesos de gestión conjunta por el desarrollo económico. Este es un asunto que se debe ir tejiendo paulatinamente, haciéndolo cada vez más explícito en las actividades de capacitación. Este marco hará posible darle un mayor sentido a las acciones de gobierno. Asimismo, permitirá propiciar nuevos procesos de interacción entre las administraciones y las comunidades locales y regionales. Al respecto, será conveniente prever fases de construcción de un escenario de integración subregional para la gestión local y el desarrollo económico, en términos como los siguientes:

- **Primera fase:** Ambientación y discusión. Ello puede realizarse a través de los eventos de capacitación durante el año 2002, en los cuales se ponen de relieve problemas comunes y posibles acciones conjuntas. Para ello es necesario introducir discusiones acerca de las condiciones de desarrollo económico y social de las subregiones y acerca de las orientaciones de los respectivos planes de desarrollo municipal.
- **Segunda Fase:** Tejido de alianzas a través de la identificación de acciones conjuntas de carácter estratégico para el desarrollo económico

subregional. Esta fase puede estructurarse hacia el final del año 2002, especialmente a través de la formulación de los presupuestos y planes de acción para el año 2003.

- **Tercera Fase:** Puesta en marcha en 2003 de programas y proyectos de interés común, de acuerdo a las prioridades establecidas en los planes de desarrollo, planes de acción y asignación efectiva de recursos.

Es necesario señalar que este proceso se fundamenta en el fortalecimiento institucional, en el fortalecimiento de la capacidad de gestión, como base necesaria para generar procesos de transformación económica. Y es necesario señalar también que si bien el marco subregional de acción ofrece una escala con mayor potencialidad para la promoción del desarrollo económico, igualmente es válido y pertinente desde la perspectiva meramente local.

Por otra parte, es necesario señalar que hasta el momento las actividades del Programa de Escuela de Gobierno han incorporado la problemática de las relaciones intergubernamentales principalmente en lo que se refiere a la relación departamento–municipios. En las actividades futuras será necesario ampliar este marco hasta incorporar la visión del contexto nacional, no solo en lo que se refiere a los propósitos de desarrollo, sino también respecto a los mecanismos de interacción y cofinanciación entre niveles de gobierno.

Se debe señalar también que en el año 2003 concluyen las acciones e intervenciones del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, y hacia el segundo semestre se concentran sus actividades en la evaluación y cierre de operaciones. Por ello, es necesario prever un esquema de continuidad y de sostenibilidad del Programa de Escuelas de Gobierno. Al respecto, se considera necesario que la institucionalización del Programa permita mantener el enfoque, la metodología de trabajo y los soportes técnicos y operativos con que ha contado hasta ahora. Los enfoques y metodología se han venido consolidando a través de la experiencia adquirida hasta el momento y se seguirán afinando en el curso del año 2002. Por lo tanto, más bien se hace necesario prever los arreglos técnicos y operativos que permitirían la sostenibilidad del Programa.

Al respecto, se considera en primer lugar indispensable consolidar una coordinación regional, que hasta el momento ha funcionado con los Coordinadores contratados por el Proyecto, en coordinación con las Gobernaciones y las Territoriales de la ESAP. Hacia el 2003, estas Coordinaciones deben anclarse plenamente en las Gobernaciones. Sin embargo es importante mantener un factor de dinamización externo a las Gobernaciones, a través de una interlocución institucional sistemática que mantenga en “tensión” el Programa. Esta interlocución la puede realizar principalmente la respectiva territorial de la ESAP, sin perjuicio de que participen otras entidades, públicas, académicas o de interés general, que tengan interés en vincularse al Programa y/o que ya hayan estado participando en sus actividades.

En segundo lugar, además de este anclaje regional, que debe promover la movilización de recursos y apoyos institucionales a nivel regional y nacional, también es conveniente generar un dispositivo central de promoción y de apoyo a las Escuelas de Gobierno. Este dispositivo puede generarse conjuntamente entre el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Dirección General de la ESAP. Para ello, se podría crear una Misión Permanente – Programa Escuelas de Gobierno, en la cual se dispusieran, básicamente, dos componentes:

- Un primer componente consistente en actividades de promoción del Programa, de movilización de instituciones y de recursos y de interlocución con las antenas regionales (Gobernaciones, Territoriales ESAP, otras entidades).
- Un segundo componente, consistente en la organización de un equipo de expertos de apoyo a las Escuelas de Gobierno, que cubra principalmente las áreas de Planeación, Ordenamiento Territorial, Gestión Financiera, Servicios Públicos y Desarrollo Económico Regional y Local. Este equipo, bajo la dirección de un Coordinador, prestaría apoyo tanto para la programación de actividades como para su realización.

