

Documento

Conpes

3238

**República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEPARTAMENTAL

DNP: DDT

Versión preliminar

Bogotá, D.C., 11 de agosto de 2003

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. DIAGNÓSTICO

II. OBJETIVOS

III. ESTRATEGIAS

- A. Establecer tipologías de departamentos
- B. Delegación de competencias y funciones
- C. Actualización y modernización del Código de Régimen Departamental
- D. Reforma Constitucional y Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
- E. Promoción de iniciativas asociativas entre departamentos
- F. Fortalecimiento de las oficinas departamentales de planeación
- G. Diseño de Política de fortalecimiento institucional con énfasis en los departamentos
- H. Diseño e implementación de sistemas de información Territorial
- I. Apoyo a los departamentos para el aprovechamiento de los instrumentos de planificación y desarrollo territorial
- J. Institucionalización de Consejo de Ministros ampliado con gobernadores
- K. Institucionalización del Programa Mejor Gestión de los Departamentos- PMGD-

IV. RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del Conpes un conjunto de estrategias para el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno y articulador del Estado colombiano. Dichas estrategias se enmarcan dentro de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” de profundizar el proceso de descentralización, y recogen los acuerdos que sobre el tema se han concertado con los gobernadores.

I. DIAGNÓSTICO

El modelo de descentralización adoptado por el país en la década de los ochenta y profundizado con la Constitución de 1991 y sus desarrollos posteriores, ha avanzado significativamente en la definición de competencias, recursos e instrumentos para el nivel municipal; sin embargo, no ha sucedido lo mismo con los departamentos como nivel intermedio de gobierno, los cuales han encontrado dificultades para definir el alcance de la función que les fue establecida en la Carta Política en cuanto a la promoción del desarrollo económico y social de su territorio.

La Constitución estableció que los departamentos tienen autonomía para administrar los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social. Así mismo, le definió funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Sin embargo, la autonomía y capacidad para cumplir eficientemente sus funciones se han visto limitadas por varias razones, entre ellas:

- Los desarrollos legislativos han asignado competencias iguales a todos los departamentos sin reconocer su heterogeneidad y diferencias en aspectos sociales, niveles de desarrollo, capacidad financiera e institucional, entre otros.
- No se ha cumplido a cabalidad el mandato constitucional dado en el artículo 305, en el cual se le asigna al gobernador la función de dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones que le confiera el Presidente de la República. Así mismo, no se ha dado cumplimiento al artículo 26 de la Ley 152 de 1994, el cual establece que "Los planes que ejecuten las entidades nacionales

con asiento en las entidades territoriales deberán ser consultadas previamente con las respectivas autoridades de planeación”.

- Los recursos propios han sido insuficientes para el adecuado cumplimiento de las funciones no financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, tales como: electrificación, vías y medio ambiente, entre otros.
- Debilidad financiera e institucional y baja capacidad de planificación.

Los departamentos siguen organizados bajo el decreto 1222 de 1986, anterior a la actual Carta Política y a otras normas tales como las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, y, por lo tanto, no cuentan con una organización, estructura de funcionamiento, y una fuente de recursos adecuada a las nuevas responsabilidades que progresivamente han venido asumiendo en los diferentes sectores. Así mismo, presentan debilidades en los sistemas de información y en su capacidad de gestión y apoyo a los municipios.

Aunque los departamentos han avanzado en la promoción de iniciativas e instrumentos orientados a jalonar el desarrollo económico¹, dichos instrumentos no han estado articulados con los planes de desarrollo departamental.

En materia fiscal, el nivel central departamental cerró el período 1999-2001 con un superávit operacional de 0,37% del PIB, luego de registrar déficit en años anteriores. Este superávit obedeció a menores gastos (reducción cercana a 0,5%)², y al crecimiento promedio de los ingresos en (aumento cercano a 5,0%).

Aunque los recursos tributarios mantuvieron una participación promedio durante el período 1999-2001 (24% en los ingresos totales departamentales), algunas entidades territoriales aún evidencian debilidades para fortalecer sus rentas propias y otras mantienen atados buena parte de sus recursos a los compromisos de ajuste fiscal³.

¹ Como es el caso de puesta en marcha de los CARCEs, formulación de planes exportadores, organización de clusters y cadenas productivas, concertación de planes económicos entre sector público y privado.

