

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



**LA OFERTA Y LA DEMANDA DE ASISTENCIA TÉCNICA EN  
MUNICIPIOS EN ZONAS DE CONFLICTO EN COLOMBIA:  
DOS ENFOQUES NO COINCIDENTES.**

Juan Gonzalo Zapata G.  
Adriana González  
**Fedesarrollo**

Julio 2001.

**LA OFERTA Y LA DEMANDA DE ASISTENCIA TÉCNICA EN  
MUNICIPIOS EN ZONAS DE CONFLICTO EN COLOMBIA:  
DOS ENFOQUES NO COINCIDENTES.**

Juan Gonzalo Zapata G.  
Adriana González  
**Fedesarrollo**

Julio 2001.

## **INDICE**

1. Contexto
2. Antecedentes
3. Metodología
4. La Demanda de Asistencia Técnica municipal
5. La Oferta de Asistencia Técnica desde el Nivel Central.
6. Conclusiones y Recomendaciones
7. Bibliografía
8. Anexos.

## **1. Contexto**

Con el proceso de descentralización adelantado durante la última década en Colombia, las entidades territoriales adquirieron mayor autonomía y con ello también crecieron sus responsabilidades. El desempeño de los municipios adquiere un papel preponderante en el desarrollo económico y social del país como consecuencia del mencionado aumento en la dotación de recursos y competencias.

Durante este proceso surge la necesidad de impulsar en los municipios el desarrollo de la capacidad necesaria para cumplir de forma eficaz y eficiente con sus nuevas funciones. La importancia del fortalecimiento institucional de las entidades territoriales generó una amplia oferta de asistencia técnica en materia de desarrollo institucional para departamentos y municipios. Sin embargo, los diversos esfuerzos para canalizar la oferta de asistencia técnica a los entes territoriales están en la actual coyuntura en cuestionados, toda vez que la situación fiscal y presupuestal de los municipios no es la mejor, la aparición de problemas como el desgüeño administrativo y, las denuncias de los organismos de control, ponen en tela de juicio las bondades del proceso de descentralización.

Esta investigación evalúa la oferta y los requerimientos de fortalecimiento institucional en los municipios de trabajo del proyecto DLG; además de establecer las características y las condiciones de sostenibilidad de las instituciones encargadas de prestar asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento institucional local. En la primera parte se adelanta un breve resumen de los antecedentes en donde mira su marco legal y la importancia de la asistencia a lo largo de la última década en los planes desarrollo y los programas sectoriales. Segundo, se presenta la metodología utilizada para realizar esta evaluación, con especial atención a la descripción de la encuesta realizada en los municipios. Se muestran los principales problemas identificados a través de las encuestas en cada uno de los sectores de análisis (planeación, salud, educación, administración tributaria y financiera, obras públicas, servicios públicos, agricultura). Tercero, se presenta un resumen de la oferta de asistencia técnica, especialmente de la del nivel central. Cuarto, un resumen de los aspectos mas importantes identificados como demanda de asistencia técnica y, quinto y último se presentan los resultados de la evaluación de oferta de asistencia técnica en donde se incluyen conclusiones y recomendaciones.

## **2. Antecedentes.**

En sus inicios, cuando se empezó a hablar de desarrollo institucional se consideraba que el único nivel de gobierno que requería de "apoyo" para el fortalecimiento de sus instituciones era el nivel local. Esto era lógico si se considera que, tras años de centralismo, de un momento a otro, los municipios eran los responsables de la prestación de un conjunto de servicios básicos, en cumplimiento de Ley 12 de 1986. La descentralización colombiana desde finales de la década de los años ochenta se caracterizó por ser un proceso municipalista y en consecuencia a ellos se dirigió la

atención desde el nivel central. En primer lugar se les entregaron mayores funciones y recursos, a continuación se cogestionó con ellos gran parte de la descentralización en salud y educación y, por último se les capacito o desarrollo institucionalmente con el fin que asumieran la cesión de funciones desde el nivel central.

Segundo, con la segunda fase del proceso de descentralización producto de la Constitución de 1991, se asume que la política de Desarrollo Institucional tiene entre sus elementos una definición de la asistencia técnica que involucra una serie de elementos que van más allá de lo administrativo y procedimental. Se incluyen igualmente, áreas estratégicas de gestión y con el fortalecimiento de las instituciones como elementos determinantes del desarrollo económico y social. Esta política se ejecutó a través del Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional (PDI) para municipios menores de cien mil habitantes, mediante el cual se dio asesoría en las áreas de:

- Planificación.
- Administración Financiera.
- Participación ciudadana en la gestión local.
- Organización Administrativa y,
- Gestión de proyectos.

Hay que mencionar que este programa abarcó la mayoría de los municipios del país, más de 1,000, contó con la activa participación de los desaparecidos Corpes<sup>1</sup> y, su gestión se adelantó básicamente a través de consultores<sup>2</sup>. El programa además se extendió por varios años y su financiación estuvo a cargo del Banco Mundial y con contrapartidas del Presupuesto nacional.

Así desde la administración Gaviria (1990-1994) se encuentra una preocupación por la asistencia técnica a los municipios. Incluso la misma Constitución Política de 1991 estableció para cada nivel de gobierno, de acuerdo con sus características, desempeñar un papel determinante en el alcance de unas metas comunes de desarrollo. Es así, como la nación es la encargada de formular los lineamientos de política y orientar y realizar el seguimiento para la provisión de los servicios básicos, entre muchas otras funciones; y cada departamento, además de planificar su propio desarrollo, es el espacio de intercomunicación entre la nación y el municipio y es el ente llamado a prestar asesoría técnica al nivel local en la atención de las demandas de la comunidad.

Los dos planes de desarrollo siguientes igualmente buscan profundizar la descentralización y proponen acciones específicas para fortalecer a los entes territoriales. Así el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 - El Salto Social - dedicó uno de sus capítulos a "El Buen Gobierno". En él se propuso complementar el concepto de desarrollo institucional con el de Mejor Gestión, en el sentido de que no es suficiente fortalecer las instituciones públicas sino todo el sistema de gestión pública compuesto por: la administración territorial que

---

<sup>1</sup> Consejos Regionales Planeación Económica y Social. Colombia se dividió en 5 regiones, pero desde sus inicios la regionalización aplicada fue muy cuestionada.

<sup>2</sup> Ileana Kure – María Fernanda Sanchez. Desarrollo institucional: continúa el desafío. En Planeación y Desarrollo, Vol XXVII, No. 3, 1996. Departamento Nacional de Planeación.

gerencia la entidad, la sociedad civil como co-gestora y veedora, y la dirigencia política como los representantes legítimos de la comunidad y que tienen capacidad para de decisión. De acuerdo con esta nueva definición, la aplicación del desarrollo institucional se amplía, dado que no es específicamente para un nivel de gobierno, sino para los tres niveles básicos del Estado colombiano - nación, departamentos y municipios -; respetando la visión integral del Estado que propone el modelo de descentralización establecido en la Constitución. Esta aplicación conlleva, de manera implícita, los siguientes principios, ver tabla 1.

**Tabla 1**  
**Principios Básicos del Desarrollo Institucional para todos Niveles de Gobierno**

<b>PRINCIPIOS</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
<b>Autonomía</b>	Cualquier acción para el fortalecimiento de la capacidad de gestión debe responder a una intención del representante legal de la entidad territorial, en respeto a la autonomía de la entidad territorial y a su voluntad y compromiso con la acción.
<b>Liderazgo</b>	De igual forma, es necesario que el representante de la entidad lidere la acción y la incorpore a su administración.
<b>Diversidad y Flexibilidad</b>	Es necesario que la acción se adapte a la dinámica y a las condiciones de la entidad territorial, en consideración a la diversidad de situaciones y características de departamentos, distritos y municipios.
<b>Participación de Actores Regionales</b>	La sostenibilidad de la acción sólo se logrará en la medida que se involucren los diversos actores territoriales que tienen injerencia en la vida de la entidad territorial, tales como organizaciones civiles, gremios y academia

Fuente: Constitución y otros.

Por su parte el Plan de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz" 1998-2001 el Gobierno propone adelantar de manera concertada y participativa con las entidades territoriales, el sector privado y la sociedad civil, una política de profundización de la descentralización, para lo cual avanzará en el proceso de ordenamiento territorial, fortalecimiento fiscal y de la gestión territorial, seguimiento y evaluación de la descentralización y en el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la gestión.

Así mismo, la Ley 199 de 1995 definió al Ministerio del Interior como el responsable de velar por el buen desarrollo del proceso de descentralización, liderarlo y coordinar sus principales estrategias. Coordinación que se debe hacer de una manera armónica e integral ya que hasta el momento el proceso de descentralización no había contado con una instancia del más alto nivel encargada de estas funciones. Se encuentra que el fortalecimiento municipal es política pública permanente a lo largo de los últimos 10 años, a la cual se le han dedicado importantes recursos y esfuerzos tanto desde los ministerios como desde sus entidades descentralizadas; situación que se extiende a los departamentos que han centrado gran parte de su apoyo a los municipios a través de la asistencia técnica en muy diversas áreas.