Para habilitar este último dispositivo, se requeriría de recursos de la ESAP y para las actividades del equipo de expertos se requeriría de cofinanciación por parte de los departamentos y municipios participantes, especialmente para los servicios de apoyo técnico y para los gastos de operación. En tales condiciones, podría considerarse que la Misión Permanente Programa Escuelas de Gobierno estuviera adscrita al Departamento de Asesorías y Consultorías de la ESAP.

## Documentos de referencia

- Gómez, F. José Eduardo. "Propuesta Técnica para la Elaboración del Plan de Capacitación en Escuelas de Gobierno", documento para la discusión. Agosto de 2001.
- Oficina de Planeación departamento de Antioquia. "Propuesta Técnica para la elaboración del Plan de Capacitación en Escuelas de Gobierno", documento preliminar. Medellín, septiembre de 2001.
- Ramírez, R. Tobías. "Escuela de Gobierno Municipal para el Caribe Colombiano", documento para la discusión. Junio de 2001.
- SNCM. Componente Sistemas de Información, Documentación y Observatorios de Políticas Públicas Locales. "Programa Escuelas de Gobierno: aspectos conceptuales y operacionales. (Documento de trabajo)".
- Vasco, Mauricio. "Programa de Escuelas de Gobierno, tercer informe: avances del programa", Bogotá, diciembre de 2001.
- Vasco, Mauricio. "Programa de Escuelas de Gobierno: enfoque, estructura, esquema de operación para el 2002 y perspectivas 2003", Bogotá, Enero de 2002.
- SNCM (2002). Bases conceptuales y lineamientos para la Construcción de los Observatorio de Políticas Públicas Locales. Documento de trabajo.
- SNCM (2002). Identificación de información estratégica para la gestión local. Documento de trabajo.
- SNCM (2002). Organización del uso y generación de información estratégica para la gestión municipal. Documento de trabajo

## **ANEXO ACTIVIDADES DEL PROGRAMA**

### **Atlántico**

En el departamento del Atlántico se han adelantado actividades con base en el equipo conformado por la Coordinadora Regional del Proyecto, funcionarios de la Gobernación, principalmente de Planeación departamental, con la Secretaria de Planeación a la cabeza, docentes de la ESAP y expertos capacitadores vinculados ocasionalmente. Estas actividades han sido de dos tipos:

- Seminarios subregionales, que han sido la principal actividad. Estos se han concentrado en la capacitación para la formulación de Planes de Acción, de Presupuestos y de Sistemas de Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo.
- Seminarios locales, orientados a dar apoyo puntual a municipios.

En los dos tipos de evento se trabaja principalmente con equipos de gobierno, pero también participan concejales e integrantes de Consejos Territoriales de Planeación.

Los eventos realizados son los siguientes:

- Octubre 17, Baranoa. 59 participantes de los municipios de Baranoa Galapa, Usiacurí, Sabanalarga, Repelón, Luruaco y Polonuevo.
- Octubre 22, Suán. 54 participantes locales.
- Octubre 23, Puerto Colombia. 30 participantes locales.
- Octubre 24, Palmar de Varela. 50 participantes locales.
- Octubre 25, Sabanalarga. 49 participantes locales.
- Octubre 26, Juan de Acosta. 28 participantes de los municipios de Juan de Acosta, Puerto Colombia, Tubará y Piojo.
- Octubre 29, Santo Tomás. 46 participantes de los municipios de Palmar de Varela, Santo Tomás, Sabanagrande, Malambo y Soledad.
- Octubre 30 y 31, Suán. Participantes: Municipios de Ponedera, Candelaria, Manatí, Campo de la Cruz, Santa Lucía y Suán.
- Noviembre 1, Puerto Colombia. Participantes: Municipios de Puerto Colombia, Tubará, Juan de Acosta y Piojo.



- Noviembre 7, Soledad. Participantes: Municipios de Soledad, Malambo, Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela.
- Noviembre 8, Sabanalarga. Participantes: Municipios de Galapa, Baranoa, Usiacurí, Sabanalarga, Repelón y Luruaco.
- Noviembre 13, Barranquilla. 30 participantes del Distrito.
- Desde el 13 al 22 de noviembre se atendieron a los equipos municipales y concejos municipales que han solicitado consultas directas sobre el presupuesto municipal y algunos Planes de Acción.
- Diciembre 13, Barranquilla. Revisión de Planes de Acción. 30 participantes de todos los municipios.
- Diciembre 18, Barranquilla. Taller para definición de Informes de Gestión y Planes de Acción 2002. 55 participantes de todos los municipios.

