

**EL DEPARTAMENTO COMO SOPORTE FUNDAMENTAL DE LAS
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA**

Área Temática de la ponencia

No 5: Relaciones federales, Desarrollo Regional, Gobiernos provinciales y
municipales

Tema d: Coordinación intergubernamental

Autora: Naidú Duque Cante

Universidad: Politécnico Grancolombiano

Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas, Departamento de
Administración

Dirección: Calle 57 # 3-00 Este
Bogotá, Colombia

Correo electrónico: naduquec@poli.edu.co; naidu.duque@gmail.com

Teléfono: (571)3468800, extensión: 368

RESUMEN

Uno de los temas menos explorados en Colombia tanto en los desarrollos normativos como en el análisis académico ha sido la importancia y pertinencia del nivel intermedio dentro de la lógica intergubernamental. Si bien se han realizado estudios que evidencian las deficiencias de esta entidad medidas en términos de ineficiencia administrativa, excesivo burocratismo y clientelismo, dichos análisis dejan de lado la responsabilidad del diseño normativo en su falta de funcionalidad. Asimismo, tanto la norma como la disertación académica se han orientado en una dirección contraria a la de las verdaderas potencialidades del departamento en materia de relaciones intergubernamentales.

En este marco, la ruta seleccionada en esta ponencia para identificar el agregado de posibles ámbitos de actuación del nivel subnacional en nuestro país tiene que ver con la inserción de éste en el marco de la descentralización, y con ello, la consideración de los vínculos que este marco crea para el departamento en relación con la nación y con el municipio. Esta estrategia permitió identificar tres espacios de actuación claramente definidos, que incluyen: 1) Funciones de intermediación, dentro de las cuales se encuentran la coordinación para la ejecución de la política nacional en su territorio y la asistencia técnica municipal; 2) La planeación territorial y la coordinación intermunicipal; y finalmente 3) la prestación directa de ciertos servicios, los cuales, aun cuando podrían considerarse de naturaleza local, por sus características resulta más conveniente que su prestación la coordine el nivel intermedio.

Estos elementos permitirían transitar de una visión centrada en lo sectorial hacia una concepción de entidad territorial, la cual se encuentra condicionada por la consideración del ente departamental como núcleo del sistema de relaciones intergubernamentales.

EL DEPARTAMENTO COMO SOPORTE FUNDAMENTAL DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA

La descentralización en Colombia es un proceso que en sus orígenes tuvo énfasis municipalista. Este énfasis condujo a que el diseño institucional se enfocara principalmente hacia los ámbitos nacional y local, dejando al departamento en un limbo institucional. Sin embargo, aunque, los dos niveles principales del Estado para la descentralización recibieron toda la atención en el diseño normativo y el departamento recibió apenas una atención residual, los vacíos en el diseño de la reforma concebido en su conjunto, todavía persisten.

Aunque, la descentralización, en teoría no consideró la necesidad del nivel intermedio, lo cual se refleja en el papel y la atención que ha recibido del diseño institucional, la realidad lo ubica en una posición privilegiada. Ello exige de esta entidad un papel activo en la mediación y articulación del complejo de vínculos de carácter intergubernamental que se generan por el flujo de energías provenientes tanto de la nación como del municipio. De tal forma, es posible concebir al departamento como una bisagra o puente entre los dos niveles, sirviendo por un lado como representante de la nación en un territorio más pequeño y por otro como soporte de la dinámica municipal. Estas dos situaciones han permitido identificar un papel claro para el nivel intermedio en tres ámbitos distintos.

Con el fin de demostrar estos planteamientos y principalmente identificar el papel que debería asumir el departamento en la dinámica intergubernamental este documento presenta en un primer momento, una revisión normativa y un pequeño recorrido histórico que da cuenta de la ubicación del departamento en el diseño normativo. Más adelante, el propósito es abordar los contenidos de las tres grandes dimensiones de intervención para el departamento en Colombia las cuales en términos generales sitúan al departamento en los siguientes tres ámbitos:

- 1) Funciones de intermediación, dentro de las cuales se encuentran la coordinación para la ejecución de la política nacional en su territorio y la asistencia técnica municipal;
- 2) La planeación territorial y la coordinación intermunicipal; y finalmente
- 3) la prestación directa de ciertos servicios, los cuales, aun cuando podrían considerarse de naturaleza local, por sus características resulta más conveniente que su prestación la coordine el nivel intermedio.

