

**REPUBLICA DE COLOMBIA – UNION EUROPEA**

**PROYECTO SISTEMA NACIONAL  
DE  
CAPACITACION MUNICIPAL**

**Escuela Superior de Administración Pública – ESAP**

**Informe Final 2002**

**CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS SNCM**

**– SECAB –**

**ASESORIA SNCM**

**MAURICIO VASCO**

**Bogotá, Diciembre de 2002**

**RESUMEN DE CONTENIDO**

	<b>Página</b>
<b>I. DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE GOBIERNO</b>	<b>2</b>
<b>II. OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE GOBIERNO</b>	<b>29</b>
<b>III. RASGOS GENERALES DE LAS PRINCIPALES ESCUELAS DE GOBIERNO</b>	<b>45</b>
<b>IV. LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE GOBIERNO PARA EL POA DEL 2003</b>	<b>55</b>
<b>V. ASPECTOS DE SOSTENIBILIDAD DEL PSNCM DENTRO DEL POA DEL 2003</b>	<b>62</b>
<b>VI. INTEGRACION Y DESARROLLO FRONTERIZO</b>	<b>66</b>
<b>VII. RELACIONES BOGOTÁ-CUNDINAMARCA</b>	<b>77</b>
<b>VIII. SNCM – SEGUNDA FASE</b>	<b>81</b>

## **RESUMEN DE CONTENIDO**

El presente Informe contiene los principales productos elaborados durante el año 2002 en cuanto a la Coordinación Nacional del programa de Escuelas de Gobierno y en cuanto la asesoría al Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

El Informe se refiere a los siguientes aspectos:

Diseño y puesta en marcha del programa de Escuelas de Gobierno **(página 2)**

Operación del programa de Escuelas de Gobierno **(página 29)**

Rasgos generales de las principales Escuelas de Gobierno **(página 45)**

Lineamientos del programa de escuelas de gobierno para el POA del 2003 **(página 55)**

Aspectos de sostenibilidad del PSNCM y del programa de Escuelas dentro del POA del 2003 **(página 62)**

Integración y desarrollo fronterizo **(página 66)**

Relaciones Bogotá-Cundinamarca **(página 77)**

SNCM – Segunda Fase **(página 81)**

## **I. 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). Este documento sirvió además como marco para la puesta en marcha de las Escuelas de Gobierno de Norte de Santander y del Valle, así como para la operación de las Escuelas de Valledupar, de Sibaté y de algunas actividades adelantadas en el Magdalena Medio.

El documento de referencia de las Escuelas de Gobierno es el siguiente:

*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 del 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:

- Contribuir a la integración, modernización y desarrollo de los municipios colombianos.
- 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.
- Fortalecer los procesos de gestión municipal orientados a la obtención de resultados de desarrollo económico, social y ambiental.
- Monitorear y evaluar el impacto de la gestión municipal en relación con los beneficios obtenidos por la comunidad.
- 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:

- Promover la generación de visiones compartidas de desarrollo de conjuntos de municipios que pueden corresponder a estructuras subregionales o asociativas.

- Promover y apoyar a los municipios en la generación de instrumentos y mecanismos que les ayuden a modernizar la gestión pública municipal.
- Promover la identificación de la vocación de desarrollo municipal y subregional para ser incorporada en los procesos de gestión municipal.
- 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.
- Fortalecer mecanismos de comunicación con otras entidades de los niveles departamental, regional y nacional y con las comunidades objeto de la acción del estatal.
- 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:

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.

Se promueve el ejercicio de la función departamental de dar orientación y apoyo a los municipios para la gestión de los planes de desarrollo.

Se utiliza la capacidad institucional y operativa de los departamentos para acercarse a las administraciones municipales.

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.

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

### **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.

---

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.

- 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 la 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:

- Se trata de un proceso en que se pone en juego la capacidad de coordinación interna de las administraciones departamentales y municipales.
- Se trata de un proceso en que se pone en juego la interacción entre administraciones departamentales y municipales.
- 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.
- 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.
- 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 prácticas 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:

- G. Cubrir diferentes regiones del país, de manera que se obtenga una experiencia marcada por la diversidad económica, social, cultural e institucional.
- H. Apoyar administraciones con diferentes niveles de desarrollo, de manera que se puedan identificar diferentes grados de requerimiento de apoyo y capacitación posterior.
- I. 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.
- J. 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.

#### **○ 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.
- **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.
  1. Informar al personal bajo su dependencia y orientación sobre el desarrollo del proyecto.
  2. Facilitar la información necesaria sobre datos estadísticos, estructuras, personal y demás que se requieran para el desarrollo del proyecto.
  3. 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.
    1. Facilitar las oficinas, equipos, y el personal de apoyo necesario durante la permanencia de los representantes del proyecto en las oficinas del municipio.
    2. 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, concurren 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.

---

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

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 por 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 movilizandando 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:

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

- 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.
- Formular el Plan de Capacitación para el año 2003, concertado con las gobernaciones y alcaldías participantes en el Programa de Escuelas de Gobierno.
- Estimular el marco subregional de gestión territorial.
- 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 adelantado 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

1. Gómez, F. José Eduardo. "Propuesta Técnica para la Elaboración del Plan de Capacitación en Escuelas de Gobierno", documento para la discusión. Agosto de 2001.
2. 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.
3. Ramírez, R. Tobías. "Escuela de Gobierno Municipal para el Caribe Colombiano", documento para la discusión. Junio de 2001.
4. SNCM. Componente Sistemas de Información, Documentación y Observatorios de Políticas Públicas Locales. "Programa Escuelas de Gobierno: aspectos conceptuales y operacionales. (Documento de trabajo)".
5. Vasco, Mauricio. "Programa de Escuelas de Gobierno, tercer informe: avances del programa", Bogotá, diciembre de 2001.
6. Vasco, Mauricio. "Programa de Escuelas de Gobierno: enfoque, estructura, esquema de operación para el 2002 y perspectivas 2003", Bogotá, Enero de 2002.
7. SNCM (2002). Bases conceptuales y lineamientos para la Construcción de los Observatorio de Políticas Públicas Locales. Documento de trabajo.
8. SNCM (2002). Identificación de información estratégica para la gestión local. Documento de trabajo.
9. SNCM (2002). Organización del uso y generación de información estratégica para la gestión municipal. Documento de trabajo

## **II. OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE GOBIERNO**

Los resultados globales del programa de Escuelas de Gobierno se sintetizan a continuación:

### **PROGRAMA DE ESCUELAS DE GOBIERNO**

<b>2002 – PROGRAMACION PLAN OPERATIVO ANUAL 2002 (Lógica de Intervención)</b>		<b>AVANCES</b>
<b>TEMAS</b>	<b>ACTIVIDADES (por resultados)</b>	<b>REALIZACIONES</b>
3.1. Escuelas de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar actividades programadas y de acuerdo a la especialidad o énfasis de cada Escuela.</li><li>• Desatar procesos en los diferentes ejes temáticos, con base en la realización de actividades concatenadas y de acuerdo a los productos y resultados previstos en los respectivos Planes Operativos.</li><li>• Ajustar Planes Operativos de acuerdo a las condiciones de operación existentes y de acuerdo a nuevas oportunidades de intensificar las intervenciones del Programa.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se encuentran en funcionamiento las Escuelas de Gobierno de Antioquia (19 municipios), Atlántico (23 municipios), Boyacá (6 municipios), Caldas (27 municipios), Cundinamarca (18 municipios), Norte de Santander (9 municipios), Risaralda (14 municipios), Valle (18 municipios). Adicionalmente se adelantan procesos en Magdalena Medio, Sibaté y Valledupar. Es decir que se activaron 2 nuevas Escuelas de Gobierno (Norte de Santander y Valle) y se reactivaron actividades en una de ellas (Valledupar).</li><li>• Se debe señalar que se ha afianzado el enfoque de procesos, registrándose al respecto experiencias de diversa índole en las Escuelas de Gobierno como por ejemplo en el tema de cadenas productivas en Cundinamarca o en el tema de Servicios Públicos en varias Escuelas de Gobierno o en el tema de visión estratégica para el desarrollo regional en Antioquia, o</li></ul>

		<p>equidad de género en esta última.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe señalar que en general se ha consolidado la interlocución con las gobernaciones como instancia de coordinación y de convocatoria regional, lo cual se expresa principalmente en la permanencia de equipos de trabajo asignados a las tareas de cada Escuela de Gobierno.</li> <li>• Se debe señalar que se ha abierto una muy significativo campo de operación del Programa consistente en la cada vez mayor vinculación de de Universidades (además del apoyo sistemático de las territoriales de la ESAP), y de la incorporación de pasantes a las actividades del Programa. Ello ha generado la necesidad de realizar intervenciones dirigidas a preparar los pasantes.</li> </ul>
<p>3.2. Planes de Desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las intervenciones del Programa de Escuelas de Gobierno tienen como referente permanente los Planes de Desarrollo departamental y municipales, con base en los cuales se formularon los Planes Operativos.</li> <li>• A partir de este referente general se trabaja en 3 líneas de acción: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación-acción para la gestión de áreas temáticas contenidas en los Planes de Desarrollo.</li> <li>• Instrumentos básicos de gestión de los Planes de Desarrollo: Planes de</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En las áreas temáticas de los Planes de Desarrollo se continúa con las actividades reseñadas en el informe del segundo trimestre de 2002, con avances significativos, especialmente en los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el departamento de Caldas se ha avanzado en el programa de Distritos Agroindustriales, con el apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, contratado por el Proyecto para la formulación de los Términos de Referencia de los diferentes instrumentos previstos en el Plan de Trabajo consolidado en el segundo trimestre. Adicionalmente, con la</li> </ul> </li> </ul>



	<p>Acción, Presupuestos, Informes de Gestión.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de Planes de Desarrollo (en municipios con calendario de gobierno alterado).</li> </ul>	<p>participación directa del Gobernador de Caldas se elaboró un Plan Operativo y de Gestión de los Distritos Agroindustriales, incluyendo el respectivo presupuesto (recursos departamentales).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En las Escuelas de Gobierno de Antioquia y Cundinamarca avanzan con cada vez mayor dinámica las tareas relacionadas con las cadenas productivas, contando con el apoyo del Ministerio de Agricultura, principalmente en Cundinamarca. (Dirección de Cadenas Productivas)</li> <li>• En las Escuelas de Gobierno de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Risaralda y Norte de Santander se han adelantado acciones intensas respecto el eje de Servicios Públicos, en asocio con el Ministerio de Desarrollo. En el Valle se han programado actividades para el cuarto trimestre.</li> <li>• En todas las Escuelas de Gobierno se han realizado actividades relacionadas con el eje financiero, que hace parte de todos los Planes de Desarrollo. En particular se ha trabajado respecto a la aplicación de la ley 715 de 2001, al ajuste de los presupuestos y al fortalecimiento de la gestión financiera.</li> <li>• En el tema de ordenamiento territorial se ha avanzado significativamente en el trabajo de regionalización de Cundinamarca, como apoyo a la Gobernación y municipios respecto a la</li> </ul>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.
3.3. Gestión financiera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El año 2002 ha sido particularmente traumático para la gestión financiera de los municipios en razón de la expedición de la ley 715 de 2001. La lógica de intervención en asuntos financieros ha estado por lo tanto marcada por la necesidad de las administraciones locales de ajustar el conjunto de su gestión financiera a esta situación.</li> <li>• En razón de la estrecha vinculación entre el eje financiero y el eje de planeación, se entrelazan las actividades de ajuste y formulación presupuestal con los objetivos de articulación entre planes presupuestos, planes de acción y planes operativos anuales de inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han realizado o programado actividades en todas las Escuelas de Gobierno respecto a las implicaciones presupuestales, funcionales e institucionales de la ley 715 de 2001 en el municipio.</li> <li>• Se han realizado actividades orientadas a garantizar una adecuada formulación de los presupuestos municipales para el año 2003.</li> <li>• A la fecha, se han ajustado los presupuestos del año 2002 de todos los municipios vinculados al programa de Escuelas de Gobierno y se han proporcionado bases para la formulación de los presupuestos para el año 2003.</li> </ul>
3.4. Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para este eje se han intensificado considerablemente las actividades de la Escuela de Gobierno durante el 3er trimestre de 2002, con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad empresarial.</li> <li>• En el entendido de que se tratan procesos que comprenden varias etapas y que requieren de tiempo, trabajo y dedicación de los funcionarios y de los que actúan como asesores, los objetivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procesos iniciados en las diferentes escuelas, muestran al momento resultados parciales satisfactorios que se evidencian en el mejoramiento de la gestión, por el ajuste en la organización de las diferentes áreas de manejo administrativo y operativo.</li> <li>• En total se encuentran participando 58 municipios, que involucran a 95 entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios de diferente tipo (ESP, USP, OSP y Acueductos Comunitarios, urbanos y rurales administrados</li> </ul>