Además de estas actividades, se formuló el Plan de Capacitación para el 2002

### **Antioquia**

En el caso de Antioquia no se cubre la totalidad del departamento, por su gran extensión y número de municipios. La región seleccionada no incluye la capital del departamento. El equipo de trabajo está conformado por el Coordinador Regional, un experto en planificación y desarrollo económico local, funcionarios de la Gobernación de Antioquia, especialmente de la Secretaría de Planeación y de la Dirección de Apoyo Municipal de la Secretaría de Gobierno y personal de apoyo de la ESAP, especialmente para asuntos de organización. Las actividades hasta ahora adelantadas son las siguientes:

- La Escuela de Gobierno fue instalada en Santafé de Antioquia el 17 de octubre de 2001, con la presencia del Gobernador de Antioquia y funcionarios de los 18 municipios del Occidente de Antioquia, incluyendo 17 Alcaldes y numerosos Secretarios de Planeación y de Hacienda y otros funcionarios, contando por lo tanto con cerca de 60 asistentes. A partir de esta instalación, en la cual se realizó una actividad de capacitación sobre análisis subregional de Planes de Desarrollo y sobre Planes de Acción.
- Octubre 25 y 26, Santafé de Antioquia. 18 municipios del Occidente de Antioquia participantes, trabajando en un seminario-taller aplicado sobre presupuestación.

- Noviembre 9, Santafé de Antioquia. 18 municipios participantes en Seminario – Taller sobre Contratación Administrativa ( c. de suministros, c. de prestación de servicios, c. de obra, licitaciones, liquidación de contratos laborales, pago de contratos de administraciones anteriores).
- Noviembre 22 y 23, Santafé de Antioquia. 18 municipios participantes en Seminario –Taller sobre Informes de Gestión, primer año de Gobierno – Consejo, comunidad (incorporando el diseño de indicadores de seguimiento, una estrategia de Comunicación de las políticas públicas territoriales y armonización de los informes de control interno y a la Contaduría General de la Nación).
- Diciembre 13 y 14, Santafé de Antioquia. 18 municipios participantes en Seminario –Taller sobre Plan Plurianual Mensualizado de Caja y Sistema de Seguimiento y Evaluación de Planes de Desarrollo.

Además de estas actividades, se formuló el Plan de Capacitación para el 2002

### **Caldas**

En el departamento de Caldas se han realizado Seminarios-Talleres sobre Planes de Acción y Presupuestación siguiendo el mismo esquema subregional aplicado para la formulación del Plan de Desarrollo Departamental<sup>3</sup>. Es importante anotar que en este departamento es en donde se ha tenido una menor vinculación con la capital departamental, Manizales, aunque funcionarios de esta han asistido a las actividades de la subregión Centro-Sur.

Por otra parte, es importante anotar que si bien este esquema subregional permite afianzar las directrices de integración contenidas en el Plan de Desarrollo Departamental, desde el punto de vista operativo y de economías de escala seguramente será necesario revisar y ajustar la convocatoria que se haga a los municipios. Al respecto, se prevén actividades conjuntas para 2 o 3 subregiones.

También es necesario señalar que en Caldas se adelanta un trabajo de monitoreo permanente de los proceso municipales, desde la Secretaría de Planeación, con el apoyo del Programa de Escuelas de Gobierno. Adicionalmente, se adelanta actualmente un trabajo técnico de evaluación de los Planes de Desarrollo, con el fin de fortalecer el sustento que estos

---

<sup>3</sup> Subregiones de Centro Sur (Manizales, Villamaría, Neira, Palestina, Chinchina); Norte (Salamina, Aguadas, Pácora, Aranzazu); Alto Occidente (Riosucio, Supía, Marmato, La Merced, Filadelfia); Magdalena Caldense (La Dorada, Victoria, Samaná, Norcasia); Oriente (Manzanares, Marquetalia, Marulanda, Pensilvania); Bajo Occidente (Anserma, Risaralda, San José, Belalcázar, Viterbo).

deben ofrecer para la programación de la Escuela de Gobierno Municipal de Caldas en el año 2002.

Las actividades realizadas son las siguientes:

- Octubre 24, Chinchiná. 30 participantes de los 5 municipios de la región Centro-Sur.
- Octubre 25, Salamina..29 participantes de los 4 municipios de la región Norte.
- Octubre 26, Supía. 51 participantes de los 5 municipios de la región Alto –Occidente.
- Octubre 31, La Dorada. 40 participantes de los 4 municipios de la región Magdalena Caldense.
- Noviembre 2, Pensilvania. 28 participantes de los 4 municipios de la región Oriente.
- Noviembre 9, Anserma. 51 participantes de los 5 municipios de la región Bajo-Occidente.
- Diciembre 17, Manizales. 27 municipios participantes (todo el departamento) en Seminario- Taller de cierre de actividades sobre consolidación de Planes de Acción y Sistemas de Seguimiento y Evaluación de Planes de Desarrollo.