### 3. Metodología

Inicialmente se revisó la documentación existente sobre Asistencia Técnica y Fortalecimiento Institucional, especialmente la disponible para el caso colombiano y otros países en desarrollo. Simultáneamente se trabajó en la identificación de las entidades del nivel nacional encargadas de prestar asistencia técnica a las entidades territoriales; a las que se les precisan las funciones, programas y proyectos que determinan su efectivo compromiso con el fortalecimiento institucional de los municipios<sup>3</sup>.

#### Muestra

Para complementar esta información inicial; se realizaron visitas de campo a 12 municipios de los 66 que hacen parte de esta fase del programa DGL, los cuales se seleccionaron como una muestra representativa del total. En estas visitas se aplicaron varios formularios, se entrevistó a los principales funcionarios encargados de los diferentes sectores que ejecutan el gasto en el municipio y, se evaluó la capacidad institucional de los 12 municipios. Con los formularios se busca identificar las principales características de estos municipios y sus condiciones fiscales (recaudos tributarios y gastos de funcionamiento), presupuestales y de los principales sectores que ejecutan gasto (salud, educación, finanzas, saneamiento básico, vías).

Los formularios se complementaron con entrevistas, con las que se identificaron los principales problemas que enfrentan los municipios en cada uno de los sectores y la demanda efectiva de asistencia técnica para enfrentar estos problemas. Las entrevistas se realizaron a funcionarios públicos que desempeñan los principales roles en la administración de municipio: despacho del alcalde, tesorerías, secretarías de planeación, salud, educación y agricultura, como los más importantes. Estos resultados posteriormente se confrontaron con los resultados encontrados en el análisis de la oferta de asistencia técnica, la cual además de la revisión bibliográfica se complementó con talleres con funcionarios encargados de manejar los programas de asistencia técnica en cada uno de estos sectores desde el nivel nacional. A continuación se exponen las características de la encuesta realizada.

La información de campo sobre la asistencia técnica municipal, tanto de la demanda municipal como de la oferta de ministerios y entidades públicas, privados y ONG's, se recolectó con una encuesta en 12 municipios del país, en 6 departamentos en total (2 municipios por departamento). Los departamentos y municipios se encuentran en la tabla 2, en donde igualmente se presentan sus principales características como tamaño, índice de ruralidad, población y número de funcionarios de la administración central.

---

<sup>3</sup> Como resultado de este trabajo se produce un primer documento, posteriormente utilizado en la etapa de capacitación a los asistentes externos, en el cual se presentan las principales características y se genera una evaluación inicial de la asistencia técnica en Colombia enmarcado dentro del proceso de descentralización y de acuerdo con la información localizada.

**Tabla 2**

Principales características de los municipios de la muestra

		Kilómetros	Población	Población	%	Funcionarios
		Cuadrados	Total	Rural	Ruralidad	A. Central
Huila	La Plata	1,306	47,795	28,984	61%	70
Huila	Garzón	685	61,028	34,669	57%	104
Tolima	Rovira	828	26,131	19,015	73%	52
Tolima	Chaparral	2,184	45,463	22,352	49%	90
N. Santander	Sardinata	1,470	24,749	17,461	71%	30
N. Santander	Teorama	1,450	18,324	15,336	84%	17
Bolivar	San Pablo	2,086	27,500	13,400	49%	60
Bolivar	Cantagallo	900	11,634	5,034	43%	69
Nariño	Tangua	239	18,415	15,635	85%	266
Nariño	Imúes	76	11,377	9,985	88%	140
Cauca	Patia	784	30,226	18,717	62%	56
Cauca	Bolivar	755	57,091	43,904	77%	130

Se encuentra que la mayoría de la muestra se concentra en municipios de menos de 62.000 habitantes, todos se consideran rurales ya que el porcentaje de población rural es superior al 40%. Muchos de ellos son muy extensos y que el número de funcionarios de la administración central es muy diverso; en donde se destaca Tangua con 266 funcionarios, en tanto que Sardinata sólo tiene 30.

### Formularios.

Se aplicaron 4 formularios: características del municipio, finanzas municipales, asistencia técnica y perfil de los funcionarios, ver anexo 1. El primer formulario está dedicado a las características básicas del municipio en cada uno de los sectores objeto del estudio; la sección I. busca identificar las características básicas del municipio como población urbana y rural, número de secretarías, entre otras. Las secciones II. a la V. están enfocadas hacia las características y orientación de los recursos en cada uno de los sectores; así como a identificar las necesidades de apoyo surgidas de problemas enfrentados en el ejercicio de las funciones, en la asignación de recursos y cumplimiento de metas institucionales. Los sectores que fueron objeto de estudio son los de salud, educación, agricultura, agua potable, vías, transporte, planeación, endeudamiento, y gestión administrativa y financiera.

El formulario 2 reconstruye una visión de las finanzas de los municipios durante los últimos dos años utilizando la información de ejecuciones presupuestales. Con el formulario 3 se realiza un balance de las principales acciones de asistencia técnica que se adelantan y se analiza el conocimiento, grado de utilización y calidad de la oferta de asistencia técnica, capacitación y desarrollo institucional que reciben los municipios desde diversas fuentes, en especial desde el nivel central. Finalmente el formulario 4 tiene el objeto de construir un perfil de los funcionarios entrevistados partiendo del principio de que el capital humano es uno de los activos más importantes que deben tener los



municipios y, es uno de los principales cuellos de botella identificados para el desarrollo de los programas de los programas de asistencia técnica en el nivel local.

### Aplicación

La selección de los encuestadores se realizó bajo el criterio de experiencia en trabajo de campo como encuestadores en las regiones seleccionadas y capacidad para elaborar un informe ordenado. Después de elegir las tres personas encargadas de realizar las visitas se dictó un taller de capacitación en la que se dio especial atención al tema central del estudio: la asistencia técnica municipal en Colombia A continuación se reseña la secuencia aplicada para la capacitación.

- (a) En primer lugar se presentó una breve reseña del proceso de descentralización y autonomía fiscal y financiera de los municipios, adicionalmente se ejemplificaron los criterios de análisis de la situación fiscal utilizando reportes de ejecución presupuestal.
- (b) Se presento un resumen de la evolución del concepto de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y sus características básicas. Con especial énfasis en sus antecedentes y su evolución a los largo de la década de los años noventa.
- (c) Oferta de Asistencia Técnica. Se presentaron los principales programas, los mecanismos y herramientas de provisión, su utilización efectiva y los análisis de adelantados en otros estudios. Hay que tener presente que se tiene una visión global, por lo que comprende la totalidad de la oferta de asistencia técnica en cada uno de los Ministerios, entidades descentralizadas, departamentos y programas del nivel nacional (Programa para la Paz en el Magdalena Medio, programa de cooperación técnica municipal de la GTZ, Programa Nacional de Capacitación Municipal de la ESAP/Unión Europea, Plan Patía, CRIC, FIDAC, entre otros).
- (d) Finalmente se revisaron los formularios, a los que se anexó un documento de apoyo, con el fin de enfatizar el propósito de cada una de las preguntas y resolver las dudas existentes al respecto. En el Anexo 2 se incluyen los documentos utilizados como material didáctico en la capacitación.

La recolección de información se llevó a cabo entre el 10 y el 30 de junio de 2001, para un total de 20 días de trabajo. Cada encuestador realizó visitas a 4 municipios en 2 departamentos diferentes, trabajando 4 días en promedio por municipio y realizando entre 2 y 3 entrevistas diarias. Los investigadores del equipo supervisaron directamente la recolección de información en los municipios.

En general la encuesta fue bien recibida y se logró obtener la información requerida. Cuando no fue imposible realizar la encuesta al funcionario directamente encargado del sector, el encuestador procedía a identificar otra persona con conocimiento sobre el tema. El resultado de las encuestas y los informes elaborados por los encuestadores se encuentra en los anexos 3A y 3B.

#### **4. La Demanda de Asistencia Técnica Municipal**

En este capítulo se muestran las conclusiones de los principales problemas identificados en seis áreas analizadas: administración tributaria y financiera, salud, educación planeación, vías y Saneamiento Básico. A continuación se presenta un resumen de las demandas de asistencia técnica de cada uno de los municipios; en general se solicita asistencia técnica en actualización de bases tributarias (catastro y censo industrial y comercial), sistema de contabilidad, sistema de información sectoriales y, capacitación en el marco legal<sup>4</sup>. Tercero, se analiza el perfil de los funcionarios públicos de los 12 municipios y la capacidad instalada de los municipios en hardware y software, frente a los funcionarios se hace especial énfasis en su preparación académica y su experiencia en la administración pública.

Los 12 municipios tienen unas características comunes; son rurales, muy extensos, con influencia de grupos armados y productores de coca y amapola, sufren en mayor o menor medida el desplazamiento forzoso y tienen un alto número de población flotante. Igualmente un importante número de ellos coincide en un bajo recaudo tributario, que se explica principalmente por el atraso en sus bases tributarias, y en un alto número de funcionarios. Adicionalmente se encuentra que son dependientes de las transferencias del nivel central (participación de los ingresos corrientes de la Nación).