	<p>trazados sólo podrán evidenciarse a mediano y largo plazo. En el caso específico de las ESP, se considera que para el primer trimestre del 2003 un buen número de estas empresas habrán implementado el software y los planes de control y reducción de pérdidas de agua no contabilizada, lo que reflejará una mejora en los recaudos y en general de sus estados financieros. Esto finalmente nos debe reflejar una mejora en la gestión que es el objetivo del programa.</p>	<p>por Juntas de Usuarios).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Además de las actividades adelantadas en las Escuelas de Gobierno de Atlántico, Boyacá, Caldas, Cundinamarca y Risaralda, se han programado actividades para el cuarto trimestre en las Escuelas de Gobierno de Antioquia y Norte de Santander.</li> </ul> <p><b>ATLÁNTICO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas de Servicios Públicos de siete municipios:</li> <li>• Suan, Santa Lucía, Repelón, Palmar de Varela, Ponedera, Luruaco y La Cruz.</li> <li>• 20 acueductos comunitarios del departamento pertenecientes 12 municipios</li> <li>• Se ha logrado vincular activamente a 27 entidades, las cuales vienen participando continua y activamente en las diferentes actividades del programa.</li> <li>• Se dispone de un diagnóstico sobre el estado de las empresas y los servicios que prestan.</li> <li>• La vinculación de practicantes del SENA para acompañamiento y asesoría permitirá que algunas de estas empresas logren en el transcurso del año acceder al Integrin y muchas evidencien avances en su organización y los resultados de gestión.</li> <li>• Conformación de una comisión, con el apoyo de la gobernación de Atlántico, para la creación de una Asociación de los Acueductos Comunitarios del departamento, la cual tiene como meta presentar un borrador de estatutos a los potenciales asociados en diciembre de 2002.</li> </ul>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p><b>BOYACÁ</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Empresas de Servicios Públicos de seis Municipios de la Provincia de Ricaurte Bajo:</li><li>• Moniquirá, Arcabuco, Chitaraque, Santana, San José de Pare y Toguí.</li><li>• Total Entidades = 6</li><li>• Se ha logrado vincular activamente a 3 Unidades de Servicios Públicos de la provincia, las cuales vienen participando continua y activamente en las diferentes actividades del programa.</li><li>• Se dispone de un diagnóstico sobre el estado de las empresas y los servicios que prestan.</li><li>• Los otros tres municipios están en la etapa de estructuración de las USP, y esta capacitación les ha resultado útil para su estructuración.</li><li>• Reestructuración del proyecto para manejo integral de residuos sólidos para los municipios de la provincia del Bajo Ricaurte, a partir del reciente seminario ambiental en el cual participaron los funcionario de las administraciones municipales y la autoridad ambiental (CORPOBOYACÁ), que viene cofinanciando el proyecto.</li></ul> <p><b>CALDAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Empresas de Servicios Públicos de cinco (5) municipios:</li><li>• Aranzazu, Pácora, Marmato, la Merced y Pensilvania.</li><li>• Total Entidades = 5</li><li>• Se ha logrado vincular activamente a los</li></ul>
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>municipios que no dependen de EMPOCALDAS, los cuales vienen participando continua y activamente en las diferentes actividades del programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se dispone de un diagnóstico sobre el estado de las empresas y los servicios que prestan.</li> </ul> <p><b>CUNDINAMARCA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas de Servicios Públicos de 26 Municipios:</li> <li>• Cogua, Susa, Tausa, Sutatausa, Carmen de Carupa, Cucunubá, Nemocón, Villapinzón, Simijaca, Fúquene, San Francisco, Pacho, Vergara, Viani, Guachetá, Gachetá, San Cayetano, Lenguazaque, Tena, Subachoque, El Rosal, Sibaté, Granada, Sasaima, Guasca, Nocaima y Manta.</li> <li>• Total Entidades = 27</li> <li>• Se ha logrado vincular activamente a 27 empresas municipales, las cuales vienen participando continua y activamente en las diferentes actividades del programa.</li> <li>• Se dispone de un diagnóstico sobre el estado de las empresas y los servicios que prestan.</li> <li>• La capacitación y el proceso de acompañamiento ha permitido que 16 de las empresas estén accediendo al software.</li> </ul> <p><b>RISARALDA</b></p> <p>1 Empresas de Servicios Públicos de trece (13) Municipios:</p> <p>2 Santa Rosa, La Virginia, Apía, Balboa, La</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>Celia, Guática, Quinchía, Santuario, Marsella, Mistrató, Belén de Umbría y Pueblo Rico</p> <p>3 Ocho (8) acueductos comunitarios rurales y urbanos de Dosquebradas.</p> <p>4 Ocho (8) acueductos comunitarios rurales de Pereira</p> <p>5 Una (1) ESP privada de Dosquebradas</p> <p>6 Total entidades = 30</p> <p>7 Se ha logrado vincular activamente a 30 entidades, las cuales vienen participando continua y activamente en las diferentes actividades del programa.</p> <p>8 Se dispone de un diagnóstico sobre el estado de las empresas y los servicios que prestan.</p> <p>9 Los procesos de capacitación y el acompañamiento han dado como resultado que 8 de estas empresas puedan acceder próximamente al software. Compromiso de la Gobernación de Risaralda para financiar los estudios de viabilidad técnica y financiera para la creación de una Asociación de Municipios para la prestación del servicio de alumbrado público, cuya partida presupuestal está definida.</p>
<p>3.5. Actividades por Escuela</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el contexto anterior, se han realizado las siguientes actividades durante el 3er trimestre de 2002: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Escuela de Gobierno de Antioquia:</b></li> <li>○ Se encuentra en curso el</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Con motivo de las actividades de</li> </ul>

	<p>diplomado “Escuela de Gobierno de Antioquia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ MÓDULO 4: NOVIOLENCIA Y PLAN CONGRUENTE DE PAZ</li> <li>○ Contexto del Plan Congruente de Paz y de la Pedagogía de la No violencia. Propuesta política y ética</li> <li>○ Identificación de las clases y niveles del conflicto.</li> <li>○ Principios de la No violencia – trabajo en grupos.</li> <li>○ Pasos y metodología para construir la Noviolencia.</li> <li>○ Conclusiones y compromisos.</li> <li>○ MÓDULO 4. SEGUNDA PARTE</li> <li>○ Conceptos y metodología para construir el Plan Congruente de Paz.</li> <li>○ Desarrollo de la propuesta y avances en el Occidente Antioqueño.</li> <li>○ Análisis de la gobernabilidad local en el País y el Departamento.</li> <li>○ Visión zonal del problema de la gobernabilidad – talleres de discusión-</li> </ul>	<p>la Escuela de Gobierno del Occidente de Antioquia, se ha desarrollado un muy significativo proceso de intercambio de experiencias entre los diferentes municipios, de formulación de una visión estratégica común y de identificación de acciones conjuntas. Ello dentro del marco de una secuencia que ha abarcado un manejo integral de los diferentes ejes temáticos del Programa de Escuelas de Gobierno, sin ningún énfasis en particular, sino con el propósito de propiciar la integración subregional, objetivo animado por la Gobernación de Antioquia y por otras entidades vinculadas al proceso (ESAP, IDEA, Tecnológico Jaime Isaza.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cada módulo de la Escuela de Gobierno de Antioquia mantiene unidad temática; no obstante, se manejan algunas líneas transversales tales como la planeación sectorial en educación en la cual se tienen como propósitos realizar el acompañamiento para la certificación ante el ministerio y asistir en el cumplimiento de responsabilidades de ley – 715/2001 - . En tales casos, se</li> </ul>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Visión general de la participación y la movilización social.</li> <li>○ Concertación de una estrategia general de acompañamiento de los gobiernos locales en la movilización ciudadana alrededor del Plan Congruente de Paz y del desarrollo de la pedagogía de la no violencia.</li> <li>○ Conclusiones y compromisos.</li> </ul> <p><b>MÓDULO 5: FINANZAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y SUBREGIONAL</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estructura fiscal municipal y planificación financiera.</li> <li>2. Problemática de las finanzas municipales en la coyuntura actual.</li> <li>3. Fuentes alternativas de financiación. Cooperación internacional – metodología para presentación de proyectos de cooperación y análisis de experiencias.</li> <li>4. Identificación de proyectos subregionales para gestionar su trámite.</li> <li>5. LINEA TRANSVERSAL:</li> </ol>	<p>definen distintos momentos de acompañamiento y monitoreo a lo largo del año, para lo cual se reservan espacios en diversos módulos.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



	<p>Evaluación de avance de la matriz de seguimiento a la ley 715 de 2001 en materia de educación – reorganización del servicio educativo y definición de población atendida.</p> <p><b>MÓDULO 5 SEGUNDA PARTE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Principios de tributación, recursos públicos y tributos municipales.</li> <li>○ Conceptualización y metodología para el ajuste fiscal según ley 715 de 2001.</li> <li>○ Taller para el cálculo de indicadores de ajuste fiscal.</li> <li>○ Análisis de casos específicos de ajuste fiscal.</li> <li>○ <b>MÓDULO 6: PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA</b></li> <li>○</li> <li>○ Desarrollo local y equidad.</li> <li>○ Desarrollo humano, componentes del desarrollo, equidad social y equidad de género.</li> <li>○ Evaluación de la experiencia de la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso-Antioquia –</li> <li>○ Construcción de la cultura de la participación.</li> <li>○ Participación para el</li> </ul>	
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

	<p>desarrollo: Formas asociativas, economía social y alternativas de desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>MÓDULO 6: SEGUNDA PARTE</b></li> <li>○ Control social de la gestión pública.</li> <li>○ Control fiscal a la gestión pública.</li> <li>○ LINEAS TRANSVERSALES:</li> <li>○ Sistema de Información Municipal –SIMPTE-, Ajustes a las propuestas de reorganización de las instituciones educativas y discusión sobre la jornada laboral de los docentes.</li> </ul> <p><b>MÓDULO 7: DESARROLLO INSTITUCIONAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Control interno; su función frente a la ética y la eficiencia de la gestión pública.</li> <li>○ Gerencia del talento Humano Estatal y Clima organizacional.</li> <li>○ Estado actual, problemas y decisiones a adoptar sobre la carrera administrativa en el momento actual.</li> <li>○ Evaluación Social de Proyectos de Inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La Escuela de Gobierno de Atlántico tuvo algunos altibajos en cuanto a la</li> </ul>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Escuela de Gobierno del Atlántico:</b></li> <li>○ Taller sobre costos y Tarifas de los Servicios Públicos”.</li> <li>○ Visita técnica a los Municipios y alas Juntas Administradoras de Acueductos Rurales para identificar participantes del taller de agua no contabilizada e Integrin.</li> <li>○ Taller sobre Revisión de Planes de Acción Municipales.</li> <li>○ Taller sobre Servicios Públicos Domiciliarios, Acueductos comunitarios y selección de pasantes.</li> <li>○ Taller sobre Servicios Públicos y Agua no Contabilizada.</li> <li>○ Taller sobre Banco de Proyectos.</li> <li>○ Taller sobre Banco de Proyectos.</li> <li>○ Taller sobre Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión SEP</li> <li>○ Taller sobre Indicadores de Evaluación</li> <li>○ Inducción a Pasantes en Servicios Públicos.</li> </ul>	<p>interlocución con la Gobernación y la conformación de un equipo permanente de trabajo y en cuanto a la respuesta de los municipios. Sin embargo, la suspensión de actividades propuesta por el SNCM en Junio de 2002, generó una rápida reacción y reactivación de las actividades. Estas se han concentrado en los proceso de planeación y de servicios públicos, sin menoscabo de la realización de actividades y direccionamiento de procesos en otros ejes, como el financiero.</p> <p>○ La Escuela de Gobierno de Boyacá ha</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Escuela de Gobierno de Boyacá:</b></li> <li>○ 2 Talleres sobre servicios Públicos y Gestión Empresarial.</li> <li>○ Taller sobre Costos y Tarifas y Unidades de Servicios Públicos Domiciliarios</li> <li>○ Taller sobre Consejo Regional de Competitividad: cadena productiva de la panela.</li>   <li>○ <b>Escuela de Gobierno de Risaralda:</b></li> <li>○ 4 Talleres sobre Planeación, Indicadores de Seguimiento y Planes de Desarrollo.</li> <li>○ Taller sobre Consejeros Territoriales de Planeación</li> <li>○ Taller sobre sistema Integrin</li> <li>○ Taller sobre banco de Proyectos Municipales.</li>   <li>○ <b>Escuela de Gobierno de Caldas:</b></li> <li>○ Taller sobre Ordenamiento Territorial.</li> <li>○ Taller sobre Gestión Empresarial</li> <li>○ Taller sobre Planes de Acción</li> </ul>	<p>operado en condiciones particulares en razón de los sobresaltos en la Gobernación del departamento, lo cual generó rápidamente la necesidad de una interlocución directa con los municipios y con su asociación. A pesar de que ello ha dificultado la operación y la sostenibilidad, se ha establecido un proceso sui generis, en el cual predominan los ejes de planeación, financiero y servicios públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La Escuela de Gobierno de Risaralda se ha caracterizado por la actividad permanente de un grupo de trabajo interno en la Gobernación, así como por la capacidad de acompañamiento a los municipios, en razón a su número reducido y proximidad. Se han conjugado los temas de planeación y de servicios públicos, frente a un recorrido anterior que cubre los diferentes ejes del programa. Se perfila además un alto interés, hacia el cuarto trimestre, en los temas ambientales.</li> <li>○ La Escuela de Gobierno de Caldas ha tenido como eje central el programa de Distritos Agroindustriales. Simultáneamente se han impulsado los ejes de planeación (incluyendo ordenamiento territorial y financiero).</li> <li>○ Existe expectativa por el compromiso anunciado por el Gobernador de Caldas, en las sesiones de trabajo realizadas con</li> </ul>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Taller sobre Reglamentación Ley 715 de 2002. Reforma de las Competencias y Recursos del Sector Social.</li> <li>○ <b>Escuela de Gobierno de Cundinamarca:</b></li> <li>○ Instalación del Comité Secretaría Técnica de la Cadena Productiva de la papa</li> <li>○ Instalación del Comité Regional de la cadena productiva de la papa</li> <li>○ 2 Talleres sobre priorización de cadenas productivas en Cundinamarca</li> <li>○ Taller sobre cadena productiva de la panela</li> <li>○ Taller sobre cadena productiva de la papa</li> <li>○ 2 Talleres sobre sistema Inegrin</li> <li>○ Taller sobre seguimiento y evaluación de la gestión municipal</li> <li>○ 2 Talleres sobre seguimiento, evaluación y avance de la gestión municipal</li> <li>○ 2 Talleres sobre generación y uso de la información municipal.</li> </ul>	<p>él en la sede del PSNCM, de asignar recursos tanto para el dispositivo institucional de los Distritos, como para el desarrollo de los instrumentos previstos en el Plan Operativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La Escuela de Gobierno de Cundinamarca ha registrado una fuerte especialización en el tema de desarrollo económico en torno al tema de las cadenas productivas. Paralelamente, se ha adelantado una intensa actividad respecto a los servicios públicos.</li> <li>○ Resulta muy significativo que estos temas han trascendido el ámbito de los municipios que hacen parte de la Escuela de Gobierno, y se han venido integrando otros municipios a la actividades de capacitación adelantadas por el SNCM, al tiempo que la Gobernación de Cundinamarca, por su cuenta y la territorial de la ESAO, han replicado los ejes del programa en otras regiones.</li> <li>○ Se debe recalcar también la participación de diversas instancias de la Gobernación en el proceso.</li> <li>○ Se debe señalar además que los demás ejes del programa (planeación, gestión financiera), se han programado para el cuarto trimestre de 2002, retomando el proceso que se había realizado inicialmente.</li> </ul>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2 Talleres de formulación del Plan Operativo de los Distritos Agroindustriales, del respectivo presupuesto, con la participación del Gobernador de Caldas.</li> <li>○ Formulación de Términos de Referencia sobre 3 instrumentos del Plan Operativo de los Distritos Agroindustriales (por parte del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional de Colombia).</li> <li>○ 3 eventos de difusión del Programa de Distritos Agroindustriales.</li> <li>○ <b>Escuela de Gobierno del Valle:</b></li> <li>○ Instalación de la Escuela de Gobierno del Norte del Valle (Cali y Cartago)</li> <li>○ Taller sobre Planes de Acción Municipales</li> <li>○ Construcción del Presupuesto municipal a la luz de la ley 715 de 2002.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Además de las reuniones previas de preparación, el lanzamiento de la Escuela de Gobierno del Norte del Valle permitió precisar un programa de trabajo y ejes temáticos para un número importante de municipios e iniciar las actividades respectivas. Además, esta región tiene vínculos regionales significativos con Risaralda en particular y con el eje cafetero en general, lo cual permite vislumbrar enlaces funcionales y operativos con las Escuelas de Gobierno de Risaralda y de Caldas.</li> <li>● La Escuela de Gobierno de Norte de Santander inició actividades a pesar de dificultades iniciales</li> </ul>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Escuela de Gobierno de Norte de Santander:</b></li> <li>○ Instalación de Escuela de Gobierno de Norte de Santander (Cúcuta)</li> <li>○ Taller sobre elaboración de presupuesto</li> <li>○ Taller sobre Planes de Acción.</li> </ul>	<p>derivadas de al situación de orden público. Cuenta con un número reducido de municipios (9), de los cuales se cuenta con una respuesta adecuada y un interés creciente. La gobernación ha asignado personal que adelanta actividades de coordinación y de respaldo, así como algunas actividades de análisis subregional.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **III. RASGOS GENERALES DE LAS PRINCIPALES ESCUELAS DE GOBIERNO**

Además de las actividades y resultados señalados en la sección anterior, vale la pena presentar de manera esquemática los aspectos más relevantes respecto a la organización y al funcionamiento de las principales Escuelas de Gobierno, examinado de manera general el entorno institucional, los temas en curso, las dificultades y las condiciones de sostenibilidad.