Además de estas actividades, se formuló el Plan de Capacitación para el 2002

### **Risaralda**

Al igual que en los demás departamentos, en Risaralda ha operado un equipo de trabajo conformado por el Coordinador Regional, funcionarios de la Gobernación y personal de la ESAP. Adicionalmente, ha venido trabajando con los municipios un experto en el tema de servicios públicos. A diferencia de los otros departamentos, la proximidad de los municipios ha permitido un mayor apoyo directo a cada uno de ellos, además de un seminario conjunto sobre presupuesto. Es importante señalar que en este departamento se ha adelantado una labor de capacitación con la capital del departamento, Pereira, de mayor envergadura que en los otros departamentos, especialmente en el tema de Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo.

Las actividades que se han adelantado son las siguientes.

- SEGUIMIENTO AL PLAN DE DESARROLLO. PEREIRA: Se realizaron reuniones semanales para el ajuste de la metodología de seguimiento al Plan de Desarrollo.

Participantes. Funcionarios de la Secretaría de Planeación de Pereira. Septiembre 5, 12, 19, 24; Octubre 3, 10, 18, 24, 31; Noviembre 6, 16, 23, 29.

- PLANES DE ACCIÓN. TALLERES Y REUNIONES. Realizados en los municipios de Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, Santuario, Mistrató, La Virginia, Dosquebradas, Marsella, Pereira, Guática y Quinchía. Participantes: Funcionarios de planeación y otras secretarías de los municipios. En algunos municipios, los consejos de gobierno.

- Septiembre 25 Apía y Santuario.
- Septiembre 26 Guática y Quinchía.
- Septiembre 28 Belén de Umbría y Mistrató.
- Noviembre 14 Dosquebradas.
- Noviembre 15 Belén de Umbría (Consejo de Gobierno Planes de acción 2002).
- Noviembre 22 Dosquebradas
- Noviembre 29 Dosquebradas

- PRESUPUESTO. Taller: Ajuste y Consolidación de los Presupuestos Municipales. Realizado en Pereira – Sede ESAP. Asistencia de funcionarios de las secretarías de hacienda de 12 municipios. (Total 35 personas). Duración un día.<sup>4</sup>

- Octubre 12 Pereira

- PLANES DE CAPACITACIÓN. Talleres sobre planes de capacitación municipales e identificación de demanda institucional. Realizados en 11 de los municipios de Risaralda. (excluido Pereira en el cual se aplicará encuesta, Marsella y Apía próximamente). Participantes: Funcionarios de todas las dependencias de la administración municipal (Aprox. 120 personas).

- Septiembre 27 Balboa
- Octubre 2 Guática
- Octubre 5 Belén de Umbría
- Octubre 9 La Virginia
- Octubre 10 Pueblo rico
- Octubre 11 Santuario
- Octubre 17 Santa Rosa
- Octubre 22 La Celia
- Noviembre 7 Mistrató
- Noviembre 8 Guática

---

<sup>4</sup> En diciembre 12 está previsto un Taller de evaluación del proceso de presupuestación y de ajuste del Plan de Capacitación con base en los Planes de Acción y Presupuestos definitivos para el año 2002

- Noviembre 8 Dosquebradas

- TALLERES DE IDENTIFICACIÓN DE DEMANDA DE CAPACITACION POR LAS COMUNIDADES. Realizados en 3 municipios de Risaralda. (Guática, Balboa y Santuario. Los otros se tienen programados para diciembre). Participantes: Representantes de las comunidades como Consejos de planeación, Juntas de Acción Comunal y CMDR) (Aprox. 40 personas).

- Noviembre 24 Balboa
- Noviembre 25 La Celia
- Noviembre 28 Santuario

- SERVICIOS PUBLICOS

- Septiembre 17, Pereira. Conferencia a funcionarios de la Secretaria de Planeación sobre el tema de servicios públicos domiciliarios, orientada en tres aspectos; Marco Constitucional, Marco Legal y Marco Regulatorio. A esta conferencia asistieron la secretaria de Planeación y 16 funcionarios que tienen bajo su responsabilidad el manejo del componente de los servicios públicos, con base al Plan de Desarrollo Departamental.

- Visitas a municipios en las cuales se han adelantado reuniones de trabajo con Alcaldes, Gerentes de Empresa de Servicios Públicos y Secretarios de Planeación. A estas visitas ha asistido también el gerente de proyectos de la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Risaralda.

Apia	Septiembre 27
Quinchía	Septiembre 28
Mistrató	Octubre 10
Santuario	Octubre 11
Belén de Umbría	Octubre 12
Marsella	Octubre 18
Balboa	Octubre 23
La Celia	Noviembre 01
La Virginia	Noviembre 09
Guática	Noviembre 16

En las visitas a los municipios se dio una inducción acerca de los objetivos del plan de capacitación y se recolectó la información disponible relacionada con el estado de los servicios públicos en cada localidad, las características y condiciones operativas y financieras de las Empresas de Servicios Públicos de cada localidad.