² Especialmente los de funcionamiento como consecuencia de los programas de saneamiento fiscal.

³ Aunque en el consolidado, 16 departamentos (entre ellos Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Boyacá y Casanare) representan el 80% de los ingresos y gastos.

Los resultados de la evaluación fiscal realizada por el DNP, en el marco de la Ley 617 de 2000, muestran que 24 departamentos (75%) cumplieron con los límites de gasto. El saldo de la deuda total de los departamentos se mantuvo en poco menos del 1,3% del PIB en los últimos tres años, y los recursos del FAEP aliviaron buena parte de la deuda comercial, especialmente la de los departamentos de menor desarrollo económico.

De esta manera, aunque las medidas de saneamiento fiscal y las recientes reformas tributarias han mejorado la situación fiscal de los departamentos, aún es necesario avanzar en fortalecer su capacidad de gestión, superar los problemas de endeudamiento de algunos de ellos y mejorar la capacidad fiscal general.

II. OBJETIVOS

Los propósitos y estrategias planteadas en este documento, tienen como eje fundamental el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, en el cual el Gobierno Nacional se ha comprometido, entre otros objetivos, a avanzar en el proceso de descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial.

Para el diseño e implementación de estos objetivos, y con el fin de garantizar la integralidad en la acción del Gobierno, se requiere fortalecer la gestión departamental desarrollando de manera efectiva su papel en la estructura del Estado colombiano. En este sentido, los objetivos específicos del presente documento son:

- Promover el proceso de delegación de funciones y competencias de la Nación a los departamentos, teniendo en cuenta las tipologías que para el efecto se establezcan.
- Establecer políticas y estrategias integrales que fortalezcan a los departamentos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, especialmente como intermediador entre el Gobierno Nacional y los municipios, y como planificador y promotor del desarrollo en su jurisdicción.

III. ESTRATEGIAS

Para lograr los propósitos del Estado Comunitario relacionados con gestión pública participativa, eficiente y transparente, mayores avances en el proceso de descentralización y promoción de procesos de desarrollo territorial, el Gobierno Nacional propiciará la creación de condiciones para que los departamentos sean competitivos, gobernables, sostenibles y equitativos. Esto implica brindar a todos ellos posibilidades reales para potenciar su desarrollo, en el marco del reconocimiento de la diversidad territorial y de los diferentes niveles de capacidad de gestión y desarrollo.

Las estrategias a consideración del Conpes son las siguientes:

A. Establecer tipologías de departamentos

Una de las principales dificultades del modelo colombiano de descentralización es el hecho de asignar el mismo nivel de competencias y funciones a entidades territoriales con diversa capacidad institucional, técnica y financiera y con grandes diferencias en sus necesidades e intereses. Para superar esta dificultad, se establecerán tipologías de departamentos, de tal manera que, evitando la discriminación, se de a cada uno de ellos un tratamiento diferencial e integral acorde con sus particularidades. La posibilidad de establecer diversas competencias de gestión administrativa y fiscal a los departamentos, de acuerdo con tipologías, está prevista por el artículo 302 de la Constitución.

El mecanismo de categorización ha sido utilizado para efectos administrativos y fiscales,⁴ sin embargo, se considera necesario construir tipologías de departamentos teniendo en cuenta criterios adicionales e integrales que reflejen de manera global las características de cada uno de ellos y sirvan de referencia para la toma de decisiones en todos los aspectos que afectan su gestión.

Teniendo en cuenta que la Constitución y las leyes⁵ han asignado a los departamentos diversas competencias, las tipologías serán el marco para definir el rango de mínimos (competencias fundamentales de los departamentos, de acuerdo con su papel constitucional) y máximos (de acuerdo con las posibilidades reales de delegación de competencias nacionales) en la asignación de dichas competencias y con base en ello establecer parámetros para determinar esquemas administrativos y

⁴ Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000 y Ley 715 de 2001.

⁵ Entre ellas la 715 de 2001.

tributarios diferenciales y oferta adecuada de apoyo institucional de acuerdo con los requerimientos de cada tipo de departamento.

