

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 ajuste¹

DAVID SOTO* (*Director de Investigación*)

1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ UN ANÁLISIS SOBRE EL DEPARTAMENTO?

La Constitución de 1991 acaba de cumplir diez años de vida. En este contexto, parece inevitable reflexionar sobre los aciertos y los logros, y también sobre aquellos puntos sobre los que hay todavía camino por recorrer. El proceso de descentralización es sin duda alguna uno de los aspectos que actualmente plantea los retos más importantes para el Estado unitario: cómo concebir la autonomía de las entidades territoriales y cuál es el papel que corresponde a cada nivel de gobierno.

Tal es el propósito del presente documento: señalar una serie de hechos que han puesto en evidencia importantes fallas del sistema, con miras a comprender de la mejor manera posible la realidad y las perspectivas de la descentralización y en particular analizar la figura departamental como eje central del modelo.

El modelo de República unitaria y descentralizada fue una de las grandes apuestas de la Constitución de 1991. Para los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente era claro que el escenario político colombiano requería de modificaciones profundas para hacerlo compa-

*Profesor de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Coordinador Académico del Área de Gobierno.

1. Este artículo es un extracto del documento: "La Encrucijada de la Figura Departamental en Colombia", que corresponde a una investigación elaborada por la Dirección General de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior, la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación y la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda en 2000, con el apoyo del Programa Mejor Gestión de los Departamentos. Su dirección estuvo a cargo de David Soto Uribe, con la colaboración de Raul Valásquez, Elkin Valásquez y Jaime Salgar.

tible con las expectativas de la sociedad colombiana, a la luz de los cambios experimentados tanto en el ámbito nacional como internacional.

El nuevo modelo se diseñó sobre la base del ya existente, el cual se encontraba fundado sobre tres niveles de gobierno –Nación, departamentos y municipios–, cada uno de ellos dotado de responsabilidades propias. No obstante, una vez implantada la nueva estructura político-administrativa, el sistema comenzó a mostrar algunas debilidades.

La crisis fiscal por la que atraviesa el país ha sido el detonante de una situación que poco a poco se ha hecho manifiesta. Es urgente entonces poner de presente cómo ha sido el desempeño del departamento a partir de la expedición de la carta de 1991, cómo es su realidad actual y qué ajustes requiere para fortalecer su capacidad institucional.

Pues, lo cierto, es que el departamento ha sido, desde tiempos ancestrales, una de las instituciones fundamentales de la organización política colombiana y una fuente de identidad social.

Con la expedición de la carta de 1991, se pensó que este papel se vería fortalecido, pues el departamento habría de convertirse en el garante de armonizar las políticas nacionales y locales y servir como motor del desarrollo en el territorio.

La cuestión, pues, radica en determinar si el departamento ha estado a la altura de este reto y si cuenta con las condiciones institucionales necesarias para ello.

No se puede perder de vista que en razón de su papel articulador entre la Nación y los municipios, el departamento juega un papel fundamental, pues es a éste a quien corresponde estructurar la agenda de la descentralización y poner en marcha el proyecto de República unitaria descentralizada propuesto por la carta de 1991.

2. FALLAS Y PROBLEMAS DE LOS DEPARTAMENTOS

El modelo de Estado que se estableció en la Constitución Política, quiso ofrecer un balance adecuado de poderes y funciones entre diversos niveles de gobierno. No obstante, el paso del tiempo ha permitido constatar problemas que no se previeron cuando el sistema fue concebido en la carta política y desarrollado en la Ley.

Este capítulo expone los problemas presentados en varios frentes: los motivos que han impedido que el departamento se constituya en agente de desarrollo, los problemas internos al departamento en torno al papel del gobernador y de la asamblea y a las relaciones entre éstos, las relaciones entre el departamento y el municipio y las dificultades que se presentan en la relación entre el departamento y la Nación. Se analiza igualmente el papel de los órganos de control y los hechos que han impedido que el departamento asuma su función de impulsar el desarrollo regional.

De esta manera, se busca cuestionar, sobre la base de la experiencia, hasta qué punto el departamento ha cumplido con

la misión que le encomendó el régimen normativo una vez se implantó en el país la arquitectura institucional diseñada por el constituyente y el legislador y, lo que es más importante, hasta dónde este papel ha resultado conveniente a la luz de las características del modelo de Estado colombiano.

2.1. El desencubrimiento de las fallas institucionales

Este capítulo parte de la hipótesis según la cual los departamentos colombianos presentan en la actualidad una serie de problemas estructurales profundos que requieren de ajustes en varios campos para hacerlos viables política, administrativa y económicamente.

Parte de la tarea consiste en poner de presente que la crisis del departamento encuentra sus razones en la indefinición de su papel, tanto frente a la Nación como frente a los municipios y, lo que es más importante, en las dificultades para ejercer el liderazgo político por parte de su gobernador, quien emana del voto popular. En estas condiciones, es fácilmente comprensible que no se cuente con un nivel intermedio de gobierno fuerte, lo que supone la necesidad creciente de determinar de manera clara su razón de ser.

En este escenario, es pertinente tener en cuenta a quienes opinan que el papel del departamento fue bien definido en la Constitución y que son las asambleas y los gobernantes los culpables de la crisis.

Es cierto que muchas asambleas no alcanzan a justificar su misma existencia, que muchos gobernadores han entendido de manera equivocada el significado del principio de la autonomía en un Estado unitario, que en muchos casos el departamento actúa como una especie de municipio grande y que en otros casos se invaden competencias exclusivas de la Nación. Pero también es probable que sea a través de estos medios que el departamento ha logrado justificar (en forma anormal claro está) su existencia y legitimar su papel político.

No puede desconocerse que un análisis sólido de lo afirmado exige buscar las raíces del problema en algunas prácticas y comportamientos propios que datan de la Constitución de 1886, en la tradición política colombiana, en las falencias de la carta de 1991 y en una legislación poco armónica que deja el departamento a la deriva.

El tema de las competencias es una muestra de la falta de definición precisa del papel del departamento. Basta citar como ejemplo que en materia de educación, la Constitución Política no estableció una clara diferencia entre la función del departamento y la del municipio. Sin traer a colación otros casos similares, es evidente la necesidad de precisar las competencias departamentales a través de una revisión de la normatividad existente.

Estos comentarios no son exclusivos de la figura departamental. Debe tenerse en cuenta al respecto que el cuadro patológico que ha sido descrito a grandes rasgos, no es exclusivo del departamento sino

causa o consecuencia de una crisis de gobernabilidad que está afectando la vida del sistema político colombiano en general. Es también primordial tener presente que el departamento, por ser el nivel de gobierno encargado de la responsabilidad de coordinar las tareas a cumplir por los municipios, y de realizar aquellas que éstos no pueden realizar o al menos, no de manera eficiente, resulta especialmente sensible a esta problemática.

La cuestión consiste, entonces, en generar un debate que permita identificar los ajustes que se requieren para que el departamento pueda cumplir adecuadamente con la misión que le fue encomendada por el Constituyente y el Legislador. Todo ello hace necesaria una mirada crítica a la situación en la que éste se encuentra, bajo la óptica de la Reforma Política que promueve el Gobierno Nacional y la elaboración de una agenda de trabajo que permita abordar los problemas diagnosticados.

2.1.1. Las tensiones internas

Este aparte aborda los problemas institucionales que se han generado al interior del propio departamento como resultado de las tensiones existentes entre los actores políticos.

2.1.1.1. Control político y facultad reglamentaria

Una de las responsabilidades que la Constitución puso en manos de las asambleas

departamentales fue la de realizar, en su calidad de órgano colegiado de representación, el control político a la administración departamental.

No obstante, el cumplimiento de dicha tarea no ha resultado del todo afortunada, pues esta responsabilidad no se ha llevado a cabo en armonía con el papel que juegan las corporaciones departamentales en el marco de su potestad reglamentaria.

Las asambleas departamentales se han mostrado incapaces de ser las grandes gestoras de las políticas públicas, en el marco del sistema de planeación imperante desde 1991; no existe tampoco una relación entre el ejecutivo y la asamblea que permita un trabajo constructivo en el departamento. La razón estriba en los incentivos que el sistema ofrece a sus miembros: no es rentable políticamente trabajar en armonía con el gobernador y en cambio ofrece mejores créditos frente a sus electores la interferencia en la ejecución de recursos.

De aquí se deriva una situación de alta vulnerabilidad para el sistema, en la medida en que se crean las condiciones propicias para que el apoyo a las iniciativas del gobernador se condicione a los intereses particulares de los integrantes de la corporación.

Lo cierto es que en la actualidad, el proceso político departamental se rige en la mayoría de los departamentos por una serie de negociaciones individuales entre la administración y los diputados, con lo que se condiciona la voluntad de los miembros de las corporaciones a la vez que

se hipoteca la gobernabilidad de los mandatarios departamentales.

De esta manera, la toma de decisiones obedece cada día en mayor grado a los intereses particulares que resultan del regateo al que se rebaja el debate político y cada día menos a la necesidad de crear los consensos necesarios para la construcción de una adecuada acción estatal.

Muy probablemente, como en el caso del gobernador, hay que analizar la coherencia entre el papel que la Constitución ha previsto para las asambleas y el carácter político de los integrantes de estas corporaciones. Las funciones de las asambleas no son coherentes con el poder político de las mismas o viceversa.

Este problema es la copia fidedigna de lo que sucede a nivel nacional. Esto supone que una reforma política que pretenda dar una solución satisfactoria a los problemas que enfrenta el país, debe incorporar a los demás niveles de gobierno.

2.1.1.2. La representación política en el departamento

Se indicó arriba que si bien el Constituyente de 1991 había previsto la posibilidad de crear círculos electorales en los departamentos para la conformación de la asamblea, esta posibilidad fue eliminada de la Carta en el año de 1996, con lo que ahora todas las listas participan de la contienda en una única circunscripción departamental.

Esta mecanismo conlleva a una reducción de las posibilidades con las que cuen-

tan ciertos sectores de los departamentos de tener una representatividad adecuada. Los hechos muestran que con la desaparición de los circuitos electorales, los diputados y los representantes provienen principalmente de las ciudades capitales, que es en donde obtienen la mayor parte de sus votos sin perjuicio de los obtenidos en los demás municipios del departamento.

De esta forma, no sólo se diluye la representatividad territorial de los elegidos sino la posibilidad de que sus electores ejerzan su derecho a la rendición de cuentas por parte de sus representantes. Como los elegidos ya no pertenecen a una circunscripción sino a todo el departamento, se dificulta en muchos casos a los electores, agruparse con el ánimo de realizar presión.

En el departamento de Córdoba, por ejemplo, en las últimas elecciones para asamblea departamental, se tiene que los diputados elegidos obtuvieron votación en todos los municipios. En Antioquia, los diputados elegidos desarrollan sus actividades principalmente en el área metropolitana de Medellín. En estas condiciones cabe preguntarse sobre la representación real de la provincia en dicha corporación; la consecuencia evidente de este esquema es que la gestión de los intereses de las zonas periféricas departamentales queda desprovista de la fuerza y de los actores que en verdad la representen.

Por último se puede afirmar sin vacilaciones que existe un déficit democrático generalizado con respecto a las asambleas departamentales.

En primer término, los mayores promedios de abstención se presentan en la votación para tales corporaciones. El nivel medio de abstención en las anteriores elecciones fue de entre 40% y 60%.

En segundo término está el problema de la dispersión de listas, que impregna todo nuestro sistema político. Ello hace que más del 50% de los votos vayan a candidatos que no logran hacerse elegir. Así, del total de la población en capacidad de votar, únicamente entre un 20 y un 30% cuenta con un representante a la asamblea. Este solo hecho, hace que las elecciones sean “válidas” —en términos de legitimidad— para la mitad de la población. Supóngase ahora que la mitad de los votos válidamente depositados tiene por beneficiario a candidatos no elegidos; es decir, sólo la mitad de los votantes logra que su representante sea elegido. Y como los votantes son únicamente la mitad de la población, se concluye que apenas un 25% de la población electoral es efectivamente representada.

2.1.1.3. El costo de la estructura democrática

El papel previsto para la asamblea departamental en la Constitución Política se ha visto desdibujado en los últimos años. Un análisis reciente de las acciones de estas corporaciones, realizado con base en datos recopilados por entidades del nivel central (Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, DNP), permite constatar una serie de elementos que corroboran lo dicho.

La actividad de las asambleas en lo

que se refiere estrictamente al desarrollo de sus funciones ha sido mínima: del total de iniciativas de proyectos de ordenanza tramitados en las 12 principales asambleas departamentales del país durante 1998, sólo el 17% tuvo origen en la misma corporación. De este porcentaje, en el que se incluyen autorizaciones al gobernador, creación de consejos o comités y creación de municipios, entre otras, la mayor parte de las ordenanzas rinden honores a personajes y reglamentan fiestas.