La información recopilada se ha venido procesando con el fin de tener un diagnóstico real de la situación de los servicios públicos

domiciliarios en lo que respecta a cobertura, calidad, tarifas y demás aspectos operativos y administrativos.

Este diagnóstico permitirá visualizar las fortalezas y debilidades, para de esta manera focalizar y priorizar las áreas donde se requiere un apoyo en materia de capacitación, para mejorar la gestión en el manejo de la prestación de los servicios. Esto permitirá además formular los proyectos que deberán adelantarse en el futuro próximo.

Se ha trabajado en la preparación de un proyecto de Asociación de Municipios para la conformación de una empresa de alumbrado público que se encargue de la prestación de este servicio en los municipios donde actualmente está directamente a cargo de la administración municipal.

Finalmente, el 6 de diciembre se realizó en Pereira una reunión de cierre de las actividades de la Escuela de Gobierno de Risaralda del año 2001, con la presencia de la Gobernadora del departamento, funcionarios municipales y representantes de las entidades que se han venido vinculando al Programa.

## **Cundinamarca**

Las actividades con los municipios de la Escuela de Gobierno de Cundinamarca se iniciaron el 19 de diciembre de 2001, con base en actividades preparatorias y una serie de reuniones de coordinación con el Gobernador del Departamento y con la Directora de Planeación, con el fin de seleccionar la región a atender y de establecer los parámetros de trabajo. Paralelamente, el Coordinador Regional realizó Talleres de Trabajo con funcionarios de la Gobernación.

Las actividades preparatorias incluyeron una reunión el viernes 30 se realizó de noviembre con el Gobernador de Cundinamarca, con el fin de examinar las alternativas recomendadas y tomar una decisión al respecto. La región que se eligió está ubicada al norte del departamento de Cundinamarca y comprende las provincias de Ubaté, parte de Almeidas<sup>5</sup>, parte de la provincia de Rionegro<sup>6</sup> y parte de Sabana Centro,<sup>7</sup> para un total de 18 municipios.

Por otra parte dadas las especiales características de la dinámica territorial de Bogotá y Cundinamarca, se consideró pertinente establecer dentro del Proyecto de Capacitación Municipal una actividad especial de apoyo respecto a las relaciones Bogotá-Cundinamarca. Esta tendría como objetivo básico fortalecer la capacidad de las entidades territoriales de la región – excepto el Distrito Capital – para diseñar propuestas, negociar acuerdos y

---

<sup>5</sup> Excepto el área oriental de la provincia conformada por los municipios Machetá, Manta y Tibirita.

<sup>6</sup> Municipio de San Cayetano.

<sup>7</sup> Zipaquirá, Cogua y Nemocón.

gestionar proyectos que, en su conjunto, contribuyan a configurar un nuevo esquema institucional para la planificación regional, basado en fortalezas adquiridas por la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de la región.

## **Boyacá**

La región de Ricaurte Bajo se encuentra ubicada en el nor-occidente del departamento de Boyacá en límites con el departamento de Santander. La región hace parte de una más grande que se denomina la Provincia de Ricaurte, la cual presenta fuertes relaciones de tipo social, económico y ambiental con la Provincia de Vélez en el departamento de Santander (hoya del río Suárez).

En esta región se inició el trabajo de acompañamiento desde el año 2001, con la participación de dos estudiantes de último semestre de la ESAP, quienes apoyan el trabajo desarrollado por el proyecto de Capacitación Municipal y a la vez realizan sus prácticas para optar a sus títulos de formación académica.

El esquema de operación en esta región ha estado limitado por la difícil situación de orden institucional que se ha presentado en la Gobernación, ya que en el periodo de análisis y acompañamiento se ha contado con tres Gobernadores, lo cual no ha permitido que se institucionalice el proceso de Escuela de Gobierno en el orden departamental.

Luego de varias reuniones en las provincias mencionadas, se optó por concentrar el trabajo en la Provincia de Ricaurte Bajo, a través de un acuerdo de compromisos con el gobernador actual, los representantes del proyecto SNCM, los directores de la ESAP y CORPOBOYACÁ, y los alcaldes de los municipios de **Moniquirá, Arcabuco, Togüi, San José de Pare, Santana y Chitaraque.**

Los compromisos concretos del acuerdo son:

- Gestionar el acompañamiento a la Provincia de Ricaurte Bajo desde cada una de las instituciones participantes en este acuerdo.
- Implementar y adelantar las tareas necesarias en búsqueda de la construcción y fortalecimiento de la Escuela de Gobierno de la Provincia de Ricaurte Bajo.