Entre los criterios generales para la definición de las tipologías de departamentos se proponen: nivel de desarrollo económico y social, capacidad de gestión⁶, capacidad fiscal, características demográficas, características del territorio⁷ y número de municipios que lo conforman.

Las tipologías, debidamente definidas y evaluadas concertadamente entre el Gobierno Nacional y los departamentos, representados por su Federación, serán punto esencial para la toma de decisiones relacionadas con:

- La delegación y posterior descentralización de nuevas competencias.
- La definición de la estructura político-administrativa.
- La definición y regulación de la estructura tributaria territorial.
- El acceso a recursos del presupuesto nacional.
- El establecimiento de la oferta de asistencia técnica al nivel departamental.

Las tipologías departamentales serán establecidas en el nuevo Código de Régimen Departamental⁸. Para ello, el DNP realizará una caracterización de los departamentos que le permita contar con la información necesaria para definir los criterios que requiere este tipo de análisis.

B. Delegación de competencias

Con el propósito de brindar a los departamentos la posibilidad de ampliar su participación en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas, y en cumplimiento del objetivo del Plan Nacional de Desarrollo de consolidar el proceso de descentralización, el Gobierno Nacional se ha comprometido a avanzar en la entrega (inicialmente vía delegación) a las administraciones departamentales de funciones que dentro del actual marco normativo están a cargo de entidades descentralizadas del orden nacional.

En algunos sectores la delegación de funciones a los departamentos será una fase previa para su entrega definitiva vía descentralización de competencias con los correspondientes recursos para su

⁶ Estructura administrativa, recurso humano, recursos metodológicos y técnicos.

⁷ Ubicación, recursos, disponibilidad de infraestructura.

⁸ Se desarrollará en forma paralela y articulada al Código de Régimen Municipal.

financiación. El DNP y el Ministerio competente definirán las fases para avanzar en estos dos momentos de la entrega de competencias.

El proceso de reforma de la Administración Pública que se viene desarrollando a nivel nacional deberá dar como uno de sus resultados inmediatos la identificación en cada sector de funciones que puedan ser delegadas y/o descentralizadas en los departamentos.

Para que la delegación de funciones sea un proceso que fortalezca al departamento y a su vez garantice la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios delegados, se requiere un proceso previo de preparación que permita determinar aspectos como:

- Los requerimientos que debe cumplir la entidad territorial para asegurar eficiencia y capacidad en la ejecución de las funciones a delegar.
- El estado en que se encuentra la competencia al momento de la delegación y los niveles de coordinación para que la entidad delegante asegure la entrega en condiciones favorables para la entidad territorial.
- Las fases y gradualidad con la que se realizará el proceso, de acuerdo con las tipologías de departamentos y el apoyo que cada tipo de departamento requiera del Gobierno Nacional para estar en capacidad de asumir en forma eficiente las funciones delegadas.
- El mecanismo por el cual se realizará la delegación (convenio, contrato-plan).
- La definición de responsabilidades que asumirá la entidad delegataria, tanto hacia el organismo que delega, como hacia los usuarios de los servicios delegados.
- Los procedimientos para la programación, ejecución y control de los recursos con los cuales se financia la función a delegar.
- El seguimiento por parte de la Nación al cumplimiento de las funciones delegadas.
- Las condiciones para que la función sea transferida definitivamente a la entidad territorial, al igual que los recursos para su financiación; o, por el contrario, para revertir la delegación en caso que el

departamento delegatario no haya demostrado eficiencia en las funciones objeto del convenio de delegación.

Teniendo en cuenta que la delegación requiere acuerdo de voluntades, es necesario establecer el interés preciso de cada entidad territorial por asumir en forma delegada funciones que sean de trascendencia para el desarrollo de su departamento. En este sentido, la delegación no será un proceso obligatorio para todos los departamentos. En todo caso se promoverá que, donde sea conveniente, los departamentos se asocien para ser sujetos de funciones delegadas, de tal forma que la delegación no implique costos administrativos adicionales para las gobernaciones y, por el contrario, permita aprovechar economías de escala, racionalizar costos y avanzar hacia una posible regionalización.

En cada sector susceptible de delegación de competencias deberá surtirse una concertación entre el Ministerio en cabeza del cual está la función y la entidad territorial interesada, mediante mecanismos como convenios, acuerdo de prestación de servicios o contratos-plan.