#### **Antioquia (19 municipios)**

##### **Entorno institucional**

En el departamento de Antioquia existe un muy favorable entorno institucional para el desarrollo del Programa. En efecto, la Gobernación ha adoptado la Escuela de Gobierno del Occidente como un piloto, existiendo no solo la posibilidad de institucionalizarlo, sino además de eventualmente extenderlo a otros municipios. Este interés se refleja, en primer lugar, en la designación de una funcionaria del gabinete para coordinar las actividades del Programa, con el apoyo del Coordinador Regional asignado por el SNCM. A partir de esta situación, se cuenta con la participación activa, de acuerdo a los temas tratados, de las Secretarías de Planeación, de Agricultura, de Hacienda, de Educación, de Salud y del Instituto de Desarrollo de Antioquia –IDEA-.

Por otra parte, también se registra una alta participación de los municipios en las actividades y eventos que se realizan en el Occidente de Antioquia, teniendo un promedio de asistencia de 16 municipios por evento (de 19 vinculados al Programa), siendo un factor de explicación de las ausencias las dificultades de movilización y de orden público que se registran en ocasiones.

También se debe señalar que la Territorial de la ESAP participa activamente en las actividades, a pesar de algunos traumatismos ocurridos por el cambio de dirección en Antioquia, lo cual no ha afectado que exista de manera permanente un funcionario de apoyo. También se vinculan docentes de la territorial a las actividades de la Escuela de Gobierno, de acuerdo a los temas tratados y se cuenta con el apoyo de registro de asistencia, de control y de evaluación de los procesos de capacitación necesarios para cumplir los requisitos académicos que han permitido constituir las actividades para el 2002 en un Diplomado.

Finalmente, se debe indicar que existe un amplio espectro de instituciones que se han vinculado al Programa de Escuela de Gobierno en Antioquia, aportando su experiencia y conocimientos dentro del marco de las actividades y eventos que se realizan periódicamente. Entre ellas se cuenta a Planea, el Tecnológico de Antioquia Jaime Isaza, la Universidad de Antioquia, el PNUD a través del programa de Desarrollo y Paz en Antioquia, Prodepaz, Convergencia y Desarrollo, EPM. Estas instituciones, algunas de carácter no gubernamental, se han venido vinculando a las actividades de la Escuela de Gobierno o están en conversaciones para hacerlo.

### **Temas a destacar**

Se puede destacar, en el caso de la Escuela de Gobierno de Antioquia, el trabajo en curso para el desarrollo de las redes subregionales de salud, la aproximación a los asuntos ambientales a través del análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial y los trabajos en curso respecto al desarrollo económico regional y local, asunto en el cual se ha profundizado en el tema de cadenas productivas, contando con la activa participación de la Secretaría de Agricultura.

De esta manera, mientras que se mantiene un proceso activo y ordenado respecto a las tareas básicas de las administraciones municipales en la formulación de planes de Acción, presupuestos, Planes Operativos anuales de Inversión, se promueve el fortalecimiento de las acciones sectoriales y programáticas que están atadas a estos instrumentos básicos de gestión.



## **Dificultades**

La mayor dificultad registrada en el desarrollo de las actividades de la Escuela de Gobierno de Antioquia es la ocurrencia de factores que obligan a modificaciones en la programación, ya sea en la gobernación o en los municipios. Sin embargo, estas situaciones se han podido superar sin mayores dificultades por lo cual, con algunos cambios de fecha, se viene cumpliendo la programación con los contenidos y en la secuencia prevista en el Plan Operativo.

## **Estrategias**

Tanto para el desarrollo de la actual programación como para la sostenibilidad futura de la Escuela de Gobierno de Antioquia, se plantean dos estrategias principales:

En primer lugar, mantener un dispositivo de capacitación por procesos, que trascienda los eventos, a través de mecanismos de seguimiento y acompañamiento. Esto se ha logrado principalmente a través de la vinculación de diversas secretarías de la gobernación a las actividades de la Escuela que interactúan con los municipios en los diferentes temas tratados.

En segundo lugar, en la perspectiva de las sostenibilidad, se mantiene una permanente dinámica de trabajo con las entidades que podrán ser receptoras y/o mantenerse vinculadas a la Escuela de Gobierno una vez concluyan las actividades del PSNCM. Se trata principalmente de la Gobernación de Antioquia y de la ESAP, así como el IDEA y la Universidad de Antioquia que contemplan el desarrollo de un Programa similar, el cual podría hacerse convergente con el adelantado por el PSNCM en la actualidad, para lo cual se han mantenido conversaciones desde finales del año 2001.

## **Atlántico (23 municipios)**

### **Entorno institucional**

Sin lugar a dudas la situación de la Escuela de Gobierno del Atlántico no presenta por ahora rasgos de estabilidad suficiente en cuanto a su operación actual ni en cuanto a su sostenibilidad futura. Esta situación se deriva principalmente del entorno institucional existente. En efecto, durante el año 2001 se adelantaron intensas actividades, pero estas dependieron marcada y excesivamente en la acción de la Coordinación Regional. En 2002 se decidió transformar esta situación, asignando una coordinación sin presencia permanente, con el fin de exigir un mayor compromiso de la Gobernación del Atlántico. A partir de esta situación se ha registrado una creciente actividad por parte de la Secretaría de Planeación, con la cual se acordó la creación de un Comité de Capacitación conformado por la Directora y los Subdirectores de esta Secretaría. El rol del PSNCM se ha centrado en la orientación metodológica y organizacional del POA y de las actividades y eventos a desarrollar. Aunque se ha manifestado compromiso de estas instancias respecto al proceso, se trata de una operación aún no verificada.

En cuanto a los municipios, la respuesta ha sido irregular en razón del mayor o menor interés por los temas planteados y, al parecer, también por el tipo de relaciones políticas con la Gobernación del Atlántico, factor que no parece superarse completamente en el momento de establecer estrategias de gestión para un buen gobierno.

En cuanto a la ESAP, se han adelantado conversaciones con miras a vincular docentes y pasantes al Programa así como para realizar el registro de asistentes a los eventos.

### **Temas a destacar**

Respecto a los temas en curso, además de los temas básicos de la Escuela de Gobierno, se ha planteado la necesidad de profundizar la capacidad de la gobernación de apoyo a los municipios más pobres del departamento partiendo de una visión estratégica del departamento que incluya las alternativas de desarrollo económico regional y local, con énfasis en las cadenas productivas. Se ha realizado una actividad de sensibilización al respecto y nuevamente se manifiesta el compromiso de conformar el equipo de trabajo respectivo, lo cual está por verificarse.

Finalmente, se ha registrado un gran interés en un desarrollo aplicado del tema de servicios públicos mediante la capacitación y apoyo a acueductos rurales en varios municipios del departamento, lo cual se iniciará a partir de los asuntos organizacionales y empresariales, para proseguir con aspectos de fortalecimiento de la capacidad gerencial y la capacidad técnica.

## **Dificultades**

Se han presentado diversas dificultades en la operación de la Escuela de Gobierno de Atlántico. En primer lugar, el proceso de reestructuración de la Gobernación del Atlántico ha dificultado la conformación de un equipo de apoyo estable para las tareas de la Escuela de Gobierno y para el acompañamiento a los municipios. En Segundo lugar – y esto puede tener interrelación con lo primero -, se registra un interés desigual en los municipios del Atlántico, entre los cuales participan de manera constante 9 de ellos (de 23), siendo irregular. En tercer lugar, también ha sido irregular la participación de la Territorial de la ESAP, en buena medida debido a cambios de dirección ocurridos recientemente.

## **Estrategias**

Las estrategias que se plantean para la Escuela de Gobierno del Atlántico consisten en disminuir las actividades hasta tanto la Gobernación se comprometa en mayor grado con un equipo de trabajo estable, concentrar actividades en el tema de servicios públicos y en las actividades de apoyo al Distrito de Barranquilla (que responde adecuadamente) y eventualmente concentrar las actividades en los 9 municipios que registran interés y participación constantes.

## **Boyacá (6 municipios)**

### **Entorno institucional**

En el departamento de Boyacá opera la Escuela de Gobierno en la Provincia de Ricaurte Bajo con 6 municipios de los cuales la cabeza regional es Monquirá. En esta Escuela ha sido permanente la dificultad de estructurar un trabajo conjunto con la Gobernación, en razón del cambio de gobernador que ha ocurrido 3 veces desde el inicio de actividades a mediados del año 2001. Debido a esta situación, se ha realizado un trabajo más directo con los municipios, que están organizados como asociación, lo cual constituye un factor favorable que compensa parcialmente la interinidad del nivel seccional. Se debe resaltar que a pesar de las dificultades, se mantiene contacto con instancias departamentales, las cuales mantienen algún grado de información y de participación con las actividades en curso. Ello sin hipotecar el desarrollo de las tareas en curso a este vínculo, que se ha mostrado frágil e inestable.

### **Temas a destacar**

En la Escuela de Gobierno de Boyacá se han manejado en el curso del año 2002 5 ejes temáticos: ley 715 de 2001, Servicios Públicos, Participación Ciudadana y Control Social, Planeación e información, Desarrollo Económico Regional y Local. Entre estos temas, se percibe un creciente interés en los relativo al fortalecimiento empresarial para la prestación de servicios públicos, lo cual, además, se viene asociando a un interés inicial respecto a los temas ambientales (manejo de aguas, residuos sólidos).

### **Dificultades**

Sin duda alguna, la mayor dificultad proviene del entorno institucional, principalmente n razón de la interinidad en la Gobernación de Boyacá. Paralelamente, también se registra un interés permanente en 3 de los 6 municipios (Moniquirá, Togui y Arcabuco) y menor en los 3 restantes.

### **Estrategias**

Frente a las dificultades relativas al entorno institucional, se ha recurrido, tal como se mencionó anteriormente, a una interrelación más directa con los municipios, aprovechando además la existencia de una Asociación, así como el liderazgo regional de Moniquirá y de su Alcalde. Por otra parte, se mantiene como estrategia el tener interrelación con instancias de la Gobernación, con miras a un eventual incremento en su participación pero sin hipotecar el desarrollo del Programa a su presencia.. El SNCM considera la respecto que existe mayor oportunidad de sostenibilidad futura del Programa, en esta y en otras regiones de Boyacá, si se transmite esta experiencia a la administración departamental. Sin embargo, se apuesta también a una estrategia de sostenibilidad diferente a la de otros departamentos, basada en la Asociación de Municipios.

## **Caldas**

### **Entorno institucional**

En Caldas se registra un entorno institucional relativamente favorable en razón del apoyo con que cuenta el Programa por parte del Gobernador del departamento. Sin embargo, se debe anotar que al igual que en el caso del Atlántico –aunque no en el mismo grado- se registra alguna dificultad derivada del proceso de reestructuración, el cual ha debilitado el apoyo y acompañamiento a los municipios. Por otra parte, en razón de la importancia del tema de Distritos Agroindustriales, tiene especial importancia la interlocución con la Secretaría de Agricultura. Esta fue reestructurada con miras a dar mayor respuesta a este tema, pero su fortalecimiento ha resultado insuficiente por el momento respecto a los requerimientos previamente establecidos. Se debe indicar por otra parte que en el departamento de Caldas, en razón del impulso a los Distritos Agroindustriales, se registra una mayor interacción con gremios y con productores, con quienes se debe constituir una interlocución sistemática.

### **Temas a destacar**

En Caldas, sin lugar a dudas, el tema de impulso a los Distritos Agroindustriales constituye el asunto prioritario para el desenvolvimiento del Programa. No obstante, se adelantan actividades relacionadas con los ejes básicos de las Escuelas de Gobierno, como son la planeación, el fortalecimiento de la gestión financiera, el ajuste presupuestal. Todo ello con un aspecto que se enfatizado particularmente en Caldas, como es el de realizar las actividades dentro del marco de las 6 subregiones definidas para la operación de los Distritos Agroindustriales, que fueron además consignadas en el Plan de Desarrollo Departamental.

### **Dificultades**

Las principales dificultades que se registran en Caldas provienen de tres ámbitos diferenciados. El primero, del entorno institucional, debido al proceso de reestructuración que ha debilitado el acompañamiento a los municipios por parte de planeación departamental, por una parte, y que ha resultado insuficiente en cuanto al fortalecimiento de la Secretaría de Agricultura, para el apoyo a los Distritos Agroindustriales, por otra parte.

En segundo lugar, aunque las áreas temáticas del Programa (planeación, presupuesto, gestión financiera, servicios públicos) deben interrelacionarse con el tema de Distritos Agroindustriales, en la práctica no ha establecido una conexión orgánica entre estos asuntos.

En tercer lugar, la situación de orden público, en una geografía extensa y de topografía compleja, ha dificultado particularmente la asistencia permanente de las diferentes instancias municipales y regionales convocadas a los eventos de capacitación.

### **Estrategias**

En razón del apoyo del Gobernador de Caldas al Programa, se considera posible (y necesario) efectuar ajustes respecto al acompañamiento a los municipios por parte de Planeación departamental y por parte de la Secretaría de Agricultura. Este es uno de los factores necesarios para integrar de manera orgánica el tema de Distritos Agroindustriales con las temáticas básicas de la Escuela de Gobierno.

Por otra parte, se registra interés en la Territorial de la ESAP y en instituciones universitarias locales (Universidad Autónoma de Manizales, Universidad Nacional – Seccional Caldas), en desarrollar actividades de capacitación en la línea establecida por el Programa. Esta es una oportunidad e sostenibilidad que se registra como de gran interés para el SNCM.

## **Cundinamarca (18 municipios)**

### **Entorno institucional**

En Cundinamarca se registra un entorno institucional particularmente favorable, por varias razones: en primer lugar, se cuenta con un decidido respaldo de la Gobernación, el cual se manifiesta en la participación activa de diversas instancias (secretaría de planeación, secretaría de Hacienda, Secretaría de Agricultura); en segundo lugar, se cuenta con una activa y comprometida participación de la Territorial de la ESAP en las actividades de la Escuela de Gobierno; y en tercer lugar, se han establecido alianzas sólidas con el Ministerio de Desarrollo y con el Ministerio de Agricultura para los temas de Servicios Públicos y de Cadenas Productivas, respectivamente.