Durante este período se han realizado las siguientes actividades:

- Realización de réplicas “Programa de capacitación en administración pública a diputados y concejales y equipos de gobierno”.
- Apoyo en la realización del encuentro de Primeras Damas de los municipios.
- Apoyo en la realización del cronograma de capacitación en la territorial ESAP.
- Capacitación en elaboración de proyectos de acuerdo, de manuales de procedimientos.

- Capacitación y asesoría a las comunidades y a los gobiernos locales en estrategias para conformar Asociaciones, Juntas y Comités con base social que apoyen diferentes temas del desarrollo económico, social y ambiental de los municipios.
- Capacitación sobre metodologías empleadas en el diagnóstico y reestructuración administrativa de las entidades territoriales.
- Capacitación sobre temas de Contratación Administrativa.
- Capacitación sobre el sector Salud
- Capacitación sobre la gestión de las UMATAS
- Elaboración de matriz de relación de Planes de Desarrollo Municipales y Plan de Desarrollo Departamental.
- Realización de 9 talleres sobre planes de acción
- Seminario sobre presupuesto público municipal.
- Taller de diagnóstico de necesidades de capacitación Provincial.
- Taller de preparación y armonización del Plan de Capacitación Provincial.
- Taller de priorización del Plan de Actividades de capacitación para la provincia.

## **Valle**

Por el interés de los Alcaldes de los Municipios del Centro del Valle como Tulúa, Bugalagrande, Riofrío, Andalucía y Sevilla, en el último trimestre de 2001 se inició la primera fase del modelo demanda – oferta para construir información estratégica para la gestión. Este proceso se dinamizó al contar con un consultor pagado por el municipio de Tulúa con el cual el Componente de Documentación e Información realizó una serie de actividades encaminadas a involucrar las diferentes entidades del orden regional en el proceso así como la realización de algunas actividades con los equipos de gobierno local que permitiera culminar la Primera Fase del modelo.

En cuanto a las actividades de socialización en el orden regional se realizaron reuniones con las siguientes entidades: ESAP Regional, Universidad del Valle sede Tulúa, Personería de Tulúa, Consejo Territorial de Planeación, Concejo de Tulúa, Cámara de Comercio, Fundación Paz Colombia, Escuela de Gobierno de la Gobernación del Valle. Esta última designo una funcionaria para que se entendiera con el desarrollo del proceso.

En cuanto a lo local, se realizaron acciones como la armonización del PDD y Plan de Desarrollo de Tulúa, construcción de los Planes de Acción de Tulúa, Bugalagrande, Andalucía y Sevilla.

Lamentablemente el Municipio de Tulúa, por factores de tipo económico, no dio continuidad al consultor lo cual ha generado desaliento en los municipios al ver truncado el proceso que se había iniciado. Esto implica que para el 2002 se requiera una fase de generación de credibilidad en cada una de las diferentes instancias, siendo fundamental el compromiso de la Gobernación del Valle.



## **ANEXO 2**

# **PERFIL PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION MUNICIPAL SEGUNDA FASE**

## **PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION MUNICIPAL SEGUNDA FASE**

El propósito de este documento es el de presentar el perfil preliminar de la Segunda Fase del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

### **I. ANTECEDENTES**

Este documento toma en consideración los objetivos políticos generales de la Unión Europea de cooperación para el desarrollo como son la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente, la educación básica y la formación profesional, la integración de la mujer al desarrollo y el fomento de la iniciativa privada y de las reformas económicas. Ello bajo los criterios de respeto a los derechos humanos, de orientación hacia la economía de mercado, de seguridad jurídica, de participación de la población en las decisiones públicas y de actuación del Estado orientada hacia el desarrollo. Igualmente se toman en consideración los objetivos del documento aprobado por la Comisión Europea en noviembre de 1998, denominado "Orientaciones Plurianuales para la Ayuda Comunitaria a Colombia" (IB/1035/98-ES), en el cual se señala que los temas estratégicos prioritarios para la cooperación de la Unión Europea al Gobierno de Colombia son el apoyo a la modernización del sector productivo, el refuerzo del Estado de Derecho, el apoyo al desarrollo alternativo, la contribución al proceso de paz y la protección al medio ambiente.

También se toman como referencias las Políticas de desarrollo territorial, de descentralización y de desarrollo institucional del Estado colombiano, expresadas tanto en su Constitución Política como en los Planes de Desarrollo de los sucesivos gobiernos.