El diseño departamental en Colombia

De manera similar que en el resto de países de América Latina en Colombia la reforma del estado incluyó, entre otros procesos el tránsito de un modelo de estado centralizado hacia uno de carácter descentralizado. Las razones que presionaron esta dimensión de la transformación incluyeron, por un lado, la necesidad de focalizar las decisiones, y por ende la asignación de los recursos de acuerdo con las necesidades del nivel local, de tal manera que fuera posible brindar unos servicios de mayor calidad y con mayores niveles de cobertura. Por otro lado, con el cambio de modelo de desarrollo, fue necesario ajustar el quehacer del estado tomando en cuenta principios cuya naturaleza y origen se ubicaron en el sector privado, pero que inspiraron un nuevo paradigma en la administración pública, conocido como Nueva Gestión Pública o New Public Management. Dichos principios, entre los que se incluyeron los de eficiencia y eficacia, buscaron asimilar la dinámica del sector público a la lógica empresarial en aspectos como la racionalización en el cumplimiento de funciones administrativas y en el uso de los recursos públicos (Rivera, 2007).

Adicionalmente, la reforma buscó enfrentar la inconformidad generalizada en relación con los servicios estatales, lo cual había derivado en una pérdida de legitimidad del régimen. Esto se lograría mediante el acercamiento del estado al ciudadano, y el redescubrimiento de la comunidad política, cuyo papel de cogestión con las autoridades municipales permitiría conducir los destinos de la sociedad hacia mejores niveles de bienestar colectivo (Ortiz, 1997). Al mismo tiempo, la elección popular generaría una apertura política que haría más incluyente el proceso electoral para aquellos grupos y movimientos que durante el centralismo se vieron rezagados de la contienda política (Finot, 2001).

Todos estos elementos convirtieron al municipio en el centro principal de atención debido a que su importancia radicaba, no solo en las posibilidades que ofrecía en materia administrativa, en aspectos de eficiencia y eficacia, sino también en aquellas que se vincularon con la dimensión política. En este contexto, la reforma debió enfocarse en la consideración de los ámbitos de actuación del municipio, y por ende de aquellos que en adelante definirían la actuación de la nación. En particular, debido a que esta última debía desprenderse de las responsabilidades de prestación directa, al trasladárselas totalmente al ente local, por lo que su papel debía orientarse, en adelante, hacia los macro procesos de desarrollo tendientes a la articulación de la lógica territorial y con ello la formulación de la política nacional.

Los municipios, al volverse los protagonistas de la reforma, fueron objeto de medidas de fortalecimiento que abrieron la puerta, por un lado a la elección popular de alcaldes (acto legislativo 01 de 1986), y por otro al incremento tanto del número de competencias que debían asumir, como de los recursos que en el momento se consideraron necesarios para enfrentarlas (leyes 11 y 12 de 1986).

Al concentrarse la atención principalmente en el ámbito local y complementariamente en el nacional, la reforma se orientó de manera residual hacia el departamento. Aunque algunas de las medidas tomadas buscaron ubicarlo, en términos generales, en su papel de entidad intermedia, dejaron abiertas múltiples imprecisiones que impidieron dar cuerpo y trascendencia a las propuestas. A este respecto, la ley 3 de 1986 se convierte en la norma más importante en intentar orientar el nivel subnacional hacia un rol acorde con las nuevas condiciones que rodearon los dos niveles arquetípicos de la descentralización.

La ley 3/86 incluyó categorías de intervención que vinculaban al departamento con la coordinación en la planeación y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; el cumplimiento de funciones y la prestación de servicios nacionales en su territorio o bien la coordinación de su cumplimiento y prestación. Adicionalmente, la ley le atribuyó a esta entidad la asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios; la conservación del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales; y finalmente se deja abierta la puerta para que preste servicios de acuerdo con lo que le asignen la constitución y la ley.

Más adelante, con la Constitución Política de 1991 se recogen estas iniciativas planteadas desde la ley, al considerar que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Asimismo se le atribuyen en términos generales funciones administrativas, de coordinación, 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.