De otra parte, en el área de planeación se encuentra que la mayoría de estos municipios, 10 de 12, tienen aprobado su Plan de Desarrollo, en tanto que solo 4 de ellos tienen aprobado su Plan de Ordenamiento territorial –POT-. Al comparar con otras regiones del país se encuentra un alto atraso en esta área. Así mismo, en el área financiera se observa que los de menor población y muy rurales generan un déficit corriente permanente y que estos se pueden categorizar como municipios estructuralmente deficitarios. Esta situación preocupa en la medida que muy difícilmente estos municipios podrán cumplir con la ley 617 (de control al gasto local) y casi todos ellos son o serán de categoría 6<sup>5</sup>.

Estas características identificadas determinan, como veremos, la demanda de asistencia técnica desde el nivel local; por ejemplo, la mayoría de los municipios están especialmente interesados en fortalecer la UMATA y la Secretaría de Obras.

##### **4.1 Principales problemas Identificados**

El análisis de la información del trabajo de campo permitió establecer los problemas que los municipios consideran importantes en cada uno de los sectores de análisis. De acuerdo con los resultados de la encuesta las áreas en las cuales el mayor número de municipios coincide en la especificación de los problemas son Acueducto Alcantarillado y Aseo, y Administración Tributaria y Financiera. Para la primera de ellas se encuentra que la mayoría de los municipios coinciden en que la ausencia de planta de tratamiento de aguas

---

<sup>4</sup> Las encuestas y los informes entregados por los encuestadores se anexan a este documento, ver anexo 4.

<sup>5</sup> Es necesario mencionar que en este perfil identificado no hacen parte los municipios de Tolima y Huila: Chaparral, Rovira, Garzón y La Plata. Estos tienen un mayor desarrollo económico, tienen cabeceras importantes (zona urbana), entre otros.

y el mal manejo de basuras son las mayores carencias, el 50% y 42% de los municipios de la muestra así lo manifiestan. La baja cobertura y manejo inadecuado por parte de los usuarios se ubica en el segundo lugar de importancia para el 25% de la muestra, ver tabla 3.

**Tabla 3.**

Principales Problemas Identificados												
Acueducto, Alcantarillado y Aseo												
	Garzón	La Plata	Rovira	Chapar	Cantag	San Pab	Teoram	Sardín	Imües	Tangua	Bolívar	Patía
Baja cobertura de acueducto			X					X			X	
Ausencia de planta de tratamiento de aguas	X		X		X			X	X		X	
Deficiencia de planta de tratamiento de aguas		X										
Baja cobertura de alcantarillado									X		X	X
Deficiencia en el servicio			X		X							
Deterioro de la infraestructura		X				X						X
Dificultades Topográficas												X
Falta de Recursos												X
Mal manejo de basuras					X	X		X			X	X
Manejo inadecuado por parte de los usuarios						X	X			X		
No pagan los servicios		X								X		
Escasez de fuentes de agua									X			
Falta de personal especializado y documentación							X	X				
Ausencia de cobertura rural		X										
Alto costo de manejo de residuos sólidos		X										
Baja facturación	X											

Fuente: Encuesta Municipal – Formularios 1 y 4.

En relación con la Administración Tributaria y Financiera, el 50% y 42% de los municipios afirma que la mala información cartográfica y morosidad en el pago de impuestos impiden que el municipio realice una eficiente gestión tributaria. Por otra parte, para el 33% de los municipios el problema relacionado con la inexistencia o deficiencia en los programas de actualización y manejo de la base tributaria también influye de forma negativa en la gestión. Por otra parte, en el área de planeación la insuficiencia más relevante es la falta de conocimiento en la elaboración de proyectos, ver tabla 4.

**Tabla 4**

Principales Problemas Identificados												
Administración Tributaria Y Financiera												
	Garzón	La Plata	Rovira	Chapar	Cantag	San Pab	Teoram	Sardín	Imües	Tangua	Bolívar	Patía
Información de base tributaria poco confiable					X					X	X	X
Deficiencia en el programa para manejo del predial	X							X			X	X
No sistematizada información de Ind y Cio	X						X	X				
Mala información cartografica	X				X	X		X			X	X
Alto costo de la actualización							X	X		X	X	
Problemas de orden público											X	
Morosidad en el pago de impuestos						X	X	X	X	X		
Desorden administraciones anteriores				X								
Descuento de amnistías afectan presupuesto		X										
Falta personal para supervisar	X											

Fuente: Encuesta Municipal – Formularios 1 y 4.

De otra parte, el sector en que se reporta una mayor multiplicidad de problemas es el de educación, en donde se cuentan 12 problemas diferentes. Sin embargo, la carencia de ayudas educativas (computadoras, material didáctico, etc.) y la insuficiencia en la infraestructura física son los más recurrentes (6 y 5 municipios respectivamente lo reportan). En salud se encuentra que los problemas de salud pública y de escasez de recurso médico son los problemas más urgentes para los municipios. Ver anexo 4

En general se encuentra que los municipios de los departamentos de Cauca y Norte de Santander son los que tienen un mayor número de problemas en los seis sectores analizados, en especial en los de Agua Potable y Salud, ver anexo 4 En educación igualmente se encuentra que los mayores problemas se encuentran en los mismos municipios pero con la inclusión de Imues en Nariño. Por el contrario se establece que los municipios de Huila y Tolima manifiestan muchos menos problemas en las áreas analizadas; este resultado no sorprende dado que su desarrollo económico y social es mayor y, no se encuentran tan aislados de los centros económicos.

#### **4.2 Demanda de Asistencia Técnica**

Las principales demandas de asistencia técnica se centran en la elaboración de proyectos, manejo del presupuesto, administración y gestión pública, asesoría en acueducto y alcantarillado, y catastro. De otra parte, sorprende que aunque de acuerdo con la información solicitada en el formulario 1 los municipios cuentan con una buena dotación de computadoras, muchos afirman tener necesidades en este aspecto y en la utilización de programas de software que ayuden a agilizar tareas. La capacitación en sistemas es otra de las solicitudes que se encuentra repetidamente en los informes.

La UMATA es la entidad mejor calificada en todos los casos, por el profesionalismo de las personas que la dirigen y por las actividades que desarrolla en el nivel municipal. Generalmente se encuentra que solicitan más capacitación y transferencia de tecnología, pero de forma concertada con la comunidad para que los cultivos, tiempos y herramientas implementadas se ajusten a las verdaderas necesidades del municipio.

A través de la Secretaría de Planeación y/o Obras Públicas se requiere la transferencia de recursos para programas de vivienda urbana y rural; así como para establecer proyectos de generación de empleo (mano de obra no calificada) en el constante mantenimiento de vías rurales e intermunicipales.

Otras de las quejas más generalizadas es la falta de continuidad en los programas de asistencia técnica y la falta de apoyo para trabajar con la comunidad. En cuanto al manejo de los recursos, algunos de los funcionarios coinciden en afirmar que para que los recursos sean bien utilizados deben ser enviados con destinación específica.

### **4.3 Perfil de los Funcionarios Capacidad en Sistemas.**

Se estableció que los funcionarios que ocupan los principales roles en el municipio son profesionales, estos no tienen un completo conocimiento de sus competencias debido a que son muy jóvenes o a que el marco legal cambia constantemente. Por esta razón la mayoría de ellos solicitan capacitación relacionada con la modernización del Estado y el alcance de las leyes y normas que regulan a los entes territoriales. Sin embargo, es muy poca la capacitación que reciben del nivel oficial y la falta de recursos es el principal inconveniente que enfrenta el municipio para poder acceder a la asistencia técnica ofrecida.

En relación con el área de sistemas se encuentra que la mayoría dispone de un suficiente número de computadoras y que su capacidad es apropiada. Sin embargo, muchos de ellos son subutilizados por lo que los funcionarios aún no utilizan esta herramienta en forma cotidiana. Lo anterior no se explica por el perfil de los funcionarios, ya que la mayoría de los cargos en los municipios son ocupados por profesionales y tienen experiencia en la administración pública; sino por la alta rotación en los cargos públicos, por el deficiente empalme entre las administraciones y, por que algunos de estos programas necesitan de una mínima capacitación para su manejo. Esto es coincidente con la alta demanda identificada de los funcionarios en capacitación en sus áreas respectivas.

Sin embargo, vale la pena mencionar que en donde más se utiliza software en la gestión pública es el área tributaria, y en especial en el registro y facturación del impuesto predial. Lo anterior no es necesariamente contradictorio con la desactualización de los catastros en la mayoría de los 12 municipios.

Como conclusión se encuentra que la percepción general acerca de estos municipios es que aún existe la cultura paternalista por lo que es normal encontrar un alto número de demandas de asistencia, en muchos casos no justificadas. Segundo, se evidencia la necesidad de una mayor coordinación entre las secretarías y oficinas en el nivel local para adelantar actividades de asistencia técnica y capacitación y la falta de consolidación de la coordinación interinstitucional.

## 5. La Oferta de Asistencia Técnica desde el Nivel Central.

El proceso de descentralización adelantado durante la última década en Colombia parte del supuesto que la transferencia de recursos para inversión es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el desarrollo de los gobiernos territoriales. Durante este proceso surge la necesidad de impulsar en los municipios el desarrollo de la capacidad necesaria para cumplir de forma eficaz y eficiente con sus nuevas funciones.