Se registra sin embargo alguna irregularidad en algunos de los municipios, lo cual se compensa, de manera satisfactoria, por el interés de otros, no incluidos inicialmente, en participar activamente.

### **Temas a destacar**

Se destacan en Cundinamarca los temas de cadenas productivas, con una singular dinámica en leche y papa; y servicios públicos, con avances importantes en lo que se refiere a la organización empresarial.

Se debe señalar también que en Cundinamarca se adelanta el apoyo por parte del SNCM a las actividades de la Mesa de Planificación Regional que opera por acuerdo de la Gobernación, el Distrito capital y la CAR, con la participación del Departamento Nacional de Planeación. Al respecto, existe una programación de actividades consistente en eventos de capacitación y realización de un trabajo concreto como es el de formular una regionalización de Cundinamarca. Este ejercicio tiene como propósito el que la Gobernación establezca una posición y una presente una visión propia ante la Mesa de Planificación Regional. Se espera al respecto que este ejercicio sea previamente discutido con los municipios, y ajustado con sus visiones, de manera que se configure una postura compartida por las mas amplias instancias de Cundinamarca.

### **Dificultades**

Se han registrado en Cundinamarca algunas dificultades de carácter operativo respecto a la oportuna convocatoria a los eventos por parte de la Gobernación y a la irregularidad de algunos municipios, en ocasiones debido a lo anterior, pero al parecer también por desinterés.

### **Estrategias**

Se considera que es posible ajustar los mecanismos operativos de convocatoria, de manera que este asunto no se constituya en un obstáculo para el adecuado desenvolvimiento de la Escuela de Gobierno de Cundinamarca. Por otra parte, se ha adoptado la estrategia de “abrir” las actividades de la Escuela a municipios que han manifestado, a través de su presencia espontánea, interés en vincularse.

## **Risaralda**

### **Entorno institucional**

En Risaralda se registra una notoria y significativa tradición de adecuado manejo técnico y de apoyo a los municipios al interior de la Gobernación. Ello ha permitido que se configure un grupo de trabajo idóneo, que actúa con el apoyo de dos estudiantes de último año de la ESAP, vinculados por el SNCM, por el Coordinador Regional y por el experto SNCM en Servicios Públicos, residente en Pereira, lo cual le añade a su presencia un valor adicional para la operación de la Escuela de Gobierno en este departamento. En Risaralda, se ha registrado la apropiación de la Escuela de Gobierno, lo cual se expresa, entre otras evidencias, por el trabajo en curso de formulación de un documento de referencia de presentación del

Programa, basado en el documento del SNCM. Por otra parte, se ha registrado la vinculación de las Secretarías de Hacienda, de Educación y de Salud a actividades específicas de la Escuela de Gobierno (eventos de fortalecimiento de la gestión financiera y de ley 715 de 2001)

### **Temas a destacar**

En Risaralda se destaca como tema el de Servicios Públicos, priorizado en el Plan de Desarrollo Departamental y en varios de los Planes municipales. Al respecto, se promueve y se acompaña la iniciativa de creación de una empresa intermunicipal para la prestación del servicio de alumbrado. Igualmente se apoya la creación de una Unidad Especial de Servicios Públicos en la Alcaldía de Pereira.

### **Dificultades**

Se registra algún grado de dificultad en el trabajo de integración subregional, en parte derivado de la proximidad de los municipios, lo cual facilita el acompañamiento individualizado.

### **Estrategias**

Además de mantener la canalización de las tareas de la Escuela de Gobierno de Risaralda a través del grupo que opera en la Secretaría de Planeación, se estima conveniente extender a otras instancias de la Gobernación la participación en las actividades programadas, tal como ha ocurrido respecto al tema de gestión financiera y a la capacitación respecto a la ley 715 de 2001.



## IV. LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA DE ESCUELAS DE GOBIERNO PARA EL POA DEL 2003

Dentro del marco del Taller de formulación del POA para el año 2003, se participó en la presentación del Programa de Escuelas de Gobierno, en la discusión acerca de los lineamientos para el 2003 y, finalmente, se efectuó la redacción del respectivo texto (la sección que se refiere al Programa de Escuelas de Gobierno, que fue incorporado al texto del POA, tal como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

### 10 MARCO LÓGICO – MATRIZ DE PLANIFICACIÓN POA 2002

▪ Marco Lógico General del Proyecto

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS /RIESGOS
<p><b>OBJETIVO GENERAL.</b> Fortalecer la capacidad de autogestión de los municipios para reactivar social y económicamente a las comunidades.</p>			<ul style="list-style-type: none"> <li>El proyecto se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo “<b>Cambio para Construir la PAZ</b>”.</li> </ul>
<p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mejorar las condiciones básicas de gestión, administración, institucionalización, y participación democrática.</li> <li>Desarrollar el sistema de capacitación en las áreas de gestión local, administración de proyectos, finanzas municipales, gobernabilidad, normatividad y medio ambiente.</li> <li>Mejorar el sistema de documentación e información municipal en todos los niveles y así facilitar el intercambio de experiencias y la retroalimentación de la información.</li> <li>Elevar el nivel nacional de estudios de postgrado en Gerencia Local con énfasis en administración local, finanzas locales y ordenamiento urbano y territorial.</li> <li>Fomentar una participación equitativa en el proceso de descentralización;</li> <li>Fortalecer a la Federación Colombiana de Municipios (FCM).</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>Informes anuales del proyecto.</li> <li>Informes trimestrales del proyecto. <ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de avance semestrales.</li> <li>Informes de avance semestrales.</li> <li>Informes semestrales (indicadores).</li> <li>Informes semestrales FCM.</li> </ul> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>El proyecto toma como referencia los lineamientos ESAP-Irradiando la PAZ.</li> <li>Proyecto apoya Profundización de la descentralización.</li> <li>Proyecto apoya reconstrucción del Eje Cafetero.</li> </ol>

RESUMEN	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS /RIESGOS
<p><b>RESULTADOS ESPERADOS:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un sistema eficiente y sólido de capacitación municipal, incluyendo planes de capacitación basados en las necesidades detectadas a través de diagnósticos y evaluaciones periódicamente realizados.</li> <li>2. Dos Centros Nacionales de Documentación e Información, funcionando con un Observatorio de Políticas Locales.</li> <li>3. Un total de 15 nuevos Centros Regionales de Capacitación Municipal, funcionando con sus Centros de Documentación y Información.</li> <li>4. Un mínimo de 60 capacitadores en técnicas modernas de capacitación, métodos participativos y manejo de recursos humanos.</li> <li>5. Un mínimo de 8000 funcionarios capacitados en administración municipal.</li> <li>6. Una red eficiente de información horizontal y vertical entre los municipios y sus centros de capacitación e información, así como con otras instituciones de capacitación, dentro y fuera del país.</li> <li>7. Material de capacitación publicado y diseminado a los centros de capacitación.</li> <li>8. Las Oficinas Municipales de la Mujer consolidadas y un aumento de la participación femenina en la administración local.</li> <li>9. Un FCM dinámico y fortalecido, con una economía sólida, prestando servicios a sus miembros según necesidades analizadas, y capaz de defender a los intereses de los municipios del país.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de capacitación implementado.</li> <li>• Centro nacional de documentación en operación.</li> <li>• 15 centros de capacitación funcionando.</li> <li>• 60 capacitadores formados</li> <li>• 8.000 funcionarios capacitados en administración pública.</li> <li>• Red de información funcionando eficientemente.</li> <li>• Material de capacitación publicado y distribuido.</li> <li>• 15 Oficinas de la mujer consolidadas.</li> <li>• Federación Colombiana de Municipios consolidada.</li> <li>▪ Sistema de información funcionando.</li> <li>▪ Alternativas de sostenibilidad</li> <li>▪ Revista publicada.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Informes trimestrales y anuales.</li> <li>10. Informes semestrales y anuales.</li> <li>11. Informes semestrales y anuales.</li> <li>12. Informes trimestrales y anuales. Certificados de capacitación.</li> <li>13. Informes periódicos de seguimiento Certificados de capacitación.</li> <li>14. Informes trimestrales y anuales.</li> <li>15. Informes trimestrales y anuales.</li> <li>16. Informes trimestrales y anuales.</li> <li>17. Informes trimestrales y anuales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Proyecto apoya Política de Paz.</li> <li>5. Continuidad de personal asignado al proyecto.</li> <li>6. Las entidades cumplen sus compromisos.</li> <li>7. Las administraciones territoriales cumplen sus compromisos.</li> <li>8. Trabas jurídicas por administración de recursos.</li> <li>9. Baja capacidad de cofinanciación de los beneficiarios.</li> <li>10. Coordinación interinstitucional deficiente.</li> </ol>
<p><b>ACTIVIDADES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las actividades se desarrollan en el Marco lógico de cada uno de los componentes.</li> </ul>			

• **Componente Capacitación Municipal**

	Lógica de intervención	Indicadores verificables	Fuentes de Verificación	Hipótesis
<b>Objetivo global</b>	Fortalecer la capacidad de autogestión de los municipios para reactivar social y económicamente las comunidades.			
<b>Objetivo del componente</b>	En el marco de la profundización de la descentralización, preparar a los funcionarios municipales para asumir las nuevas responsabilidades asignadas por la constitución de 1991, y dotarle de herramientas necesarias para actuar en la nueva dinámica entre los gobiernos locales y la sociedad Evaluación de actividades civil.			

	<b>3. Programas de capacitación en escuelas de gobierno.</b>	Indicadores verificables	Fuentes de Verificación	Hipótesis
	3.1 Escuelas de Gobierno	10 Escuelas de gobierno funcionando y como efecto de su acción:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ubicación geográfica y Nº de municipios que integran cada una de las Escuelas de Gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proceso electoral y el cambio de gobierno no modifican las condiciones de ejecución del proyecto.</li> </ul>

<p style="text-align: center;">3.2 Planes de desarrollo</p>	<p>- A diciembre del 2003, se han puesto en marcha en 5 Escuelas de Gobierno programas de acompañamiento a la ejecución de los planes de desarrollo municipal.</p> <p>- A diciembre de 2003, en asocio con el componente de Documentación y Sistemas de Información, se habrán formulado los Informes de gestión de 30 municipios de las Escuelas de Gobierno y estarán organizados los OPPL establecidos por dicho componente.</p> <p>- A julio de 2003 se habrán realizado por lo menos 5 eventos en sendas Escuelas de Gobierno de presentación y análisis del Plan Nacional de Desarrollo y de sus implicaciones para la respectiva región.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de ejecución y registro académico de los eventos dictados</li> <li>• N° de Planes de Acción en ejecución</li> <li>• Memoria de eventos de presentación y análisis del Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los cambios institucionales respetan los acuerdos frente al desarrollo del proyecto;</li> <li>• Las entidades territoriales continúan su proceso de ajuste fiscal y administrativo;</li> <li>• Las condiciones políticas y sociales del país se estabilizan</li> <li>• Se garantiza la transferencia de recursos al proyecto y a los programas presupuestales de la ESAP que forman parte de la contrapartida nacional.</li> <li>• Existe voluntad política y administrativa de autoridades y funcionarios municipales en la ejecución del proyecto.</li> </ul>
<p style="text-align: center;">3.3 Gestión financiera</p>	<p>- A diciembre de 2003, 10 municipios de por lo menos tres escuelas de gobierno han evaluado sus condiciones administrativas y técnicas para el recaudo de ingresos propios, han revisado la situación de sus catastros y han formulado planes de mejoramiento de gestión financiera desde el punto de vista del recaudo.</p> <p>- A diciembre de 2003 se habrá apoyado en 4 Escuelas de Gobierno la formulación de por lo menos 3 Presupuestos Municipales (en cada Escuela).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de ejecución y registro académico de los eventos dictados en materia financiera.</li> <li>• Informes municipales de Tesorería.</li> <li>• Presupuestos formulados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades nacionales y departamentales ponen a disposición del proyecto su oferta de servicios y el personal que apoya los procesos de Capacitación y asistencia técnica.</li> </ul>

<p style="text-align: center;">3.4 Servicios públicos</p>	<p>- A diciembre de 2003, 10 municipios de por los menos tres escuelas de gobierno han formulado y realizado programas de fortalecimiento empresarial para la gestión de servicios públicos y han adoptado instrumentos de gestión para tales efectos (v.gr Integrin).</p> <p>- A diciembre de 2003, en 5 municipios de 3 Escuelas de Gobierno estarán organizados y funcionando Comités de Control Social y Desarrollo de de Control Social y Desarrollo de los Servicios Públicos Domiciliarios.</p> <p>- A diciembre de 2003 se habrán generado en 3 Escuelas de Gobierno 5 empresas nuevas a nivel rural, de carácter comunitario para la prestación del servicio de acueducto.</p> <p>- A diciembre de 2003 5 municipios de 3 Escuelas de Gobierno han elaborado, implementado un Plan de Control de Pérdidas y obtenido una reducción no inferior al 10 % del diagnóstico inicial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora en los recaudos, reducción de cartera morosa, adopción de Integrin.</li> <li>• Actas de Constitución de Comités de Control Social e Informes de Vocales de Control.</li> <li>• Actas de Constitución de empresas y Registro en Cámara de Comercio.</li> <li>• Balances de Agua e Índices de Pérdidas.</li> </ul>	
---------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p style="text-align: center;">3.5 Desarrollo económico regional y local</p>	<p>A diciembre del 2003, dos departamentos de la jurisdicción de las escuelas de gobierno adelantan programas de impulso al desarrollo económico subregional, con énfasis en la organización de cadenas productivas. A diciembre de 2003 se habrán diseñado e iniciado dos programas de desarrollo económico regional y local, incorporando acciones en Seguridad Alimentaria, en Micro créditos y en Reforestación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actas de reuniones de actores regionales elaboradas por Secretarías Técnicas de Cadenas Productivas y de Distritos Agroindustriales.</li> <li>• Informes de ejecución y registro académico de los eventos dictados en materia de desarrollo Económico regional y local</li> <li>• Documentos de formulación de Programas y acuerdos con entidades ejecutoras (v-gr. Red de Solidaridad Social)</li> </ul>	
<p style="text-align: center;">3.6 Fronteras</p>	<p>- A diciembre del 2003, se habrán realizado por lo menos 2 diplomados de Integración y Desarrollo Fronterizo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de ejecución y registro académico de los diplomados en Integración y Desarrollo Fronterizo.</li> <li>• N° de proyectos sobre integración fronteriza presentados por los diplomantes en el área.</li> </ul>	