Un análisis costo-beneficio indica que la actividad de estas corporaciones ha implicado costos de funcionamiento bastante altos. En relación con la estructura de gastos de estos organismos de control político se destaca el hecho de que la mayor parte de ellos corresponde a pago de salarios y contribuciones a la nómina. En las asambleas, los rubros antes citados representaron en 1998 el 87% de sus gastos totales. Esta situación ha sido abordada parcialmente por la Ley 617 de ajuste fiscal, no obstante el tema sigue siendo objeto de preocupación.

Así mismo, las asambleas han contribuido a ampliar la crisis fiscal de las entidades territoriales. A ellas ha correspondido la aprobación del endeudamiento departamental, el cual ha llegado a niveles insostenibles para muchos departamentos. También han contribuido a la creación de municipios inviables (más de 70 municipios en los últimos 8 años), la mayoría de los cuales no ofrece las condiciones financieras mínimas para el autosostenimiento.

2.1.2. La tensión entre departamentos y municipios

El Constituyente de 1991 consideró que el departamento tendría entre sus funciones esenciales la administración y la planeación seccional y la promoción del desarrollo económico y social en su territorio. Adicionalmente, indicó que le correspondería cumplir con la tarea de coordinación y complementación de los asuntos municipales y de intermediación entre la Nación y los municipios, según se señaló arriba cuando se realizó el análisis del artículo 298 de la Carta.

Estas responsabilidades, que ponen de manifiesto la fortaleza técnica con la que debe contar el departamento, implican que la figura del gobernador debe corresponder a la del planificador estratégico y gran interlocutor entre lo local y lo nacional; debe además responder a la característica de buen coordinador. No se está entonces frente a un administrador o ejecutor, sino más bien frente a un estratega cuya interacción directa no es con la comunidad sino con los agentes institucionales nacionales y locales. En otras palabras, el gobernador es el agente del Estado que tiene por excelencia la misión de actuar como articulador de los diferentes niveles de gobierno.

Por su parte, el municipio fue concebido como la entidad fundamental de la

organización político administrativa del Estado, cuyo papel estaría orientado esencialmente a la prestación de servicios, a la ejecución de proyectos y a la promoción de la participación comunitaria, entre otras funciones².

Estas funciones, principalmente de tipo administrativo, hablan de la relevancia de contar con un agente de gran capacidad administrativa y ejecutiva, cercano a la ciudadanía y que responda directamente por las necesidades que ésta manifiesta. En estas condiciones, uno de los grandes aciertos de la democracia representativa colombiana ha sido la elección popular de alcaldes.

Ahora bien, cabe preguntarse sobre la pertinencia del papel del departamento como “coordinador,” cuando sus gobernantes son elegidos popularmente. Pues lo cierto es que el papel del gobernador, tal como está concebido en la actualidad, implica una responsabilidad política que va más allá del papel de coordinador o de interlocutor entre la Nación y los municipios.

El gobernador sabe bien que el éxito de su gestión radica en ejecutar tantos proyectos como le sea posible, lo cual entra en contradicción con el papel de los municipios, pues es a ellos a quien corresponde, en primera instancia, la atención directa de las necesidades de los ciudadanos.

2. Constitución Política de Colombia, Artículo 311.

En materia ejecutiva, el departamento tiene un papel meramente subsidiario, lo cual se contradice con las obligaciones que adquiere el gobernador con el electorado que lo ha elegido teniendo en cuenta planes de gobierno, que lejos de plantear una estrategia de desarrollo para su departamento, proponen obras y proyectos que no articulan las iniciativas locales y que en muchos casos en lugar de complementirlas, las duplican.

De esta forma, parece inevitable concluir que el gobernador, a pesar de su peso político y de la representatividad que tiene ante la comunidad, no está destinado a asumir directamente, a no ser que cumpla con sus funciones de estrategia y de complemento de los municipios, el ejercicio de competencias administrativas, de ejecución de proyectos y de promoción de la participación ciudadana. Existe allí pues la necesidad de analizar la compatibilidad entre un gobernador con un respaldo popular importante y unas funciones que lo dejan como un coordinador e intermediador entre la Nación y los municipios.

La forma en que está concebido el departamento desde la óptica política, y en particular, en que lo está su órgano de representación, hace que se genere una tensión entre ella y los municipios, que impide la realización de la agenda de la descentralización.

Teniendo en consideración lo anterior, la razón de ser de los departamentos radica, primero, en que ellos sean los coordinadores de las funciones realizadas por los mu-

nicipios y, segundo, en que se hagan cargo de aquellas actividades que los municipios no pueden cumplir o que no pueden hacerlo de manera satisfactoria y eficiente.

No obstante, el artículo 356 señala el uso que se dará al situado fiscal, es decir a las transferencias que de sus ingresos corrientes hace la Nación a los departamentos: educación y salud.

Al mismo tiempo, se tiene que algunas de las principales funciones a desarrollar por los municipios son, igualmente, las relacionadas con la educación y la salud. De manera que, con base en que el esquema se fundamenta sobre la existencia de niveles de gobierno diferentes con funciones similares, se llega a la conclusión según la cual se tiene que dar una de dos posibilidades: a) que se dé una tendencia hacia la complementariedad para el adecuado cumplimiento de las funciones; o b) que se dé una yuxtaposición entre las funciones a cumplir por uno y otro nivel de gobierno, lo cual, irremediablemente, conduce al nacimiento de tensiones y a la pérdida de eficiencia del sistema.

La apuesta de la Constituyente fue por la opción a), pero la realidad ha demostrado que el espectro territorial colombiano se ha orientado hacia la b). Esto se debe a que el sistema se fundamenta sobre la existencia de niveles independientes de gobierno, que cumplen o que deben cumplir funciones similares.

El problema puede ser analizado con base en varios puntos. En primer término, como la administración de los depar-

tamentos es independiente de la de los municipios y viceversa, no hay medios institucionales que vinculen la voluntad de alguno de los niveles de gobierno a la del otro. Este asunto no resultaría problemático si los dos niveles de gobierno objeto de estudio, tuvieran funciones claramente diferenciadas. Sin embargo, las funciones principales tanto de los departamentos como de los municipios, son las relacionadas con la prestación de los servicios de educación y salud.

En segundo lugar, debe también subrayarse que la forma como se comportan las personas, en buena medida, se explica a partir de las reglas del juego que se ven obligadas a cumplir. Los candidatos a las asambleas y a las gobernaciones saben que su elección depende de que muestren a su electorado que cuentan con la posibilidad de realizar o, para el caso de la reelección, de continuar realizando, ciertas actividades que son de interés de los electores. En otras palabras, la elección o reelección de los diputados depende del poder efectivo que puedan exhibir ante su electorado, lo cual es obvio, pues nadie estaría dispuesto a participar en la elección para una entidad sin funciones o con funciones superfluas y socialmente insignificantes.

En tercer lugar, el modelo de descentralización fue concebido con la idea de que, en la medida en que éste se fuera consolidando, las funciones de los departamentos se irían reduciendo hasta quedar limitadas a las dos que hemos menciona-

do. No existe ningún mecanismo del que se puedan servir los municipios para exigir a los departamentos que les transfieran las funciones y los recursos de que habla la Ley 60, con miras a hacer realizable lo prescrito en los artículos constitucionales 311, que determina la razón de ser de los municipios, y 298, que define lo propio para los departamentos.

Estos tres comentarios enunciados explican las razones por las cuales, tal como está concebido el sistema, resulta imposible que, en la práctica, el departamento se convierta en el tipo de entidad que el Constituyente y el Legislador quisieron que fuese en materia administrativa.

En la relación del gobernador con el alcalde también se han presentado en los últimos años grandes tensiones. “El gobernador se comporta como un gran alcalde”, se arguye en no pocas ocasiones y esto debido a que los departamentos se han visto involucrados en acciones que han sido consideradas propias del nivel municipal: prestación de servicios, contratación, ejecución de obras, etc. Esta situación de facto ha llevado al gobernador literalmente a competir con el alcalde en la ejecución y atención directa a la comunidad, papel reservado por la Constitución política a este último. Quizás esta política ejecutora del gobernador esté soportada en una equivocada interpretación del principio de subsidiariedad que lo ha investido de una especie de “cláusula general de competencia”.

Adicionalmente, en el caso del fomen-

to municipal, no son extraños los casos en los que el departamento adelanta programas y proyectos sin que medie la voluntad de la administración municipal, ajenos a las prioridades establecidas e incapaces de atender las necesidades estructurales y de mejorar la capacidad instalada en el municipio.

La situación de tensión ha llegado en ocasiones incluso a una demanda de “mayor legitimidad” por parte de gobernadores en municipios en los que eventualmente han obtenido mayor votación que el alcalde en ejercicio.

Por lo general, el gobernador no ha actuado según corresponde a sus funciones al frente de una entidad bisagra que actúa como planificadora, coordinadora y mediadora entre la Nación y los municipios. Tampoco ha asumido frente a los alcaldes esa posición de estrategia y de líder político que le correspondería a una figura que emana del voto popular.

Todo esto se ha precipitado en parte debido a que para cumplir las funciones establecidas en la Constitución, tampoco se ha previsto que el ejercicio de las funciones de planificador y coordinador del departamento resulten en acciones vinculantes (que no subordinadoras) para la acción propia del municipio.

Ello obedece, en parte, a las tensiones internas que se manifiestan al interior del mismo departamento, al desplazamiento de muchos aspectos que aún hace la Nación de aquel y a que en la misma legislación no se ha entregado al departa-

mento un papel más protagónico. Un ejemplo de esto es la Ley 388 de 1997, llamada Ley de Desarrollo Territorial, la cual en materia de ordenamiento físico territorial, aspecto esencial de la función planificadora del departamento, ha tratado el papel de la entidad intermedia en forma marginal y se ha concentrado en el municipio. En este tema particular, la situación que se ha presentado muestra que los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal no se han visto coordinados u orientados por las directrices departamentales elaboradas por el departamento, en los pocos casos en las que éstas antecedieron a los primeros. Parece claro que unos POTs carentes de una visión regional, fracturan y parcelan el territorio.

El papel de intermediario también ha adolecido de problemas. La intermediación solo se ha entendido como un paso adicional para que el presupuesto llegue al municipio, como en el caso de la Ley 60 en la que el situado fiscal al departamento debe destinarse entre otros aspectos a la asistencia y cofinanciación de la acción municipal. Cabe preguntarse si en este tema más que un agente canalizador de recursos, el departamento se ha convertido, en virtud a la legislación y a las imperfecciones del proceso de descentralización, en un mero tramitador burocrático. Esta situación tiene dos consecuencias indeseables: 1) un aumento innecesario de los costos de transacción en la prestación de servicios y atención de necesidades del Estado al ciudadano y 2) como buen tramitador, el departamen-

to ha encontrado que parte de su poder (a falta de un verdadero poder político) radica en el control sobre la agilidad de los procesos. Un ejemplo de esto último se encuentra en buena parte en el papel que han jugado las UDECOs y sus equivalentes posteriores en la tramitación de proyectos presentados por los municipios.

2.1.3. Las tensiones entre departamento y Nación

Por otra parte, en lo que hace referencia ya no a la relación del gobernador con el municipio sino con la Nación, se tiene que, de acuerdo con la Carta Política colombiana, el mandatario departamental, elegido popularmente, “será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general”.

No obstante, los hechos han mostrado en los diferentes gobiernos que las políticas del Gobierno Nacional en estas materias difícilmente son agenciadas por los mandatarios seccionales, a tal punto que, en muchos casos, se ha llegado incluso a situaciones de confrontación pública de la política nacional por parte de tales mandatarios.

2.1.3.1. La República unitaria frente al ámbito de autonomía de los gobernadores

Aquí debe tenerse en cuenta que la elección popular de gobernadores conduce a que se presenten circunstancias tales como

la existencia de personas que resultan elegidas para el cargo con más de 500.000 votos, como ocurrió en las últimas elecciones, lo cual los lleva a que posiblemente sean ellos las figuras más representativas en sus respectivas regiones.

De esta forma, se ve con claridad la razón que explica el origen que tiene la tensión descrita entre Presidente y gobernadores. El mandatario departamental, que cuenta con el apoyo de los ciudadanos y, en esa medida, con la legitimidad democrática, tiene motivos para considerar que es a él a quien corresponde el manejo de los problemas de su territorio.

2.1.3.1.1. El manejo del orden público

Por su parte, el modelo de República unitaria exige que el poder central se reserve para sí la exclusividad en el manejo de una serie de temas, en particular de aquellos que son prioritarios para el sistema en su conjunto.