En este contexto, las entidades del nivel nacional y departamental asumen como responsabilidad propia el desarrollo institucional y la capacidad técnica de los departamentos y municipios. Para algunas entidades del nivel central la capacitación y/o asistencia técnica se debe concentrar en "transferir" una función que es responsabilidad de la nación a los gobiernos locales. Para otros, por el contrario, lo que se busca es desarrollar la capacidad institucional de estos gobiernos para que puedan consolidar su autonomía fiscal, política y administrativa.

A continuación se presenta un resumen de la oferta de asistencia técnica en el país, para lo cual se parte del "deber ser" de esta asistencia técnica y sus objetivos. Se presenta igualmente un resumen de los principales programas de asistencia técnica desde el nivel central. Tercero, se adelanta un análisis de la oferta técnica en algunos sectores. Por último se adelantan conclusiones y recomendaciones.

### 5.1 El "deber ser" de la Asistencia Técnica

En general, la asistencia técnica busca transferir destrezas y conocimiento para mejorar el bienestar de las personas. La mayoría de los programas para los organismos públicos buscan fortalecer las áreas básicas de la gestión local: la planeación, la gestión de proyectos, la organización administrativa, las finanzas y la participación ciudadana. El criterio básico para el diseño de estos programas es la construcción de capacidad de largo plazo más que presentar soluciones a problemas específicos de corto plazo. Para ello, los diferentes enfoques de la asistencia técnica consideran que se deben cumplir como mínimo con los siguientes objetivos<sup>6</sup>:

- Generar procesos continuos de provisión de asistencia técnica. Se habla de programa más que de proyectos o acciones puntuales. .
- Crear capacidad dentro de la administración local para identificar las necesidades críticas en asistencia técnica.
- Asegurar que la asistencia técnica sea provista a través de un esquema de demanda, buscando de esta forma que el receptor se la "apropie" y adquiera un serio compromiso ante los objetivos trazados en su diseño.

---

<sup>6</sup> La primera parte muestra en mayor detalle la justificación de estos objetivos y el entorno en el cual se debe desarrollar el apoyo a los gobiernos territoriales.

- Crear capacidad en los entes territoriales del nivel departamental y municipal para administrar, monitorear y evaluar la asistencia técnica. El nivel nacional, sin embargo, debe intervenir con el fin de mejorar la ejecución cuando sea necesario.
- Eliminar las restricciones de información. Los municipios deben tener acceso a la información relacionada con la oferta de asistencia técnica disponible.
- Emplear instrumentos que ayuden a solucionar el problema "costo – eficiencia" de la asistencia técnica, de forma que se reduzca la brecha existente entre la oferta y la demanda.

Para cumplir con estos objetivos, las organizaciones encargadas de diseñar y ejecutar programas de asistencia técnica tienen la responsabilidad de realizar un trabajo preliminar que permita establecer la capacidad de los municipios para utilizar la asistencia ofrecida y alcanzar los objetivos propuestos. Las entidades del nivel nacional y departamental que ofrecen asistencia técnica están obligadas, en la medida que se comprometen con el éxito de la misma, a identificar y evaluar previamente en el nivel local la estructura institucional y de incentivos, el recurso humano territorial, el proceso presupuestal, y la demanda de asistencia técnica.

Así mismo, deben las entidades oferentes Identificar problemas de comunicación y coordinación entre ellas mismas, y entre ellas y las entidades territoriales; es una acción necesaria para de forma coordinada, eficiente y efectiva a los municipios. Adicionalmente, y ya que un proceso exitoso de asistencia técnica sobrepasa la simple transferencia de conocimientos y habilidades y requiere de una fase paralela de acompañamiento y evaluación, las entidades oferentes deben prestar especial atención a la determinación de criterios e indicadores para monitorear y evaluar el proceso. Con estos propósitos se procede a continuación a evaluar la efectividad de las ofertas sectoriales arriba mencionadas.

### 5.2. La Oferta de Asistencia técnica en Colombia

Para el análisis de la oferta de asistencia técnica a los municipios en la zona del FDL, de la efectividad de los mecanismos empleados y de la calidad de la misma, se adelantaron los siguientes acciones:

- Identificación de la oferta de asistencia técnica del nivel nacional
- Análisis de la forma en la que se toman y aplican las decisiones nacionales de apoyo a la gestión en el municipio.
- Identificación de la oferta de asistencia "real" en los municipios.
- Conocimiento sobre como se toman las decisiones en cada sector para los municipios en cuestión, relaciones entre entidades, y con las entidades territoriales que atienden.

Es importante tener en cuenta que los proyectos de desarrollo institucional no se ejecutan solamente con recursos nacionales sino también con recursos de crédito extranjero y de la cooperación técnica internacional. Igualmente debe mencionarse que como consecuencia

del esfuerzo por privatizar algunas funciones públicas un alto número de organizaciones privadas prestan asistencia técnica a las entidades territoriales en la elaboración de Planes de Desarrollo, programas de seguimiento de la situación financiera y fiscal, entre otros temas. A continuación se presentan los resultados de la evaluación realizada.

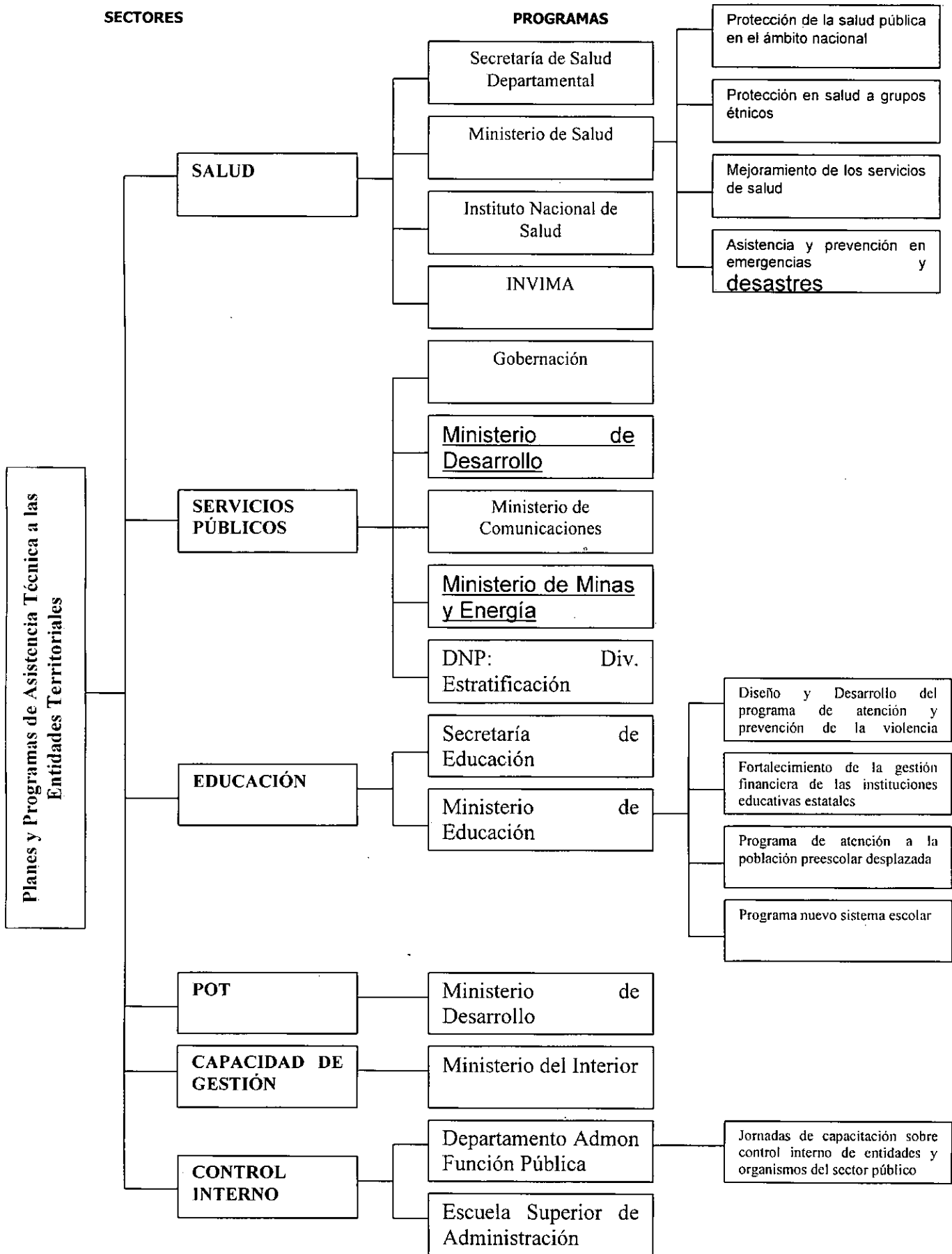
En el siguiente flujograma se presentan los resultados de la primera etapa de la evaluación, en la cuál se identifican las entidades que tienen dentro de sus funciones y programas ofrecer asistencia técnica a los gobiernos. Esta información se amplía en el anexo 5 y es posible identificar que actualmente los sectores que tienen más acciones de apoyo son los de Salud, Educación y Agricultura. Es especialmente cierto para Salud y Agricultura que hay un alto número de entidades del nivel nacional que ofrecen programas de asistencia. Para la lectura de la información que a continuación se presenta, se debe tener en cuenta que una de las características de esta oferta, es que esta diseñada de tal forma que la misma se construye de tal manera que esta se difunde de Arriba → Abajo. En este sentido los territorios; son apenas receptores y por esto muy pocos de estos programas en su estructura tienen como posibilidad que la información sobre la asistencia técnica sea igualmente de Abajo → Arriba. Sin embargo, algunos de los programas que lo hacen tienen logros importantes, como el PRONATTA (programa nacional de transferencia de tecnología agropecuaria).

