

# EL DEPARTAMENTO EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

## *The Department in Intergovernmental Relations*

NAIDÚ DUQUE CANTE\*

### INTRODUCCIÓN

Los cambios en la configuración estatal de las últimas décadas en América Latina involucraron, entre otras, reformas de tipo descentralista que redefinieron el papel de los diferentes niveles del Estado frente al cumplimiento de las funciones públicas. En particular, la reforma del Estado se ubicó en la bipolaridad nación–municipio al distribuir las responsabilidades estatales entre formulación y ejecución de política pública. Esto condujo a que durante los años ochenta del siglo xx la descentralización se concentrara en la transferencia de recursos y competencias de prestación directa del nivel nacional hacia los municipios, y en la adjudicación de autonomía en el manejo de

los asuntos propios del territorio, mediante la elección popular de alcaldes.

En teoría, la descentralización no consideró la necesidad del nivel intermedio; sin embargo, aunque el departamento ha recibido un papel residual desde el diseño normativo, la realidad lo ubica en una posición privilegiada. Es el llamado a cumplir funciones como interlocutor o bisagra de la descentralización, es decir, el nivel responsable de la mediación del complejo de vínculos de orden intergubernamental entre la nación y las entidades locales de menor tamaño.

Lo anterior se justifica en que la descentralización partió del supuesto de una capacidad instalada en el ámbito municipal suficiente para asumir el desafío de la prestación

---

\* La autora es Administradora Pública y Magíster en Administración Pública de la ESAP. Con experiencia administrativa, investigativa y docente. Miembro del grupo de investigación “Descentralización y Gestión Territorial” de la ESAP desde el año 2003, reconocido por Colciencias, Docente de Relaciones Intergubernamentales en Colombia, Trabajo de Grado y Metodología de la Investigación de la facultad de Administración Pública de la ESAP y docente de planta del Pregrado en Administración Pública del Politécnico Gran Colombiano en temas de Pensamiento Administrativo Público, Organización del Estado y Administración Local y Desarrollo Municipal. Experta en organización del Estado, descentralización territorial en Colombia y “descentralización” y organización interna en Bogotá. Capacidad y disposición de trabajo en grupo y actitud proactiva para la solución de problemas. Artículo recibido el 21 de julio de 2010. Aceptado el 11 de agosto de 2010. Correo electrónico: naidu.duque@gmail.com

directa, sin tomar en cuenta que los municipios se enfrentaron a responsabilidades cuyos niveles de complejidad eran desconocidos por sus estructuras y capacidades administrativas. Asimismo, se ignoraron las diferencias en capacidad técnica y las potencialidades institucionales para superar los obstáculos latentes. Los cuales, aunque para algunos municipios fueron de corto plazo, para la mayoría permanecen sin variación.

De los más de 1.100 municipios que hay actualmente en Colombia, más del 90% se cuentan como pequeños por ubicarse en las categorías 4, 5 y 6<sup>1</sup>. Esto evidencia una enorme cantidad de municipios cuya capacidad de respuesta, en materia administrativa y técnica, es menor comparada con la de más grandes y con mayores recursos. Con lo anterior se hace evidente, además, el carácter inadecuado o incompleto de la descentralización en nuestro país, que desde sus orígenes permanece inacabado. Sin embargo, es importante anotar que este vacío permite ubicar al departamento como soporte fundamental de la dinámica municipal, conduciéndole a actuar como complemento técnico y administrativo para sus prácticas de gestión pública.

En este contexto, y con el fin de aportar elementos para el rediseño de la figura departamental en Colombia, y debido a la complejidad del tema y a la diversidad del escenario intergubernamental, este estudio ofrece un

análisis de una de las dimensiones del departamento en la descentralización. Esta dimensión se vincula con las relaciones entre el nivel intermedio y los municipios más pequeños de su territorio. Dichas relaciones permitieron identificar 1) necesidades de apoyo y asistencia de los municipios para el adecuado cumplimiento de sus funciones y responsabilidades, 2) ámbitos de coordinación intermunicipal, y finalmente 3) argumentos que permitan justificar la participación del departamento en actividades de prestación directa de servicios.