Otro de los esfuerzos de la Constitución de 1991 por darle fuerza al departamento está en las condiciones que establece el título XI. Al respecto, la decisión más significativa para el departamento fue la elección popular de gobernadores, quienes dejaron de ser simples agentes del ejecutivo nacional. Adicionalmente, la Constitución introdujo medidas que amarraron a la autoridad departamental la conformación de nuevos municipios, la creación de provincias, en caso de reglamentarse en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), y la

creación de Regiones Administrativas y de Planificación, que son el antecedente de las Regiones Políticas, y que igual que las provincias, deben reglamentarse mediante la LOOT.

A pesar de estos intentos, las disposiciones sobre el ente subnacional contenidas tanto en la ley 3 del 86 como en la Constitución Política de 1991 obedecieron a planteamientos demasiado amplios e imprecisos, lo cual ha dificultado la ubicación del departamento en su rol como entidad territorial. Adicionalmente, la figura intermedia pretendida tanto por el legislador como por la asamblea nacional constituyente no fue construida sobre una base cero que eliminara las características de su rol precedente con miras a una reconfiguración que permitiera ajustarla a las dinámicas nación- municipio. Por el contrario las nuevas competencias generales se sumaron a su antiguo papel de coordinador en la prestación directa de servicios, función que cumplió durante el centralismo. Además, de acuerdo con la posición de Moreno y Gaitán (1992) al lado del fortalecimiento de la planeación departamental, que buscaba garantizar una mayor eficiencia y coordinación de la gestión estatal en los diferentes niveles de gobierno y a coordinar el cumplimiento de los planes nacionales en todo el territorio, subsistió la tradicional estructura administrativa caracterizada por vicios de ineficiencia, burocratización y clientelismo.

Entonces, aunque los propósitos de la reforma de los años 80 del siglo XX en Colombia parecieron dejar claro el nuevo papel del departamento en la práctica ni los desarrollos normativos supieron interpretarlo ni sus estructuras y capacidades administrativas fueron adaptadas para ello. Esto condujo a que solamente la parte correspondiente a prestación de servicios, coherente con su anterior función, fuera precisada y desarrollada y se dejara de lado la definición de contenidos para las labores de intermediación y de planificación territorial. Entre los desarrollos normativos que asignan competencias en materia sectorial encontramos los siguientes

Tabla No 1: Competencias del departamento en materia sectorial

AREA DE COMPETENCIA	NORMA
Educación	Ley 115 de 1993 Ley 715 de 2001
Salud	Ley 715 de 2001
Bienestar familiar	Decreto 1137 de 1999
Servicios Públicos Domiciliarios	Ley 142 de 1994 Ley 715 de 2001
Ambiente	Ley 99 de 1993 Ley 388 de 1997 Ley 715 de 2001
Infraestructura y transporte	Ley 105 de 1993

	Ley 336 de 1996 Ley 715 de 2001
Tránsito y transporte	Decreto 2169 de 1970 Ley 105 de 1993
Vivienda	Ley 3 de 1991 Ley 388 de 1997 Ley 708 de 2001 Ley 715 de 2001
Prevención y atención de desastres	Decreto 919 de 1989
Desarrollo Agrario	Ley 160 de 1994
Cultura	Ley 397 de 1997 Ley 715 de 2001
Recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre	Ley 181 de 1995 Ley 715 de 2001
Turismo	Ley 300 de 1996
Juventud	Ley 375 de 1997
Orden Público	Ley 715 de 2001
Empleo	Ley 715 de 2001
Ordenamiento territorial	Ley 388 de 1997

Fuente: elaboración propia

Una de las razones que ha servido para argumentar la falta de inserción sistémica del departamento en la descentralización se ha fundado en la ausencia de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), cuyo papel sería el de distribuir de manera coherente las competencias entre la nación y las entidades territoriales. En ausencia de esta ley la asignación de competencias se ha solucionado a partir de múltiples leyes de carácter ordinario.