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal –SNCM- (Col/B7-3010/IB/95/158), suscrito por la el Gobierno de Colombia y por la Unión Europea en febrero de 1998, cuyas actividades se iniciaron en febrero del año 2000 con un horizonte de cuatro años, nace como una alianza estratégica entre Colombia y la Unión Europea, con el propósito de contribuir a la preparación de los funcionarios municipales, comunidades y demás agentes del desarrollo territorial para asumir las nuevas responsabilidades asignadas por la Constitución de 1991, y dotarles de herramientas necesarias para actuar en la nueva dinámica entre los gobiernos locales y la sociedad civil, afianzando el proceso de descentralización en marcha.

### **II. SITUACION ACTUAL**

La experiencia desarrollada y resultados derivados de la operación del Proyecto, en los diversos frentes de trabajo adelantados por el SNCM, ha permitido profundizar en el conocimiento del proceso de descentralización colombiano, en las necesidades prioritarias de capacitación para la gestión territorial y en las condiciones concretas – institucionales, metodológicas, técnicas y operativas -, para el desenvolvimiento de un Proyecto de esta naturaleza, registrándose un conjunto de enseñanzas de gran relevancia respecto a este tipo de intervenciones, como son las siguientes:.

1. Las intervenciones de un Proyecto de esta naturaleza deben diseñarse y evaluarse no como la realización de actividades puntuales que buscan cobertura y mayor número de eventos y participantes, sino como la iniciación y acompañamiento de procesos que desembocan en un verdadero desarrollo institucional.
2. Dentro de este enfoque, las intervenciones deben incluir un criterio de persistencia, de manera que se puedan arraigar (sostenibilidad) enfoques, metodologías, prácticas de trabajo y resultados concretos, ajustados a la demanda proveniente de las entidades territoriales y no a la oferta de las instancias de capacitación.
3. El apoyo a procesos debe ser selectivo y debe concentrarse en áreas estratégicas de la gestión territorial tales como la administración de

proyectos, finanzas municipales, medio ambiente, desarrollo económico regional y local, sistemas de documentación e información municipal, participación y estímulo a formas asociativas de gestión territorial y de promoción del desarrollo.

4. El apoyo a procesos debe tener como punto de apoyo la estructura institucional para la gestión territorial, en la cual juegan un papel preponderante las relaciones intergubernamentales y en particular el rol de los departamentos como instancias de apoyo a los municipios.
5. Para cada una de las intervenciones, deben ser explícitas las condiciones de integración de la mujer a los respectivos procesos.
6. El apoyo a procesos debe realizarse dentro del marco de las políticas de desarrollo territorial del Estado colombiano, identificando los asuntos prioritarios y concentrando geográficamente las intervenciones de un proyecto de esta naturaleza, de manera que sea posible desatar procesos sostenibles, por una parte, y generar un acervo de experiencias replicables en el resto del país.

### III. PROYECTO SNCM – SEGUNDA FASE

A través de la operación del Proyecto SNCM se ha construido un muy efectivo instrumento para la capacitación regional y local, que permite visualizar un gran potencial de aplicación y por lo tanto una SEGUNDA FASE de cooperación entre el Gobierno de Colombia y la Unión Europea, basada en la fortaleza de dicho instrumento, en las enseñanzas de la Primera fase y en las prioridades de desarrollo territorial del Estado colombiano.

Se considera que contando con este instrumento y en particular con su plataforma metodológica, técnica y operativa, es posible avanzar hacia una nueva fase concentrada en impulsar procesos regionales y locales que tengan como fundamento dichas políticas de desarrollo territorial, así como los propósitos generales de desarrollo económico y social contenidos en los planes de las sucesivas administraciones.

De esta manera el objetivo de esta Segunda Fase es el de ***promover procesos de desarrollo territorial y de fortalecimiento de la descentralización mediante intervenciones integrales de capacitación y acompañamiento a entidades públicas y privadas, orientadas a obtener resultados concretos en regiones seleccionadas del territorio nacional en cuanto a su desenvolvimiento económico y social y en cuanto al incremento de la capacidad regional y municipal de gestión.***

Dentro de este contexto, la Segunda Fase del SNCM tendría los siguientes enfoques:

1. Concentrar geográficamente sus intervenciones, enfatizando en cada territorio temáticas diferenciadas de la política de desarrollo territorial del Estado colombiano, de manera que se desaten y acompañen procesos y se obtengan resultados que configuren experiencias diversas dentro del territorio nacional. Las temáticas prioritarias serían las siguientes:
  - a. Desarrollo fronterizo, con intervenciones de desarrollo territorial cuyo alcance abarca las políticas de integración y los acuerdos internacionales suscritos al respecto por el Gobierno colombiano, especialmente dentro del ámbito de la Comunidad Andina. Esta temática puede incluir regiones como las fronteras colombo-venezolana, colombo-ecuatoriana y colombo-brasilera, incluyendo la posibilidad de apoyo por parte del SNCM a las tareas concretas que se deriven de las labores que adelantan las respectivas comisiones binacionales de integración fronteriza.
  - b. Desarrollo económico regional y local, con énfasis en la atención a situaciones de extrema pobreza y reconociendo la

situación de crisis social y por la tanto la urgencia e importancia de promover programas sostenibles de seguridad alimentaria; y reconociendo también el rol creciente de las administraciones regionales y locales frente a los procesos de desarrollo y la necesidad de propiciar procesos asociativos de entidades territoriales para atender de manera conjunta problemas y retos comunes para el desenvolvimiento económico, social e institucional en regiones como el eje cafetero, el occidente de Antioquia o el norte de Cundinamarca.