Para la definición de los mecanismos generales del proceso de delegación y posterior entrega de funciones a los departamentos, el Gobierno Nacional, a través del DNP, consultará permanentemente con la Federación de Departamentos, con el fin de garantizar la toma concertada de decisiones y de recoger las inquietudes generales de las entidades territoriales.

Delegación de competencias y funciones del sector agropecuario

En el marco del proceso de reestructuración de la Administración Pública se estableció que el sector de desarrollo rural es el más propicio para iniciar el proceso de delegación, tanto por su impacto en la promoción del desarrollo económico departamental, como por la oportunidad que brinda la liquidación de cuatro entidades descentralizadas del sector y la creación de una nueva que articula los temas que éstas manejaban, con una visión integral del sector.

Por lo anterior, el diseño institucional del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder⁹ tendrá como prioridad asegurar el avance en la delegación (y posterior descentralización) de gran parte de sus funciones en cabeza de las secretarías departamentales de agricultura, ya sea a título individual o de forma asociada.

⁹ Se fusionan en esta entidad el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), el Instituto de Desarrollo Rural (DRI), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y el INAT.

Para el efecto, el Ministerio de Agricultura y el Incoder, en coordinación con el DNP, determinarán cuales son las competencias asignadas al Instituto susceptibles de delegación, así como los requerimientos de tipo administrativo, técnico, financiero e institucional que las secretarías departamentales de agricultura (o quien haga sus veces) deben reunir para desarrollar eficientemente las funciones delegadas.

De acuerdo con lo anterior, se planteará la gradualidad de la delegación de las competencias. En los departamentos que ya tengan la capacidad y requieran una preparación adicional mínima, la delegación se realizará de manera inmediata. En los demás, se establecerán plazos, en ningún caso mayores a dos años, durante los cuales se deberá preparar a las secretarías y entregarles las funciones delegadas.

Delegación de funciones en relación a grupos étnicos

Los departamentos, a través de las oficinas de Planeación, asumirán las funciones que actualmente desempeña el Ministerio del Interior y de Justicia, relacionadas con el registro de las autoridades, asociaciones, consejos comunitarios y organizaciones de los grupos étnicos, de resolución de conflictos en razón de la propiedad colectiva y la secretaría técnica de las Comisiones Consultivas Departamentales; acompañamiento y apoyo a la ejecución del Sistema Especial de Participaciones de los Resguardos Indígenas y de la coordinación de programas dirigidos a esta población.

Esta delegación se hará en forma gradual y concertada con la entidad territorial de acuerdo a las tipologías departamentales que para estos efectos se establezcan y en coordinación de la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia

Para avanzar de manera rápida en el proceso, el DNP, a través del Programa Mejor Gestión de los Departamentos, apoyará cuatro experiencias piloto, diferenciales, para abordar el proceso de preparación, delegación y seguimiento, de tal manera que se pueda aprender de tales experiencias y generalizar de acuerdo con las tipologías y con el interés de los departamentos.

C. Actualización y modernización del Código de Régimen Departamental

Teniendo en cuenta que el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986) fue expedido hace más de 17 años y que éste no refleja la situación actual de los departamentos ni les brinda

los instrumentos e instancias suficientes para asumir adecuadamente su papel en el marco de la Constitución de 1991, el Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, presentará al Congreso de la República la propuesta de un nuevo Código de Régimen Departamental en el cual se recojan los ajustes que la normatividad sobre departamentos ha tenido desde 1986 y se revisen los siguientes aspectos claves en la gestión departamental:

- Principios generales de organización y funcionamiento.
- Definición del departamento como entidad territorial (redefinición del rol como nivel intermedio de gobierno), diferenciando por tipologías de departamentos.
- Definición de mínimos y máximos en transferencia de competencias, con base en tipologías.
- Esquemas asociativos.
- Promoción de procesos de regionalización.
- Instrumentos para retomar el papel de articulador del Estado y de coordinador de acciones entre la Nación y los municipios (desarrollo del decreto 1188 de 2003).
- Asambleas y diputados (representación subregional, atribuciones especiales dadas por el Congreso).
- Rentas departamentales.
- Sistema presupuestal y de planeación.
- Mecanismos de Control fiscal, social y político.
- Entidades descentralizadas.

La actualización del Código de Régimen Departamental debe partir del reconocimiento de sus diferencias y fortalezas específicas. A partir de este principio y con el objeto de mejorar la administración departamental y de asegurar una más eficiente prestación de los servicios públicos, la ley establecerá regímenes especiales y diferenciados de gestión administrativa y fiscal para uno o varios departamentos.

La anterior reforma se realizará en forma simultánea y articulada con la modificación del régimen de los municipios e implicará discusiones y concertaciones amplias tanto con los departamentos y su Federación como con entidades técnicas del orden nacional, los estamentos políticos representativos del interés departamental y con académicos, con el objeto que las decisiones que de allí se desprendan aseguren la viabilidad política, social y financiera del departamento.

D. Reforma Constitucional y Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

El Gobierno Nacional considera relevante la articulación del ordenamiento territorial y la descentralización. En este contexto, reconoce la importancia del departamento como nivel intermedio que posibilita la articulación, coordinación e interlocución entre el nivel nacional y los municipios.

El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT- preparado por el Gobierno Nacional con la participación de la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios, presentado para estudio y aprobación del Congreso, reconoce y refuerza el papel y funciones establecidas para el departamento en la Constitución de 1991. Así mismo, promueve a través de sus principios y formas de organización territorial un mejor desempeño de sus funciones, mediante el fomento de formas de integración y de asociación flexibles entre municipios y departamentos, resaltando la importancia de delegar ó trasladar competencias y funciones de un nivel a otro, de acuerdo con las ventajas competitivas de cada entidad.

En este sentido, el proyecto de LOOT presentado por el Gobierno Nacional “apunta a ser una ley de mínimos y de principios generales, que desarrolla un sistema territorial simple, de fácil comprensión, limitado a lo sustantivo, como marco general de criterios de la descentralización y organización territorial del Estado”¹⁰. Este proyecto prevé un esquema flexible de ordenamiento territorial y promueve la posibilidad de negociación entre entidades territoriales, para definir esquemas de asociación y alianzas.

Para el logro del esquema propuesto, complementario a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se requiere reformar la Constitución Política con el fin de brindar a los departamentos que lo consideren conveniente, la posibilidad de conformar regiones. En este sentido, fue radicado en el Congreso el proyecto de Acto Legislativo que precisará el alcance de las regiones en Colombia.

El objeto de ambas normas es fortalecer el nivel intermedio de gobierno que en principio es el departamento, pero que con la reforma constitucional propuesta, podría llegar a ser la región, cuando algunos departamentos así lo decidan y estén dispuestos a fusionarse.

Con estas medidas, el Gobierno Nacional busca generar un esquema territorial flexible, con opciones complementarias y de subsidiaridad entre nuestras entidades territoriales, para que sean ellas, en

¹⁰ Exposición de motivos al Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Territorial, realizada por el Ministerio del Interior y de Justicia.

el marco del proceso de descentralización y atendiendo su autonomía, las que siempre por su libre voluntad opten por la mejor alternativa de gestión para sus propósitos, asegurando eficiencia, racionalidad en el gasto, viabilidad y gobernabilidad.

Para asegurar un amplio debate y la aprobación de estos proyectos, el Gobierno Nacional se compromete a participar con la Federación de Departamentos en las discusiones en el Congreso y en otras instancias, y a realizar conjuntamente y en forma expedita los ajustes a que haya lugar.

E. Promoción de iniciativas de asociación entre departamentos

Para avanzar en los procesos de conformación voluntaria de asociaciones de departamentos, con el ánimo de garantizar eficiencia y racionalidad de la asignación de recursos y la prestación de servicios a nivel regional, y recogiendo la posibilidad legal que para el efecto plantean las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, la Nación establecerá un sistema de incentivos tanto en la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación, como en procesos de asistencia y acompañamiento para aquellos departamentos que promuevan esquemas asociativos para la planificación y gestión del desarrollo y para la prestación de servicios donde se demuestre ampliación de cobertura a un menor costo promedio.

El Gobierno Nacional, a través de sus diferentes programas, especialmente del Programa Mejor Gestión de los Departamentos, promoverá y apoyará dinámicas de asociación emprendidas por departamentos y municipios.

F. Fortalecimiento de las oficinas departamentales de planeación

Con el ánimo de reforzar el papel articulador del departamento el Gobierno Nacional expidió el decreto 1188 de 2003, por el cual se establecen procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial. Al interior de cada departamento la coordinación de estos procedimientos puede ser asumida por las secretarías de planeación, dado su papel articulador de la planeación, ejecución y evaluación políticas departamentales.

Para apoyar el papel de estas secretarías, se diseñarán instrumentos y mecanismos para su fortalecimiento, en particular mediante la constitución de la red de oficinas que permita a éstas compartir experiencias, desarrollar cooperación horizontal y tener acceso a apoyo del nivel nacional y a información sobre experiencias internacionales. Así mismo, se llevará a cabo la revisión y ajuste de las normas sobre la

planificación en Colombia, con el propósito, entre otros, de hacer más sólido el papel de las secretarías de planeación en los procesos de planificación al interior de su departamento y en la articulación con los demás niveles de gobierno.

Adicionalmente, el DNP ha diseñado, conjuntamente con cuatro departamentos pilotos¹¹, una metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Una vez termine la etapa de diseño y reglamentación de la metodología, se iniciará la fase de réplica, capacitación y apoyo a todas las secretarías de planeación para implementar el sistema en todo el país.

El sistema que se viene diseñando permitirá realizar una evaluación integral de los municipios, para determinar aspectos como el cumplimiento de las metas previstas en sus planes de desarrollo, la eficiencia en el uso de recursos públicos, la gestión y el cumplimiento de requisitos legales, entre otros. Cada departamento presentará un informe de la gestión de sus municipios y determinará un ranking que será presentado a las comunidades en procesos de rendición de cuentas.

Con la coordinación de este sistema por parte de las oficinas de planeación departamental, éstas estarán en posibilidad de conocer el estado de avance de la gestión y la prestación de servicios a nivel municipal, lo cual les permitirá articular la acción de las secretarías sectoriales, apoyar la toma de decisiones de política sectorial departamental y asegurar mayor eficiencia en la definición del apoyo que debe brindar a las administraciones locales.

G. Diseño de política de fortalecimiento institucional con énfasis en los departamentos

El Gobierno Nacional continuará impulsando programas de apoyo institucional y fortalecimiento de la gestión autónoma de las entidades territoriales. Esto con el fin de lograr administraciones eficientes, transparentes y participativas. Para ello, el DNP viene apoyando y documentado procesos e iniciativas departamentales con el fin de identificar áreas de la gestión que demandan apoyo diferencial: procesos de planificación y gestión, capacitación y formación a funcionarios departamentales, sistemas de administración financiera, entre otros.

La identificación de estas demandas, será la base para que el DNP prepare un documento de política de fortalecimiento institucional el cual contendrá la estrategia de apoyo a las entidades territoriales, con énfasis en el fortalecimiento de las administraciones departamentales, para que sean éstas las que se encarguen de brindar asistencia y asesoría a sus municipios, tanto en temas administrativos y

¹¹ Cesar, Cundinamarca, Risaralda y Santander.

financieros como en el cumplimiento de sus competencias sectoriales. Para ello se avanzará en establecer alianzas y redes que integren la oferta de apoyo a la gestión departamental tanto pública como privada, vinculando especialmente a las universidades y las entidades de cooperación internacional.

Igualmente, aprovechando las capacidades y la experiencia de algunos departamentos en el diseño de metodologías, procesos e instrumentos para diferentes áreas de la gestión, se dará énfasis a la promoción de procesos de cooperación horizontal y a redes de apoyo interdepartamental, lideradas por las secretarías de planeación departamental

H. Fortalecimiento de los sistemas de información departamental

La información veraz, oportuna y actualizada es un elemento fundamental en la toma de decisiones de política pública y para la evaluación integral de la gestión y del proceso de descentralización, tanto a nivel sectorial como territorial.

El Gobierno Nacional y las entidades territoriales, en el marco de su propia gestión, requieren sistemas integrales de información que les permitan realizar análisis permanentes en tiempo real de la prestación de servicios, la utilización de recursos públicos, la situación financiera de las entidades territoriales, entre otros. La articulación de estos sistemas de información es clave para la formulación y evaluación de políticas de Estado, en ello el departamento debe jugar un papel fundamental.

En consecuencia, la Nación desarrollará con los departamentos estrategias para diseñar y mantener sistemas integrales de información, donde los departamentos sean los coordinadores y responsables de la consolidación de estadísticas básicas de sus municipios, evitando duplicidades en los requerimientos de información y asegurando la consistencia y actualización permanente de datos e indicadores que permitan diagnósticos sectoriales y regionales integrales, coherentes y actualizados.

El diseño de estos sistemas integrales de información estará en cabeza del Departamento Nacional de Estadísticas –DANE-, en coordinación con el DNP, las entidades del orden nacional receptoras de estadísticas sectoriales, financieras o institucionales y con las entidades territoriales.

El departamento se debe convertir en la instancia canalizadora de información, tanto nacional como municipal, asegurando oportunidad, consistencia y confiabilidad. Esto permitirá a la administración

departamental tomar mejores decisiones para la promoción del desarrollo económico y social de su territorio y a la Nación y al municipio definir flujos eficientes de información.

I. Apoyo a los departamentos para el aprovechamiento de los instrumentos de planificación y desarrollo territorial

A los departamentos en su papel de planificadores y promotores del desarrollo les corresponde estimular procesos para mejorar su competitividad e insertarse en el mercado nacional e internacional, generando oportunidades y desarrollo para sus habitantes.

Esto implica la creación de entornos territoriales favorables para el desarrollo económico, mediante el impulso a las empresas y a los sistemas regionales de innovación, diseño e implementación de políticas e instrumentos para fomentar los capitales para el desarrollo territorial tanto los tradicionales (natural, físico, y mano de obra), como los “nuevos capitales” (conocimiento, información, modernización institucional y capital social).

Con el fin de mejorar la capacidad y liderazgo de los gobernadores para cumplir este papel, el Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes apoyará a los departamentos en la difusión y acceso a instrumentos que les permitan:

- Promover y concertar iniciativas para acceder a los recursos del Fondo para la Acción Ambiental de cofinanciación (FPAA) (proyectos de mercados verdes: preservar, proteger y manejar recursos naturales).
- Establecer convenios con entidades nacionales e internacionales para el desarrollo de cadenas productivas.
- Fortalecer y consolidar los CARCEs mediante la capacitación, firma de convenios de cooperación interinstitucional e implementación y gestión de los Planes Estratégicos Exportadores Regionales formulados.
- Generar procesos asociativos y de articulación entre entidades territoriales y con organismos públicos, privados y comunitarios para promover el desarrollo económico.

- Promover la implementación y desarrollo de las Zonas Económicas Especiales de Exportación.
- Apoyar el fortalecimiento de los Comités Territoriales Fronterizos, con el fin de promover el desarrollo e integración de las zonas fronterizas. Las propuestas y estrategias formuladas por estos comités serán insumo para la definición de la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo que le corresponde coordinar a la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo - CIIDEF-¹². En este sentido, se apoyará a los gobernadores de estos departamentos, en sus procesos asociativos de planificación y gestión de programas, estrategias y proyectos de integración y desarrollo binacional o trinacional; se incluirá en la CIIDEF, en calidad de invitados permanentes, al menos a dos gobernadores como representantes de los departamentos fronterizos, y se apoyará la conformación de una red de información fronteriza que permita conocer y divulgar los instrumentos con que cuentan los departamentos de frontera e intercambiar experiencias en el manejo de problemas comunes.

J. Institucionalización de Consejo de Ministros ampliados con gobernadores

Tanto el Gobierno Nacional como la Federación Nacional de Departamentos, consideran fundamental contar con un espacio de discusión que les permita a los gobernadores y altos funcionarios del nivel nacional, intercambiar ideas y decisiones respecto a temas de interés mutuo que permitan avanzar de manera ágil y concertada en los propósitos comunes de gobierno.

Por lo tanto, el Gobierno Nacional a través del Consejo de Ministros, se reunirá anualmente con los gobernadores de acuerdo con la agenda y compromisos que se definan concertadamente. Este espacio de encuentro se considera como uno de los mecanismos fundamentales para retroalimentar la formulación de políticas y estrategias en materia de descentralización y ordenamiento territorial.