Lógica de intervención	Medios
<p><b>3. Programas de capacitación en escuelas de gobierno.</b></p>	<p style="text-align: center;">→</p> <p>Personal de planta Personal de corto plazo Conferencistas Desplazamientos Material Didáctico Material y Equipo de Visualización Edición de Memorias</p>
<p>3.1 Escuelas de Gobierno</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Documentar la experiencia de las Escuelas durante el año 2002</li> <li>✓ Definir los ejes temáticos principales de cada Escuela</li> <li>✓ Definir formas de intervención de acuerdo con los temas y las respectivas escuelas.</li> <li>✓ Formular el POA-2003 en cada escuela.</li> </ul>	
<p>3.2 Planes de desarrollo</p>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apoyar el fortalecimiento de la capacidad de asistencia técnica de los departamentos en el área de planeación a través de 10 eventos sobre planes de acción, seguimiento, evaluación y monitoreo de planes de desarrollo y puesta en marcha de OPPL</li> <li>✓ Programa de trabajo adelantado conjuntamente con las Gobernaciones.</li> <li>✓ Apoyar la difusión del Plan Nacional de Desarrollo y el análisis de sus implicaciones en cada región.</li> </ul>	
<b>3.3 Gestión financiera</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Concertar con los departamentos y las entidades nacionales respectivas la estrategia de acompañamiento a los municipios y las acciones de capacitación aplicada para el fortalecimiento de la generación y recaudo de recursos propios.</li> <li>✓ Ejecutar por lo menos 10 eventos de programación y ejecución presupuestal.</li> </ul>	
<b>3.4 Servicios públicos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ejecutar 5 eventos de constitución de entidades de servicios públicos y/o gerencia de estos.</li> <li>✓ Realizar 4 eventos sobre conformación de Comités de Control Social.</li> <li>✓ Concertar con los departamentos y otras entidades las labores de acompañamiento a los municipios en la gestión de servicios públicos.</li> <li>✓ Definir estrategia de acompañamiento en la creación y organización de entidades de servicios públicos.</li> <li>✓ Realizar 5 eventos sobre control de pérdidas.</li> </ul>	
<b>3.5 Desarrollo económico regional y local</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Realizar 4 eventos relativos a la conformación y/o consolidación de cadenas productivas o Distritos Agroindustriales..</li> <li>✓ Identificar fuentes de financiamiento para el desarrollo económico en el nivel local.</li> <li>✓ Efectuar alianzas con entidades que tengan como propósito impulsar programas de desarrollo económico regional y local en contexto de crisis (v.gr. Red de Solidaridad Social).</li> </ul>	
<b>3.6 Fronteras</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Realizar diplomados en integración y Desarrollo Fronterizo.</li> <li>✓ Impulsar compromisos institucionales para la aplicación de los resultados surgidos de los diplomados en Integración y Desarrollo Fronterizo, buscando generar procesos con base en proyectos productivos y de integración de la respectiva región.</li> </ul>	

## **V. ASPECTOS DE SOSTENIBILIDAD DEL PSNCM DENTRO DEL POA DEL 2003**

Como apoyo para la formulación del POA 2003, se actualizó y complementó el planteamiento relativo a la sostenibilidad del Proyecto, con énfasis en el Programa de Escuelas de Gobierno, pero mencionando otros aspectos del Proyecto. El texto es el siguiente:

## 1. AVANCE HACIA LA VIABILIDAD

### a. Política de apoyo

El Gobierno Nacional adelanta actualmente la formulación del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. Al respecto, ha formulado lineamientos dentro de los cuales se otorga especial relevancia a la reforma del Estado en sus diferentes niveles. Respecto al nivel territorial se plantean cambios profundos que se enmarcan en el propósito del fortalecimiento de la descentralización lo cual implica acciones encaminadas a mejorar la capacidad de gestión de entidades territoriales, así como el impulso a nuevas formas de organización del Estado en el territorio. Las acciones de capacitación constituyen al respecto un instrumento fundamental para el avance de estos procesos.

Simultáneamente, las relaciones intergubernamentales aparecen como un escenario de coordinación y de acción conjunta que permite armonizar políticas y adelantar iniciativas conjuntas. El acercamiento entre los diferentes niveles del Estado constituye al respecto un factor de mejoramiento de la acción eficaz de los organismos gubernamentales. Por ello tiene especial relevancia el rol de los niveles intermedios en cuanto a la asistencia y apoyo que puedan prestar al nivel local. Las administraciones departamentales tiene por lo tanto un papel esencial en el proceso de descentralización, y constituyen además un eje que facilita la concurrencia de otras instituciones, públicas y privadas, que tienen vocación para apoyar el fortalecimiento de la capacidad de autogestión. Así, entidades como la Escuela Superior de Administración Pública – a través de sus sedes territoriales -, o las universidades regionales u otras entidades de diferente nivel pueden converger en estos propósitos a través de una instancia coordinadora, como lo son, para estos efectos, las gobernaciones. La experiencia desarrollada a través del Programa de Escuelas de Gobierno resulta aleccionadora al respecto y demuestra la pertinencia de esta estrategia institucional.

### b. Medio ambiente, participación ciudadana y enfoque de género

Los aspectos de medio ambiente, participación ciudadana y género emergen de manera constante en los procesos de desarrollo y en la vida regional y local. Por tal motivo, los diversos programas de capacitación los incorporan como



asuntos transversales y son objeto de acciones implícitas o explícitas en las acciones de capacitación que se adelanten durante la ejecución del POA 2003.

#### c. Concertación

El Proyecto cuenta con un Comité Consultivo integrado por las siguientes entidades:

- I. Ministerio del Interior
- II. Departamento Administrativo de la Función Pública
- III. Federación Colombiana de Municipios
- IV. Escuela Superior de Administración Pública.

Se debe señalar por otra parte que además de esta instancia de consulta, operan otros mecanismos que permiten interactuar con diversos organismos en lo que se refiere a la actuación del proyecto. En efecto, se han establecido convenios o acuerdos de acción conjunta con entidades tales como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Desarrollo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el DANES, la Contaduría General de la Nación, así como con entidades del nivel regional. Estos han participado de manera directa en la definición y ejecución de diversos programas de capacitación adelantados por el Proyecto.

Para el año 2003 se prevé que continúe esta provechosa interacción para acciones tales como los diplomados en desarrollo e integración fronteriza con el Ministerio de Relaciones Exteriores; o las tareas relacionadas con el impulso a cadenas productivas, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura; o los procesos de capacitación en servicios públicos, con el apoyo del Ministerio de Desarrollo; o las nuevas actividades respecto a seguridad alimentaria, micro cadenas y micro créditos, con la Red de Solidaridad Social, así como otras acciones en las cuales las entidades mencionadas y otras asumen la coordinación interinstitucional en diferentes campos, de acuerdo con sus funciones legales y potencialidades.

#### d. Sostenibilidad

Tal como se ha planteado para los sucesivos Planes Operativos Anuales, la sostenibilidad descansará en la capacidad organizativa y gestora de los actores involucrados en el desarrollo del Proyecto (Alcaldías, Juntas

Administradoras Locales, Gobernaciones, Concejos Municipales y organizaciones sociales que involucran la participación ciudadana en los asuntos de interés público a nivel regional y local.

Este asunto adquiere en esta ocasión mayor relevancia por cuanto el Proyecto entra en el año final de operación, lo cual implica realizar un esfuerzo significativo en propiciar que una parte considerable de los procesos en curso sean asumidos por las instituciones involucradas. Al respecto, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP – y la Federación Colombiana de Municipios – FCM – tiene un papel de especial relevancia en su calidad de operadores del Proyecto. En particular, la iniciativa de la ESAP para asumir los principales programas de capacitación es de la mayor importancia hacia el futuro. Tanto los diversos diplomados, como la capacitación a cuerpos colegiados, a equipos de gobierno, a candidatos y a gobernantes electos son actividades propias de la ESAP para las cuales puede aprovechar la experiencia operativa y metodológica desarrollada por el Proyecto.

Tiene también especial importancia el programa de Escuelas de Gobierno, que ha venido operando en Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Norte de Santander, Risaralda, Valle, Valledupar y Sibaté, con una cobertura de cerca de 130 municipios, cuya experiencia y resultados ameritan establecer una estrategia de sostenibilidad. Se debe señalar 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. Se considera por ello 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.

Como estrategia para el año 2003, se considera que se deben mantener coordinaciones regionales por parte del proyecto durante el primer semestre, al tiempo que se inicien acciones de transferencia hacia la ESAP, para que esta asuma paulatinamente el Programa y lo asuma de manera integral a partir de enero de 2004. Para ello, el proyecto brindará apoyo a la ESAP en cada una de las fases necesarias para tales propósitos.

Es también de la mayor importancia subrayar como plataforma de sostenibilidad de las acciones desarrolladas por el proyecto la construcción y puesta en marcha de los Centros de Documentación e Información en diversas regiones del país y en la sede central de la ESAP. Esta red tiene vocación no solo de servicio a múltiples usuarios, sino sobre todo el de constituirse en el soporte de un Sistema de Información y el de apoyar la consolidación y operación de los Observatorios de Política Pública Local que el proyecto está impulsando e numerosas regiones del País. Este asunto amerita una estrategia de sostenibilidad que se concertará con la ESAP para que esta asuma paulatinamente la gestión de este programa y se responsabilice plenamente del mismo a partir del 2004.

Por otra parte, se considera que en términos generales las acciones de sostenibilidad del Sistema Nacional de Capacitación Municipal, durante el año 2003, tendrán como fundamento los siguientes los siguientes criterios:

- Mantener el enfoque de demanda como criterio principal para el diseño, programación y ejecución de los procesos de capacitación.
- Involucrar en los procesos de capacitación a las instituciones responsables, de acuerdo con sus funciones legales.
- Propiciar el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la capacitación, con el fin de lograr participación calificada en las decisiones.
- Intensificar la capacitación orientada a productos, resultados y procesos, afianzando el enfoque de capacitación-Acción o de aprender-haciendo.
- Realizar publicaciones con los materiales de capacitación desarrollados por el Proyecto y por entidades vinculadas al mismo.
- Realizar publicaciones de las experiencias desarrolladas por el Proyecto.

## **VI. INTEGRACION Y DESARROLLO FRONTERIZO**

Se participó en las reuniones de Integración Fronteriza realizadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, 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.

Por otra parte, se elaboró una propuesta de diplomado en Integración y Desarrollo Fronterizo, la cual se discutió con funcionarios de la Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, Esta

propuesta, que cuenta ya con el aval de la Chancillería colombiana, fue adoptada como referencia para programar diplomados en diversas regiones del país durante el 2003, asunto que quedó incorporado al Plan Operativo Anual para ese año.

La estructura de dicho diplomado es la siguiente:

## **DIPLOMADO EN DESARROLLO E INTEGRACION FRONTERIZA<sup>3</sup>**

### **I. PRESENTACION**

El presente documento contiene la propuesta de un Diplomado en Desarrollo e integración fronteriza, entregado a consideración de la Dirección de integración Y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores, como base inicial para establecer una agenda de acción conjunta al respecto con el proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

El documento tiene como fundamento inicial un ejercicio de recomendaciones formulado respecto al documento “Diplomado Fronteras e Integración” elaborado por el Área de Especialización en Fronteras y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP - en marzo de 2002.

Es importante señalar que respecto a la propuesta inicial formulada por la ESAP, se sugirió una redefinición del enunciado de los objetivos, la cual determina la introducción de nuevas áreas antes no contempladas, especialmente respecto a la inserción del diplomado dentro de los procesos de integración en curso y la incorporación en el diplomado de actividades de planificación regional y urbana.

Es también importante recalcar que si bien esta propuesta fue diseñada en el marco del trabajo conjunto que vienen adelantando desde mediados de 2001 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Gobierno de Colombia- Unión Europea) respecto a las diversas zonas de frontera

---

<sup>3</sup> El presente documento fue elaborado por Mauricio Vasco, asesor del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal. Adicionalmente, esta versión contiene sugerencias formuladas por funcionarios de la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

colombianas y sus perspectivas de integración con las regiones de los países vecinos, su aplicación puede perfectamente ampliarse al ámbito de los países andinos.

En efecto, acciones de esta naturaleza resultan de la mayor pertinencia respecto al énfasis creciente que le otorga la Comunidad Andina a la integración fronteriza. Así lo reflejan iniciativas tales como la reciente formulación de la Estrategia del Plan Andino de Cooperación Transfronteriza o la creación del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina – BPIF -.

La realización de un diplomado basado en la metodología de capacitación-acción, que convoque a los principales actores del desarrollo y de la integración en las zonas de frontera de los países andinos, constituye un mecanismo idóneo para consolidar la estructuración e imprimir dinámica a los procesos que ocurren en áreas como las de Desaguadero (Perú - Bolivia), Huaquilas-Aguas Verdes y Macará-La Tina (Perú - Ecuador), Ipiales-Tulcán, San Miguel-Lago Agrio y Mataje (Colombia - Ecuador), Cúcuta-San Antonio-Ureña, Paraguachón, Arauca-El Amparo, Puerto Carreño-Puerto Páez (Colombia - Venezuela).

Tanto el enfoque conceptual (explicado a continuación) como los resultados perseguidos (ejercicio real de planificación regional binacional), permiten considerar esta propuesta como el inicio de un proceso que tendrá continuidad con base en el trabajo adelantado en el marco de este diplomado.

## **II. ENFOQUE**

En la concepción prevaleciente a mediados del siglo XX, el tema de desarrollo fronterizo se enfocaba desde una perspectiva ligada al fortalecimiento de las regiones de frontera con miras al afianzamiento de la soberanía frente a la influencia de países vecinos. En la actualidad, por el contrario, se enfoca la integración fronteriza como una estrategia conjunta de dos o más países para el DESARROLLO FRONTERIZO. Dentro de este enfoque, que se arraiga de manera creciente en las legislaciones y políticas, por ejemplo a nivel de los países andinos, desarrollo e integración fronteriza están cada vez más estrechamente ligados. Se entiende que el desarrollo regional tiene mayor potencial si se aprovechan las complementariedades, las economías de escala así como el conjunto de factores favorables que se derivan del fenómeno de fronteras como realidad política, económica, social y cultural.

Se entiende que el desarrollo y la integración fronteriza son dos procesos que se influyen y se refuerzan. El primero - desarrollo fronterizo - está principalmente ligado a políticas nacionales de desarrollo regional, para las cuales se aplican

tratamientos especiales a través de diversos instrumentos (en Colombia Zonas de Frontera –ZF- y Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo –UEDF-). La segunda –integración fronteriza-, está ligada a políticas y estrategias binacionales o multilaterales de desarrollo, que cuentan también con una serie de instrumentos tanto en la normatividad interna, a nivel Constitucional y legal (en Colombia Zonas de Integración Fronteriza –ZIF-) y a nivel de los tratados internacionales (v.gr. Comunidad Andina de Naciones).