En un país como Colombia, surcado por un conflicto de las dimensiones que éste presenta, es evidente que se requiere por parte del Gobierno Nacional contar con las herramientas necesarias para dar un manejo integral a las políticas orientadas a lograr la paz o a controlar el orden público.

De esta forma, es inevitable concluir que existe una tendencia inherente a la coalición de voluntades. Por un lado, el Gobierno Nacional tiene unas funciones que le son exclusivas sobre temas que, a pesar de requerir un tratamiento unitario, son de interés local, y por el otro, los man-

datarios locales creen que su legitimidad les permite invadir, en nombre del bienestar de sus electores, estas mismas competencias que normativamente hablando son exclusivas del Presidente.

El nombramiento directo o indirecto de los gobernadores por el Presidente de la República, tal como ocurría antes de 1991, es coherente con el modelo de Estado unitario, en donde la democracia representativa y la atención a los intereses locales se realizan por medio de la elección popular en el nivel municipal y en las corporaciones departamentales. Esta situación facilita el trabajo armonioso del Gobierno Nacional con los agentes departamentales, estableciendo incluso un marco adecuado para la desconcentración de las decisiones nacionales y la elaboración de las políticas públicas.

Es necesario, sin embargo, insistir en que para el Estado colombiano es imprescindible poder fijar una posición unánime frente a los problemas de orden público. Es por ello que tal como lo señala la Carta Política, los gobernadores deben asumir su papel de agentes del Presidente de la República para preservar la democracia, la institucionalidad y la paz en sus respectivos departamentos.

No debe pasarse por alto que la visión sobre un tema tan álgido, y que de una manera tan clara reclama para su solución de la acción coordinada del Estado, no puede aceptar posiciones disímiles ni fragmentarias.

2.1.3.1.2. El manejo económico

Las políticas estructurales en materia económica también requieren de un tratamiento unitario. Es claro que para que éstas puedan generar resultados positivos, es imprescindible que se adopten a nivel nacional y de forma homogénea, para no crear incentivos o vacíos que las hagan inoperantes o que limiten su aplicabilidad.

En este contexto, parece entonces que un gobernador dotado de una excesiva autonomía, termina por desarticular planes y programas cuyo objetivo es el interés de la economía nacional tomada en su conjunto.

2.1.3.1.3. Una propuesta tentativa

Un equilibrio adecuado de poderes podría alcanzarse si el mandatario departamental es a la vez representante del nivel central y tiene la obligación de negociar con un órgano de representación popular, como lo es la asamblea.

El punto de discusión es entonces el de la necesidad de que quien es responsable de la intermediación entre lo local y lo nacional cuente con representatividad democrática; resulta, pues, pertinente cuestionar si es razonable, bajo el esquema de República unitaria, contar con gobernadores que emanan del voto popular y que deben ser a la vez agentes del Presidente de la República en el nivel intermedio.

En lo que hace referencia al tema del orden público, parece que en las actuales condiciones es fácil que se presenten ten-

siones entre un gobernador de elección popular, que es al mismo tiempo agente del Presidente de la República.

En materia de planeación económica sucede todo lo contrario. Si en lo que hace referencia al orden público, el problema radica en la falta de mecanismos de los que dispone el Presidente para vincular la voluntad del gobernador, en el tema de la planificación del desarrollo y de instancia de apoyo a los municipios, el departamento se enfrenta a un nivel nacional que le deja un margen estrecho al momento de establecer canales directos de comunicación con los municipios.

Esta situación es particularmente problemática en los departamentos más sólidos, que cuentan con las posibilidades efectivas de ser gestores del desarrollo de sus municipios, pero que en muchos casos resultan desplazados por la Nación.

Así pues, se llega a situaciones inconvenientes en las que los municipios buscan mediación al mismo tiempo con el departamento y con la Nación, y terminan negociando con el mejor postor, con lo que de nuevo se convierte la acción del Estado en una cuestión sujeta al regateo político y a la compraventa de la voluntad pública.

Queda así la tentación de concluir que una entidad territorial que cuente con la representatividad del departamento en Colombia, cuyas autoridades emanan de la voluntad popular, debería contar con mayor autonomía para la ejecución de inversión social, la toma de decisiones polí-

ticas, la planificación del desarrollo o el ordenamiento del territorio.

2.1.3.2. El desplazamiento del departamento por parte de la Nación

En un sentido contrario al ya analizado, las tensiones en materia de orden público también han podido obedecer al hecho de no involucrar directamente al gobernador en las decisiones que tienen implicaciones sobre el tema local. En este sentido no son poco frecuentes las referencias a actuaciones nacionales con tendencia centralista y marginando al gobernador. Es necesario considerar que el gobernador es un hombre político, fruto del voto popular, el cual actúa conforme a principios políticos que no corresponden necesariamente a los del Presidente de la República.

Es cierto que esta situación puede fácilmente llevar a diferencias en las visiones de uno y otro. En el caso del gobernador, esto se puede agravar en la medida en que no se actúa en función del interés de Estado sino de intereses sectoriales. En efecto, es común que el gobernador no se sienta representante del Estado. Esta situación es atizada cuando la acción de la Nación llega en muchos casos a suplantar al departamento en general y al gobernador en particular.

Uno de los mecanismos para poner solución a esta problemática, como ya se indicó, es la de replantear la forma efectiva como se vinculan el Gobierno Nacional y el Departamental. Involucrar a los

gobernadores en la toma de las decisiones que habrán de afectar su territorio, parece una salida viable.

2.1.3.2.1. El desplazamiento del departamento por parte de la Nación: una perspectiva crítica

El departamento ha avanzado en adecuarse al esquema de descentralización, si bien con problemas, principalmente en lo político y en la relación con el municipio. En cuanto a la Nación, no es exagerado afirmar que la estructura del Gobierno Nacional aún no ha terminado por adecuarse al nuevo modelo. Algunos sectores afirman que la Nación ha seguido funcionando bajo la Constitución del 86 mientras que las entidades territoriales han abordado en forma acelerada y desorganizada el espíritu descentralizador de 1991. La primera afirmación que puede realizarse en este sentido es que el modelo colombiano de República unitaria descentralizada no estará terminado si las instancias de la Nación no ceden muchas responsabilidades a los departamentos, y esto bien entendido, bajo el principio de gradualidad en función de la diversidad imperante entre las entidades territoriales.

La situación actual se constata con la permanencia de entidades del nivel nacional en las regiones y con el mantenimiento de competencias que hoy deberían estar a cargo del departamento. La Nación no se ha desprendido de la posibilidad de incidir de manera directa en los asuntos

regionales en muchas materias.

Vale la pena analizar algunos ejemplos de lo comentado. En materia de fortalecimiento institucional, el Ministerio del Interior, con otras entidades del orden nacional, ha promovido la creación de la Casa Republicana. Esta iniciativa ha permitido atender principalmente a los alcaldes colombianos y les ha brindado orientación y apoyo para buscar soluciones a sus problemas institucionales y para entrar en contacto con las entidades que soportan la oferta institucional nacional. Es coherente con el esquema de descentralización que los departamentos asumieran este papel de orientación y apoyo a los municipios (de hecho algunos departamentos ya comienzan a hacerlo). No sería utópico pensar en el futuro inmediato y mediano en la consolidación de “casas republicanas” a nivel departamental con el fin de acercar más este servicio a los usuarios municipales.

En materia de salud por ejemplo, la Nación, a través del Ministerio de Salud, aún conserva funciones generales como financiar campañas de salud, asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y administrar fondos de cofinanciación, entre otras. En sectores como educación, desarrollo urbano, turismo y desarrollo rural, la Nación mantiene claras funciones de cofinanciación de proyectos y apoyo técnico a los municipios.

Estos pocos ejemplos ponen de manifiesto que aún es necesario analizar detenidamente la distribución de competen-

cias entre la Nación y el departamento dado que no se ha evacuado completamente el traslado de competencias a este último, para afianzar su vocación de coordinación, de planificación y de apoyo técnico. El principio de la subsidiariedad de la Nación al municipio puede perfeccionarse a través del departamento.

El tema de la planeación y el desarrollo económico, que la Constitución ha previsto como una de las razones de ser de la entidad territorial intermedia en Colombia, constituye tal vez uno de los escenarios en los que la Nación no ha cedido suficientemente la responsabilidad a los departamentos. Por ejemplo, el proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo no implica en general una negociación entre los intereses nacionales y los intereses regionales; allí la visión regional se construye en lo esencial desde la Nación. Consecuente con esto es el esquema de planeación de la inversión nacional en las regiones. Esta inversión obedece principalmente a criterios de carácter sectorial: para una visión nacional resulta más fácil y directo distribuir la inversión por sectores, con el agravante de que la yuxtaposición de competencias entre entidades nacionales puede redundar en traslapes y descoordinaciones de la inversión en el territorio. No han existido las bases para armonizar la inversión nacional en torno a territorios específicos. En este aspecto, sería la entidad territorial intermedia la apropiada para, bajo un nuevo esquema de planeación, servir de territorio de ar-

monización de la inversión sectorial.

Una consecuencia lógica de esta situación de programación sectorial es que hay poca flexibilidad en la distribución de la inversión nacional en los departamentos. No es poco común que los presupuestos tiendan a distribuirse de manera homogénea entre entidades territoriales heterogéneas y que para la ejecución de la inversión, prime el peso político del departamento y no el criterio de la selección con base en sus necesidades.

En síntesis, en materia de planeación no ha existido armonización de la inversión territorial en torno a los departamentos y mucho menos consulta y concertación entre la visión nacional y la visión regional. Sobra decir que el proceso ideal de armonización de los planes departamentales de desarrollo con el Plan Nacional de Desarrollo no ha funcionado.

El extremo de la situación de desplazamiento del departamento por parte de la Nación está en la coexistencia de institutos descentralizados y departamentos sin que los primeros estén orientando su acción al fortalecimiento de los planes de desarrollo del último. Sin esto, ha existido divergencia entre la visión del instituto descentralizado para la región y las necesidades expresas y prioritarias del departamento. En cambio, los institutos descentralizados han sido una manera para la Nación de mantener un pie en las regiones y muchas veces un instrumento para el logro de la “governabilidad” en las mismas, utilizando para ello la negociación buro-

crática con los caciques regionales.

Los gobiernos nacionales, en los últimos 10 años, intentaron por esa vía compensar el hecho de no tener a su representante a nivel regional, con lo que la negociación de la inversión de la Nación en los departamentos, tuvo como escenario, en gran parte, al Congreso de la República.

2.1.3.2.2. Una acción del Estado que no ha incorporado la diversidad de los departamentos

Consecuente con lo anterior, es fundamental tener en cuenta en la acción nacional la diversidad de los departamentos en cuanto a la capacidad administrativa y de gestión. La Ley 617 establece una primera diferenciación de los departamentos en términos de población y, principalmente, de ingresos propios. Esta categorización tiene como objeto fundamental la racionalización del gasto en función de la capacidad fiscal de los departamentos.

Ahora bien, para otros efectos, para legislaciones sectoriales, se está en mora de construir los índices apropiados para evaluar la capacidad administrativa y de gestión de los entes territoriales. Como ya se ha comentado, a falta de una herramienta de estas características, el proceso de descentralización se dio al mismo ritmo y con la misma profundidad en departamentos diferentes, cuyas necesidades, tejido social, posición geoestratégica, vocación, historia y cultura política son, por ende, diferentes.

Uno de los puntos cruciales de esta situación se encuentra en la marcada diferencia entre los departamentos históricos y los departamentos constitucionales (los nuevos departamentos). En estos últimos ha resultado evidente la dificultad de implantar el modelo de autonomía territorial dada la debilidad que se deriva de sus propias características: muy bajos niveles de gobernabilidad, pocos habitantes, territorios extensos, imposibilidad de auto-sostenimiento económico, necesidad de desarrollo en torno a recursos naturales, escenario de la acción de grupos al margen de la ley.

2.1.3.2.3. La necesidad de una descentralización de varias velocidades

En el tiempo que ha transcurrido desde la promulgación de la Constitución Política, los antiguos territorios nacionales han tenido que afrontar dificultades notoriamente superiores a los departamentos históricos en su papel de coordinadores de la acción municipal y de intermediarios entre éstos y la Nación, al tiempo que los resultados han sido a todas luces inferiores.

El proceso de consolidación institucional en los nuevos departamentos se encuentra hasta ahora en una etapa inicial. El vínculo que une a la sociedad civil es débil e inestable, hay grandes problemas de integración (debido en buena parte a los recientes procesos de colonización, a la extensión del territorio y a los deficientes medios de comunicación con el

resto del país) y las instituciones públicas apenas cuentan con algún reconocimiento y con una mínima capacidad para la realización de su papel institucional.