K. Institucionalización del Programa Mejor Gestión de los Departamentos- PMGD-

Desde 1996, el Programa Mejor Gestión de los Departamentos – PMGD-¹³ ha venido entregando insumos importantes para la toma de decisiones y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales. Su permanente acompañamiento interinstitucional a entidades nacionales y a los

¹² Creada mediante Decreto Presidencial 569 de 2001.

¹³ Liderado por el DNP con la cooperación y acompañamiento técnicos de la GTZ y la participación de la Vicepresidencia de la República, y de los Ministerios del Interior y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

departamentos ha permitido la confluencia de acciones y programas para redefinir y fortalecer el rol del nivel intermedio.

Con el fin de garantizar la permanencia de este Programa como campo favorable para la discusión y concertación de políticas públicas y la formulación de nuevas herramientas legales que faciliten el desarrollo de dichas políticas, se concretará a finales del 2003 la institucionalización del PMGD, lo cual se materializará con un reglamento interno y la consolidación de una estructura adecuada para su funcionamiento.

La institucionalización del PMGD permitirá seguir contando con un escenario de coordinación para apoyar, proponer y contribuir a la implementación de medidas que mejoren y fortalezcan la gestión departamental, así como para la articulación de la oferta del nivel nacional en materia de desarrollo institucional de acuerdo con las demandas específicas de las regiones.

Para lograr esta articulación entre la oferta y la demanda se garantizará que la Federación Nacional de Departamentos forme parte del Consejo Consultivo permanente del PMGD.

El PMGD promoverá la realización de Foros con diversos sectores del Gobierno, los estamentos políticos y la sociedad civil para discutir temas de trascendencia en el orden departamental, promocionará modelos experimentales de gestión, apoyará el intercambio de prácticas exitosas de gestión tanto a nivel nacional e internacional, y apoyará las dinámicas de reasignación de competencias, mediante el acompañamiento a los procesos de delegación y descentralización¹⁴.

IV. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación recomienda al CONPES:

1. Solicitar al DNP, en coordinación con los Ministerios del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público y con la Federación Nacional de Departamentos, la formulación de una propuesta de tipologías generales de departamentos, a partir de las cuales las demás entidades del nivel nacional puedan tomar decisiones de delegación y/o descentralización de competencias. Esta

¹⁴ A la fecha acompaña, por demanda, a 12 departamentos y posibilita estrategias de cooperación horizontal para llegar de manera indirecta al resto de departamentos.

propuesta deberá presentarse al finalizar el año en curso, para que sea analizada y concertada con los gobernadores que iniciarán sus labores el primero de enero de 2004.

2. Solicitar al Ministerio de Agricultura y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder, en coordinación con el DNP, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda, realizar los arreglos institucionales para emprender procesos graduales de delegación de competencias, asignadas a dicho Instituto, a los departamentos o asociaciones de departamentos interesadas. Este proceso debe concluir en un plazo no mayor a dos años.
3. Solicitar al Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con el DNP y la Federación de Departamentos, definir los mecanismos para avanzar en la delegación a las secretarías departamentales de planeación de funciones relacionadas con los grupos étnicos.
4. Solicitar a los demás Ministerios, en el marco del proceso de Reestructuración de la Administración Pública, identificar funciones susceptibles de ser delegadas a los departamentos y los consecuentes procesos a llevar a cabo para la delegación.
5. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Interior adelantar los trámites y procesos de coordinación necesarios con miras a la expedición de un nuevo Código de Régimen Departamental.
6. Solicitar al Ministerio de Hacienda y al DNP, identificar incentivos que permitan premiar las iniciativas exitosas de asociación de entidades territoriales para prestación de servicios.
7. Solicitar a los Ministerios correspondientes dinamizar los instrumentos para la promoción del desarrollo económico departamental.
8. Solicitar al DNP la formulación de una Política de Fortalecimiento Institucional que enmarque y coordine las acciones de capacitación, apoyo y asistencia a los municipios, en coordinación con las administraciones departamentales.
9. Solicitar al DNP definir las acciones a que haya lugar para la institucionalización y fortalecimiento del Programa Mejor Gestión de los Departamentos y para la vinculación al mismo de la Federación Nacional de Departamentos.