Además de la indefinición del nivel intermedio en el diseño institucional, éste se ha involucrado en la práctica en situaciones que se vinculan con malos manejos de los recursos. Durante la década de los años 90 tanto departamentos como municipios fueron objeto de endeudamiento, lo cual, desde la perspectiva de Rodríguez (1999), coincidió con el primer periodo de gobernadores elegido popularmente. El cuestionamiento principal, sin embargo, de esta etapa de endeudamiento, se debe principalmente a que los recursos no se dedicaban a sustentar la inversión sino, por el contrario, a financiar gastos de funcionamiento (Soto 2002). La concepción del departamento como soporte de gasto burocrático, no obstante, no es nueva, ya que desde los años 80 estuvo planteado por académicos como Vidal Perdomo (1981) al afirmar que "...el departamento es una entidad intermedia entre la nación y el municipio que necesita numeroso tren burocrático a cargo de los contribuyentes y cuyos servicios suelen no guardar relación con el desembolso que implican....es muy difícil señalar funciones que correspondan a verdaderas necesidades públicas, que no puedan ser desempeñadas por la nación o por el municipio y que guarden relación con el enorme costo que demandan".

1.2.3. El Departamento en la lógica intergubernamental

Dejando de lado sus múltiples imperfecciones y tomando en cuenta las potencialidades del departamento dada su posición dentro del sistema intergubernamental, fue posible identificar tres dimensiones posibles de actuación. Dichas dimensiones recogen algunos de los elementos que, aunque, se encuentren planteados desde la norma no han sido desarrollados en la práctica. Adicionalmente, se encuentran fundadas en la funcionalidad de esta entidad tanto para el nivel nacional, en la ejecución de la política nacional, como para el municipio en la superación de sus deficiencias de capacidad institucional y en la exploración de posibilidades derivadas de la dinámica intermunicipal.

1. Intermediación:

La intermediación permite visualizar al departamento en una doble dimensión, aquella que se configura cuando se vincula con la nación y aquella que se deriva de las relaciones con sus municipios. Ambas dimensiones han dado lugar a la consideración del departamento como bisagra de la descentralización al servir, a la vez, de instrumento de la lógica unitaria, como del reconocimiento y reivindicación de las particularidades de lo local. Al respecto, es posible concebir la participación del nivel intermedio en los siguientes ámbitos

Coordinación: el departamento debe actuar como instancia de coordinación en la formulación y la ejecución de las políticas sectoriales del nivel nacional en su territorio (Devia Ruiz, 2003, 52). Esta labor debe involucrar la interlocución permanente entre las autoridades departamentales y los organismos del nivel nacional que hacen presencia en el territorio. Entre estos organismos encontramos el SENA, el ICBF, la ESAP, las CAR, entre otros. Una articulación de esta clase permitiría la compatibilización de la política nacional con las particularidades, medidas en términos de necesidades, problemáticas y preferencias del nivel territorial.

Además de coordinarse con los organismos nacionales en la ejecución de la política, el departamento debe participar activamente en la definición de esta, tomando en cuenta la identificación de prioridades tanto locales como regionales para la asignación de los recursos (May, 1996, 183). En palabras de Manor (1999), el nivel subnacional es indispensable para este propósito, ya que en general existe una distancia muy grande entre el gobierno nacional y los gobiernos locales y esto hace prácticamente imposible que los gobernantes locales puedan acceder o influir en las decisiones nacionales. Adicionalmente, para este autor el

nivel intermedio es indispensable no solo para representar los intereses de los gobiernos locales en general, sino de aquellos correspondientes a las regiones más atrasadas o remotas. Esta representación de intereses se considera conveniente, además, para restringir las acciones del centro tendientes a reducir las facultades y los recursos de los gobiernos municipales. En este sentido, la coordinación en materia de política nacional sería de doble vía, ya que estaría vinculada tanto con la formulación como con la ejecución de la misma.

Asistencia y apoyo al nivel municipal: Uno de los vacíos más importantes de la descentralización se derivó del supuesto de la existencia de capacidad instalada a nivel local, suficiente para garantizar el traslado de competencias de prestación directa. Dicho supuesto, no consideró la realidad de la gran mayoría de los municipios en Colombia, los cuales se enfrentaron a responsabilidades cuya complejidad presionaría de manera importante sus estructuras y capacidades administrativas. Tampoco se tomó en cuenta que existían diferencias importantes en materia de capacidad técnica y distintas potencialidades con las que podían contar los municipios para superar los obstáculos latentes.