Esta realidad lleva a la necesidad de cuestionar si fue acertado establecer un sistema común a todos los departamentos de la República, cuando lo cierto es que éstos presentan unas características y unos niveles de desarrollo marcadamente diferentes.

Este sistema ha sido la causa de que en los departamentos menos avanzados se perciba al Gobierno Nacional como una entidad distante, que poco se preocupa por la problemática que se vive en esos territorios. Por su parte, los departamentos más desarrollados ven a la Nación como una entidad entrometida e ineficiente, que a pesar de no contar con los instrumentos necesarios para llevar a cabo una adecuada política de coordinación y apoyo a nivel municipal, no delega estas funciones de manera definitiva en la organización departamental.

De modo que, parece inevitable traer a consideración la figura de la descentralización a varias velocidades, que ha mostrado sus bondades en otras latitudes. Este sistema se fundamenta en la premisa según la cual cada entidad territorial debe tener tantas libertades como sea capaz de asumir.

Fue la autonomía uno de los valores que en mayor medida generó el interés de los constituyentes. No obstante, la reglamentación fáctica que se hizo de este principio en el texto constitucional, no fue la más adecuada. Lejos de reconocer la diferencia para procurar la igualdad, se partió

de la igualdad con lo que no se ha hecho más que acentuar la diferencia y la distancia que separa a unas regiones de otras en Colombia.

En ese orden de ideas, es necesario insistir en la necesidad de considerar un esquema político-administrativo en el que los departamentos tengan tantas facultades como sean capaces de administrar con igual o mayor eficiencia que la Nación, una vez hayan demostrado que cuentan con las posibilidades para ello. Un sistema que permita la realización de una agenda de la descentralización a varias velocidades podría proponerse como una alternativa viable.

2.1.4. El Congreso de la República y el Departamento

Es necesario analizar igualmente la relación que existe entre el departamento y el Congreso de la República, con respecto a la incidencia que tiene el último sobre el papel del primero.

Los miembros del Congreso, actúan como los representantes de los intereses regionales “frente” a la Nación. Sin embargo, como resultado de la fragmentación política reinante en el país, es imposible hablar de una visión regional y mucho menos nacional, el congresista se ha concentrado en trabajar en la promoción de proyectos puntuales para mantener su potencial electoral a partir de las partidas presupuestales que pueda obtener del nivel central.

Sin partidos políticos fuertes, en no pocos casos la acción del parlamentario ha respondido a propuestas que no corresponden al interés colectivo. El Congreso se ha tornado un escenario de negociación fragmentada que, sin duda, ha contribuido al resurgimiento de los clientelismos regionales.

Una encuesta realizada con algunos alcaldes electos en las pasadas contiendas permite inferir, de manera generalizada, que para ellos el congresista es el principal intermediador ante la Nación, por encima de la misma institución departamental.

Esta situación se puede explicar por el hecho de que los parlamentarios siguen actuando bajo el esquema de la Constitución del 86, en el que existían gobernadores nombrados y el contrapeso en la identificación de proyectos en el nivel regional estaba en cabeza de éstos. Además, la Nación sigue privilegiando un esquema de negociación en el cual el Congresista es el principal actor regional, desconociendo la representatividad del gobernador y su papel estratégico en la indefinición de las necesidades de su departamento y en la planeación de la inversión. Uno de los puntos neurálgicos de esta situación se presenta en el manejo de los fondos nacionales de inversión en las regiones.

Frente a la realidad descrita, cabe preguntarse cuál es el espacio del que dispone el gobernador para el desarrollo de su misión institucional, cuando sus relaciones con el nivel central están condicionadas a la intermediación que realice el parlamentario. La existencia del departamento ca-

rece de todo sentido si éste no se constituye en el interlocutor principal de su región frente al Gobierno Nacional para efectos de la inversión pública a nivel territorial.

2.1.5. Ineficiencia de los órganos de control

Para entrar a analizar el tema del control se tienen en cuenta dos elementos básicos: el responsable del control y la oportunidad en el ejercicio del mismo.

El control posterior necesita, como condición esencial, la disposición de sistemas de información completos, actualizados y eficaces. Es claro que el sistema de control colombiano no cuenta con un sistema apropiado para llevar este control posterior.

Es importante también que la información necesaria para el ejercicio del control responda a unos estándares únicos nacionales y permita a la Nación tener un panorama general de la situación fiscal consolidada de los ingresos territoriales. Actualmente se puede constatar que cada entidad territorial maneja sistemas de información propios que no facilitan un sistema de control homogéneo para todo el país.

Todo esto conduce a que sea imposible conocer, de manera veraz, cuáles son realmente los ingresos de una entidad territorial. En cuanto al tema de los egresos, es evidente que el mecanismo de control posterior, sin un sistema de información adecuado, puede resultar, como viene siendo el

caso en Colombia, extemporáneo para el logro de los objetivos propios del control.

Es del caso preguntarse a la luz de la actual crisis fiscal, si la figura del control interno, supuestamente responsable de generar alertas tempranas, ha cumplido su cometido. Es evidente que el ejercicio del control en forma posterior y selectiva no ha rendido los frutos que la Constitución Política de 1991 había previsto. De manera que el interrogante es si las fallas del control posterior han estado en la concepción del modelo o en la operación del mismo.

Ahora bien, en cuanto a la responsabilidad del ejercicio del control fiscal, la Constitución Política previó una acción desde dos perspectivas: un control desde la Nación y un control local, ejercido por contralorías departamentales. De esta forma, lo que ha se ha generado en la realidad, es una dispersión en el control.

También es del caso cuestionarse sobre el mecanismo que se utiliza para la elección del contralor departamental, el cual es escogido por la asamblea de una terna propuesta por el tribunal superior del distrito judicial y el tribunal de lo contencioso administrativo³. En no pocas oportunidades, este mecanismo conduce al contralor departamental a la esfera de la actividad política, lo cual puede conllevar a excesos y defectos en la realización de su tarea.

Es igualmente fundamental revisar de qué manera el ciudadano, en ejercicio de la responsabilidad que le entregó la Constitución Política en materia de control y vigilancia de la gestión pública⁴ puede ejercer este papel de manera más activa y en armonía con el sistema de control previsto.

En síntesis, el sistema de control concebido por la Constitución da lugar a varios interrogantes. También causa preocupación la debilidad de los órganos de control y de los mecanismos de los que dichos órganos disponen, así como la poca incidencia de las evaluaciones en la reorientación el accionar institucional. La cultura del control es aún muy incipiente.

2.2. El problema fiscal

Una mala comprensión de la autonomía ha afectado de manera significativa el proceso de descentralización. Los departamentos dependen cada vez más de las transferencias y cada vez menos de sus propios recursos, situación que se ha visto radicalizada por la crisis económica que ha vivido el país y de la que hasta ahora comienza a salir. A esto hay que sumar la situación crítica de los pasivos pensionales y de la deuda territorial que en muchos casos ha conducido a una casi total pignoración de recursos.

La situación fiscal del departamento se ha deteriorado a tal punto que se ha

3. Constitución Política de Colombia, Artículo 272.

4. Constitución Política de Colombia, Artículo 103.

llegado a la necesidad de establecer unos acuerdos de desempeño con la Nación para alcanzar, por medio de unos planes que exigen una austeridad férrea, un saneamiento que les permita la sostenibilidad financiera con miras a superar la situación de administradores de pobreza que existe actualmente.

Esta situación ha terminado por disminuir la posibilidad para que los departamentos ejerzan nuevas competencias y apliquen los principios de concurrencia y subsidiaridad con los municipios.

Es igualmente importante analizar la estructura tributaria y de las rentas departamentales, que en algunos aspectos data de la época de la Colonia –como es el caso de los monopolios de licoreras y loterías– con el fin de concebir una estructura acorde con los retos contemporáneos.

La Federación Nacional de Departamentos señala algunos aspectos sobre la crisis fiscal de los departamentos, que resulta pertinente mencionar. Muchos de los problemas que han venido ejerciendo una presión directa en la situación deficitaria del nivel central, son en buena medida similares a los que explican el déficit de las entidades territoriales (elevados niveles de deuda, gasto público y pasivo pensional). No obstante, la situación presenta una mayor gravedad en el caso de los departamentos, pues al contrario de lo que sucede con las fuentes de financiamiento de la

Nación y de los municipios, cuyo crecimiento guarda proporción directa con el crecimiento de la economía registrándose de esta forma una alta elasticidad de las mismas, las fuentes de financiamiento del desarrollo departamental presentan una marcada inelasticidad.

Su comportamiento en el recaudo no refleja los crecimientos de la economía y, por el contrario, en la medida en que están ligadas al consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco, son afectadas de manera permanente por variables fiscalmente inmanejables como el contrabando e incluso y más difícil de manejar, el del lavado de activos. Ello ha dado como resultado un deterioro sistemático de tales fuentes debido a la caída de los ingresos.

Para 1997 el déficit presupuestal agregado de los departamentos ascendió a \$633,000 millones, cerca de dos veces y medio el valor del déficit del año inmediatamente anterior.

Asimismo, la Federación identificó unos factores endógenos y exógenos que inciden en la situación actual de las finanzas departamentales, que guardan similitud con las identificadas por el Ministerio de Hacienda⁵ (plantas sobredimensionadas, alta concentración del empleo en algunas dependencias, perfiles inadecuados para el cumplimiento de las competencias, Asambleas y Contralorías indisciplinadas y burocratizadas).

5. Restrepo, J., 2000, *Nuevos Rumbos para la Descentralización*, MHCP, Bogotá, pág. 59 y ss.

2.2.1. Factores Internos

Entre los factores internos señalados por la Federación de Departamentos, se identifican:

2.2.1.1. Manejo desproporcionado de la deuda

Al tiempo con el nuevo sistema de transferencias intergubernamentales regulado en el marco de la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, surge el endeudamiento como una fuente de financiamiento de las necesidades públicas asociado al nuevo marco de competencias y recursos. De hecho las expectativas generadas por el nuevo sistema de transferencias hizo caer a las entidades territoriales en un manejo irresponsable de la deuda pública con la directa connivencia del sector financiero.

En 1998 la deuda pública departamental totalizó \$1,765,758 millones⁶, que representa un crecimiento de 8.87% respecto a 1997. En 1995 y 1996, la deuda pública interna departamental creció más del 50% en cada año. (*Ver recuadro I.*)

2.2.1.2. El crecimiento desbordado de los gastos de funcionamiento

La alta participación que dentro de los egresos tienen aquellos asociados al funcionamiento de las entidades, niega la posibilidad

de que parte de los recursos puedan ser utilizados para apoyar la inversión. Para muchos departamentos, el rubro de inversión es absolutamente nominal dentro del presupuesto, pues la única posibilidad que tienen de realizar inversión social está ligada a la ejecución de los recursos del situado fiscal y en algunos casos a los recursos del sistema de cofinanciación con dineros de la Nación que actualmente se encuentra en proceso de desmonte.

Los gastos de funcionamiento representaron el 33.17% del total de gastos en el consolidado de los departamentos. En el período comprendido entre 1994 y 1998, la relación gastos de funcionamiento/gastos totales de gran parte de los departamentos superó el 50% para algunos de los años en cuestión.

Pero un factor que sin duda ejerce una presión importante sobre el gasto corriente de las entidades departamentales es el relativo a las altas dietas que se han venido asignando los diputados a las asambleas. En muchos casos, tales dietas han sido asimiladas a las que perciben los parlamentarios en el Congreso de la República y en otros, han sobrepasado dichos montos. Para muchos departamentos el costo de las asambleas ha llegado a representar hasta el 40% de los ingresos propios.

En la crisis fiscal también ha influido el hecho de que los departamentos han

6. Corresponde a la deuda total departamental excluyendo los departamentos de Meta, Chocó, Quindío, Guaviare y Vichada que no reportaron cifras.