Con el fin de dilucidar estas inquietudes, se abordó el análisis tomando en cuenta el diseño normativo y el debate académico que han rodeado al proceso de descentralización desde la década de los ochenta hasta el momento actual, e identificando el papel que dicho diseño le confiere al departamento. En tanto el análisis se ocupó de la dimensión departamento-municipio, fue necesaria, además, la recolección de información primaria, con el fin de caracterizar la percepción municipal frente al nivel subnacional.

## **EL DEPARTAMENTO EN EL DISEÑO NORMATIVO**

La existencia de un nivel intermedio de gobierno se puede justificar, entre otras, por las siguientes razones<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> De acuerdo con la categorización municipal introducida por la Ley 617 de 2000, existen siete categorías, que incluyen la categoría especial y las categorías que van de la 1 a la 6.

<sup>2</sup> Tomado del informe final de la primera fase del proyecto de investigación “Análisis de la descentralización hacia los departamentos”, del Grupo Gestión y Descentralización Territorial del Área de Desarrollo Local de la Maestría en Administración Pública de la ESAP. 2005.

- El nivel regional o intermedio establece un puente entre los gobiernos locales y el gobierno nacional.
  - Con la excepción de los países muy pequeños, existe una distancia muy grande entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, y es prácticamente imposible para los gobernantes municipales acceder o influir en las decisiones nacionales. El nivel intermedio es un mecanismo importante para integrar los niveles local y nacional.
  - No es sensato descentralizar responsabilidades donde existen economías de escala o proyectos que se extienden por muchas jurisdicciones. Sin embargo, se pueden devolver estas responsabilidades a gobiernos regionales, con lo cual se aumentan las posibilidades de integrar las preferencias locales, el conocimiento local de los problemas y los métodos y procedimientos locales para manejar los asuntos.
  - La existencia de gobiernos regionales o intermedios sirve también para restringir las acciones del centro tendientes a reducir las facultades y recursos de los gobiernos sub-nacionales, por cuanto tienen mayor capacidad de influir en el gobierno nacional. Igualmente, los gobiernos regionales tienen mayor posibilidad de representar los intereses de los gobiernos territoriales. Así mismo, la existencia de gobiernos regionales permite que las regiones más atrasadas o remotas puedan tener una representación en las políticas nacionales.
  - Coordinación de los equipos administrativos y técnicos de los ministerios en un determinado territorio. Tener mayor capacidad de influencia para lograr que funcionarios públicos nacionales cumplan con sus tareas y sean responsables con la región y no solo con sus superiores.
  - Poner en marcha proyectos de desarrollo más complejos que los que pueden adelantar los gobiernos municipales.
  - Difundir las experiencias interesantes de gestión que se producen en los gobiernos locales.
  - Asegurar que fluya la información local hacia el centro y que éste atienda sus necesidades, lo que se hace más difícil en un contexto de solo gobiernos municipales.
- En Colombia una vez superada la etapa denominada municipalista, el diseño normativo de la descentralización procuró abrir un espacio al departamento mediante la expedición de la Ley 3 de 1986, a través de la cual se le asignaron las siguientes responsabilidades:
- Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar su ejecución.
  - Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto se celebren.
  - Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y contribuyan al bienestar de sus habitantes.

- Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.
  - Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.
  - Cumplir con las demás funciones administrativas y prestar los servicios que le señalen la Constitución y las leyes.
1. Promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos en la Constitución (art. 298).
  2. Funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios (art. 298).
  3. Coordinación y apoyo a los municipios en la prestación de servicios públicos (art. 367).
  4. Regulación, en concurrencia con el municipio, del deporte, la educación y la salud (art. 300, numeral 10).
  5. Coordinación de los planes de desarrollo departamentales con la planeación municipal, regional y nacional (art. 300, numeral 2).