Esta situación que era bastante pronunciada durante la década de los años 80 permanece en condiciones similares en la actualidad. De los más de 1100 municipios que hay en Colombia más del 90% se pueden considerar pequeños, que en términos generales se conoce a los municipios de las categorías 4^a, 5^a y 6^a. Adicionalmente, la Constitución Política de 1991, en su artículo 320, ha autorizado a la ley para establecer categorías municipales de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. La diferenciación en materia de categorías permitiría señalar regímenes distintos en cuanto a organización, gobierno y administración se refiere. Sin embargo, a pesar de este precepto constitucional las competencias municipales se han asignado en las mismas condiciones para todos los municipios. De hecho, algunos de académicos como Hernández (2003) consideran que la definición de competencias municipales se ha hecho tomando en cuenta a las ciudades medianas y grandes, aunque estas constituyan una minoría dentro de la masa de entidades del nivel local.

Tomando en cuenta estos aspectos, el nivel intermedio se convierte en entidad fundamental para el soporte de la dinámica municipal, en materia de asistencia y apoyo técnico, administrativo y fiscal. En ausencia del departamento el papel de asistencia y apoyo le correspondería asumirlo a los organismos del nivel nacional, cuya capacidad quedaría desbordada debido a la cantidad de solicitudes que tendrían que asumir de manera directa, e incluso simultánea en varios o en la mayoría de los municipios colombianos (Moreno Ospina, 1998, 2). A este

respecto, la intervención del departamento podría incluir dos alternativas complementarias, en el primer caso su papel se puede orientar hacia la coordinación de los equipos administrativos y técnicos de los ministerios en un determinado territorio (Manor, 1999). En el segundo caso, sería necesaria una adecuación del aparato administrativo departamental tomando en consideración las demandas de capacitación, asesoría en gestión y absolución de consultas puntuales que eleven los municipios (González y Jaramillo, 2001, 42). Adicionalmente, el departamento debería servir para difundir las experiencias interesantes o exitosas en materia de gestión que se produzcan en los gobiernos locales de su territorio, hacia el resto de sus municipios (Manor, 1999).

En cualquier caso, la oferta de asistencia y apoyo a los municipios debe responder a las necesidades reales del nivel local y no a consideraciones planteadas desde las oficinas ubicadas en el departamento y en los organismos del nivel nacional. El desarrollo de la capacidad institucional de gestión es posible si existe demanda efectiva de parte del gobierno local y de la comunidad (Banco Mundial, 1997)

2. Prestación directa de servicios:

La descentralización, ha buscado, entre otros aspectos, solucionar la dificultad que implicaba para el nivel nacional encargarse de la ejecución de proyectos de carácter local en materia de inversión y prestación de servicios sociales. Con ese propósito, se realizó un traslado de estas responsabilidades hacia los municipios, sin embargo, aunque por naturaleza, la descentralización le haya asignado la prestación directa a los municipios, existen casos particulares en los cuales es conveniente la intervención del departamento.

Subsidiariedad: este principio, que se encuentra establecido en la Constitución de 1991 (artículo 28), abre la posibilidad para que el departamento asuma ciertas funciones como entidad subsidiaria del municipio. En ese sentido, de acuerdo con la Sentencia de la Corte Constitucional C-517/92 “el municipio hará lo que puede hacer por sí mismo, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central como única instancia para que colaboren en el ejercicio de esa competencia”.

En este caso, el departamento puede asumir funciones, obras y servicios que corresponden al nivel local siempre y cuando éste último lo solicite, para ello el departamento debería contar con la capacidad suficiente, tomando en cuenta, además, que dicha asunción debe ser transitoria, y durar hasta que el municipio

cuenta con la capacidad técnico operativa suficiente para responder (González y Jaramillo, 2001, 46).

Además de esta posibilidad, hay funciones de prestación directa que han sido asignadas por la ley al departamento. Entre estas funciones se encuentran la salud, la educación (ley 715 de 2001) y más recientemente el agua potable y el saneamiento básico (ley 1176 de 2007). Históricamente, con respecto a las dos primeras, el departamento ha asumido un papel importante desde la reforma constitucional de 1968. Sobre la última, su inclusión como responsabilidad departamental aparece en el año 2007, también mediante reforma de la constitución.

La conveniencia de la participación departamental en estas competencias se soporta en que estos servicios son bienes caracterizados por importantes externalidades positivas que se despliegan más allá de la comunidad local, directamente a través de la migración geográfica, e indirectamente a través de su impacto sobre la acumulación de capital humano (Di Gropello y Cominetti, 1998). Esto hace que la salud y la educación se diferencien de otros bienes públicos cuyos beneficios se localizan en un lugar específico del territorio, por lo que su manejo se debe asumir por el nivel de gobierno más adecuada, por un lado para administrar el impacto geográfico de ambos servicios y por otro para identificar las necesidades y las preferencias de la población. En relación con el agua potable, las razones se vinculan con las dificultades en materias de cobertura y calidad que evidenciaron los municipios, especialmente por los costos que se desprenden de la construcción de redes y plantas de tratamiento. Por ser un servicio fundamental para la calidad de vida pasó de ser un servicio local para trasladarse a la lógica regional, en búsqueda de economías de escala.

3. Competencias derivadas de la posición territorial estratégica del departamento.

A diferencia de lo que sucede con los dos temas anteriores, este conjunto de competencias es el que mayor diversidad de posibilidades ofrece, además de ser el más exigente, ya que depende de la calidad y lo acertadas que puedan ser las estrategias definidas. Entre las consideraciones más importantes sobre el papel del departamento en este tema encontramos:

Servicios que desbordan la órbita municipal: el nivel intermedio, por su ubicación territorial, podría ser el más adecuado para la prestación de bienes, servicios, y el ejercicio de funciones administrativas, que resultarían ineficientes si se

administraran desde el nivel nacional, y que difícilmente podrían asumir los municipios ya que sobrepasan su jurisdicción local (González y Jaramillo, 2001, 43), como es el caso de la preservación del medio ambiente (Moreno Ospina, 1998, 2). A esto se suman aquellas competencias o servicios que sobrepasan las capacidades de los municipios y que con la ayuda del departamento podrían ser asumidos entre varios de ellos, este es el caso de las obras de infraestructura.

Planeación regional y local: Dada su posición territorial el departamento es el más indicado “para identificar potencialidades regionales de recursos, así como para identificar e impulsar políticas de redistribución de los recursos y de los beneficios públicos entre los municipios de su jurisdicción, de acuerdo con las condiciones de cada uno de ellos” (Moreno Ospina, 1998, 2). En ese sentido “el nivel intermedio puede tener un espacio de significativa importancia en la identificación de proyectos de un impacto agregado y que no son necesariamente perceptibles ni canalizables desde un municipio en particular” (González y Jaramillo, 2001, 41).

En ese proceso, esta entidad tiene “la posibilidad de lograr acciones coordinadas de carácter horizontal que puedan ponerse en común entre los municipios para generar efectos de un mayor espectro de localización”. (González y Jaramillo, 2001, 40), igualmente cuenta con “la posibilidad de armonizar acciones y proyectos de los otros niveles de gobierno con los del nivel local, de conseguir mejores resultados en la eficiente utilización de los recursos para aquellas funciones de carácter concurrente y de financiar la culminación satisfactoria del ciclo de proyectos hasta la consecución efectiva de recursos cofinanciados” (González y Jaramillo, 2001, 41).

Es en este conjunto de posibles competencias que se puede ubicar al departamento como impulsor y promotor del desarrollo económico y social, función asignada desde la Carta Política de 1991, y donde su labor se orientaría principalmente hacia la formulación de estrategias, partiendo de las ventajas y limitaciones presentes en su territorio, con miras al mejoramiento de las condiciones de sus municipios y sus habitantes.

Conclusiones

Como producto del análisis normativo y académico realizado en esta ponencia fue posible identificar dos lógicas subyacentes en el diseño institucional del departamento en Colombia, una de carácter sectorial y otra de carácter territorial. En el primer caso, la norma le asigna al departamento una gran cantidad de competencias relacionadas con servicios sociales, los cuales, como veíamos son de naturaleza local. En el segundo caso encontramos un conjunto de propuestas

planteadas en la ley 3 de 1986 y la Constitución Política de 1991, que conciben al departamento como entidad territorial y han buscado insertarlo en la lógica sistémica de la descentralización.

Sin embargo, la única de las dos lógicas que ha sido desarrollada de manera importante a través de la norma es la que corresponde con la lógica sectorial, a través de la cual se le han asignado competencias en salud, educación, bienestar familiar, cultura, deporte, atención y prevención de desastres, ambiente, infraestructura y transporte, vivienda, desarrollo agrario, turismo, juventud, orden público, empleo y ordenamiento territorial. Esto implica, que el departamento se ha concentrado en la ejecución de funciones que no permiten insertarlo como entidad trascendental para la lógica territorial, y la dinámica intergubernamental y con ello se está dejando de lado la oportunidad de fortalecer el proceso de descentralización.