I. Crecimiento deuda 1997-1998 (Millones de pesos)

DEPARTAMENTO	Saldo de la deuda a 1998	Saldo de la deuda a 1997	Crecimiento anual anual 1997-1998
Amazonas	\$3,313	\$2,172	52.51%
Antioquia	\$356,942	\$309,058	15.49%
Arauca	\$27,643	\$35,312	-21.72%
Bólivar	\$62,703	\$43,119	45.42%
Boyacá	\$21,672	\$23,260	-6.83%
Caldas	\$29,631	\$22,167	33.67%
Caquetá	\$10,478	\$6,662	57.28%
Casanare	\$34,663	\$91,637	-62.17%
Cauca	\$43,659	\$22,815	91.36%
Cesar	\$22,707	\$22,240	2.10%
Córdoba	\$33,843	\$22,798	48.45%
Cundinamarca	\$90,271	\$93,108	-3.05%
Chocó	n.d.	\$10,542	
Guaínia	\$893	\$300	197.77%
Guaviare	n.d.	\$295	
Huila	\$40,304	\$39,866	1.10%
La Guajira	\$34,442	\$30,902	11.46%
Magdalena	\$38,264	\$22,607	69.26%
Meta	\$36,449	\$35,442	2.84%
Nariño	\$31,441	\$27,544	14.15%
Norte de Santander	\$33,681	\$32,079	4.99%
Putumayo	\$16,009	\$11,583	38.21%
Quindío	n.d.	\$5,809	
Risaralda	\$49,043	\$41,964	16.87%
San Andrés y Providencia	\$24,752	\$14,475	71.00%
Santander	\$134,075	\$108,632	23.42%
Sucre	\$6,012	\$5,727	4.98%
Tolima	\$44,661	\$45,922	-2.75%
Valle del Cauca	\$442,106	\$365,520	20.95%
Vaupés	\$510	\$20	2450.00%
Vichada	n.d.	\$0	
TOTAL	\$1,765,758	\$1,567,760	12.63%

Elaborado por: Federación Nacional de Departamentos

Fuente: Contraloría General de la República y Secretarías de Hacienda Departamentales

II. Gastos de funcionamiento sobre gastos totales (%)

DEPARTAMENTO	1993	1994	1995	1996	1997
Amazonas	52.45	35.83	34.39	47.19	29.45
Antioquia	49.42	34.86	25.68	40.86	42.43
Arauca	8.09	5.62	4.55	12.64	12.25
Atlántico	42.66	29.45	35.59	28.64	21.49
Bolívar	48.67	33.86	32.81	40.63	65.34
Boyacá	58.01	34.15	36.75	27.55	14.96
Caldas	81.28	43.88	39.83	24.54	70.99
Caquetá	75.38	37.34	36.63	56.68	12.51
Casanare					
Cauca	66.37	23.18	27.44	31.51	24.29
Cesar	49.32	30.55	19.00	22.36	23.76
Córdoba	66.52	18.27	15.12	17.60	15.83
Cundinamarca	22.99	20.24	22.18	24.62	10.95
Chocó					
Guainía	91.93	42.14	52.74	36.79	25.76
Guaviare					
Huila	36.16	27.08	35.13	40.04	11.84
La Guajira	25.69	19.62	19.49	36.37	27.00
Magdalena		35.83	44.71	35.81	76.41
Meta	60.39	30.96	38.74	26.53	24.26
Nariño		48.53	37.36	38.80	22.74
N. De Santander	49.00	24.27	23.37	21.55	8.39
Putumayo	24.76	17.24	22.26	26.42	10.88
Quindío	68.71	59.36	48.08	50.02	51.62
Risaralda	53.94	25.72	39.57	58.40	27.78
San Andrés					
Santander	68.36	35.93	30.25	32.83	20.82
Sucre	74.44	51.73	33.76	29.42	30.57
Tolima	21.28	16.18	15.47	24.34	39.56
Valle	28.10	14.50	13.44	27.55	39.04
Vaupés	68.82	38.93	41.97	33.55	23.42
Vichada					
CONSOLIDADO	40.82	25.57	24.43	33.03	33.17

Elaborado por: Federación Nacional de Departamentos

Fuente: Contraloría General de la República y Secretarías de Hacienda Departamentales

sobredimensionado su estructura administrativa para el desarrollo de sus funciones. Para el Ministerio de Hacienda, las áreas básicas de ejecución con que debe contar un departamento para el cumplimiento eficiente de sus competencias son gobierno, salud, educación, agricultura, infraestructura y planeación para departamentos de primera y segunda categoría.

Las secretarías o departamentos administrativos de medio ambiente, agua potable y saneamiento básico, cultura, secretarías generales, secretarías privadas, informática y otras, así como las entidades descentralizadas o activos y propiedades como hoteles, parqueaderos, acciones en clubes deportivos, granjas agrícolas, licorerías y loterías y de otras dependencias que se vienen promoviendo en proyectos de ley como secretarías o subsecretarías para la mujer, juventud, negritudes, etc., no guardan una estrecha relación con las funciones básicas de este nivel de gobierno, por lo que sería recomendable su eliminación de la estructura organizacional de los departamentos.

En cuanto a las secretarías de gobierno o de desarrollo comunitario, no es clara su justificación. En primer lugar en la mayoría de los departamentos se encargan de la expedición de pasaportes y de las inspecciones de policía y el manejo del orden público competencias que corresponden más al gobierno nacional. Sin embargo, podrían tener justificación en departamentos que enfrentan agudos conflictos internos como instrumentos para facilitar la negociación de las partes en conflicto.

En forma similar a lo que ocurre con los municipios, la estructura que adopte la administración departamental no tiene efecto presupuestal y el efecto de la categoría importa sólo en la medida en que establece límites máximos a los gastos de funcionamiento; es la planta de personal adoptada la que tiene mayor incidencia en este rubro.

Por último, no puede dejarse de lado la corrupción que en muchos casos aflora como la cultura dominante en el ejercicio de la función pública, sin que los organismos de control ejerciten sus funciones constitucionales y legales.

2.2.1.3. Asignación de recursos a competencias que ya no corresponden a los departamentos

Sobre el particular, se observa que muchos departamentos han pretendido reemplazar a los municipios en su papel de entes suministradores de bienes y prestadores de servicios básicos, financiando proyectos que son competencia de dichas entidades y en el mejor de los casos estableciendo un sistema de cofinanciación con recursos departamentales para que los municipios financien proyectos de su órbita de competencia. Al contrario, no se observa un ejercicio claro del papel de coordinación y de articulación entre el nivel central y el nivel local de gobierno, así mismo en muchos casos se observa que el departamento no despliega acciones de asesoría y asistencia técnica hacia los mu-

nicipios. Debe tenerse en cuenta que la complementariedad y la subsidiaridad implican en principio el ejercicio de funciones ejecutoras por parte de los municipios.

2.2.2. Factores externos

2.2.2.1. Fragilidad del régimen fiscal y desprotección de las rentas departamentales

Sin lugar a dudas, en gran medida, la poca sostenibilidad financiera de los departamentos se explica por la fragilidad de su régimen fiscal. Este está basado en tributos específicos sobre el consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco. Ya no se discute la alta inelasticidad que caracteriza tales rentas y se observa en los recaudos un decrecimiento real de los mismos de 1990 a esta parte, es decir, la participación de los ingresos tributarios en el esquema de financiamiento de las competencias departamentales ha venido en descenso. A la inelasticidad de estas rentas hay que agregar su alta susceptibilidad al contrabando interno y externo, técnico y abierto.

2.2.2.2. Negociación centralizada de los salarios en los sectores de educación y salud

El manejo centralizado de las negociaciones con los sindicatos que agrupan a los funcionarios y empleados de los sectores de educación y salud se ha convertido en un factor externo que ejerce una influen-

cia determinante en la situación de déficit fiscal estructural de las entidades territoriales. La Nación negocia los salarios de los trabajadores que deben ser pagados con los recursos de los departamentos. En el caso del sector educación, los salarios de los docentes han registrado incrementos por encima de los establecidos para otros sectores en el nivel territorial, con un crecimiento en los tres (3) últimos años del 45%.

2.2.2.3. Las crecientes competencias asignadas desde el nivel nacional sin los recursos necesarios para financiarlas

Además de las competencias establecidas en la Ley 60 de 1993, diferentes leyes han venido asignándole competencias a los departamentos sin que exista una correspondencia clara entre estas y el esquema de financiamiento; ejemplo de ello son la Ley de Transporte, la Ley del Sistema Nacional Ambiental, la Ley del Sistema Nacional de Bomberos, la Ley del Sistema Nacional de Cultura, la Ley 100 de 1993, etc. A ello se agrega el hecho de que, contra expresa prohibición constitucional y aún en contra de expreso pronunciamiento de la Corte Constitucional, diferentes leyes siguen dándole destinación específica a las rentas del orden departamental.

2.2.2.4. El régimen presupuestal impuesto por la Ley Orgánica del Presupuesto

Uno de los factores que tradicionalmente ha tenido una incidencia directa en los

crecientes déficits fiscales de las entidades territoriales, es el relativo al manejo de las reservas de apropiación ordenadas en la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional. Este sistema de aplicación excepcional frente al principio de Anualidad permite que las entidades ejecuten dos (2) presupuestos de manera simultánea, el de la vigencia en curso y el de la vigencia pasada. Al no existir un marco temporal para la ejecución de las reservas presupuestales se dificulta la determinación de los déficits y su inclusión en el nuevo presupuesto para efectos de su financiamiento. Ello va generando una acumulación de tales déficits.

De otro lado, el sistema de reducciones presupuestales introducido a la legislación a partir de la Ley 225 de 1995, pretende castigar los rezagos en la ejecución presupuestal por parte de la Nación. Este sistema se está aplicando a la ejecución presupuestal de las entidades territoriales sin que ellas estén obligadas a adoptarlo. Téngase en cuenta que en gran proporción los recursos que manejan las entidades territoriales tienen destinación específica por mandato constitucional o legal, por lo que la reducción presupuestal es imposible.

2.2.2.5. Crecimiento demográfico

Fenómenos como el desplazamiento forzado han venido ocasionando en algunas regiones fenómenos de superpoblación teóricamente coyunturales pero que por la connotación de estructural que ha to-

mado el problema de violencia del país, ha venido generando demandas adicionales de bienes y servicios con los consecuentes mayores costos que ello implica.

2.2.2.6. La ausencia de programas de desarrollo institucional estructurados desde el nivel central

Existe coincidencia en algunos teóricos acerca de que en un proceso de descentralización es necesario generar transferencia de tecnología a partir de la aplicación de programas de desarrollo institucional que tengan como destinatarios a los entes descentralizados. Ello en razón a la necesidad existente en estos niveles del mejoramiento de la capacidad de gestión y el afinamiento de procesos y procedimientos para el cumplimiento de la misión institucional de los mismos.

2.2.2.7. El Pasivo pensional y su manejo

Este, que se constituye en uno de los problemas más serios que afectan las finanzas públicas en su conjunto, tiene su espina dorsal causal fundamentalmente en que de manera general históricamente no se hicieron las reservas correspondientes. La situación se ha hecho más evidente a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, pero sus causas obedecen a situaciones estructurales que vienen de tiempo atrás:

- Por efectos de la reducción de las tasas de natalidad desde finales de la década

de los setenta, la población colombiana se ha envejecido.

- Las normas que hasta ahora han regulado los requisitos de edad y de tiempo de servicio para la jubilación han sido benévolas, y el manejo convencional del tema ha sido permisivo.
- En la mayoría de departamentos se creó el Fondo de Pensiones con aportes de la Administración Central, de parte de los excedentes financieros de las antiguas Cajas, de aportes de licoreras y de beneficencias, entre otros. En muchos casos se trasladaron los empleados del departamento al ISS, incluyendo buena parte de aquellos que habían cumplido los requisitos de tiempo de servicio y edad para la jubilación.

3. LA SITUACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

La competencia de agente de la planificación del desarrollo económico y social de su territorio permite identificar al departamento como el eje en torno al cual debe girar el desarrollo económico de Colombia. En efecto, el desarrollo económico y la construcción de competitividad cobran mayor sentido en la medida en que se conciben y se construyen desde una perspectiva regional, mucho más apropiada para enfrentar un mundo globalizado que los niveles locales o nacionales. El gran papel del departamento y el gran reto del gobernador estratega están ahí: en la capacidad de identificar la vocación y las fortalezas del departamento y de aprovechar las oportunidades del mundo global. El departamento, en la mente de algunos, debería ser el identificador de negocios, el promotor de éstos y el coordinador de los municipios para el desarrollo.

Todo lo anterior es lo que precisamente no han cumplido como función los departamentos en Colombia. El departamento colombiano, o cualquier otra figura administrativa y de planificación en el país, y tal vez con contadas, dispersas y esporádicas excepciones, no ha abordado aún la tarea crucial y estratégica de crear en la región un ambiente competitivo. Las iniciativas que han existido en materia de fortalecimiento del tejido social, de disminución de la inequidad territorial (tal vez los departamentos hayan sido más centralistas que la misma Nación), de aprovechamiento de fortalezas endógenas, de búsqueda de nuevos mercados y nuevos inversionistas, de fomento al incremento del potencial innovador, de formación de ciudadanía y de fortalecimiento de las instituciones, no han encontrado aún en la figura departamental un liderazgo consciente, decidido y sobretodo orientado a la articulación. Donde no existen manifestaciones de éstos, los componentes fundamentales de la competitividad, poco se ha hecho para su desarrollo.

En cuanto a la construcción del proyecto de futuro para la región, poco se ha visto de la integración de lo público y de lo privado. El desarrollo regional pasa por la sinergia entre público y privado, por la

construcción colectiva. Allí tampoco ha participado el departamento.