- c. Convivencia y paz, con énfasis en la promoción y consolidación de mecanismos de solución a conflictos a través de instancias idóneas como los conciliadores en equidad, a través de estrategias regionales en zonas como el Magdalena Medio, apuntando además al fortalecimiento de la justicia y de la democracia, siendo estos factores necesarios para el avance del proceso de paz en zonas afectadas por diversas manifestaciones del fenómeno de la violencia.
2. Desatar procesos de desarrollo territorial en concordancia con las respectivas políticas del Estado colombiano, focalizando las intervenciones en asuntos estratégicos para la exitosa gestión territorial. Dichos asuntos serían, principalmente, los siguientes:
    - a. Fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales, mediante procesos sostenidos de capacitación y de acompañamiento en asuntos tales como la administración de proyectos, finanzas municipales, medio ambiente, desarrollo económico regional y local, sistemas de documentación e información municipal y participación.
    - b. Fortalecer los nuevos esquemas y procesos de planificación regional, entre los cuales se destaca la expedición de la ley 388 de 1997, de Desarrollo Territorial, que obliga a los municipios a formular, por primera vez, los denominados Planes de Ordenamiento Territorial (zonificación para usos del suelo), que condicionan de manera significativa todo el proceso de planeación, enfatizando a la vez una de sus principales dimensiones como es la sostenibilidad ambiental.
  3. Consolidar la capacidad de intervención del SNCM, fortaleciendo su capacidad institucional, técnica, metodológica y operativa. Al respecto, se apuntaría principalmente a los siguientes aspectos:
    - a. Fortalecer y consolidar técnica, metodológica y operativamente la capacidad del SNCM, tomado como referencia principal la experiencia exitosa desarrollada en la Primera Fase a través del Programa de Escuelas de Gobierno, como plataforma de intervención privilegiada en las diferentes áreas del territorio nacional en donde se desplieguen las acciones de la Segunda Fase.
    - b. Sin perjuicio de los énfasis en las intervenciones del SNCM en la Segunda Fase, derivados de las características de las respectivas regiones y de los temas prioritarios (fronteras, desarrollo económico, pobreza, seguridad alimentaria, convivencia y paz), el Proyecto actuará de manera integral aprovechando la plataforma metodológica, técnica y operativa desarrollada durante la Primera Fase.
    - c. Sobre la base de la experiencia y de los contenidos desarrollados a través de la plataforma del Programa de Escuelas de Gobierno ejecutado durante la Primera Fase, el Proyecto realizará el diseño y puesta en marcha de un Sistema

de Capacitación Virtual, como instrumento para ampliar la cobertura del SNCM.

- d. Apoyar a la Federación Colombiana de Municipios en razón de la importancia que tiene para los municipios colombianos el contar con un ente asociativo que promueva la vida municipal, ejerza una interlocución sólida y constructiva con el Gobierno Central y con el Congreso de la República y facilite el intercambio de experiencias entre las administraciones locales.

#### **IV. DURACION Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL**

La duración del Proyecto se estima a 4 años, a partir del mes de enero del 2004 y hasta el 2007.

Las autoridades de tutela del Proyecto son:

- Por parte del Beneficiario, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).
- Por parte de la Unión Europea, la Comisión

Las instituciones nacionales ejecutoras son:

- La Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-
- El Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>8</sup>
- La Federación Colombiana de Municipios –FCM-.

---

<sup>8</sup> Se incluye al Ministerio de Relaciones Exteriores como organismo nacional de ejecución en la Segunda Fase debido a tres motivos: en primer lugar, debido a la experiencia y al éxito del trabajo conjunto entre el proyecto y la Cancillería realizado en la Primera Fase respecto a la áreas fronterizas; en segundo lugar, debido al interés en continuar y profundizar esta experiencia; y en tercer lugar, por el interés en difundir esta experiencia así como el conjunto de experiencias en los diversos programas del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal a nivel de la Comunidad Andina y a nivel latinoamericano y conocer experiencias análogas en otros países de la región, para lo cual resulta idóneo el apoyo y el conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores.