



REPÚBLICA DE COLOMBIA



UNIÓN EUROPEA

PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN MUNICIPAL

COMPONENTE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN MUNICIPAL Y
OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

GUÍA PARA EL TALLER DE FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Elaborado por RAUL CASTRO M.

Bogotá, 2003



FEDERACIÓN COLOMBIANA DE
MUNICIPIOS



PROYECTO SISTEMA NACIONAL DE
CAPACITACIÓN MUNICIPAL



ESCUELA SUPERIOR DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



GUÍA PARA EL TALLER DE FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

TABLA DE CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN	3
2. OBJETIVO	5
3. METODOLOGÍA	5
4. CONTENIDO: EL PLAN DE ACCION, UN INSTRUMENTO DE GERENCIA	5
4.1 Qué es?.....	5
4.2. Para qué sirve?	6
4.3. Componentes.....	8
4.4. Quién y cómo se ejecuta?.....	11
4.5. Cómo hacer seguimiento?.....	11
4.6. Utilidad del seguimiento al Plan de Acción.....	13
4.7. Procedimiento para la formulación	14
5. EJEMPLO	15
BIBLIOGRAFÍA	17



1. PRESENTACIÓN

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, está soportado por el convenio de financiación entre la Unión Europea y la República de Colombia firmado en febrero de 1998 (Col/B7-3010/IB/95/158), e inició actividades en febrero de 2.000 con un horizonte de ejecución de cuatro años a partir de dicho momento.

Así, el convenio nace como una alianza estratégica entre Colombia y la Unión Europea, con el propósito de contribuir a la preparación de los funcionarios municipales, comunidades y demás agentes del desarrollo territorial para asumir las responsabilidades asignadas por la Constitución de 1991 y, dotarlos de herramientas gerenciales, caso esta guía, necesarias para actuar en la nueva dinámica entre los gobiernos locales y la sociedad civil, afianzando el proceso de descentralización en marcha.

Es así como el Proyecto busca lograr el mejoramiento de la administración municipal; racionalizar la oferta de capacitación; mejorar la coordinación inter e intrainstitucional de capacitación e información armonizando demanda y oferta; mejorar las condiciones básicas de gestión, administración, institucionalización, y participación democrática; desarrollar el sistema de capacitación en las áreas de gestión local, administración de proyectos, finanzas municipales, gobernabilidad, normatividad y medio ambiente; mejorar el sistema de documentación e información municipal en todos los niveles; fomentar una participación equitativa en el proceso de descentralización y, considerar las formas asociativas a partir del análisis del territorio.

En este orden de ideas, es parte de la estrategia del proyecto capitalizar las experiencias, el intercambio y transferencia de conocimientos, metodologías e instrumentos generados por entidades públicas y privadas, así como por proyectos análogos con agencias de cooperación nacionales e internacionales. La posibilidad de profundizar y de generar sostenibilidad en el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal depende, entre otros factores, de éste intercambio.

Por todo lo anterior, el convenio definió los siguientes componentes, cada uno de los cuales determina una línea de acción encaminada a alcanzar los objetivos propuestos en el convenio:

- El Sistema Nacional de Capacitación Municipal continuada,
- Documentación e Información Municipal y Observatorio de Políticas Públicas Locales;
- Maestría en Desarrollo y Gestión Local;
- Fortalecimiento de la Federación Colombiana de Municipios.

Resultado de las actividades desarrolladas en cada componente, en especial el de Documentación e Información y OPPL y, recogiendo las experiencias en cada uno de los talleres realizados con los equipos de gobierno de los municipios en los cuales el Proyecto está realizando sus actividades, se construyeron una serie de documentos metodológicos los cuales se ponen a disposición de todos los entes locales.

Estos documentos llamados “Guías” están estructurados de tal forma que permitan a los interesados, generar procesos y procedimientos consistentes al interior de las



administraciones locales para construir instrumentos estratégicos que fortalezcan la toma de decisiones y, de esta forma, focalizar de manera óptima los proyectos que permitan la reactivación económica y social de las comunidades, estimulando su participación en la gestión pública.

Por lo tanto, las guías que se presentan a continuación constituyen herramientas gerenciales para los gobernantes municipales, sus equipos de gobierno, funcionarios y sociedad civil interesados en los temas de la gestión local. En éstas, además de contener aspectos metodológicos robustos para su formulación, se brindan los instrumentos para su operacionalización. El paquete de Guías están completamente interrelacionadas de tal forma que cada una se constituye en un prerrequisito para la otra, garantizando la implantación de procesos que con un énfasis en la práctica construya sentido de pertenencia y, por lo tanto, garantice sostenibilidad.

1. Guía de Conceptualización
2. Guía para la Armonización de los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal.
3. **Guía para la Formulación del Plan de Acción Municipal.**
4. Guía para la Formulación del Plan Operativo Anual de Inversiones.
5. Guía para la Formulación de Indicadores.
6. Guía para la Formulación de Indicadores para el Seguimiento a la Gestión.
7. Guía para la Formulación de Indicadores de Evaluación de los Objetivos del Plan de Desarrollo.
8. Guía para la Caracterización de la Información Estratégica para la Gestión Municipal.
9. Guía para la Elaboración del Informe de Gestión Municipal.

Estas guías se ofrecen en las Escuelas de Gobierno apoyadas por el Proyecto Sistema Nacional de Capacitación, a través de seminarios - taller a grupos de municipios de una misma región o departamento, complementado con un acompañamiento por parte de las gobernaciones y de la ESAP. Igualmente están disponibles en nuestro WebSite: www.salaedicion.com/capacitacion.

La Guía para la Formulación del Plan de Acción Municipal que corresponde a este documento, contiene los conceptos básicos sobre los componentes del plan de acción y sobre los instrumentos que se utilizan en su formulación.

Su objetivo es unificar, al interior de las Escuelas de Gobierno del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, los conceptos básicos, los instrumentos y la metodología que se utilizará durante el proceso de formulación y ejecución del Plan de Acción Municipal.



2. OBJETIVO

Brindar los lineamientos metodológicos para que el Comité Operativo del Observatorio de Políticas Públicas Locales formule el Plan de Acción del Municipio – PA-.

3. METODOLOGÍA

Este taller se desarrolla en varias sesiones. El número de sesiones depende de las características de los insumos que se emplearán y del ritmo con el que avance el proceso de especificación de los elementos que hacen parte del PA por parte del equipo de trabajo.

La primera sesión del taller se destina a brindar elementos conceptuales para la elaboración y formulación del PA. Los componentes de la matriz del PA son concertados con el equipo de trabajo, de acuerdo con la estructura del Plan de Desarrollo – PD - aprobado en el municipio.

Las sesiones siguientes se destinan a evaluar el avance de las dependencias en la elaboración del Plan de Acción y a sugerir ajustes en caso de requerirse.

Para el logro de los propósitos, cada dependencia presenta su Plan de Acción ante el grupo. Los asistentes se organizan en una mesa redonda, de manera que todos logran conocimiento de los Planes de Acción de las otras dependencias y tienen la posibilidad de participar y hacer sugerencias para garantizar la articulación de las acciones que se llevarán a cabo .

4. CONTENIDO: EL PLAN DE ACCION, UN INSTRUMENTO DE GERENCIA

4.1 Qué es¹?

Es una herramienta de gestión que permite a cada dependencia de la administración municipal, orientar estratégicamente sus procesos, instrumentos y recursos disponibles, hacia el logro de objetivos y metas anuales, a través de la ejecución de acciones y proyectos que contribuyen al cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo. Es el instrumento en el cual se programa toda la ejecución de las acciones y/o proyectos que se ejecutarán durante un año.

¹ Fuente: “Elementos sobre la gestión local orientada a resultados”. Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Territorial, 1997.



El Plan de acción como instrumento de gerencia pública busca articular los objetivos, estrategias, metas y programas del Plan de Desarrollo, con la misión y funciones de las entidades públicas y de estas con las políticas, programas y proyectos de inversión programados en cada vigencia².

Con el plan de acción se pretende que cada dependencia especifique las acciones para cada uno de los componentes del programa y para un año dado, de acuerdo al plan de desarrollo.

Para cada actividad se debe tener el producto o resultado inmediato y tangible deseado con su ejecución, el indicador correspondiente al producto, el estado actual y la meta a alcanzar dentro de la vigencia. Se debe determinar a su vez el propósito (efecto e impacto) esperado al cual contribuye el producto.



4.2. Para qué sirve?

El Plan de Acción sirve para:

1. Realizar la planeación estratégica de actividades y recursos a nivel de dependencia y/o sector estratégico del plan de desarrollo.

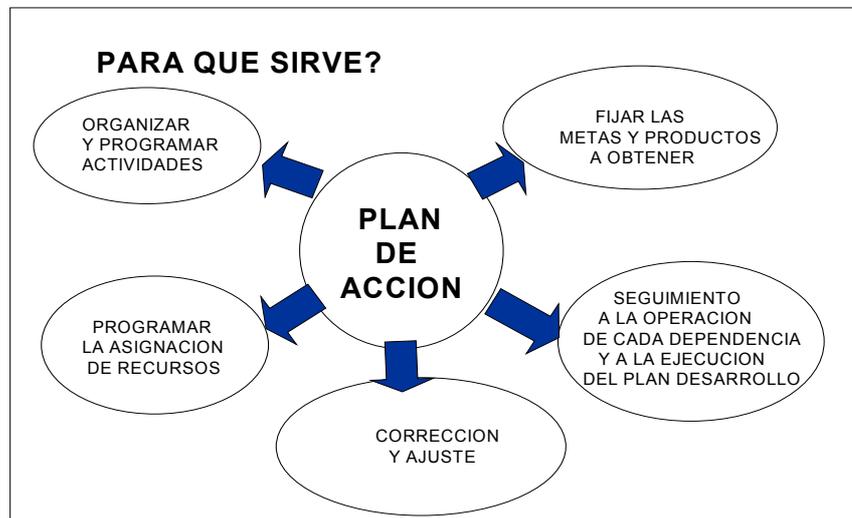
² Tomado de "Bases para la elaboración del Plan de Acción en las Entidades Territoriales". En Documentos para el Desarrollo Territorial No. 43. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial. Mimeografiado, 2001.



2. Organizar y programar las actividades que deben realizar las distintas dependencias de la administración, para llevar a cabo los proyectos de los cuales son responsables, en cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo.
3. Fijar de manera precisa las metas y productos específicos a obtener para cada año de gobierno, a nivel de subprogramas y programas del plan de desarrollo, por dependencia.
4. Programar la asignación de recursos (económicos, físicos, humanos, organizacionales, entre otros) para cada dependencia, de acuerdo con la disponibilidad de los mismos y las metas de pagos fijadas para la vigencia, así como con los requerimientos que implican las metas propuestas, y organizar su aplicación al interior de cada una de ellas.
5. Establecer responsables no por áreas sino por personas con nombre y apellido, de tal forma que se pueda solicitar una información específica sobre un proyecto en particular.
6. Establecer un cronograma de ejecución para determinar los tiempos de realización de las obras y/o servicios.
7. Hacer seguimiento a la operación de cada dependencia y a la ejecución del plan de desarrollo.
8. Identificar y remover obstáculos surgidos durante la marcha de los proyectos y/o acciones.
9. Reorientar los cursos de acción hacia el logro de los objetivos estratégicos.
10. Garantizar el cumplimiento de la misión institucional, y de esta manera cumplirle a la comunidad con los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo.



PLAN DE ACCION

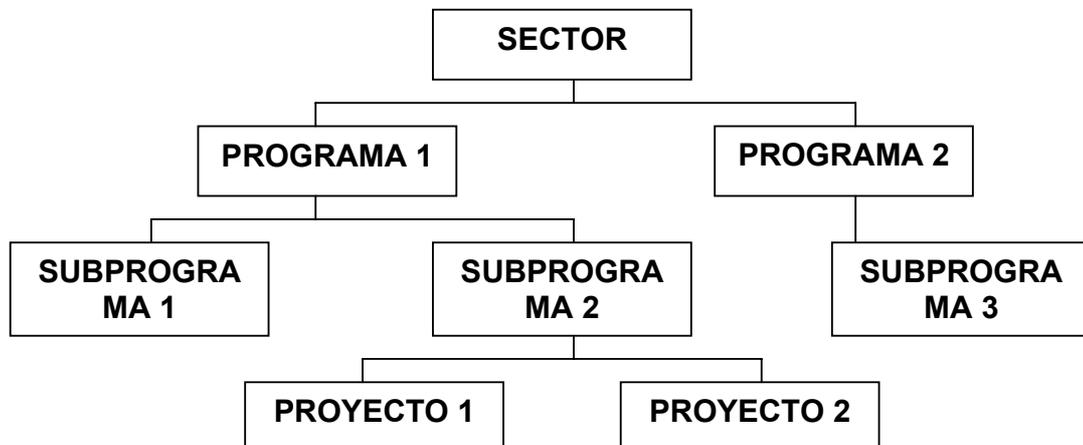


4.3. Componentes

El Plan de Acción se elabora a partir de la estructura establecida en el Plan de Desarrollo. Dicha estructura corresponde a la especificidad de cada municipio y a la metodología utilizada en su elaboración. Se pueden presentar diferentes esquemas para la estructuración de los planes de desarrollo, tales como:

- Eje estratégico, sector, programa, subprograma,
- Dimensión, áreas, programas
- Problema, operación, acciones

Pero, la estructura más común es la que está compuesta por los siguientes elementos:





Con base en la estructura más común de un plan de desarrollo, se puede construir una matriz que de cuenta de dicha estructura y que permita realizar un seguimiento adecuado a las diferentes acciones. en una matriz compuesta por sectores, programas, objetivos, proyectos, metas, actividades, responsables y cronograma de actividades.

En este sentido, los componentes de la matriz y su conceptualización son los siguientes:

Sector: área específica de operación o temática que comporta características comunes en razón a su naturaleza y objetivos. Por ejemplo, tenemos sectores como: Educación, Salud, Infraestructura, Saneamiento y agua potable, entre otros.

Programa: serie de acciones y/o conjunto de proyectos orientados a la solución de un problema o a la satisfacción de una necesidad de la población. El programa es una subárea de operación de un sector, y en este se recoge una intencionalidad de acción para el logro de un objetivo del sector. Por ejemplo en el sector educación, tenemos los programas de calidad de educación, cobertura, infraestructura educativa.

Objetivo del programa: es una expresión cualitativa del propósito que se desea alcanzar. Es el fin que se busca con la ejecución del programa. Por ejemplo, un objetivo del programa de cobertura es incrementar los niveles de cobertura en básica primaria en un 80%.

Proyecto o acción: conjunto de actividades organizadas para resolver un problema y/o necesidad, tendientes a alcanzar un objetivo, en un tiempo determinado, y con unos recursos definidos (que en la mayoría de los casos son limitados). Se puede materializar en una obra física y/o en una acción o servicio específico. Por ejemplo, en el programa de calidad de educación podemos tener el proyecto sobre Capacitación de docentes.

La realización de un proyecto está sujeta al cumplimiento de unas etapas que conforman el ciclo del proyecto: preinversión (idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad, diseño), inversión (contratación, ejecución) y operación (beneficios del proyecto).

Meta: cuantificación del objetivo. Dimensiona lo que se espera lograr con la ejecución de una acción o proyecto, constituyéndose en la medida de cumplimiento de la acción. Indica, con claridad, los resultados deseados en términos de cantidad, tiempo y proceso a utilizar para su logro.

Ponderación: es el peso que se le asigna al proyecto o acción en el conjunto del programa. Este peso significa un nivel de importancia o priorización que necesariamente poseen los proyectos en el conjunto de los programas. El peso es un porcentaje que puede ser asignado de acuerdo al monto de los recursos o al nivel de



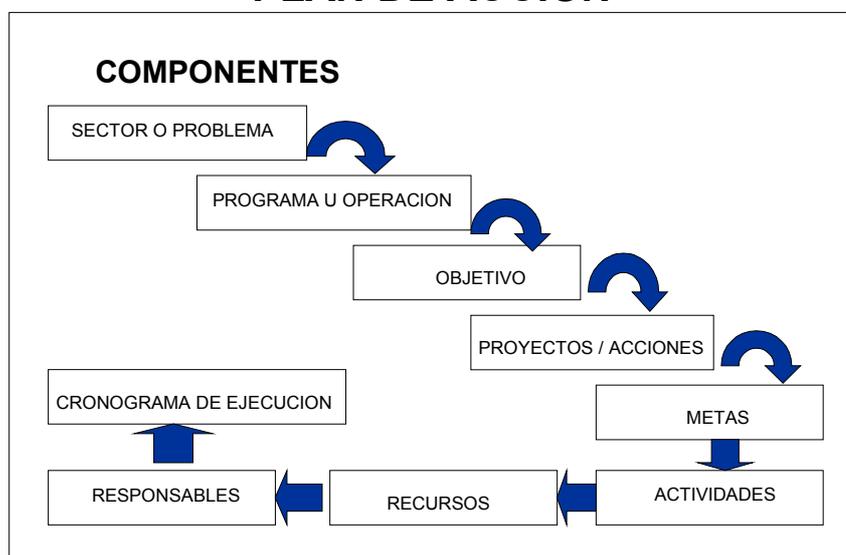
importancia del proyecto según su responsable o según las directivas del alcalde. La ponderación se puede asignar a los sectores, programas, proyectos o actividades.

Actividad: indica las diferentes tareas y pasos que son necesarios y suficientes realizar para obtener los productos y/o servicios de un proyecto. Se requiere describir las principales actividades, a través de las cuales se puede obtener los productos y/o servicios del proyecto. Las actividades así agregadas, pueden ser asimiladas a los componentes que se exige en el diligenciamiento de las fichas EBI del DNP.

Responsable: es la persona encargada de la ejecución de la actividad. Se busca que el responsable aparezca con nombre y apellido y no el nombre del área o dependencia a la que pertenece. Aquí se busca mejorar los niveles de responsabilidad en la gestión pública local.

Cronograma de ejecución: es un registro gráfico que determina el orden y las fechas previstas para la ejecución de las actividades de un proyecto o programa. Se usan gráficas de barras (diagramas de Gantt), pero también se pueden usar las fechas precisas en que se espera obtener un producto determinado.

PLAN DE ACCION





4.4. *Quién y cómo se ejecuta?*

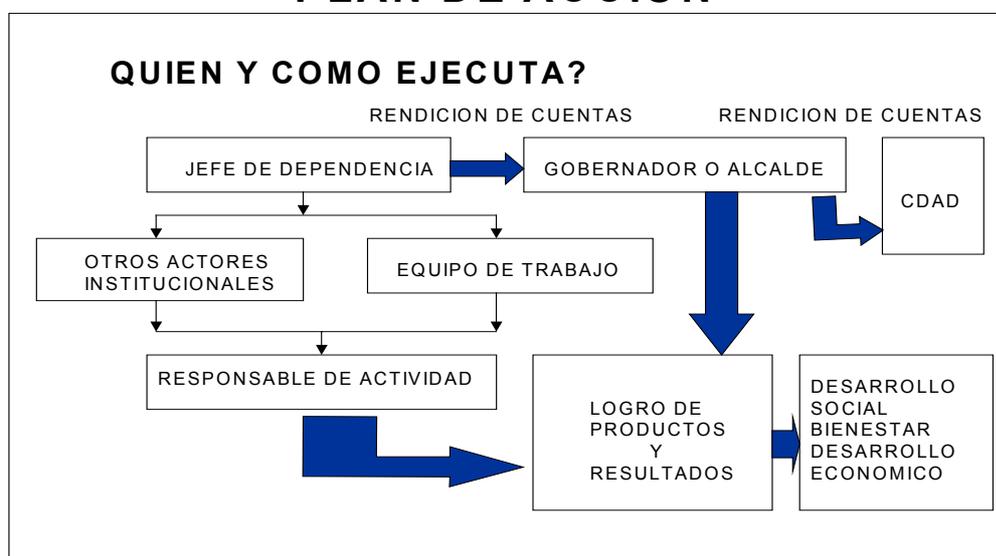
El Plan de Acción debe ser ejecutado por cada responsable de área o dependencia, y es ésta persona la que debe responder por el logro de los productos y resultados del respectivo plan ante el Alcalde o Gobernador.

Una vez estructurado el Plan de Acción, la persona responsable de la dependencia debe organizar su ejecución con el apoyo de su equipo de trabajo, de tal forma que cada integrante del equipo se convierte, a su vez, en un responsable de cada actividad y debe entregar cuentas al jefe de dependencia por cada una de ellas.

También se encuentran actividades que deben ser ejecutadas con la colaboración de otros actores institucionales, lo cual requiere del liderazgo de gestión de la persona responsable a fin de asegurar el cumplimiento de las diferentes actividades.

En la medida que la realidad es dinámica, el Plan de Acción requiere ser permanentemente ajustado a fin de adecuarse a tal realidad y con ello se deben redefinir los diferentes componentes del Plan.

PLAN DE ACCION



4.5. *Cómo hacer seguimiento?*

El seguimiento al Plan de Acción lo debe realizar cada responsable de dependencia con su grupo de trabajo; y a su vez, el respectivo Alcalde o



Gobernador con su equipo de gobierno, debe hacer seguimiento al conjunto de los planes de acción de la administración municipal, ya que son las autoridades responsables de cumplirle a la población por una serie de acciones y objetivos de desarrollo del territorio.

Este proceso debe ser soportado por la Secretaría de Planeación, que es la dependencia que asesora y coordina la elaboración y el seguimiento de los planes de acción. La información que se recopila al interior de cada dependencia, como resultado de la programación y ejecución de los proyectos y acciones, se constituye en la base del sistema de información y materia prima para el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo. Por ello es importante que la recopilación y procesamiento de información que se produzca en cada dependencia dentro de la ejecución del Plan de Acción, debe ser un compromiso y una responsabilidad permanente, ya que con ello se va conformando el sistema de información que se requiere para el seguimiento y evaluación periódica del Plan³.

La Secretaría de Planeación debe consolidar el Plan de Acción en uno solo por programas, objetivos o estrategias con el propósito de facilitar la información del Plan y el seguimiento en cumplimiento del mismo. Con base en este consolidado se puede llevar el control de avance y permite a la vez identificar los programas o subprogramas con problemas en su ejecución⁴.

El seguimiento al Plan de Acción por parte del jefe de dependencia debe concentrarse en el cumplimiento de las actividades programadas y el logro de los productos de los diferentes proyectos bajo su coordinación. Para ello debe contar con un conjunto de indicadores que le permiten medir su acción.

Por su parte, el seguimiento que realiza la autoridad territorial se debe concentrar en dos grandes aspectos:

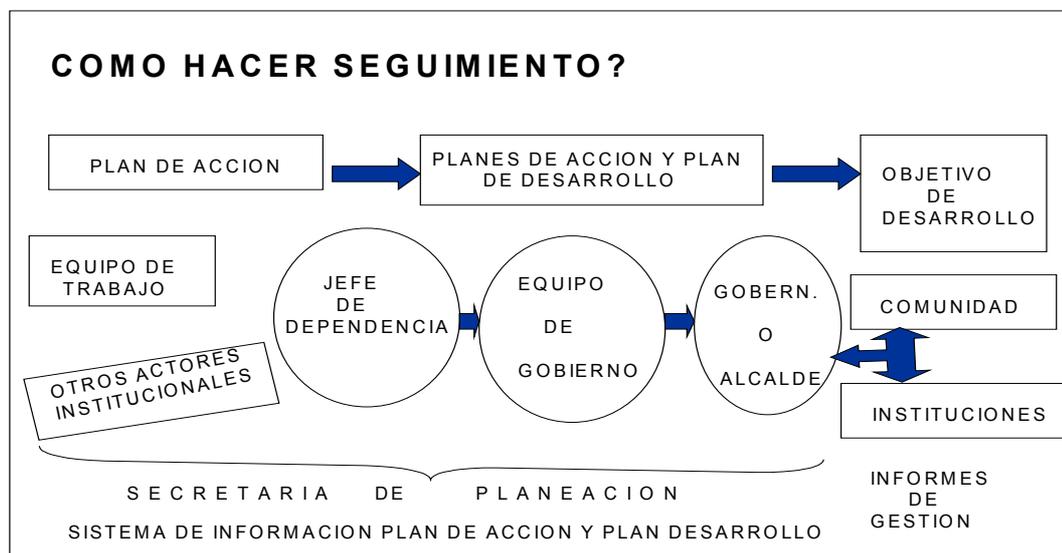
- En primer lugar, a los planes de acción de su equipo de gobierno con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas previstas, y brindar las orientaciones para la corrección y redireccionamiento de las diferentes acciones de los planes de acción.
- En segundo lugar, al plan de desarrollo en su conjunto, mediante la verificación del cumplimiento de los grandes objetivos y metas propuestas en el mismo.

³ “Bases para la elaboración del Plan de Acción en las entidades Territoriales”. Documentos para el desarrollo territorial No. 43. DNP, mimeografiado, 2001.

⁴ Ibid.



PLAN DE ACCION



4.6. Utilidad del seguimiento al Plan de Acción⁵

Como responsables directos del cumplimiento de los Planes de Desarrollo, los gobernantes territoriales deben presentar informes anuales de gestión a la respectiva corporación administrativa de elección popular (Asamblea o Concejo), a la población, y a otras entidades de los ordenes nacionales, regionales o territoriales respectivos a que correspondan. Estos informes de gestión deben reportar los avances y resultados alcanzados durante cada vigencia en la ejecución del Plan de Desarrollo. A ello contribuye la disponibilidad y el seguimiento periódico de los planes de acción, ya que permite la elaboración de los informes de gestión para rendir cuentas⁶ ante la dirigencia política, institucional y la sociedad civil.

Los planes de acción permiten el mejoramiento de la gestión de cada dependencia sobre la base de la autoevaluación y el aprendizaje continuo y, en esta medida, se convierten en herramientas fundamentales para el desarrollo de las acciones de control interno y anticorrupción.

⁵ "Elementos sobre la gestión local orientada a resultados". DNP, Unidad de Desarrollo Territorial, 1997.

⁶ Rendir cuentas se entiende como el seguimiento y evaluación periódico de la eficiencia y eficacia de las acciones emprendidas y el logro de los objetivos del Plan de Acción y del Plan de Desarrollo. En consecuencia, no se debe limitar su interpretación solamente al seguimiento financiero y contable.



4.7. Procedimiento para la formulación

- Análisis del Plan de Desarrollo para determinar la estructura del Plan de Acción.
- Identificación de responsabilidades en la ejecución de programas y proyectos por dependencia.
- Análisis de correspondencia entre los requerimientos de ejecución y la capacidad operativa de las dependencias.
- Programación de la disponibilidad de recursos propios de la entidad y de los entes cofinanciadores.
- Operacionalización de metas, recursos y responsables para cada proyecto.
- Consolidación del cronograma de actividades por proyecto, programa y dependencia.

BIBLIOGRAFÍA

DNP (1996). Manual metodológico para la presentación de proyectos.

DNP – UDT (1997). Elementos sobre la gestión local orientada a resultados.

DNP – UDT (2001). “Bases para la elaboración del plan de acción en las entidades territoriales”. En Documentos para el Desarrollo Territorial No. 43. mimeografiado.

MATUS C (1987). Política, planificación y gobierno. ILPES – OPS - Fundación Altadir. Venezuela.