Dentro de este marco, se han venido formulando en Colombia políticas cada vez más precisas respecto al desarrollo e integración de regiones de frontera, e identificando una serie de iniciativas y de acciones posibles para materializar dichas políticas. Se registra al respecto una amplia trayectoria a través de la política de fronteras de la administración Betancur (1982 – 1986), con énfasis en el desarrollo regional de las áreas de frontera; la política de integración de la administración Barco, orientada con mucho mayor énfasis a la integración y privilegiando el respectivo proceso con Venezuela, incluyendo la creación de Comisiones Presidenciales de integración Fronteriza<sup>4</sup>; se registra también la incorporación dentro de la Constitución de 1991 de disposiciones relativas a la política de integración latinoamericana y del Caribe, en general (artículos 9 y 227) y al integración y desarrollo fronterizos en particular (artículos 289, 310 y 337); se registra desde 1988 un muy significativo y creciente incremento de los intercambios comerciales, principalmente con Venezuela; se registran en instancias como la Comunidad Andina – CAN – y en organismos como la Corporación Andina de Fomento – CAF - políticas cada vez más precisas en torno a la integración y desarrollo fronterizos, identificando temas concretos de acción en las fronteras en el marco de las políticas generales de integración (ordenamiento territorial, infraestructura de transporte y comunicaciones, servicios públicos, desarrollo económico regional, asuntos ambientales, arreglos institucionales para facilitar el tránsito de personas y mercancías, seguridad, entre otros).

Recientemente el gobierno colombiano ha adelantado iniciativas respecto al desarrollo e integración fronteriza que configuran un marco de acciones concretas al respecto para el próximo futuro. En primer lugar, durante el año 2001 la Cancillería colombiana, el Departamento Nacional de Planeación – DNP -, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP - y el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Gobierno de Colombia – Unión Europea), realizaron 11 foros de fronteras, con la participación de los entes territoriales y las fuerzas vivas de cada una de las regiones. El propósito fue el de promover que organismos de los órdenes nacional, departamental y municipal, el sector privado, la sociedad civil y la academia realizaran una amplia discusión y análisis de los problemas, alternativas de solución y visión

---

<sup>4</sup> Creadas inicial y simultáneamente por los Gobiernos de Colombia y Venezuela a final de la década de los 90, luego replicadas con otros países vecinos durante la administración Barco y las administraciones Gaviria y Samper.

de cada zona de frontera, apuntando a la formulación de recomendaciones de base para la elaboración de una política estatal sobre el tema fronterizo.

En segundo lugar, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES -, aprobó el 28 de enero de 2002 el documento número 3155 denominado “Lineamientos para el Desarrollo de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo” con el propósito de “garantizar la aplicación eficiente de las políticas nacionales en condiciones especiales para las zonas fronterizas del país, de acuerdo a sus características y especificidades”. Sin lugar a dudas este documento constituye una referencia para la definición de acciones, programas y proyectos concretos que materialicen la política.

Los lineamientos de política se refieren al fortalecimiento y articulación de la acción institucional, al reconocimiento de la diversidad étnica y ambiental, a la participación y concertación regional, a la generación de regímenes especiales. Las estrategias se refieren al desarrollo económico fronterizo, al desarrollo productivo (agropecuario) y seguridad alimentaria, al medio ambiente, al mejoramiento de las condiciones de vida (servicios públicos, vivienda, salud, educación, cultura, infancia, atención a población desplazada), a la infraestructura fronteriza, a la integración (en el marco de las disposiciones de la Comunidad Andina) y al apoyo al desarrollo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Estos lineamientos y estrategias deberán ser validados a la luz del Plan Nacional de Desarrollo de la administración iniciada el 7 de agosto de 2002, aunque constituyen un hito en la definición de políticas sobre el tema.

Es importante señalar que se ha habilitado un dispositivo institucional para la coordinación de las acciones relacionadas con la integración y desarrollo fronterizos mediante la creación en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Dirección de Integración y Desarrollo Fronterizo y la conformación de un Comité Intersectorial de Integración Fronterizo – CIIDEF -, este último en razón de la multiplicidad de entidades que tienen incidencia en el tema<sup>5</sup>.

### **III. OBJETIVOS**

El Diplomado tiene como propósito general impulsar procesos existentes de desarrollo e integración fronteriza, con particular atención a los Comités Intersectoriales Regionales recientemente creados en Colombia, como resultado de los Foros realizados en 2002 y 2003; y también particular atención a instancias análogas existentes o en proceso de conformación en los países vecinos.

---

<sup>5</sup> Creado mediante Decreto 569 del 2 abril de 2001. El Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de la Secretaría Ejecutiva del CIIDEF y este cuenta con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación.



Dentro de este marco, los propósitos específicos son los siguientes:

1. Convocar actores relevantes de los procesos de desarrollo e integración fronteriza de dos o más países para que dentro del marco del diplomado elaboren propuestas conjuntas al respecto.
2. Proporcionar un conocimiento acerca de los principales procesos de integración a nivel internacional y acerca de la relevancia de los procesos de integración fronteriza dentro del marco de las políticas generales de integración.
3. Proporcionar conocimientos teóricos y herramientas para el diseño de políticas de integración fronteriza dentro del marco de los procesos generales de integración regional.
4. Con base en el análisis de experiencias internacionales de integración fronteriza (América Latina, Norteamérica, Unión Europea), proporcionar herramientas de análisis y de planificación regional y de diseño de programas de Desarrollo e integración fronteriza.
5. Con bases teóricas y con referencia a experiencias internacionales, proporcionar conocimientos acerca de la interrelación entre lo local, lo regional y lo global en el marco de las políticas de integración y con referencia a los procesos de Desarrollo e integración fronteriza.
6. Con bases teóricas y con referencia a experiencias internacionales, proporcionar conocimientos acerca de la interrelación entre lo público y lo privado y respecto al rol del Estado y de la sociedad civil en los procesos de Desarrollo e integración fronteriza.
7. A través del análisis de experiencias internacionales y de tareas prácticas de planificación regional, proporcionar conocimientos aplicados respecto a aspectos políticos, culturales, institucionales, jurídicos<sup>6</sup>, ambientales, financieros, económicos, comerciales y sectoriales relevantes en los procesos de Desarrollo e integración fronteriza, así como para la instrumentación de programas concretos al respecto.

---

<sup>6</sup> Incluyendo la revisión y análisis de la normatividad más relevante de los países respecto a estos asuntos.

8. A través del análisis de estudios previos y de un ejercicio aplicado de planificación regional respecto a la región en la cual se realiza el diplomado, formular propuestas de Desarrollo e integración fronteriza, incluyendo la identificación de responsabilidades públicas y privadas de diferente nivel y los mecanismos concretos para su aplicación.

Tal como se desprende del contenido de los diferentes componentes que se presentan más adelante, se sugiere una duración del diplomado de 112 horas de de trabajo presencial en grupos y plenaria (sin perjuicio de horas adicionales acordadas por cada grupo de trabajo) y 20 horas para visitas institucionales y trabajo de campo estructurados y guiados por el Diplomado, que permitan un contacto directo con un amplio espectro de actores públicos, privados y académicos de la respectiva región y que permitan reunir información para el ejercicio aplicado. Las horas de visitas institucionales y de trabajo de campo estructurado se contabilizarán como parte de las horas del diplomado, para un total de 132 horas.

#### **IV. ESTRUCTURA DEL DIPLOMADO**

##### **Módulo I: Introducción**

##### **8 horas (Jornada de nivelación)**

9. Panorama general del diplomado: objetivos y metodología **(1 hora)**
10. Desarrollo e integración fronteriza: aspectos conceptuales **(3 horas)**.
11. Planificación del Desarrollo Regional: aspectos generales **(2 horas)**
12. Caracterización general de la región **(2 horas)**..

##### **Módulo II: Relaciones internacionales e integración.**

##### **16 horas (2 jornadas)**

13. Fundamentos de relaciones internacionales **(3 horas)**
14. Aspectos económicos de las relaciones internacionales **(3 horas)**
15. La integración en las relaciones internacionales **(2 horas)**
16. La integración en la Unión Europea **(2 horas)**
17. La integración en América (ATPA, ALCA, MERCOSUR, OLADI, etc. **(4 horas)**

18. La integración a nivel andino **(2 horas)**

### **Módulo III: Desarrollo e integración fronteriza**

**24 horas (3 jornadas)**

19. La integración fronteriza en el marco de los procesos generales de integración: aspectos conceptuales **(2 horas)**.
20. Economía e integración fronteriza: el impacto de las políticas y variables macroeconómicas en la frontera y su impacto sobre los procesos de integración fronteriza **(4 horas)**.
21. Aspectos jurídicos e institucionales de la integración fronteriza: soberanía e integración fronteriza; los actores nacionales, regionales y locales **(4 horas)**.
22. Desarrollo e Integración fronteriza en la Unión Europea y en América Latina: las políticas **(2 horas)**
23. Desarrollo e Integración fronteriza en la Unión Europea, en América Latina y en Norteamérica: análisis de casos **(12 horas)** [se seleccionarán 7 casos -3 UE, 3 América Latina, 1 Norteamérica-, que permitan ilustrar aspectos geográficos, ambientales, culturales, políticos, sociales, institucionales, jurídicos, económicos y comerciales de la integración fronteriza].
24. Instrumentos de desarrollo económico y regiones fronterizas (Crédito empresarial, PYMES, incentivos, investigación y desarrollo, tecnología, etc.)

### **Módulo IV: Desarrollo e integración fronteriza: aproximación al caso<sup>7</sup>**

**16 horas (2 jornadas)**

25. Visión histórica y geográfica de las fronteras en el caso estudiado **(4 horas)**.<sup>8</sup>
26. Políticas de fronteras y políticas de integración fronteriza de Colombia y del país vecino: aspectos generales **(4 horas)**.
27. Descentralización en la instrumentación de las políticas de integración fronteriza: la interacción entre los niveles central, regional y local; el ámbito de competencias, la autonomía y el rol de las administraciones e instituciones de carácter regional y local **(4 horas)**.

---

<sup>7</sup> Se especifica de acuerdo a la región en dónde se realice el Diplomado, v.gr. Colombo-Venezolano, Colombo Ecuatoriano, etc.

<sup>8</sup> En el módulo siguiente se profundizará en la caracterización de la frontera colombo-venezolana.

28. Los instrumentos institucionales y jurídicos para la integración fronteriza: comisiones de vecindad, ZF, UEDF, ZIF y otros instrumentos previstos a nivel andino y de los países estudiados **(4 horas)**

### **Módulo V: Planificación regional, desarrollo e integración fronteriza**

**24 horas (3 jornadas)**

29. La planificación regional y el ordenamiento territorial: aspectos conceptuales: el desarrollo regional, la organización del espacio, las interacciones, la localización de las actividades, la estructura institucional **(8 horas)**.

30. Caracterización de la frontera del caso estudiado: asuntos ambientales, aspectos culturales, aspectos socio-económicos, aspectos institucionales, aspectos jurídicos, aspectos infraestructurales, actores<sup>9</sup>, problemas, potencialidades **(8 horas)**.

31. Políticas, programas, estudios y proyectos específicos de desarrollo y de integración fronteriza regional para regiones de frontera en Colombia y el país o países vecinos **(8 horas)**.

### **Módulo VI: Ejercicio de Planificación Regional para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.**

**44 horas**

A través del análisis de estudios previos y de un ejercicio aplicado de planificación regional respecto a la región en la cual se realiza el diplomado, se formularán propuestas de integración fronteriza incluyendo la identificación de responsabilidades públicas y privadas de diferente nivel y los mecanismos concretos para su aplicación.

El tiempo de dedicación se distribuirá de la siguiente manera:

**16 horas (2 jornadas)** de trabajo plenario y en grupos guiado por instructores.

32. Elaboración de un Plan de Trabajo y conformación de grupos por áreas temáticas **(4 horas)**.

33. Trabajo guiado en grupos para la materialización del trabajo de la respectiva área temática **(8 horas)**.

---

<sup>9</sup> Institucionales, públicos, privados, comunidades, universidades, centros de investigación.

34. Trabajo guiado en plenaria para consolidación de ejercicio de planificación regional para la integración fronteriza de la región seleccionada **(4 horas)**.

**20 horas (3 jornadas)** de visitas institucionales y trabajo de campo estructurados y guiados por el Diplomado.

- Estas visitas deberán incluir instituciones públicas, empresa privada, centros académicos y organizaciones comunitarias. La visitas se programarán de manera intercalada con las sesiones de trabajo en grupo y plenario, de manera que permitan recoger información y testimonios de actores que enriquezcan el ejercicio.

**8 horas (1 jornada)** de presentación de los trabajos realizados.

Además de este tiempo básico de dedicación, los grupos de trabajo destinarán el tiempo adicional que requiera el cumplimiento de los objetivos trazados. Este tiempo hace parte del cálculo normal de tiempo de estudio extracurricular propio de cualquier ciclo de formación.

## PRESUPUESTO PRELIMINAR

DESCRIPCION	VALOR UNITARIO (\$)	CANTIDAD	VALOR TOTAL
<b>Servicios Personales (docentes)</b>	65.000	8.580.000	<b>34.320.000</b>
<b>Gastos Generales</b>			<b>98.424.000</b>
DESCRIPCION	VALOR UNITARIO	ALTERNATIVA (40 PARTIC.)	
Materiales didácticos de apoyo	20.000	800.000	3.200.000
Teleconferencia			
Pasajes aéreos	500.000	16.500.000	66.000.000
Auditorio			
Comunicaciones			
Equipos audio visuales			
Viáticos	100.000	4.950.000	19.800.000
Fotocopias	50.000	2.000.000	8.000.000
Afiches	1.000	200	200.000
Certificados	1.000	160	160.000
Carpetas	1.000	160	160.000
Esferos	1.000	160	160.000
Marcadores	2.000	180	360.000
Block de notas	2.400	160	384.000
<b>TOTAL GASTOS</b>			<b>132.744.000</b>

## **VII. RELACIONES BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

Se realizaron durante el año diversas reuniones con la Gobernación de Cundinamarca con el fin de establecer y realizar seguimiento a 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.

Por otra parte, se proporcionó orientación para la construcción de un insumo básico para la construcción de una posición propia de la Mesa de Planificación Regional, como es la formulación de una regionalización del departamento. Para ello, se construyeron los Términos de Referencia para la contratación de un experto que apoyara esta regionalización. A la fecha, este trabajo está concluido por parte del consultor. Los Términos de Referencia elaborados para tales efectos son los siguientes:

### **TERMINOS DE REFERENCIA PARA LA CONTRATACION DE UN EXPERTO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA APOYAR LAS ACTIVIDADES DE CAPACITACION EN CUNDINAMARCA**

La consultoría para estructurar y apoyar las actividades de capacitación en ordenamiento territorial respecto a las relaciones Bogotá-Cundinamarca para el Programa de Escuelas de Gobierno, estará a cargo de **ALFONSO PEREZ PRECIADO** (c.c. 17.169.455 de Bogotá) a partir del 15 de Julio hasta el 30 de Septiembre de 2002.

### **CONTEXTO**

El Alcalde de Bogotá, Antanas Mockus Sivickas, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, Álvaro Cruz Vargas y el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), Darío Londoño, instalaron el día 8 de febrero de 2001 la Mesa de Planificación Regional, con el propósito de fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca. Con esto se busca promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva la Región.