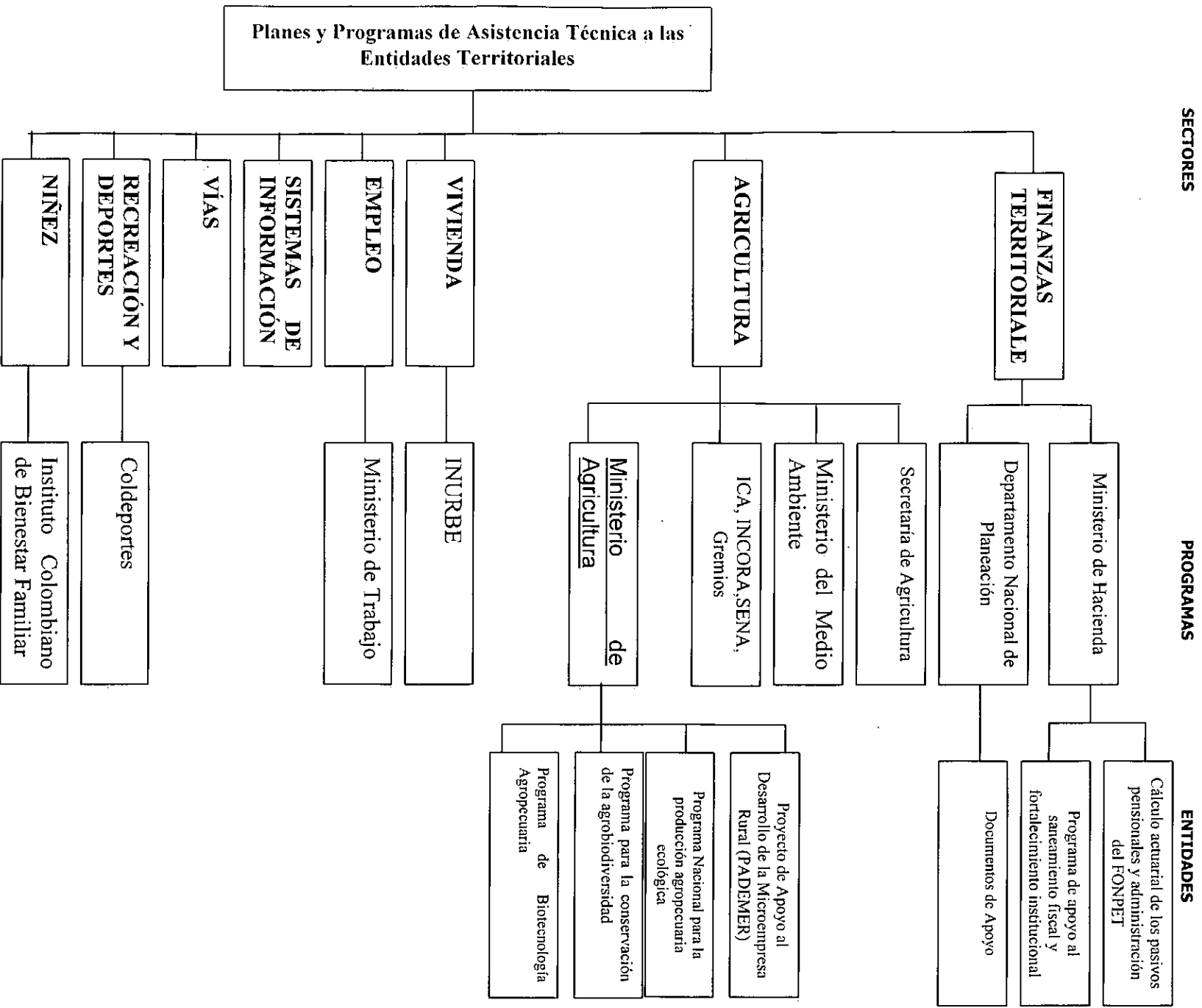
Este flujograma se elaboró identificando las entidades encargadas de adelantar programas de asesoría técnica de acuerdo con la asignación de responsabilidades de desarrollo institucional territorial, y con base en la información que los respectivos Ministerios o entidades reportan sobre los Planes y Programas vigentes para el año 2001. Aunque algunos de ellos aún no se han puesto en marcha, se identifican hasta el momento aproximadamente 80 programas que incluyen la asistencia técnica como uno de sus objetivos. Las áreas que principalmente reciben asistencia son las siguientes: salud, servicios públicos, educación, planes de ordenamiento territorial, capacidad de gestión, control interno, finanzas territoriales, agricultura, vivienda y empleo.

Este resumen captura los principales programas de asistencia adelantados en el nivel nacional, aunque deja por fuera algunos de ellos. Así como tampoco se incluye información de los departamentos y otras organizaciones no gubernamentales que también adelantan programas para los entes territoriales. .

Igualmente se identifican los principales mecanismos o herramientas que las diferentes instituciones utilizan para asistir a las entidades territoriales en el cumplimiento de su objetivo de desarrollo económico (Tabla 5. En general se encuentra que la asistencia técnica brindada desde el nivel central, especialmente los ministerios sociales, se hace por programas y a través de seminarios y talleres de capacitación en el nivel departamental. Los cuales a su vez se complementan con la entrega de software y materiales de apoyo como manuales y legislación, entre otros, entregados al nivel municipal. El sector agropecuario actúa directamente sobre el municipio por medio de asesorías, seminarios y talleres.







Mientras que hacienda lo hace por medio de apoyo logístico, que comprende material didáctico, instructivos y software, entre otros. El municipio contrata usualmente con asesores y firmas privadas la poca asistencia técnica, especialmente para la elaboración del Plan y la administración tributaria. Por último, en el caso de la asistencia por medios virtuales, aunque algunas entidades del orden nacional comienzan a emplearla, la capacidad técnica y la disposición de los funcionarios a consultarla es escasa. Se argumenta la dificultad de comprensión y la aridez de los temas tratados.

**Tabla 5**  
**Tipos de Asistencia que se Ofrece desde el Nivel Central**

<b>Tipos de Asistencia</b>	<b>Productos Ofrecidos</b>
<b>Logística</b>	Material didáctico Documentos de apoyo Instructivos Programas de software Páginas en Internet
<b>Programas</b>	Campañas educativas Campañas divulgativas Redes de divulgación de experiencias Sistemas de Información
<b>Directa</b>	Asesorías Capacitación Seminarios Talleres
<b>Indirecta</b>	Contratación de Servicios de Asistencia Técnica Consultorías

Esta oferta no siempre esta diseñada para llegar directamente a los municipios, por el contrario en muchos casos la misma se diseña para llegar hasta el nivel departamental. Se espera que desde este nivel, los funcionarios departamentales sean los "extensionistas" de la asistencia técnica. Este es un tema central por que al consultar a los municipios se encuentra que no todos los departamentos tienen la misma capacidad técnica y recursos para proveer dicha asistencia. En unos departamentos este tipo de asistencia técnica es relativamente buena, como es el caso de Antioquia, Tolima y Huila; En estos casos por lo menos se puede constatar la existencia de oficinas departamentales de asistencia técnica, con personal de dedicación exclusiva y con la capacidad logística para llegar a los municipios (vehículos, viáticos, computadoras portátiles) o responder a sus demandas puntuales. Sin embargo esta situación esta muy lejos de la encontrada en Cauca Y Nariño en donde se encuentra que, de acuerdo con el trabajo de campo, el apoyo departamental a los municipios es prácticamente inexistente. Resultado que no sorprende dada difícil situación financiera por la que atraviesan estos entes territoriales.

En general en la mayoría de los departamentos en donde trabaja el FDL, se encuentra precariedad de gestión frente a los municipios. La ausencia de personal calificado y de medios para llegar a los municipios hacen que la asistencia técnica encuentre en el nivel

departamental con un "cuello de botella". En conclusión, asumir que todos los departamentos tienen las mismas capacidades para cooperar con el nivel central en asistencia técnica es un error. Las disparidades entre departamentos infortunadamente afectan a los municipios más pobres y rurales; tal y como lo son la mayoría de los 66 municipios del programa.

### 5.3 Oferta Efectiva de Asistencia Técnica que llega al Nivel Local

Para complementar el análisis realizado a partir de los resultados obtenidos con la aplicación de las encuestas, se realizaron entrevistas en las entidades del nivel nacional que tienen dentro de sus funciones el apoyo técnico a las entidades territoriales. Esto con el objeto de establecer la forma en la que estas entidades se relacionan entre ellas y con las entidades territoriales y determinar el alcance de cada una de estas entidades con los municipios<sup>7</sup>.

La revisión general de los programas sectoriales de oferta en asistencia técnica en Educación y Salud, Planeación y Finanzas Públicas, Infraestructura (servicios públicos y vías) y, Agricultura nos presenta los siguientes resultados.

#### Educación y Salud

A pesar de ser los sectores en los que se detectó una mayor oferta, además de agricultura, en el nivel municipal se hace evidente la desarticulación que existe entre las políticas nacionales y la implementación efectiva de las mismas en la entidad territorial. Si bien en educación y salud se encuentra que la mayoría de los programas de asistencia técnica que efectivamente llegan a los municipios son ofrecidos por el departamento, la notable diferencia entre la oferta teórica y la efectiva revela la presencia de deficiencias en la estrategia utilizada por los ministerios para proveer la asistencia técnica a las entidades territoriales y lograr un amplio cubrimiento.

El Ministerio de Salud tiene dentro de sus funciones asesorar técnica y administrativamente a los municipios en lo atinente a descentralización de salud, prestación de servicios de salud y régimen de seguridad social. Con el objeto de cumplir con su función el Ministerio utiliza como estrategia un sistema de provisión de asistencia técnica en "cascada", a través del cual presta asistencia a los departamentos para que estos posteriormente la transmitan a los municipios. Solamente interviene directamente en el municipio cuando se presenta un conflicto entre la alcaldía y la gobernación o, cuando hay demanda directa del municipio.

De acuerdo con el anexo 6 la oferta de asistencia técnica proviene principalmente de la secretaria de salud departamental y otras entidades de este nivel. Los municipios entrevistados se refieren a esta oferta como buena; en contraste, los únicos dos municipios que tienen programas del Ministerio de Salud consideran que la gestión

---

<sup>7</sup> El anexo 6 nos muestran el resumen los principales programas de oferta de asistencia técnica desde el nivel central.

financiera no se ajusta a la realidad de los hospitales y que la implantación del SISBEN requiere de un acompañamiento y asesoría adicional.

Además de la insuficiencia de recursos, existe un grave problema de gestión debido a la falta de capacidad institucional del municipio para desarrollar sus nuevas funciones, como la formulación del Programa de Atención Básica. La falta de conocimiento de funciones y desarrollo de competencias en los municipios se refleja en la necesidad que estos tienen de contratar los servicios de salud, al no encontrar apoyo en la nación o el departamento.

Lo anterior indica que el mecanismo implementado por el Ministerio no ha funcionado debido a que los departamentos se encuentran en proceso de reestructuración y no se han comprometido con el apoyo a los municipios, demostrando que es un mecanismo débil en la medida que depende de la voluntad política de los departamentos. En este sector gran parte de los programas ofrecidos a los municipios no son apropiados debido a que los destinatarios tienen que desplazarse para recibir la asistencia técnica o porque esta no es pertinente dadas las necesidades del municipio.

En educación el ministerio tiene un proceso similar. En los programas de asistencia técnica ofrecidos por la entidad sobresalen los planes de reorganización sectorial, GESTIONE y el nuevo sistema escolar. El primero de ellos se concentra en la asignación eficiente de los docentes, fusión de entidades educativas y seguimiento a los Programas Educativos Institucionales. El segundo, es una programa de mejora de la gestión desarrollado en forma conjunta con la Misión Social que alcanza a 25 departamentos. El tercer programa se concentra Valle, Santander y la zona cafetera y pretende fortalecer la capacidad departamental para servir a los municipios.

Se identifican dos programas que prestan apoyo directo a los municipios. El Programa de Educación Rural, financiado por el Banco Mundial, atiende en su primera fase a 5 departamentos y 72 municipios seleccionados de acuerdo con criterios como pobreza, ruralidad y necesidades básicas educativa y deficiencias en la gestión. A la par, se desarrolla un programa piloto para atención de los niños de la población desplazada, el cual registra una cobertura mínima de 3,000 niños y su futuro es aún incierto<sup>8</sup>.

Por último, sólo uno de los municipios consultados recibe apoyo en informática educativa y mejor utilización de la infraestructura física para la prestación del servicio (Anexo 6); sin embargo estos dos aspectos son los que requieren mayor atención de acuerdo con la información que los mismos municipios reportan como puntos débiles en este sector.

---

<sup>8</sup> A lo largo de los últimos años el ministerio adelantó diversos programas de amplia cobertura, inclusive nacional, como el PACES y Escuela Nueva, programas que tienen en algunos casos, componentes de asistencia técnica y monitoreo y seguimiento con participación de las autoridades locales.

### Planeación y Administración Tributaria y Financiera

La función de adelantar programas de asesoría técnica en el nivel territorial está localizada en cuatro entidades del nivel nacional. En primer lugar el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de asesorar a las entidades territoriales y sus entes descentralizados, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal – DAF, en lo relacionado con el régimen financiero y el manejo fiscal; y en relación con el régimen tributario a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN.

La DAF sólo tiene cobertura en 143 municipios grandes y 43 departamentos ya que asegura que su función principal es el desarrollo de políticas más que prestar asistencia técnica en todos los municipios del país, especialmente en los pequeños donde el manejo tributario es muy costoso en relación con el recaudo potencial. Básicamente llega a los municipios a través de dos vías. De forma permanente pero no directa trabaja como oficina de consultoría atendiendo las demandas específicas de los funcionarios y sólo utiliza un método de acercamiento a la entidad territorial cuando cambia el marco legal. Alternativamente, funciona con un programa de asistencia técnica como acompañamiento en un marco de convenios de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional con las entidades territoriales.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) es la entidad encargada de adelantar actividades de capacitación en administración pública, recurso humano, carrera administrativa, competencias, y recursos y estatuto de contratación. La misión específica de asesoría a entidades públicas en materias relacionadas con organización de la planta de personal y formación del recurso humano esta a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

La ESAP es la entidad que cuenta con la infraestructura física, presupuestal y humana más adecuada para ejercer su labor en los municipios. Funciona a través de 15 direcciones territoriales, cuyos directores son designados por el gobernador del departamento y son coordinadas por una cede central, y aproximadamente 80 Centros de Administración Pública Territorial.

Aunque inicialmente funcionaba atendiendo demanda, realizaban encuestas en los municipios para conocer la demanda y a partir de estas conformaban un portafolio de oferta, actualmente funcionan a través de un sistema de oferta debido a problemas de orden público en las regiones y restricción presupuestal de la institución.

De otra parte, en el área de planeación es el Departamento Nacional de Planeación la entidad responsable de asesorar en la preparación y ejecución de los planes de desarrollo, elaboración de proyectos de inversión, elaboración de presupuestos. Además tiene a su cargo el diseño y puesta en marcha de programas para fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales. Actualmente el Banco de Proyectos y Programas de Inversión (BPIN) está conformado por 5 profesionales, 1 coordinador y 3 funcionarios encargados de prestar asistencia técnica a las entidades territoriales. Su responsabilidad

se restringe al diseño y difusión de instrumentos debido a la limitación en infraestructura física, humana y financiera.

Desde hace aproximadamente 4 años el BPIN lidera programas de apoyo directo a los departamentos e indirecto a los municipios capacitando funcionarios y consultores privados en el departamento para que ellos se encarguen de difundir este conocimiento a los municipios. Al igual que otras entidades del nivel nacional atiende de forma permanente consultas específicas del nivel local vía telefónica o por correo.

Por otra parte, la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) del Departamento Nacional de Planeación trabaja actualmente en 4 frentes:

- Evaluación de la Descentralización
- Ajuste Fiscal: Divulgación en seminarios con alcaldes y gobernadores de la Ley 617, el Acto Legislativo del Proyecto de Ley 012. De forma complementaria, se informa sobre el alcance de lo que será la Reforma a la Ley 60.
- Ordenamiento Territorial: Además de trabajar directamente en la elaboración del proyecto de ley, la DDT realiza foros regionales de divulgación y con el objeto de obtener iniciativas sobre cuál debería ser el papel de los diferentes niveles de gobierno.
- Mejor Gestión: Este proyecto que se desarrolla en asociación con la GTZ busca fortalecer el nivel departamental para que desde allí se brinde apoyo para el fortalecimiento de los municipios. La etapa I del proyecto comenzó en 1995 con 4 áreas prioritarias de atención (planeación, fiscal, gerencia pública y asistencia municipal), atendidas con un esquema de demanda. Actualmente el proyecto se maneja en el Ministerio del Interior e involucra al Ministerio de Hacienda y al DNP; bajo este nuevo esquema cada una de estas entidades atiende los temas de su correspondencia.

El diseño de la Etapa II del proyecto se encuentra en curso y plantea la inclusión del Ministerio de Desarrollo en el manejo del tema de servicios públicos. En esta segunda etapa se intenta fortalecer el trabajo interinstitucional en el nivel nacional y se continúa con el énfasis departamental; pero adicionalmente se están identificando nuevas áreas donde el departamento requiere fortalecerse como en el área de desarrollo económico.

La DDT, al igual que el BPIN y la DAF, atiende de forma directa a los municipios a través de consultas telefónicas, por Internet o correo. Además trabaja con sistemas de cooperación horizontal sirviendo de puente entre los municipios que han avanzado notablemente en los procesos y aquellos que aún requieren asistencia en estas áreas.

La ausencia de espacio de trabajo conjunto entre estas entidades y el inadecuado diseño de los mecanismos utilizados para prestar asistencia técnica se evidencia con las encuestas realizadas. En los municipios se detecta que la oferta de asistencia técnica dirigida al fortalecimiento de la planeación y la administración tributaria y financiera es en general de mala calidad y cubre esencialmente a los niveles directivos en las entidades municipales.

Adicionalmente, el hecho de que una considerable proporción de municipios realicen contratos con asesores externos para manejar la contabilidad y la elaboración del Plan de Desarrollo de la entidad territorial demuestra que los funcionarios no tienen la capacidad para realizar estas labores. Los departamentos no han superado su propia etapa de reestructuración y ajuste institucional para poder comprometerse con la función de acompañamiento a los municipios en el proceso de descentralización.

La falta de presupuesto de las entidades territoriales y la falta de continuidad en los beneficios generados por la asistencia técnica, debido a que la administración municipal cambia cada tres años, son los principales problemas enfrentados por las entidades territoriales. Ya que la asistencia técnica dirigida hacia estas instituciones es principalmente ofrecida por entidades privadas, los municipios se ven en la obligación de pagar por asistir a las capacitaciones y en general los funcionarios interesados tienen que desplazarse a una ciudad capital incurriendo en un costo adicional. El segundo lugar, se pierde el beneficio alcanzado con la asistencia brindada anteriormente<sup>9</sup>.

Una práctica generalizada que se identificó en los municipios visitados es la presencia de profesionales externos, individuos o empresas, que prestan el servicio de llevar toda la información contable del municipio y de generar los diferentes productos o "salidas" que les solicitan desde otros niveles de gobierno (DNP, Contaduría General de República, Contralorías). Esta práctica es muy peligrosa pues genera una alta dependencia de estos profesionales y limita en muchos casos el ejercicio de las funciones propias de secretarios, tesoreros y jefes de presupuesto. Además se corre el riesgo de perderse la historia fiscal del municipio, tal y como se encontró en algunos casos.

El acercamiento de la DAF en Tangua y Patía y de la ESAP en Imués se restringe a la difusión de la ley 617 y a la asistencia en manejo presupuestal a los funcionarios directivos de las oficinas de tesorería y secretaria de gobierno. La asesoría dada por la ESAP en Imués sobre el manejo del impuesto predial es la única calificada como buena por los beneficiarios.

Por último, se encuentra el tema de la gestión del recurso humano, muy ligada con los temas anteriores y, en general, responsabilidad del área de planeación. Con la idea de que un programa de asistencia técnica se diseñe bajo la premisa de que la calidad del recurso humano en las entidades territoriales es uno de los factores que permite su desarrollo y sostenibilidad. Gran parte de la asistencia técnica ofrecida se concentra en la formación de funcionarios del nivel departamental, pues se convierten en el soporte territorial del nivel central para extender la asistencia técnica en el nivel local. Además el recurso humano es la base para fortalecer y consolidar la estructura administrativa de los municipios

---

<sup>9</sup> Es interesante anotar que se ha identificado que las contralorías departamentales prestan asistencia técnica. En forma directa mediante cursos y talleres Y, en forma indirecta por la prevención normal al cumplimiento del "debido proceso" en los temas presupuestales por los funcionarios locales y por las continuas consultas que les hacen.



colombianos, en especial de los más pequeños en donde se encuentran muy pocos profesionales, entre 6 y 8 promedio para un municipio de 15,000 habitantes<sup>10</sup>.

En conclusión se encuentra que la oferta de asistencia técnica que se ofrece desde el nivel central llega en forma muy parcial a los municipios del programa y que es una demanda atendida por caminos muy diversos a los que se diseñan desde el nivel central.

### *Servicios Públicos*

El Ministerio de Desarrollo es la entidad encargada de asistir técnica e institucionalmente a los municipios y organismos locales en la adecuada prestación de servicios públicos y para que asuman la responsabilidad de la estratificación. A través del Area de Municipios Menores y Zonas Rurales de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento, el Ministerio está ejecutando cuatro programas dirigidos a atender una población objetivo de 886 municipios que se encuentran en categorías 5 y 6. Esta división cuenta sólo con 6 profesionales para atender una población muy grande, una investigación de la Universidad del Valle determinó que en el país existen entre 20.000 y 25.000 acueductos comunitarios rurales. Los programas adelantados por el Ministerio de Desarrollo en esta área:

- Programa de Modernización: Dirigido a empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo con el objeto de resolver los problemas de diagnóstico técnicos que estas enfrentan. El Ministerio actúa a través de la contratación de consultorías para elaborar un "programa de obras e inversiones" de la empresa prestadora del servicio; de acuerdo con el resultado del estudio contratado se procede a dar solución al problema identificado.
- Programa de la Cultura del Agua: Proyectos dirigidos a la comunidad, en especial a docentes (Jornadas Educativas), niños (Clubes Defensores del Agua) y comunidades indígenas (Mi Amiga el Agua), con el objeto de sensibilizarla sobre el manejo del agua. Funciona a través de convenios con las Secretarías Departamentales de Salud, Educación y, en el caso que esta exista, Secretaría de Agua; con el apoyo de estas entidades reúnen un grupo de municipios en la capital de departamento para brindar la capacitación.
- Programa Cultura Empresarial: Dirigido a las personas directamente vinculadas a la prestación del servicio (Gerente, operario, fontanero, etc.). El Ministerio, por medio de la realización de talleres de capacitación y la entrega de un paquete de herramientas de gestión, busca mejorar la gestión empresarial de las entidades prestadoras del servicio. En los talleres, los cuales se realizan en la capital de departamento con una asistencia promedio de 35 personas, los participantes adelantan un trabajo de auto -

---

<sup>10</sup> Aunque cada municipio tiene una estructura diferente, en general se consideran las siguientes oficinas: Alcaldía, secretaría de planeación, secretaría de saneamiento básico, secretaría de obras, secretaría de salud, secretaría de educación, secretaría de gobierno, secretaría de hacienda, tesorería, Umata, control interno, personería.

evaluación sobre temas como el cumplimiento de Ley 142 y la gestión administrativa y financiera.

Como resultado de esta etapa de evaluación cada municipio o empresa prestadora elabora un plan de acción al cual se hace seguimiento en colaboración con la Unidad Departamental de Agua, Superintendencia Regional de Servicios Públicos, la Comisión de Regulación de Agua Potable, Universidades y ONG. A las empresas que cumplen con los compromisos establecidos en el plan de acción, el Ministerio les entrega un programa de software para el manejo de la información administrativa y financiera – INTEGRIN.

Hasta el momento se han realizado talleres en 15 departamentos y aproximadamente 200 empresas prestadoras del servicio de las 1700 que existen actualmente en el país. Y en la primera entrega del software se dieron 32 licencias a 12 departamentos, la mayor parte de ellos en Cundinamarca.

- Programa Agua Contabilizada: Este programa se desarrolla en colaboración con la UNICEF en algunos municipios de los departamentos de Cauca, Nariño, Córdoba, Caqueta, entre otros. Se realizaron convenios con 5 departamentos en un proyecto piloto, se les entregan equipos especializados a estos departamentos en contrato de comodato para que ellos realicen una labor de acompañamiento y apoyo a los municipios en el cálculo de aguas no contabilizadas y control de pérdidas, las cuales se calcula que actualmente llegan al 66%. Estos departamentos organizan talleres de capacitación y el Ministerio aporta el material didáctico.

La información reportada por las personas encuestadas en las entidades territoriales indica que en los municipios analizados las acciones de apoyo en este sector desde el nivel central son prácticamente inexistentes. El anterior resultado es preocupante pues al efectuar una comparación entre la asistencia técnica que es ofrecida al nivel municipal (Anexo 6) y los principales problemas identificados a través de la encuesta en cada uno de los sectores evaluados en los municipios (Tabla 3); se establece que los sectores relacionados con la prestación de servicios públicos domiciliarios y obras públicas presentan las mayores dificultades en su desempeño y no encuentran ningún tipo de apoyo para el fortalecimiento de sus instituciones y la adecuada producción de bienes y servicios.

De los municipios seleccionados como muestra, solamente los municipios de los departamentos de Huila y Tolima y el municipio de Cantagallo en Bolívar señalan unas pocas entidades que ofrecen asistencia técnica a estos sectores. En los municipios restantes los funcionarios encargados del sector expresan que no tienen conocimiento de ningún programa destinado a brindarles apoyo técnico.

Además es claro que mientras los municipios buscan dar solución a los problemas de infraestructura, el enfoque del Ministerio de Desarrollo es hacia la solución de problemas de gestión.

### Vías

La descentralización sectorial especializó al Ministerio de Transporte en las vías nacionales y encargó a Caminos Vecinales de la asistencia técnica local. No obstante, la oferta de asistencia técnica es mínima debido a los problemas institucionales de la entidad nacional y a la multiplicidad de demandas por atender.

Esto obliga a los municipios a buscar caminos alternativos orientados a la construcción y mantenimiento de vías en el departamento y otras organizaciones como la federación de cafeteros, programas Plan Colombia, Fondo Nacional de Regalías.

En esta área, la limitación de recursos y la descentralización de la red vial obligan a una gran "imaginación" para intermediar desde lo local recursos y apoyo técnico. En este sector, la ausencia de oferta nacional es más evidente. De acuerdo con la muestra observada de municipios, por ejemplo, Caminos Vecinales solamente ha prestado asistencia en temas como relleno sanitario y construcción de puentes en el municipio de Cantagallo, donde también INVIAS realizó un estudio de ampliación de la vía Cantagallo - San Pablo.