Por otra parte, la asociación de departamentos para la planificación y la administración de intereses comunes fue impuesta desde el centro (la experiencia de los CORPES) y terminó convertida en una instancia más a superar para acceder a los servicios de la Nación. Los departamentos no han asumido la solidaridad entre ellos y tampoco han valorado la fortaleza que representa asociarse por voluntad propia para asumir en forma conjunta responsabilidades y proyectos de interés común o para construir conjuntamente condiciones de competitividad.

Finalmente, los departamentos no han estado exentos a la tradición tan colombiana de concebir el desarrollo hacia adentro, introvertido, sin preocupación mayor por el interés general. El departamento no ha sido el protagonista de la construcción de nación y se ha visto más como su competidor, reproduciendo la visión regional de las regiones en lugar de una visión y una proyección nacional de las mismas.

La posición del departamento está reservada en todos los elementos anteriores y allí puede desarrollar todo su potencial liderazgo (que ni siquiera en los departamentos especiales ha ocurrido) en materia de creación de condiciones de competitividad y desarrollo regional : articular los diferentes elementos necesarios para la competitividad, articular los intereses públicos y privados, articular los intereses interdepartamentales, articular los

intereses nacionales con los regionales y los locales.

4. ALTERNATIVAS Y PLANTEAMIENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE UN PAPEL ADECUADO PARA EL DEPARTAMENTO: LOS TEMAS ESENCIALES DE LA ESTRATEGIA DEL GOBIERNO NACIONAL

El análisis de la situación realizado en los numerales anteriores permite constatar que la misma Constitución Política deja entrever una dialéctica constante entre la idea de unidad nacional y la de autonomía de las entidades locales.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que Colombia es un país que debido a su tamaño y a su diversidad regional, requiere de la existencia de un nivel intermedio de gobierno que asegure la coherencia y armonización entre un proyecto nacional y los proyectos locales. Sólo de esta manera se evitaría la fractura que comienza a vislumbrarse como consecuencia de las tensiones expuestas anteriormente. En este sentido, el nivel intermedio debe ser el enlace entre la política nacional y las necesidades locales; debe ser el coordinador y aliado de los municipios en la solución de los problemas que sobrepasan el ámbito de acción de estos; debe ser además el principal propiciador del desarrollo subregional y regional.

De la discusión anterior también se desprende que es necesario comenzar a trabajar en la dirección de definir el papel

del nivel intermedio, en el marco del Estado unitario colombiano, que responda a las grandes políticas del nivel nacional y a la vez propicie su articulación con el proyecto ciudadano. Esto también debe llevar a que el nivel nacional defina apropiadamente la interacción con un nivel intermedio de gobierno que sintetiza los intereses diversos de numerosas localidades, que puede dar coherencia al desarrollo y racionalizar la relación entre Nación y ciudadano.

Con base en estos elementos se plantean los principios generales a partir de los cuales debe darse inicio al análisis de la cuestión departamental y se relacionan los temas esenciales en torno a los cuales debe girar el trabajo.

4.1. Principios fundamentales para abordar la cuestión departamental

La concepción de los lineamientos de un nuevo esquema departamental deben ser desarrollados sobre la base de los siguientes principios fundamentales:

- La aceptación por parte del gobierno nacional de su responsabilidad en la construcción de mejores departamentos;
- La necesidad de convertir al departamento en un verdadero intermediario entre la Nación y el municipio. Es más factible canalizar la interrelación de la Nación y las entidades territoriales a través de 32 agentes que a través de más de 1000 municipios y cientos de orga-

nizaciones que hoy interactúan directamente con el Gobierno Nacional;

- El reconocimiento de la necesidad de darle un impulso al proceso de descentralización en particular en la relación Nación-Departamentos, permitiendo a estos últimos que asuman un papel más importante dentro de la organización del Estado. Asimismo, se deben crear condiciones para que gobernadores y diputados se conviertan en los verdaderos responsables políticos ante la población en materia de orden público y de inversión pública;
- La identificación de la diversidad social, política, económica e institucional de los departamentos como punto de partida para la concepción de soluciones no uniformes que consideren la heterogeneidad del territorio;
- La gradualidad en la asignación de nuevas tareas en función de la capacidad administrativa y de gestión;
- La posibilidad de encontrar en experiencias exitosas del país las soluciones concretas a muchos de los problemas del departamento.

4.2. Los temas esenciales de la cuestión departamental: bases para su desarrollo

En los diferentes temas se pueden vislumbrar acciones inmediatas para el fortalecimiento de la gestión departamental que pueden emprenderse en el corto plazo y arrojar resultados en pocos meses. Estas

acciones pueden sustentarse en los proyectos que actualmente cursan en las diferentes instituciones del Gobierno Nacional. También se conciben acciones para abordar temas estructurales del departamento que probablemente necesitan analizar varias alternativas y que conducirían, para su desarrollo y aplicación a la elaboración de proyectos de ley e incluso, en algunos casos, a propuestas de reforma a la Constitución Política.

4.2.1 Acciones encaminadas al análisis estructural del departamento y su renovación

Del diagnóstico realizado anteriormente, surgen varios temas de fondo con respecto a la estructura y el papel del departamento que ameritan una revisión profunda, sobre varios escenarios y cuyo desarrollo ulterior necesitaría la preparación de proyectos de ley y en muchos casos la inclusión de instrumentos en la legislación orgánica de ordenamiento territorial o incluso propuestas de reforma a la Constitución Política.

4.2.1.1 Evaluación y definición del papel del departamento dentro del ordenamiento territorial colombiano

Objetivo:

Profundizar el diagnóstico sobre la problemática del departamento según los elementos discutidos en este documento de trabajo y avanzar en la discusión de pro-

yectos de reformas que permitan convertir al departamento en un verdadero ente planificador del desarrollo regional e intermedio entre el gobierno nacional y el municipal, con claras competencias y fuentes de financiación y con un papel definido en el ordenamiento territorial colombiano.

Resultados esperados:

- Elaboración y aplicación de un sistema de evaluación que permita medir el grado de sostenibilidad política, administrativa y financiera de los departamentos.
- Elaboración de un diagnóstico ampliado de la situación del departamento
- Diseño de un modelo de entidad territorial intermedia para Colombia teniendo en cuenta la necesidad de intermediación efectiva entre la Nación y los municipios.
- Desarrollo de variantes del modelo teniendo en cuenta los diferentes tipos de departamento que existen en el país según características históricas, políticas, económicas y de capacidad administrativa.
- Desarrollo de elementos de legislación orgánica territorial sobre el tema departamental.

4.2.1.2 Análisis del papel del gobernador en el estado unitario descentralizado

Objetivo:

Realizar un análisis de la coherencia entre el esquema de selección de gobernadores y el modelo de Estado unitario descentralizado.

Resultados esperados:

- Análisis del papel del gobernador en materia política y administrativa en relación con el modelo de Estado colombiano.
- Análisis comparativo del papel de un gobernador elegido y de uno nombrado en el actual ordenamiento constitucional.
- Estudio de la diversidad existente entre los departamentos y los criterios de flexibilidad que corresponden al proceso de selección de autoridades departamentales. Propuesta de alternativas políticas para implementar según categoría de departamentos.
- Proyectos de ley o de reforma constitucional en función del resultado de los análisis.

4.2.1.3. Estudio de la asamblea departamental*Objetivo:*

Estudiar el papel de la asamblea departamental en el funcionamiento del departamento y en relación con alternativas diferentes de selección de gobernadores.

Resultados esperados:

- Estudio del papel de la asamblea departamental en materias administrativas y normativas. Análisis de nuevas alternativas.
- Evaluación del sistema actual de elección de los diputados y de los efectos de los círculos electorales subregionales

sobre la representatividad de los mismos. Análisis de alternativas.

- Proyectos de ley o de reforma constitucional en función del resultado de los análisis.

4.2.1.4. Evaluación del proceso de descentralización de la Nación frente al departamento*Objetivo:*

Evaluar el proceso de descentralización con énfasis en la situación de los departamentos dentro de ese proceso y generar información que alimente las reformas constitucionales o de la legislación orgánica de ordenamiento territorial para redefinir el papel del departamento

Resultados esperados:

- Evaluación del proceso de traslado de competencias sectoriales de los Ministerios a los departamentos.
- Evaluación del traslado de responsabilidades del Departamento Nacional de Planeación a los departamentos.
- Estudio de un esquema de concertación de políticas públicas entre la Nación y los departamentos.
- Análisis de un nuevo esquema de relación entre la Nación y el departamento en materia de prospectiva, planeación e inversión territorial.
- Estudio de la relación entre los institutos descentralizados y el departamento. Análisis de nuevas alternativas.
- Estudio de objetivos y diseño de alter-

nativas para la asociación de departamentos, teniendo en cuenta criterios de flexibilidad y de diversidad entre aquellos.

- Estructuración de un nuevo esquema de relaciones entre el Presidente de la República y los gobernadores en materia de orden público.
- Proyectos de ley ordinaria, de legislación orgánica de ordenamiento territorial o de reforma constitucional en función del resultado de los análisis.

4.2.1.5 Análisis de las relaciones entre el departamentos y el Congreso de la República

Objetivo:

Evaluar la situación de las relaciones entre los congresistas y los agentes departamentales.

Resultados esperados:

- Análisis retrospectivo del papel de los congresistas como intermediadores de los intereses regionales teniendo en cuenta las condiciones diversas de los departamentos.
- Estudio del papel del congresista en la relación entre el departamento y el Gobierno Nacional, a la luz de la reforma política.
- Proyectos de ley o de reforma constitucional en función del resultado de los análisis.

4.2.1.6 Evaluación de la situación actual del departamento en el actual sistema de control

Objetivo:

Analizar la posición del departamento en el actual esquema de control de legalidad y fiscalidad de las entidades territoriales.

Resultados esperados:

- Evaluación del esquema de control legal y fiscal de los actos departamentales. Análisis de nuevas alternativas.
- Evaluación del papel del departamento en el actual esquema de control legal y fiscal de los actos departamentales. Análisis de nuevas alternativas de control entre el departamento y el municipio.
- Proyectos de ley o de reforma constitucional en función del resultado de los análisis.

4.2.1.7. Evaluación de las relaciones entre el departamento y el municipio

Objetivo:

Analizar de manera retrospectiva las relaciones entre el departamento y el municipio desde la Constitución Política de 1991 y realizar una propuesta para su desarrollo posterior.

Resultados esperados:

- Evaluación de la relación entre el departamento y el municipio en materia de planeación. Análisis de nuevas alternativas.

- Evaluación de la relación entre el departamento y el municipio en materia de ordenamiento territorial. Análisis de nuevas alternativas.
- Evaluación del papel del departamento frente al municipio en materia de desarrollo económico. Análisis de alternativas.
- Evaluación de la distribución actual de competencias en diferentes sectores entre el departamento y el municipio.
- Análisis de nuevas alternativas para la legislación orgánica de ordenamiento territorial.
- Evaluación de la necesidad de establecer un poder vinculante de la acción departamental sobre la acción municipal.
- Proyectos de ley o de reforma constitucional en función del resultado de los análisis.

4.2.1.8 Evaluación del esquema fiscal de los departamentos

Objetivo:

Llevar a cabo un análisis crítico del esquema que rige actualmente las finanzas departamentales.

Resultados esperados:

- Revisión y estudio de la conveniencia del actual sistema de transferencias a los departamentos. Evaluación de nuevas alternativas.
- Análisis crítico de la situación del departamento frente a otras fuentes de financiación (regalías, fondos de financiación, etc.) Análisis de nuevos

esquemas de funcionamiento de estas fuentes de financiación.

- Revisión y análisis del actual sistema de ingresos departamentales. Evaluación de nuevas alternativas.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de Colombia

Restrepo, J., 2000, *Nuevos Rumbos para la Descentralización*, MHCP, Bogotá.

DNP-DDT, 2000, *Aspectos Generales de los Departamentos. Documentos para el Desarrollo Territorial No. 34*, Documento Interno DNP.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL BÁSICA: EL DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL DEPARTAMENTO

1. PAPEL INSTITUCIONAL

En este aparte se hace un breve resumen del papel que, en el nivel institucional y de acuerdo con la voluntad del constituyente y del legislador, se dio a los departamentos. Debe tenerse en cuenta que se trata de una visión teórica que tiene en cuenta la perspectiva legal y no la aplicación que de las normas se ha realizado en el campo de los hechos.

1.1. Antecedentes: los proyectos y los debates en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991

Los anales de las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 muestran que, si bien el tema referente al sistema político - administrativo fue abordado de manera extensa en la Comisión Segunda de la Entidad Constituyente, el departamento no fue el actor central. Este rasgo se hace evidente en el escenario de las plenarias, en donde el departamento fue abordado a última hora, días antes de la terminación de las labores de la Asamblea, y de manera por lo demás bastante acelerada.