La Mesa está conformada por representantes de las tres instancias mencionadas, cuya jurisdicción determina el área de estudio del proyecto, que cubre el Departamento de Cundinamarca, Bogotá Distrito Capital, y el área sobre la cual actúa la CAR como autoridad ambiental. También se ha invitado a participar al Gobierno Nacional en cabeza del Departamento Nacional de Planeación DNP y a una serie de entidades y personas de los sectores público y privado productivo, cuyos vínculos con el tema del desarrollo regional les permitirá hacer aportes importantes al proceso.

La Mesa ha invitado al Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a participar en la ejecución de este proyecto, y el convenio con las responsabilidades y obligaciones de las partes se firma el 26 de octubre de 2001.

Las entidades que conforman la Mesa han acordado utilizarla para desarrollar una estrategia regional de trabajo institucional conjunto y coordinado con énfasis en la productividad y la competitividad y su relación con el ordenamiento territorial. Esto implica la articulación directa entre el manejo del territorio y objetivos de desarrollo económico y social. La estrategia también incluye el trabajo en estrecha vinculación con actores gremiales, académicos y del sector privado productivo, como el Consejo de Competitividad, el Comité Intergremial, y representantes de los Consejos de Planificación Territorial que actúan en el área de estudio.

La Mesa se ha creado como una instancia neutral y técnica de participación, coordinación y apoyo a las entidades, instituciones, empresas y personas que actúan en el área de estudio para ayudar a resolver de forma integral sus limitaciones en el desarrollo productivo, social, y sostenible ambientalmente.

El objetivo de la asistencia de cooperación técnica es apoyar a la Mesa de Planificación Regional en su proyecto de construcción de capacidad técnica e institucional para que las entidades públicas y privadas que actúan en el área de estudio trabajen en forma coordinada, con una visión compartida de futuro y una perspectiva regional que sirva como marco para desarrollar acciones y proyectos estratégicos.



La estrategia central de la Mesa es el apoyo y capacitación de los actores públicos que se desempeñan en el área de estudio, para que ellos mismos desarrollen en forma coordinada el plan de acción institucional, los lineamientos para el Plan Estratégico Regional de Manejo del Territorio y el desarrollo de proyectos estratégicos con perspectiva regional. Esto supone adelantar sucesivamente procesos cíclicos de *investigación, capacitación y ejecución*, para respectivamente, identificar los temas sobre los cuales se debe concentrar el apoyo de la Mesa, coordinar los esfuerzos de los actores institucionales y del sector privado y llevar a cabo los proyectos acordados.

Al término del año 2003 se espera haber consolidado una instancia de cooperación interinstitucional, a partir de la cual se puedan formular y desarrollar proyectos de impacto regional, dentro de un marco de visión a largo plazo compartido por las entidades participantes. Así mismo, se espera contar con las directrices para desarrollar un Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial, vinculado a los objetivos del Plan Económico Regional que elaborará el Consejo Regional de Competitividad. También estarán definidas las bases para que las mismas instituciones, autoridades y entidades que actúan en el área de estudio en los niveles nacional, departamental, distrital, provincial, municipal y de manejo ambiental, con la participación del sector privado desarrollen los componentes del Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial. Finalmente, se habrán precisado las características del área de estudio y sus posibilidades de manejo como región económica, con vínculos que podrán exceder los límites político-administrativos de los departamentos, como región geográfica conformada por subregiones homogéneas que forman parte de sistemas ambientales y ecológicos que trascienden el área de estudio, y como región administrativa constituida por alianzas y acuerdos sobre temas específicos entre municipios, provincias y el Distrito Capital.

Con miras a desarrollar el objeto de la asistencia el proyecto adopta las siguientes estrategias:

1. Capacitación y apoyo a los actores para que ellos puedan desarrollar en forma eficiente y efectiva los productos esperados.
2. Fortalecimiento institucional para contar con un plan de acción concertado y coordinado que oriente el desarrollo y genere continuidad.
3. Concertación de las directrices de un Plan Estratégico Regional de Manejo del Territorio que defina una visión compartida de por lo menos 20 años.

## **OBJETO DE LA ASESORIA**

Dentro del contexto anterior, la consultoría tendrá como objetos:

- 1) Realizar actividades de apoyo y de capacitación para fortalecer la capacidad institucional de la Gobernación de Cundinamarca para analizar las posiciones de sus interlocutores en la Mesa Regional Bogotá-Cundinamarca;
- 2) Realizar actividades de apoyo y capacitación al departamento de Cundinamarca, a través de la Secretaría de Planeación, en la construcción de posiciones institucionales relativas a temas críticos a tratar en la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca;
- 3) Proporcionar apoyo a la Gobernación de Cundinamarca para establecer los mecanismos y los contenidos pertinentes de capacitación a los municipios del departamento acerca de estos tópicos.

## **PRODUCTOS**

- Se realizarán documentos o memorandos de diagnósticos generales sobre los temas críticos que se señalan más adelante y se propondrán los modelos o esquemas que, en su concepto, más convengan al desarrollo regional, entendido éste como el desarrollo armónico y complementario entre la metrópoli y su región.
- Se apoyará al departamento en el análisis de los documentos y propuestas que sean sometidos a la Mesa por el Distrito Capital, la CAR o los Grupos de Trabajo establecidos, a través de reuniones de discusión y cuando sea pertinente a través de Memorandos, todo lo cual se consignará en los informes.
- Se realizará el diseño y se participará en eventos, seminarios, talleres u otras actividades de capacitación dirigidos a funcionarios de la Gobernación y de los municipios de Cundinamarca, así como a otras instancias de la comunidad acerca del ordenamiento territorial en general y acerca de las relaciones Bogotá-Cundinamarca en particular.
- Se entregará un documento de regionalización de Cundinamarca con la respectiva cartografía.

## **DURACION Y FORMA DE PAGO**

1. La duración de la consultoría será desde el 15 de Julio hasta el 30 de Septiembre de 2002.

2. El valor de la consultoría será de quince millones de pesos (\$ 15.000.000), que se pagarán de la siguiente manera:

- Un anticipo por valor de siete millones quinientos mil pesos (\$ 7.500.000)

35. Un segundo pago por valor de siete millones quinientos mil pesos (\$ 7.500.000) al finalizar el mes de septiembre, previa entrega y aprobación del Informe Final.

## **VIII. SNCM – SEGUNDA FASE**

Se elaboró el perfil para una eventual segunda del SNCM, denominándola Sistema nacional de Desarrollo y Capacitación Territorial. Este documento se formuló en razón del interés expresado por diversas agencias de Gobierno, vinculadas a actividades del proyecto, en aprovechar la experiencia y la capacidad operativa del mismo para extender y ampliar su operación.

El texto elaborado para tales efectos, que fue entregado a las entidades interesadas, es el siguiente:

### **PROYECTO DE COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL GOBIERNO DE COLOMBIA – UNION EUROPEA**

El propósito de este documento es el de presentar el perfil de un Proyecto de Cooperación Técnica Internacional entre el Gobierno de Colombia - Presidencia de la República (Red de Solidaridad Social), Ministerio del Interior- y la Unión Europea, partiendo de la experiencia y resultados del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal (Col/B7-3010/IB/95/158).

Como se verá más adelante, las políticas trazadas por el Gobierno al igual que el propósito central de la Unión Europea de apoyo al proceso de paz en Colombia, determinan un perfil que permite recoger dicha experiencia para proyectarla en un nuevo marco de objetivos temáticos y de condiciones de operación.

## **I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES**

Este documento toma como referencias las políticas públicas de paz y convivencia, de desarrollo territorial, de descentralización y de desarrollo institucional del Estado colombiano, expresadas tanto en la Constitución Política y en diversas leyes, como en los Planes de Desarrollo.

En el marco de apoyo de la Unión Europea a Colombia en la consecución de la paz, este documento toma en consideración los objetivos políticos generales de cooperación de la Unión Europea para el desarrollo, como son la reducción de la pobreza, la educación básica y la formación profesional, la integración de la mujer al desarrollo, el fomento de la iniciativa privada y de las reformas económicas y la protección del medio ambiente; y en cuanto al caso colombiano le otorga prioridad al apoyo al proceso de paz abordado desde la perspectiva de la convivencia, del desarrollo institucional y del desarrollo económico regional y local. 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 en 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. Se toma también en consideración, como referencia central, el documento de la Unión Europea denominado “Colombia: Country Strategy Paper” (2000)

Este documento toma como referencia e inmediato antecedente, los resultados y trayectoria del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal – SNCM –, suscrito por 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. Este Proyecto surgió 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 y dotarlos de herramientas necesarias para actuar en la nueva dinámica entre los gobiernos locales y la sociedad civil, afianzando el proceso de descentralización y el desarrollo local.

## **II. PERSPECTIVAS**

La experiencia desarrollada y los resultados obtenidos por el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, en los diversos frentes de trabajo adelantados, han permitido diseñar y aplicar instrumentos de gestión que contribuyen a la profundización del proceso de descentralización colombiano. Partiendo de la identificación de las necesidades prioritarias para la gestión territorial y de la evaluación de las condiciones concretas – institucionales, metodológicas, técnicas y operativas -, para el desenvolvimiento de un Proyecto de esta naturaleza, se registra un conjunto de experiencias de gran relevancia respecto a este tipo de intervenciones, como son las siguientes:

1. La importancia de las áreas temáticas cubiertas, de apoyo a la descentralización, de construcción de capacidades de autogestión, de desarrollo económico regional y local y de participación ciudadana y comunitaria en los diversos procesos, permite afirmar que el conjunto de intervenciones han sido y seguirán siendo altamente pertinentes en la perspectiva de apoyo al proceso de paz en Colombia.
2. Las intervenciones del Proyecto se realizan dentro del marco de las políticas de desarrollo territorial del Estado colombiano en sus diferentes niveles, consignadas en los respectivos Planes de Desarrollo.
3. Tanto por las experiencias adelantadas en las regiones en las cuales se ha intervenido y por los instrumentos construidos, es posible señalar que este Proyecto reúne las características conceptuales, institucionales y operativas para realizar intervenciones que propicien procesos de desarrollo territorial contribuyendo además, de manera significativa, al afianzamiento de procesos regionales que alimentan el proceso de paz del país.
4. Las intervenciones han permitido configurar metodologías e instrumentos idóneos para generar y acompañar procesos que desembocan en un verdadero desarrollo institucional y no como actividades puntuales que buscan cobertura y mayor número de eventos y participantes. Esta capacidad, experimentada por el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, se consolidará y profundizará en el nuevo proyecto de cooperación y permite considerar una perspectiva de cobertura más amplia.
5. Las intervenciones se han diseñado partiendo de la demanda proveniente de las entidades territoriales y no de la oferta de las instancias de capacitación.
6. El apoyo se ha realizado cuando existe en los alcaldes y gobernadores la voluntad política y el compromiso de acción en torno a criterios tales como el impulso a procesos de carácter regional (municipio-región), de promover la participación ciudadana y de garantizar el desarrollo sostenible.
7. El apoyo a procesos se ha realizado de manera selectiva en términos geográficos y se concentra en áreas estratégicas de la gestión territorial tales como el desarrollo institucional y la participación ciudadana (fortalecimiento de la descentralización) y el desarrollo económico regional y local, todo ello con un propósito de estímulo a formas asociativas de gestión territorial y de promoción del desarrollo.
8. En algunos casos el Proyecto ha tenido cobertura nacional respecto a algunas intervenciones de capacitación realizadas como apoyo a entidades nacionales que tienen como propósito la divulgación y aplicación de cambios normativos.

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

De esta manera, a través de la operación del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal se ha construido un muy efectivo instrumento que resulta idóneo para la activación de procesos a nivel regional y local, tanto en lo que se refiere al fortalecimiento institucional, al desarrollo económico regional y local y a la participación ciudadana. Ello permite visualizar un gran potencial de aplicación y por lo tanto una nueva etapa 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 (que estará activa hasta finales de 2003) y en las prioridades de desarrollo territorial del Estado colombiano expresadas a través de las políticas gubernamentales. Al mismo tiempo, el desarrollo territorial emerge como un asunto central del proceso de paz colombiano, que ocupará sin duda los principales esfuerzos gubernamentales en los próximos años.

El enfoque de capacitación-acción (aprender haciendo) con base en el cual se estructuraron actividades encaminadas a la obtención de productos y resultados dentro del marco del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, permitió establecer la metodología e instrumentos apropiados para generar procesos de desarrollo social, económico e institucional. En este sentido, se ha podido verificar que si bien la capacitación es un eje articulador relevante para generar dichos procesos, esta puede incorporarse dentro de una estrategia de acción más amplia, que la incluya pero que la trascienda. Así, la capacitación, al lado de otro tipo de intervenciones, como las que se proponen más adelante, se incorporará a un proyecto de cooperación orientado al desarrollo territorial, de mayor alcance que el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, pero aprovechando su experiencia y logros. Ello significa que un nuevo Proyecto que se denominará **Proyecto Sistema Nacional de Desarrollo y Capacitación Territorial – SNDCT** -. Lo anterior, como se explicará en detalle más adelante, implica una variación en la interlocución de la Unión Europea con el Gobierno colombiano, incorporando como operador principal del proyecto, a la instancia del Estado con mayor responsabilidad constitucional y legal respecto a los procesos de descentralización y de participación ciudadana - Ministerio del Interior y por otra parte a una entidad con capacidad de acción en el territorio e interacción dinámica y operación directa con las entidades territoriales y organizaciones ciudadanas y comunitarias - Red de Solidaridad Social -.

Además de lo anterior, es preciso subrayar que la profundización del proceso de descentralización debe incorporar estrategias de gestión territorial en un escenario de apoyo al proceso de paz y de posconflicto. Ello determina la necesidad de promover acciones

de fortalecimiento del tejido institucional y del tejido social, de la interrelación entre los sectores público y privado, todo ello con un fuerte arraigo ciudadano y comunitario y dentro del ámbito de políticas públicas y agentes del Estado con orientación y vocación para enfrentar situaciones de superación de crisis social.

### **III. PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO Y CAPACITACION TERRITORIAL**

La política de desarrollo territorial se relaciona directamente con el proceso de paz y se encuentra inmersa y condicionada por la política general de reforma del Estado. Al respecto, el Gobierno de Colombia ha trazado una directriz de reorganización del aparato y de la acción estatal en torno a la construcción de un Estado comunitario, teniendo como eje central la participación ciudadana. Se trata de materializar la orientación Constitucional según la cual el ciudadano debe recobrar para sí la intervención en los asuntos públicos como estrategia para fortalecer la democracia, construir equidad y garantizar que la inversión pública cumpla su cometido de erradicar la pobreza.

En este contexto, la profundización de la descentralización y el fortalecimiento de la autonomía regional constituyen el camino para alcanzar el Estado comunitario, siendo los escenarios regional y local aquellos en donde es posible arraigar procesos sostenidos de participación de la comunidad en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia.