### Agricultura

La valoración de este sector es la más favorable. De acuerdo con la encuesta realizada a las personas encargadas de coordinar las actividades agropecuarias en los municipios de la muestra, este sector recibe permanentemente asistencia técnica del nivel nacional y departamental. Adicionalmente manifiestan que la calidad de la misma es buena y, en general, es pertinente y favorable para el desarrollo de la región.

De otra parte, de las entidades que ofrecen asistencia técnica en este sector, la secretaría de agricultura es la que tiene menor presencia mientras que otras entidades como la Federación Nacional de Cafeteros, el ICA, CORPOICA y el SENA ofrecen diferentes programas de apoyo a los municipios.

Estos resultados, sin embargo, contrastan con la política sectorial, puesto que en los últimos años las UMATAS pierden fuerza. Así la asistencia técnica enfocada al pequeño productor (campesino) no es prioritaria y ahora la oferta de servicios que coordina el MAGDR se concentra en fortalecer las "cadenas productivas". Este cambio de enfoque no es compartido por los municipios. Con lo cual, el trabajo de asistencia técnica del municipio a pequeños productores se mantenga, pero se adelante con otras entidades (Federación de Cafeteros, ONG's, gremios y entidades descentralizadas y la secretarías de Planeación y Agricultura del Departamento).

Por supuesto, el nuevo enfoque en el nivel central no coordina a las entidades descentralizadas y con otros niveles de gobierno la asistencia técnica.

#### 5.4 Oferta de Asistencia Técnica Internacional

Adicionalmente a la asistencia técnica ofrecida por el nivel nacional y departamental; así como por entidades privadas, universidades y ONG's; existen organizaciones internacionales que prestan cooperación a las entidades públicas del orden nacional, las descentralizadas y los entes territoriales.

Algunos de los programas de cooperación internacional fueron identificados en las tres etapas anteriores de evaluación de la oferta de asistencia técnica. A continuación mencionamos algunos de los programas identificados previamente:

- Mejor Gestión: GTZ-Gobierno Alemán y el DNP
- Nuevo Sistema Escolar: BID y Ministerio de Educación
- Educación Rural: Banco Mundial y Ministerio de Educación
- Plan Patía: GTZ

La información adicional relacionada con los programas de asistencia técnica destinados a fortalecer las entidades del nivel municipal se obtiene en la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Esta entidad creada en 1996 es la encargada de coordinar y administrar la totalidad de la cooperación internacional técnica y financiera destinada al fortalecimiento de las diferentes regiones y sectores en el país. Los principales programas identificados se presentan en la Tabla 6.

**Tabla 6**  
**Principales Programas de Apoyo de las Organizaciones Internacionales**

<b>Entidad</b>	<b>Programa</b>	<b>Duración</b>	<b>Estado Actual</b>
Unión Europea	Desarrollo Rural en la Región de Tierradentro.	5 años	7 meses
Unión Europea/ ESAP y Fed. de Municipios	Sistema Nacional de Capacitación Municipal	1 año y medio	4 meses
Unión Europea	Fondo de Inversiones para la Paz		
Unión Europea	Reorientación del Crecimiento Urbano en Tumaco	7 años	Terminó en 2000
Unión Europea	Proyectos de Medio Ambiente (Áreas Específicas)		
Unión Europea	Desarrollo Sostenible. Sierra Nevada de Santa Marta	2 años	1 año
Banco Mundial	Moralización de la Administración Pública		Terminó
Alemania	La Bota Caucaña		
Alemania	Caminos para la Paz. Antioquia y Chocó		
Alemania	Fondo de Convivencia y Concertación Social		En Negociación
Alemania	Reforma en el Área Judicial		En Negociación
Alemania	Fomento Municipal		En Negociación
Alemania	Asistencia Municipal en Gestión Financiera Integral		En Ejecución
Alemania	Programa Integral de Salud		En Ejecución
Alemania	Salud Reproductiva		En Ejecución
Alemania	Proequidad		En Ejecución
Alemania	Saneamiento de Barrios Sur de Bogotá		En Ejecución
España	Fortalecimiento de Parques Naturales		En Ejecución

Fuente: Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

El Gobierno de Alemania y la Unión Europea son las organizaciones que actualmente adelantan mas programas de apoyo a las entidades territoriales en Colombia

## 6. Conclusiones y Recomendaciones

- En primer lugar se encuentra que la asistencia técnica es uno de los temas centrales de los planes de desarrollo, de los programas sectoriales y se considera una de las principales herramientas no solo para fortalecer sino los entes territoriales; sino también para el modelo de desarrollo económico y social.

De otra parte la asistencia técnica permanece vigente en los últimos gobiernos y en todos ellos cuenta con importantes recursos. Por lo que se puede afirmar que siempre ha existido una oferta de asistencia técnica desde el nivel central.

- La mayoría de la Oferta de Asistencia Técnica se diseñó en el marco de la delegación de funciones entre niveles de gobierno (principal – agente) y no de una efectiva descentralización. Esto explica sus principales características: es *cíclica*, solamente se ofrece en el marco de tres opciones: cambia el marco legal, cumplimiento de metas sectoriales; por ejemplo certificación en educación y salud y, cambios en los gobiernos nacionales o territoriales. Segundo, Favorece el *Enfoque de Oferta*; no leen la demanda de los territorios. Tercero, hay un exceso de sistemas de información, que las entidades territoriales los desconocen o no los manejan adecuadamente. Cuarto, hay *Descoordinación*, esta es desarticulada entre los diferentes niveles de gobierno y a su vez entre las entidades de un mismo sector.
- Desde el lado de la Oferta se encontraron problemas sectoriales en el diseño de la asistencia técnica y hay importantes cuellos de botella identificados en finanzas y planeación se llegar al nivel departamental, hace que su impacto sea muy bajo, pues los departamentos tienen diferente desarrollo institucional y diversos interés en cooperar con los municipios. De otra parte, la asistencia técnica de tipo logístico, no se encuentra aún que es valorada y utilizada por los municipios visitados.
- Se encontró que hay un grave problema de coordinación de la asistencia técnica en el sector agropecuario. El ministerio del ramo no considera que está es una prioridad y por esto los municipios lo gestionan desde su nivel y con participación en muchos casos de entidades nacionales pero que trabajan en forma descoordinada. Para estas la UMATA no adelanta un trabajo integral, sino que son apenas extensionistas de sus programas de capacitación.
- Desde la demanda se encontró que a pesar de la importancia de la asistencia técnica en manejo fiscal y financiero, esta aún no llega en la forma como la demandan los municipios, por lo que “contratan” la asesoría, que viene en gran parte de otras organizaciones. Hay restricciones financieras municipales. Tercero, que en el área de finanzas los organismos de control se convierten en entidades que brindan asistencia a los municipios; en especial a los más pequeños. Cuarto, el recurso humano es bueno, pero requiere apoyo. Quinto, disponen de del hardware, software y del recurso humano apropiado para utilizar la asistencia técnica o capacitación que les lleve.

## 8. Bibliografía

Documento CONPES No.2788, Política de consolidación de la descentralización. Departamento Nacional de Planeación. Junio 1995.

Documento CONPES No.2843, Programa de apoyo al saneamiento fiscal y al fortalecimiento institucional de entidades territoriales. Departamento Nacional de Planeación. Abril 1996.

Ileana Kure – María Fernanda Sanchez. Desarrollo institucional: continúa el desafío. En Planeación y Desarrollo, Vol XXVII, No. 3, 1996. Departamento Nacional de Planeación.

Unidad de Desarrollo Territorial. Alcaldes y descentralización: reporte sobre encuesta. En Planeación y Desarrollo, Vol XXVI, No. 2, 1995. Departamento Nacional de Planeación. Documentos para el Desarrollo Territorial No. 1: Problemática municipal y principales logros de la gestión de los alcaldes período 1994-1997. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial. Abril de 1998.

Documentos para el Desarrollo Territorial No. 2: El Programa Mejor Gestión de los Departamentos – Resumen Ejecutivo. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial. Abril de 1998.

Documentos para el Desarrollo Territorial No. 3: Elementos para la Gestión Local. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial. Mayo de 1998.

Documentos para el Desarrollo Territorial No. 4: Problemática municipal y prioridades de los mandatarios locales para el período 1998 - 2000. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial. Mayo de 1998.

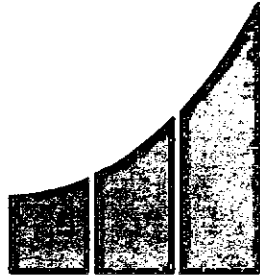
Documentos para el Desarrollo Territorial No. 18: Problemática municipal y características de la gestión local. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial. Mayo de 1999.

Boletines de Descentralización. Junio 1996, año 3, número 7. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial

Boletines de Descentralización. Mayo 1998, año 5, número 14. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial

Boletines de Descentralización. Marzo 1999, año 6, número 18. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial

Boletines de Descentralización. Junio 1999, año 6, número 19. Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial



# FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.