En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, la corta discusión sobre el tema, suscitó acaloradas reacciones por parte de algunos constituyentes y asistentes a las sesiones, quienes consideraron que el tema no se había discutido de forma adecuada y suficiente.

Hoy no son pocos quienes infieren que el departamento no obtuvo un desarrollo íntegro y concreto en la Carta Constitucional y que de allí surge la problemática que se percibe en este nivel de gobierno.

1.2. Relaciones entre Nación y departamento

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 298 de la Constitución Política, “Los departamentos ejercen 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”.

Por otro lado, el artículo 303 señala que en cada departamento habrá un gobernador, quien será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; “el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento”.

1.2.1. El papel del gobernador como agente del Presidente de la República en materia económica

En materia económica, el gobernador es agente del Presidente de la República en dos escenarios diferentes. En primer lugar, como ejecutor de la política económica general. En segundo lugar, “para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento”.

1.2.1.1. El Sistema Nacional de Planeación

Respecto del primer punto, se tiene que la planeación es el instrumento por medio del cual se articula la política económica nacional con la departamental.

Por un lado, los planes departamentales de desarrollo deben ajustarse a los criterios genera-

les establecidos en el Plan Nacional. Así lo reconoce el artículo 32 de la Ley Orgánica del Plan (152 de 1994): “Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar su coherencia”.

En este contexto, la articulación entre la política económica nacional y la departamental depende de la diligencia con la que los gobernadores incorporen en los planes departamentales los criterios establecidos en el Plan Nacional.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Plan establece que en el Consejo Nacional de Planeación habrá cinco gobernadores.

De esta manera se busca que los gobernadores cuenten con un espacio propio en este órgano, cuyas tareas consisten en generar una amplia discusión sobre el proyecto de plan que le presente el Gobierno, y en asesorarlo para su realización y evaluación.

En materia de planeación y de articulación de la política económica nacional con la de los departamentos, debe también tenerse en cuenta la Ley 60 de 1993. Según la norma, y de acuerdo con los principios establecidos en la Carta Política, el papel de los departamentos será el de coordinar y armonizar las políticas y programas adelantados por los municipios (con especial énfasis en los sectores de la salud y educación), con el propósito de garantizar los propósitos y el cumplimiento de las metas generales que cada cuatro años se formulan en el Plan Nacional de Desarrollo.

1.2.1.2. Los convenios entre la Nación y los departamentos

El segundo escenario en el cual los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia económica surge cuando, por medio de convenios entre la Nación y el departamento, se aborda un asunto en concreto.

Es éste un mecanismo directo de articulación en materia económica entre uno y otro nivel de gobierno. Por medio de los convenios, el Gobierno Nacional fija con las autoridades departamentales los objetivos que sean del caso, los mecanismos para alcanzarlos y la distribución de responsabilidades que serán competencia de cada quien.

1.2.2. El papel del gobernador como agente del Presidente de la República en materia de orden público

La Carta Política buscó articular dos principios diferentes: el reconocimiento de Colombia como una República unitaria, por un lado, y el desarrollo de un esquema político-administrativo descentralizado por el otro.

La pretensión que hubo detrás de todo ello fue la de configurar un sistema que si bien diera lugar al uso de la autonomía por parte de las entidades territoriales, reservara para el poder central la responsabilidad exclusiva en el manejo de cuestiones que, como el orden público y la política macroeconómica, son competencia nacional y deben tener un tratamiento unitario.

En este escenario, es fundamental que el Gobierno Nacional cuente con el decidido concurso de los gobiernos departamentales. Y este apoyo debe traducirse en lo que acertadamente señala la Constitución Nacional, que establece claramente que al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, le corresponde conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde se presenten alteraciones, señalando claramente como se anotó arriba que el mandatario departamental será el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público.

1.3. Relaciones entre departamento y municipios

Grosso modo, puede afirmarse que, tal como fue definido el esquema de la descentralización en la Constitución y en la Ley, los departamentos deberían quedar, una vez consolidado el sistema, con dos funciones básicas: coordinar la actividad de los municipios y realizar todas aquellas funciones que los municipios no estuvieran en capacidad de realizar.

La primera de estas tareas, implica la necesidad de que los departamentos sean los depositarios, en el nivel territorial, del Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe orientar la tarea de coordinación del departamento frente a los municipios.

En este contexto, debe tenerse en cuenta que al departamento se le asignaron una serie de funciones de apoyo institucional. En el campo de la educación, estas funciones se encuentran enunciadas en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 60, y se manifiestan, desde la óptica económica, en la obligación de administrar, programar y distribuir los recursos provenientes del situado fiscal, y desde la óptica funcional, en la responsabilidad de garantizar, en algunas oportunidades en concurrencia con los municipios, el adecuado nivel del sistema educativo y de la planta profesoral.

En el campo de la salud, los departamentos se encargan de coordinar dentro de su jurisdicción, el cumplimiento de los programas nacionales de fomento y prevención de la salud. También les corresponde apoyar financiera y técnicamente a los municipios para que éstos desarrollen por sí mismos la capacidad de prestar el servicio médico de primer nivel.

En lo que hace referencia a la primera tarea, es del caso observar que en el campo de la educación, corresponde al departamento participar en la cofinanciación de los servicios educativos y en las inversiones en infraestructura y dotación. En

el de la salud, le compete hacerse cargo de la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del segundo y tercer nivel de atención.

Como se ve, la pretensión de la Ley 60 es la de poner en marcha los mecanismos necesarios para dar cumplimiento al artículo 311 de la Constitución, en virtud del cual “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

Se busca de esta forma que sea el nivel municipal el que se encargue de la atención de las necesidades de la población, por ser este el nivel administrativo que cuenta con mayor capacidad de respuesta y de gestión frente a la comunidad, dada la mayor facilidad con la que cuentan sus autoridades para conocer de primera mano la realidad local y los requerimientos de sus habitantes.

2. ESTRUCTURA ORGÁNICA

El departamento es la réplica de la estructura básica del nivel central: un órgano de representación (la Asamblea Departamental), un órgano de gobierno (el Gobernador) y un órgano jurisdiccional. La función jurisdiccional está en manos del Tribunal Superior de Distrito Judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Acá debe tenerse en cuenta que si bien estos dos tribunales hacen parte de la rama jurisdiccional y su funcionamiento está sujeto a las normas propias de esta rama, hay una serie de funciones en las que éstos participan de la vida departamental de manera similar a como lo hacen los órganos judiciales del nivel central frente a la vida de la Nación.

2.1. Órgano de representación departamental

De acuerdo con el Artículo 299, “En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental...”

2.1.1. Funciones

El artículo 300 de la Constitución, contiene las funciones de las asambleas:

- Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento.
- Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
- Adoptar de acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
- Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
- Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
- Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
- Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

- Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
- Autorizar al gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, *pro tempore*, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.
- Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la ley.
- Solicitar informes sobre el ejercicio de sus funciones al contralor general del departamento, secretarios de gabinete, jefes de departamentos administrativos y directores de institutos descentralizados de orden departamental.
- Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley”.

2.1.2. Mecanismo de Selección de los Representantes

En la actualidad, los diputados a las asambleas departamentales se eligen de listas que compiten en la contienda electoral en todo el departamento.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el Constituyente de 1991 había previsto en el artículo 299 de la Carta Política, la posibilidad de conformar círculos para la elección de diputados con base en la población del departamento.

Se permitía así la división del territorio departamental en un número de circunscripciones electorales acorde al número de miembros que tuviera su corporación departamental. Así, por cada provincia, era posible prever uno o varios miembros de la corporación departamental elegidos directamente por la población de los municipios que la conformaran.

Esta opción para la elección de diputados a la corporación departamental pretendía: a) que el representante tendría plena certeza acerca de quiénes eran sus representados; b) que hubiese una mayor claridad acerca de la responsabilidad

de quien ha sido elegido miembro para con su provincia electoral; c) garantizar la representación (así sea en forma compartida) de los municipios más pequeños; d) brindar las mejores condiciones para el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de la persona elegida a la corporación departamental a sus representados.

Bajo esta misma lógica de los círculos electorales, podría incluso plantearse una nueva concepción de la representatividad de los Representantes a la Cámara al interior de los departamentos. Esto último, habría de armonizarse necesariamente con la conformación y las circunscripción territoriales prevista por la Carta Política para el departamento en el caso de la elección de representantes a la Cámara.

Frente a los círculos electorales, el Congreso de la República, mediante Acto Legislativo 01 de 1996, eliminó este precepto, con lo cual el departamento quedó como una circunscripción única para la elección de diputados.

2.2. Gobernación

La estructura de la administración departamental debe responder a las competencias y funciones que le corresponde cumplir en su calidad de promotor de las políticas nacionales y generador de políticas regionales complementarias y concurrentes con las nacionales; de coordinador y orientador de la gestión de los municipios de su jurisdicción, y de ejecutor sólo en los casos en que los municipios no asuman o no tengan capacidad suficiente para atender los servicios que son de su competencia.

2.2.1. Funciones

La estructura orgánica del departamento responde a las siguientes funciones básicas:

- Planeación del desarrollo en su territorio. Involucra acciones de dirección, de coordi-

nación con los municipios y la Nación, asistencia técnica, asesoría, vigilancia y control.

- Ejecución de proyectos y acciones del Plan de desarrollo en educación, salud y vías. Involucra acciones de provisión de educación preescolar, primaria, secundaria y media, del tercer nivel de salud y de provisión de vías intermunicipales y desarrollo agropecuario de la región.

2.2.2. Estructura interna

El diseño y la conformación de la estructura administrativa del departamento, encuentran su sustento legal en la función constitucional que tienen las asambleas departamentales de determinar la estructura de la administración departamental, según el Artículo 300 numeral 7° de la Carta Política.

En este orden de ideas, según el artículo 305 numerales 7° y 8° de la Constitución, y el artículo 94 del decreto 1222 de 1986, el gobernador, mediante decreto y sujeto a una ordenanza, puede crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción. Puede también suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas vigentes.

La ley 152 de 1994, o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Capítulo IX, artículos 33 y siguientes, establecen que son autoridades e instancias territoriales de planeación entre otras:

- El Consejo de Gobierno Departamental o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.

- La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamen-

te el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.

- Los Consejos Territoriales de Planeación Departamental y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación.

En cuanto a la Oficina de Control Interno, o Unidad de Control Interno, se debe hacer una consideración especial, debido a que basa su existencia en el mandato de la Ley 87 de 1993, artículos 10º y 11º, según los cuales para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control Interno, las entidades estatales designarán como asesor, coordinador, auditor interno o cargo similar, a un funcionario público que será adscrito al nivel jerárquico superior y designado en los términos de la dicha ley.

A pesar de que ninguna norma define una estructura homogénea para el departamento y que éste es autónomo para diseñar su esquema administrativo, es evidente que dicha autonomía se ha visto seriamente vulnerada por el desarrollo normativo que impone a la estructura departamental la creación de una serie de dependencias sin tener en cuenta la diversidad regional.

De acuerdo con un estudio del Ministerio de Hacienda se han identificado las áreas básicas de la organización departamental de la siguiente manera:

- **Dirección:** Conformada por el despacho del Gobernador y el Consejo de Gobierno.
- **Planeación del desarrollo:** Conformada por una Secretaría o Gerencia de Planeación.
- **Ejecución del Plan de Desarrollo:** Por la especificidad de las competencias en materia de educación, salud, vías y desarrollo agropecuario aquí deberían tenerse las secretarías o gerencias para el cumplimiento de cada una de estas funciones.
- **Administración de los recursos financieros:** Es el área que se encargará de manejar los recursos financieros mediante la gestión de los ingresos velando por que guarden correspondencia con los gastos de manera que se garantice la estabilidad financiera de la entidad. Involucra el cumplimiento de cuatro procesos básicos: a) La gestión de las rentas; b) El proceso presupuestal; c) El recaudo de rentas y pagos (tesorería); d) El proceso contable, y el registro y gestión de la deuda.
- **Apoyo a la gestión administrativa:** Básicamente debe estar concentrada en la secretaría o gerencia administrativa como el área responsable del manejo del recurso humano (procedimientos de selección, evaluación, promoción, elaboración de la nómina, novedades de personal, actualización de las hojas de vida, etc.) y el recurso físico (compras, inventarios, activos e inmuebles).
- **Soporte jurídico:** Para el cumplimiento de las funciones básicas los departamentos requieren contar con un apoyo jurídico especialmente en materia de contratación y revisión de los actos administrativos expedidos por las autoridades regionales. Según el tamaño del departamento será atendido por un profesional adscrito al despacho del Gobernador.
- **Control interno:** Es el área encargada de la implantación del sistema de control interno y del mejoramiento continuo de la administración departamental. Aunque su eficacia ha sido muy discutida a nivel del sector público lo cual cuestiona su justificación, la ley obliga a su creación.