Dentro de este marco, con base en la experiencia del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, y en particular con base en su plataforma metodológica, técnica y operativa, es posible avanzar hacia una nueva fase dirigida a impulsar procesos regionales y locales directamente vinculados al proceso de paz, que tengan como fundamento las políticas de desarrollo institucional – cuyos ejes son la descentralización y la participación -, la convivencia y el desarrollo económico regional y local, dentro del marco de los propósitos generales de desarrollo económico y social y de paz definidos por el Gobierno de Colombia.

**El Proyecto Sistema Nacional de Desarrollo y Capacitación Territorial tendrá como finalidad apoyar el proceso de paz colombiano. Para ello, tendrá como objetivo general la promoción de procesos de desarrollo territorial y como objetivos específicos los siguientes:**

- **Fortalecimiento de la descentralización, a través de intervenciones integrales de capacitación y acompañamiento a entidades públicas, privadas y organizaciones comunitarias,**
- **Impulso al desarrollo económico y social**
- **Apoyo a la participación ciudadana**

Lo anterior se traducirá en componentes del proyecto que apuntarán a generar o fortalecer prácticas concretas de gestión en áreas estratégicas de la vida regional y municipal, teniendo en cuenta no solamente los roles constitucionales y legales de las instancias administrativas, sino también el

estado del desarrollo institucional y el entorno económico y social. En este sentido, se prestará especial atención a obtener resultados en los cuales los gobiernos locales puedan convertirse en factores reales de transformación de la realidad municipal y aún regional y en consecuencia factor de primer orden en el proceso de paz colombiano.

La finalidad del Proyecto es entonces a apoyar el proceso de paz por la vía de fortalecer capacidades institucionales, de gobierno y de movilización de la sociedad civil que apunten al desarrollo económico, por una parte, y a congregar esfuerzos de diversos municipios, en el contexto de regiones que buscan la solución conjunta de problemas comunes. Este último aspecto es particularmente pertinente respecto a las estrategias de desarrollo económico, que adquieren mayor sentido y viabilidad en contextos de mayor amplitud que el municipal, es decir, en el ámbito regional que abarca diversos municipios.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, el Proyecto constituye para el Gobierno de Colombia, a través de la Cooperación Técnica Internacional, una herramienta de acompañamiento al proceso de paz, con capacidad de desatar procesos sostenibles a partir de intervenciones concretas diseñadas dentro del marco de una política general en la materia.

Dentro de este contexto, las temáticas prioritarias serán las siguientes:

- **Fortalecimiento de la descentralización:** desatar procesos de desarrollo territorial en concordancia con las respectivas políticas del Estado colombiano, avanzando hacia la construcción de nuevas modalidades de gestión que refuercen la eficiencia local. Respecto a esta temática, el Proyecto incluirá los siguientes propósitos y líneas de acción:
  - a. Fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales, mediante procesos sostenidos de acompañamiento y de capacitación en asuntos tales como la administración de proyectos, finanzas municipales, medio ambiente, sistemas de documentación e información municipal y participación.
  - b. Generar procesos de diseño, organización y consolidación de nuevas formas de gestión territorial en torno a la creación de regiones autónomas, la asociación de entidades territoriales (departamentos o municipios) en torno a propósitos comunes, la fusión de entidades operativas entre departamentos o municipios vecinos.<sup>10</sup>
  - c. Fortalecer los nuevos esquemas y generar procesos de planificación regional, entre los cuales se destaca la responsabilidad municipal de formular 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

---

<sup>10</sup> V.gr. Secretarías de Obras Públicas a nivel departamental o municipal, Unidades Municipales de Atención Agropecuaria – UMATAS -



principales dimensiones como es la sostenibilidad ambiental, y de armonizar dichos instrumentos con los Planes de Desarrollo.

- d. Apoyar la consolidación de un sistema eficiente y sólido de capacitación municipal, incluyendo la capacidad de diseñar planes de capacitación orientados a la obtención de productos concretos (capacitación aplicada como respuesta a demanda), e incluyendo también la capacidad de ofrecer a los municipios actividades de apoyo para mantenerlos actualizados en los avances en las técnicas de gestión regional y local. Ello especialmente a través de la institucionalización técnica, operativa y financiera del Programa de Escuelas de Gobierno puesto en marcha por el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal.
  - e. Propiciar la cooperación horizontal y el intercambio de experiencias entre las diversas regiones y comunidades en las cuales opera el Proyecto, estimulando además la creación de redes permanentes de cooperación e información y mecanismos de replica dirigidos a zonas no vinculadas al Proyecto
  - f. Fortalecer 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, nacionales e internacionales.
  - g. Promover las acciones contempladas en los componentes subsiguientes de este Proyecto, como estrategia para el fortalecimiento del proceso de descentralización.
- **Participación ciudadana:** este componente busca, por una parte, promover y fortalecer prácticas concretas de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y de gestión, estrechando la interrelación entre las administraciones locales y la sociedad civil, incluyendo el control social del gobierno municipal; y, por otra parte, desarrollar acciones en torno a la responsabilidad social frente a lo público. Busca también fortalecer los mecanismos de participación democrática en la orientación del desarrollo, toma de decisiones de gobierno y la asignación de recursos públicos para programas y proyectos para el desenvolvimiento económico y social. Este objetivo constituye un reto para las administraciones regionales y municipales, así como para el fortalecimiento de la descentralización, y apunta a promover una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones, que materialice el amplio acervo normativo existente en la materia y lo convierta en canales y prácticas reales de interacción entre las administraciones y las comunidades locales. En este sentido, constituye un pilar básico para el proceso de paz y para la construcción de un Estado comunitario. Al respecto, se le prestará especial atención a los siguientes aspectos:

- Incorporar de manera efectiva a la ciudadanía, representada en Corporaciones Públicas, Consejos Territoriales de Planeación, instancias de participación establecidas por la ley, y organizaciones cívicas y ciudadanas en los procesos de desarrollo económico, social e institucional.
  - Promover la participación comunitaria en la ejecución de los recursos públicos y en la prestación de servicios.
  - Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas (accountability) por parte de los gobernantes y cuerpos colegiados elegidos por votación popular, así como de funcionarios con alta responsabilidad en la gestión municipal. Este objetivo apunta a fortalecer el control democrático y la veeduría ciudadana de la gestión pública local, entendidos además este control y esta veeduría como mecanismos para el mejoramiento del rendimiento de las administraciones municipales con base en la supervisión de la comunidad respecto a la prestación de servicios de interés colectivo.
  - Promover la responsabilidad ciudadana respecto a lo público. Este objetivo apunta a promover que entidades privadas, gremiales, académicas, medios de comunicación, organizaciones ciudadanas y, en general, el conjunto de instancias que conforman el tejido de la sociedad civil, se incorporen, desde sus esferas de actuación, a la gestión de lo público, como asunto de responsabilidad social que trasciende las entidades gubernamentales. Para ello, se estructurará un programa y actividades específicas de capacitación acerca de la responsabilidad social frente a lo público, apoyando además la formulación de proyectos específicos por parte de entidades gremiales, privadas, académicas u organizaciones ciudadanas ocupadas en asuntos de interés público.
  - Dar especial cabida al componente de género dentro de las actividades de participación ciudadana en la gestión pública local
  - Impulsar un proceso de 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 y los jueces de paz a través de estrategias regionales, 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.
- **Desarrollo económico regional y local:** con énfasis en la formulación de estrategias para 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 de atención a poblaciones vulnerables incluyendo aquellas desplazadas por el fenómeno de la violencia; 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 y de comunidades para atender de manera conjunta problemas y retos comunes para el desenvolvimiento económico, social e institucional en regiones determinadas. Por otra parte, este componente pretende armonizar la naturaleza de las iniciativas locales –de

infraestructura, de servicios públicos, de desarrollo económico -, con las escalas apropiadas de actuación conjunta de grupos de municipios frente a problemas comunes. En el desarrollo del componente se persiguen los siguientes objetivos:

- Diseñar un Programa de Desarrollo Económico Regional y Local, de Seguridad Alimentaria y de Integración Regional, establecer su estructura y las modalidades de operación.
- Promover y apoyar la formulación de estrategias regionales y locales relacionadas con el desarrollo económico.
- Promover y apoyar estrategias de integración municipal en torno a propósitos comunes con referencia a consideraciones de ordenamiento territorial y de desarrollo sostenible, encaminadas a establecer escalas apropiadas para maximizar el uso eficiente de recursos públicos y la promoción de proyectos productivos competitivos – cadenas productivas, distritos agroindustriales, zonas de economía campesina -o base de solución de problemas agudos de seguridad alimentaria.
- Promover estrategias de integración en áreas de frontera enfocadas a aprovechar las ventajas y minimizar las desventajas de la situación fronteriza, incluyendo la posibilidad de soluciones binacionales para la prestación de servicios públicos o de promoción de proyectos productivos complementarios (cadenas productivas), en el marco de las políticas de integración andina y binacional.
- Promover estrategias productivas.
- Apoyar la formulación de Planes de Vida de las comunidades y entidades territoriales indígenas, velando por su armónica inserción dentro de los procesos de ordenamiento territorial regional y local, en el marco del pleno respeto de la autonomía y de las culturas, costumbres y formas de vida de dichas comunidades.
- Apoyar experiencias de formación dual como alternativa de educación integral para la incorporación a actividades productivas de sectores jóvenes de la población.

Es necesario subrayar que estos componentes pueden permitir la viabilidad de una gran variedad de iniciativas y de solicitudes de cooperación internacional provenientes de las entidades territoriales, que examinadas de manera individual resultan aisladas y dispersas, pero que cobran sentido si se enmarcan dentro de una estrategia clara de apoyo al proceso de paz, a la descentralización, a la participación ciudadana y al desarrollo económico regional y local como el que ofrece el Proyecto Sistema Nacional de Desarrollo y Capacitación Territorial. En efecto, múltiples iniciativas provenientes de diversas regiones, sobre temas

como la paz, la convivencia, la equidad de género, el desarrollo territorial, el ordenamiento ambiental, etc., pueden situarse en un marco coherente de política y de operación dentro del Proyecto.

#### IV. DURACION Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La duración del Proyecto se estima de 6 a 8 años, a partir del mes de enero del 2004, en dos etapas:

- Una primera etapa de 2 a 3 años de extensión temática y de cobertura y de consolidación operativa.
- Una segunda etapa, de 4 a 5 años, de plena operación y coordinación de Proyectos Gobierno de Colombia –UE.

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 Delegación de la Comisión

El presupuesto estimado del Proyecto es de 40 millones de euros, de los cuales 30 millones de Euros provendrán de la cooperación de la Unión Europea y 10 millones de euros del Estado colombiano (5 millones de euros como recursos monetarios y 5 millones de euros como aportes en especie).

Los organismos nacionales ejecutores son los siguientes:

- **Presidencia de la República (Red de Solidaridad Social):** La Red Solidaridad Social es un establecimiento público del orden nacional, adscrito a la Presidencia de la República, creado a través de la ley 368 de 1997 como organismo responsable de la ejecución de la política social del Estado colombiano. Durante sus primeros años, la Red ejecutó en el país numerosos proyectos, con una inversión significativa, y aportó a la construcción de una estrategia de gestión basada en la coordinación interinstitucional y en la participación comunitaria.

Se debe señalar además que existe una clara confluencia entre la misión del Ministerio del Interior, como ente rector de políticas respecto a los asuntos de descentralización y de participación y la Red de Solidaridad Social como ente coordinador y ejecutor de proyectos que vinculan tales asuntos. En efecto, dentro de las funciones legales asignadas a la Red de Solidaridad Social se registran dos que permiten caracterizarla como un ente con vocación de operador respecto a dichos temas y que son las siguientes:

- De acuerdo con las políticas que determine el Gobierno Nacional, coordinar la concertación interinstitucional y promover la participación de las organizaciones sociales, políticas y de la comunidad en la definición y gestión de su propio desarrollo.
- Ejecutar programas de difusión y capacitación dirigidos a las comunidades, con el fin de promover su participación en las decisiones que las afectan y procurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, el desarrollo institucional, la descentralización y modernización administrativas, y la planeación participativa en la elaboración y presentación de proyectos, de conformidad con las políticas que determine el Gobierno Nacional.

En el mismo sentido, dentro de sus objetivos misionales, se destaca que uno de ellos es promover el avance del proceso de descentralización mediante la vinculación de los departamentos y municipios en la formulación y la gestión de la política social, el fortalecimiento de la capacidad institucional en el nivel local, el impulso a la apropiación local de criterios de política social, y el desarrollo de criterios de corresponsabilidad en el trabajo entre las colectividades, las instituciones y el sector privado.

Tales características hacen que la Red pueda ofrecer al Proyecto Sistema Nacional de Desarrollo Territorial una capacidad ejecutora para realizar intervenciones en el territorio en asocio con las administraciones seccionales y locales, por una parte, y conjuntamente con organizaciones ciudadanas y comunitarias, por otra parte. En el tema de desarrollo económico regional y local, la presencia de la Red permite además focalizar acciones dirigidas a poblaciones vulnerables. Incluyendo los sectores de población desplazados por la violencia, siendo esta una de sus vocaciones principales.

- **Ministerio del Interior:** A partir de la expedición de la ley 199 de 1995, el Ministerio del Interior es el organismo rector del proceso de descentralización así como el principal promotor de la participación ciudadana. En efecto, el Ministerio del Interior tiene como funciones, entre otras, las siguientes:
  - Formular, coordinar y evaluar políticas en materia de descentralización, ordenamiento y autonomía territorial, desarrollo institucional y las relaciones políticas entre la Nación y las entidades territoriales.
  - Formular, coordinar, evaluar y promover las políticas en materia de desarrollo de los mecanismos para el fortalecimiento de la democracia y en especial de los asuntos políticos, legislativos, la participación

ciudadana en la organización social y política de la Nación y la búsqueda de la transparencia en la gestión administrativa.

Para el desarrollo de estos objetivos, el Ministerio del Interior cuenta por una parte con la Dirección General de Asuntos Territoriales, responsable de los asuntos relativos a las políticas de descentralización; y por otra parte con la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación. Es necesario señalar además que a partir de la expedición de la ley 199 de 1995, el Ministerio del Interior ha evolucionado en el sentido de asumir de manera creciente su intervención en asuntos que le son propios, como los de descentralización y participación, pero frente a los cuales había tenido un rol relativamente débil. En efecto, la acción del Ministerio se concentraba en los asuntos políticos, electorales y de orden público, dejando como temas subsidiarios los arriba mencionados, quedando ellos expósitos o bajo la responsabilidad de otras agencias del Estado.

Por lo anterior, no solo por razones legales resulta adecuado que sea el Ministerio del Interior operador del Proyecto Sistema Nacional de Desarrollo Territorial, sino también por razones de institucionalización del liderazgo real que debe tener en la práctica este organismo frente a tales asuntos.

**Otros organismos ejecutores:** Además de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP - y de la Federación Colombiana de Municipios, el Proyecto establecerá alianzas con organismos del orden nacional y regional, pertinentes para el cumplimiento de sus objetivos.