Dentro esta última posibilidad, el departamento podría asumir tres tipos de funciones, la primera se relaciona con la posición intermedia del departamento y los vínculos entre nación y municipio, en relación con la coordinación en la formulación y la ejecución de la política nacional en su territorio, así como con la asistencia técnica, administrativa y fiscal a los municipios de su territorio. En segundo lugar se trata de competencias vinculadas con la prestación directa de servicios, sin embargo no en la misma dirección en la que se han orientado las leyes ordinarias que le han asignado competencias en materia sectorial, sino en relación con las dinámicas de subsidiariedad de la acción municipal y la prestación de servicios de impacto regional, para el aprovechamiento de economías de escala.

En tercer lugar están las competencias que se derivan de la posición territorial estratégica del departamento. Este tipo de competencias se desprenden de la vista panorámica subnacional, cuya ventaja se puede utilizar para aprovechar potencialidades de coordinación intermunicipal en la prestación de servicios, el cumplimiento de funciones administrativas y la ejecución de obras. El resultado permitiría el ahorro de recursos y esfuerzos y por supuesto la solución de necesidades y propósitos compartidos. Adicionalmente, le corresponde al departamento la identificación de proyectos de alcance supramunicipal, cuya identificación y pertinencia difícilmente podría darse desde el municipio debido a sus limitaciones en materia de perspectiva territorial.

Bibliografía

- Banco Mundial. (1997). Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica en La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy: un análisis a la descentralización. Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997
- Constitución Política de 1991 (2005)
- Corte Constitucional (1992). Sentencia C-517 de 1992.
- Di Gropello, Emanuela y Cominetti, Rossella. La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. 1998. CEPAL
- Devia Ruiz, Sandra Patricia (2003). Enfoque del departamento como ente intermedio, en Crisis y futuro de los departamentos en Colombia.
- González Salas, Edgar (1991). El sistema de transferencias intergubernamentales en Descentralización y Estado Moderno. Bogotá. FESCOL.
- González, Edgar y Jaramillo, Iván (2001). El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano. Septiembre. CEPAL/GTZ
- Hernández Becerra, Augusto (2003). Objetivos inéditos de la categorización municipal *En Problemática de los pequeños municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?* Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Iván Finot (2001). La descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile.
- Ley 14 de 1983, Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales.
- Ley 3 de 1986, por la cual se expiden normas sobre la administración departamental
- Ley 11 de 1986, por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

- Ley 12 de 1986, por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 231 de 1983. Decretos 77, 78, 80, 81 de 1987
- Ley 10 de 1990, por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud
- Ley 3 de 1991, Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT.
- Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.
- Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral.
- Ley 115 de 1993, por la cual se expide la ley general de educación.
- Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios
- Ley 181 de 1995, por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte
- Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte
- Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991
- Ley 397 de 1997, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias
- Ley 400 de 1997, por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes
- Ley 546 de 1999, por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones

- Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Ley 708 de 2001, por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio Familiar para vivienda de interés social.
- Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros
- Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.
- Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Manor, James (1999) *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Washington DC
- May, Ernesto (1996). La pobreza en Colombia. Tercer Mundo editores
- Moreno Ospina, Carlos (1998). El departamento y su rol en la descentralización. Bogotá.
- Moreno Ospina, Carlos y Gaitán Pavía, Pilar (1992). Poder Local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Colombia: Tercer Mundo 1992.
- Ortiz Cañón, Mercedes y otros (1997). Descentralización y participación ciudadana. Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- Rivera Lugo, Fidel Roberto. (2007). Gerencia Cataláctica: Anatomía de la nueva gerencia pública. Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Rodríguez A, Jorge Armando, (1999), "Crisis fiscal Departamental: Razones y Proporciones", en: *Revista Coyuntura Social*, No 20, Mayo, Bogotá.
- Soto, David (2001). La encrucijada de la figura departamental en Colombia: un diagnóstico preliminar de la situación del departamento en Colombia y algunos elementos para su análisis y ajuste, en *Revista OPERA* 2001. PP 99-142. Colombia.

- Vidal Perdomo, Jaime (1981). ¿Descentralización? ¿regionalización? ¿federalismo? Colombia: Universidad Externado de Colombia. 1981