2.2.3. Mecanismo de elección del Gobernador

La Constitución Política colombiana en su artículo 303, establece la elección popular del Gobernador, dando un viraje con respecto a esta figura que anteriormente era nombrado directamente por el Presidente de la República. Este

cambio, de un gobernador nombrado por el Presidente a uno electo popularmente, surgió como resultado del interés que tuvo la Constituyente de 1991 de abrir nuevos espacios de participación y hacer que el ciudadano elija sus autoridades, tanto municipales como departamentales.

Recuérdese que a partir de 1986 se estableció la elección popular de alcaldes, hecho que sin duda se constituye en uno de los principales logros de la democracia colombiana y en el hecho político más importante del proceso de descentralización. Vale la pena, sin embargo, realizar un análisis profundo de las diferencias que existen entre la elección popular de gobernadores y de alcaldes, teniendo en cuenta el papel previsto para estos en la Constitución Política.

3. FUENTES DE FINANCIACIÓN

El Constituyente de 1991 comprendió bien que un adecuado sistema de financiación del funcionamiento y de la inversión de los entes territoriales, era imprescindible para garantizar la agenda de la descentralización. Para tal efecto, se estableció que los municipios y departamentos tendrían sus fuentes de financiación, las cuales se encuentran sujetas a los parámetros básicos fijados por las leyes; igualmente se determinó que tanto unos como otros participarían de los ingresos corrientes de la Nación.

3.1 Recursos propios¹

Son recursos propios del departamento aquellos que dependen fundamentalmente de su gestión y que se recaudan con base en su potencial económico. Los impuestos departamentales incluyen:

- Cervezas, sifones, refajos y mezclas
- Licores, vinos, aperitivos y similares

- Cigarrillos y tabaco elaborado
- Registro y anotación
- Timbre sobre los vehículos automotores
- Timbre sobre los vehículos automotores período anual año presente
- Sobretasa a la gasolina motor extra y corriente
- Degüello de ganado mayor
- Impuesto sobre venta de billetes de loterías foráneas
- Impuesto a premios de loterías
- Impuestos sobre formularios, recaudos y similares
- Premios de los concursos deportivos y similares
- Apuestas permanentes
- Estampillas pro desarrollo departamental
- Estampillas pro electrificación rural
- Estampillas pro cultura
- Estampilla pro desarrollo fronterizo
- Contribución de valorización

3.2. Situado Fiscal

Establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los Departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política de Colombia.

El Situado fiscal será administrado bajo la responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución.

3.2.1. Requisitos

La ley 60 de 1993 otorgó a los municipios y distritos la posibilidad de un manejo descentralizado y autónomo de estos recursos una vez cum-

1. Tomado de DNP-DDT, 2000, *Aspectos Generales de los Departamentos. Documentos para el Desarrollo Territorial No 34*, Documento Interno DNP, pág.103.

plidos los siguientes requisitos:

Para el caso de la educación estos requisitos se encuentran establecidos por el decreto 2886 de 1994:

- Plan de descentralización.
- Metodología para el plan sectorial anual de desarrollo educativo.
- Plan sectorial anual para el desarrollo educativo.
- Sistema básico de información del servicio educativo.
- Organización de la dependencia administrativa que asume la dirección del servicio educativo.
- Incorporación de los establecimientos educativos y centros auxiliares de servicios docentes.
- Estructura administrativa de la planta de personal.
- Aprobación por parte de la asamblea departamental de las reglas y procedimientos para la distribución de los recursos del situado fiscal.

En materia de salud, los requisitos tanto para departamentos y distritos, como para municipios, se establecen en el decreto 1770 de 1994:

- Organización y funcionamiento de un sistema básico de información en salud.
- Adopción de procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas en salud.
- Adopción de la metodología para la elaboración anual del plan sectorial de salud.
- Formulación del plan sectorial en salud y descentralización.
- Ordenanza que reglamente la distribución de los recursos del situado fiscal (departamentos).
- Organización y funcionamiento de la red de servicios (para departamentos).
- Aunque los departamentos y distritos son destinatarios directos de estos recursos, estén o no certificados, los municipios pueden participar si cumplen las siguientes condiciones:

- Aquellos municipios cuya población sea mayor a 100.000 habitantes, podrán manejar autónomamente la prestación del servicio de educación una vez obtengan la certificación expedida por la asamblea departamental, previa aprobación del Ministerio de Educación, sobre la capacidad para manejar dicho sector.
- Para los municipios que no obtengan la certificación, la participación se da en la medida en que asuman de manera descentralizada sus responsabilidades.
- Para el caso de la salud, se requiere contar con la certificación respectiva expedida por el departamento.
- Para todos los casos la participación de los municipios en estos recursos se hará bajo la ordenanza de la asamblea departamental, quien tendrá en cuenta las siguientes responsabilidades: a) Población atendida, b) Población potencial no atendida, c) Esfuerzo fiscal, entendido como la proporción del gasto municipal en salud y educación, con respecto al presupuesto municipal, d) Eficiencia administrativa.

3.2.2. Procedimientos

Los procedimientos difieren en cada caso. Para el caso de salud se permite el manejo directo de los recursos independientemente de que su departamento esté o no certificado. Al contrario, en el caso de educación, se restringe el proceso de asunción directa de recursos y responsabilidades a la certificación, al estado que presente su departamento en relación con el proceso de certificación que otorgue al municipio y a la existencia de una población mayor o igual a los 100.000 habitantes.

3.3. Regalías

Las regalías se definen como la contraprestación económica por la explotación de un recurso natu-

ral no renovable, sin perjuicio de cualquier otra compensación que se pacte, y deben haber sido autorizadas o previstas por la ley. Estas se han constituido en una fuente importante de recursos para los departamentos y municipios en los que existe algún tipo de explotación de productos minerales.

Según el artículo 17 de la Ley 619 de 2000, que modifica el artículo 16 de la Ley 141 de 1994, se establece el monto de la regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, un porcentaje, determinado por una tabla diseñada por el Gobierno Nacional para el efecto, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda.

Las Regalías se clasifican en directas e indirectas.

Regalías directas: Son las que perciben las entidades territoriales donde se encuentre el recurso natural no renovable así como los puertos a través de los cuales se transportan tales recursos. Además de las regalías en su concepto clásico, asignadas directamente a las entidades territoriales, se encuentran las denominadas compensaciones monetarias establecidas en los contratos de explotación, como una segunda forma de distribución directa de recursos.

Sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de promulgación de la Ley 141 de 1994, el Ministerio de Minas y Energía determinará, mediante providencias de carácter general, los precios de los minerales para efectos de la liquidación de regalías.

Las compensaciones monetarias son el fruto de negociaciones de contraprestación económica, adicionales a las establecidas a título de regalía, que realiza el Estado a través de sus empresas especializadas, con las compañías que llevan a cabo la explotación del mineral. También se incluyen como compensaciones los recursos a los cuales tienen derecho las entidades territoriales por el transporte y daños ambientales, entre otros.

Los municipios que reciben regalías deben destinar la totalidad de éstas a inversión, principalmente en saneamiento ambiental, salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos. Mientras no se alcance una cobertura mínima en estos sectores, no menos del 80% deberá asignarse a la atención de los mismos.

Regalías indirectas (Fondo Nacional de Regalías -FNR): Están constituidas por los recursos provenientes de las regalías que no sean asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, y deben ser destinados a la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las diferentes entidades territoriales. Estos proyectos se definen como aquellos que al ejecutarse producen beneficios en dos o más departamentos.

De la totalidad de los ingresos percibidos por el FNR, las entidades territoriales en su conjunto pueden acceder a algo más del 60% mediante la formulación de proyectos en cada programa objeto de distribución de dichos ingresos: proyectos de energización, fomento a la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales. El resto de los recursos está comprometido en zonas específicas, tal como se dispone en las leyes 141 de 1994 y 344 de 1996.

3.4. Recursos de crédito

El Crédito es un mecanismo para anticipar o complementar el uso de recursos de inversión. Es, por un lado, un puente que posibilita ejecutar proyectos ahora sobre la base de recursos que estarán disponibles más tarde. Por otro lado, es un instrumento de potenciación de los recursos existentes, que no sólo permite aumentar el alcance del plan de inversión, sino la generación mayor de recursos futuros como efecto de los proyectos financiados.

Los departamentos pueden obtener crédito para sus proyectos a través de varias fuentes:

- Crédito institucional: como el que otorga con cobertura nacional la Financiera de Desarrollo Territorial -FINDETER, especialmente para infraestructura. En los niveles departamentales están los institutos financieros o de desarrollo como IDEA, INFIVALLE, IDESAN, INFIDER.

- Para crédito de preinversión se cuenta con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE. El crédito de preinversión cumple una importante función para mejorar las decisiones de inversión en proyectos de cierta magnitud, apoyando los recursos departamentales para financiar los estudios y proyectos correspondientes.

- Crédito de la banca comercial. Este crédito lo otorgan los bancos comerciales. Generalmente es más ágil que el “institucional”, pero a tasas efectivas más altas y a menores plazos.

- Emisión de bonos de deuda pública: esta es una modalidad de crédito que capta el ahorro disperso para canalizarlo hacia la inversión en desarrollo local. Los municipios, dentro de determinadas condiciones, están autorizados para emitir bonos como fuente de financiamiento.

Cualquiera que sea la modalidad, el uso del crédito implica comportamientos futuros no siempre garantizados, lo que significa riesgo. Además, el compromiso del retorno disminuye la flexibilidad y la disponibilidad de recursos futuros, por lo cual la decisión de su uso y de su intensidad debe tomarse con alta prudencia.

- Titularización: son operaciones de financiamiento que anticipan la realización de los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales y comprometen su capacidad de endeudamiento en tanto pueden significar una reducción de sus ingresos. El límite de hasta dónde comprometer recursos del crédito, está determinado por la *capacidad de endeudamiento*, que trata de medir cuánto crédito puede adquirir el

municipio sin crear traumatismos en su funcionamiento financiero normal ni en el pago regular de las obligaciones ya contraídas.

3.5. Recursos no convencionales

En la búsqueda de recursos para el financiamiento de los proyectos, las entidades territoriales pueden también explorar posibilidades adicionales por fuera del presupuesto tradicional. En efecto, hay una gama interesante de fuentes complementarias de recursos, algunos de ellos no convencionales, que los mandatarios y sus equipos pueden gestionar y atraer. Es del caso citar los siguientes ejemplos:

- Cooperación técnica internacional: Como estrategia de apoyo al Plan Nacional de Desarrollo, la cooperación técnica internacional está sujeta a unas condiciones particulares en la formulación y presentación de los proyectos propuestos.

La presentación de solicitudes debe hacerse a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI, y por este conducto a las posibles fuentes de cooperación.

- Recursos de la comunidad: Se pueden expresar por medio de los aportes que se hagan a los planes y programas, bien en dinero, trabajo, o en co-gestión.

- Apoyos del sector institucional: Proviene de sectores institucionales vinculados a la historia de la región y a la vida departamental: gremios, universidades, asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales, entre otras.

- Recursos de corporaciones y fundaciones de desarrollo social: Apoyan programas de lucha contra la pobreza, ayuda a grupos vulnerables, generación de empleo.

4. ÓRGANOS DE CONTROL

El artículo 272 de la Constitución Política establece: “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde

haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo”.

5. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los mecanismos de participación ciudadana están establecidos de manera general en la Ley 134 de 1994; éstos son:

- **Iniciativa popular normativa ante las asambleas departamentales:** La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyecto de ordenanza ante las asambleas departamentales, de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente. Artículo 2º Ley 134 de 1994.

- **Referendo Departamental:** Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente (Ordenanza, Decreto, resolución departamentales). Puede ser aprobatorio o derogatorio. (Arts. 3-5 Ley 134 de 1994).

- **Revocatoria del mandato:** La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio

del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un Gobernador (Art. 6º. Ley 134 de 1994).

- **Consulta popular:** Es la institución mediante la cual, una pregunta, de carácter general sobre un asunto de trascendencia departamental, es sometida por el gobernador a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. (Art. 8º Ley 134 de 1994).

- **Veedurías ciudadanas:** Es un mecanismo democrático de participación, que permite a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre los procesos de gestión pública, de una manera organizada y más eficaz. Se reglamentaba en la Ley 563 de 2000, que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1338 de 2000.

- **Derecho fundamental de petición:** Se define según el artículo 23 de la Constitución Política como el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Se encuentra también consagrado en los Artículos 17 y 25 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).