Esta identificación de competencias evidenció un primer intento por ubicar al departamento en la labor de intermediación y articulación entre los dos niveles esenciales del Estado. Sin embargo, hasta el momento los términos de coordinación, colaboración y promoción permanecen sin definición precisa tanto en la Constitución como en la ley. Por otro lado, debido a la ausencia de una advertencia clara en la normatividad sobre el cambio de rol del departamento frente a su antigua labor de coordinación de las actividades de ejecución directa en el nivel nacional, la Ley 3 de 1986 significó apenas una agregación de competencias que frente a las anteriores parecían demasiado confusas e imprecisas. Lo anterior dio lugar a una indeterminación del papel del departamento desde los orígenes mismos de la descentralización.

Por su parte, la Constitución Política de 1991, que recogió el espíritu de la Ley 3 de 1986, le asignó al departamento funciones de:

Como se puede observar, la definición de competencias del departamento en la Constitución, aunque busca definir en términos generales el rol subnacional, encierra enormes vacíos e imprecisiones, sumergiendo al ente intermedio en una cláusula general de competencia. Lo anterior se desprende de la inexistencia de contenido en los desarrollos normativos para los términos que buscan darle significación como entidad territorial, como son coordinación, concurrencia, complementariedad e intermediación. En su lugar, la ley se ha ocupado de sumarle un importante agregado de competencias vinculadas con actividades de prestación directa de servicios que, de acuerdo con la descentralización, son de naturaleza local. Entre estas competencias encontramos las siguientes:

**CUADRO 1: COMPETENCIAS DEPARTAMENTALES DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

Área de competencia	Norma
Educación	Ley 115 de 1993 Ley 715 de 2001
Salud	Ley 715 de 2001
Servicios Públicos Domiciliarios	Ley 142 de 1994 Ley 715 de 2001
Medio Ambiente	Ley 99 de 1993 Ley 388 de 1997 Ley 715 de 2001
Infraestructura y transporte	Ley 105 de 1993 Ley 336 de 1996 Ley 715 de 2001
Tránsito	Ley 105 de 1993
Vivienda	Ley 3 de 1991 Ley 388 de 1997 Ley 708 de 2001 Ley 715 de 2001
Desarrollo Agrario	Ley 160 de 1994
Cultura	Ley 397 de 1997 Ley 715 de 2001
Recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre	Ley 181 de 1995 Ley 715 de 2001
Turismo	Ley 300 de 1996
Juventud	Ley 375 de 1997
Orden público	Ley 715 de 2001
Empleo	Ley 715 de 2001
Ordenamiento territorial	Ley 388 de 1997

Fuente: Elaboración propia

**EL NIVEL INTERMEDIO EN UN ESQUEMA DESCENTRALIZADO**

Para comprender las posibilidades que ofrece el departamento como nivel intermedio

en Colombia, es necesario analizar la lógica general que rodea el proceso de descentralización. En dicha lógica es posible identificar una diferencia clara del rol del nivel subnacional frente al que deben asumir las entidades del nivel local.

En primer lugar, el traslado de competencias de la nación hacia el municipio partió, por un lado, del propósito de acercar el Estado al ciudadano con el fin de identificar con mayor facilidad las necesidades, problemáticas y preferencias sociales. Segundo, la descentralización buscó generar espacios democráticos y participativos para hacer posible la interlocución entre la administración y la sociedad. El objetivo era mejorar la identificación de propósitos claros de intervención, pero, además generar mayores niveles de compromiso ciudadano e incentivar prácticas de cogobierno entre la sociedad y el Estado en el nivel local.

En busca de estos propósitos era necesaria la designación de autoridades propias, de tal forma que la elección programática generara mayores niveles de compromiso del mandatario con los ciudadanos del respectivo territorio. El requisito básico de este compromiso debía derivarse de la capacidad del gobernante por expresar y satisfacer las demandas ciudadanas de su comunidad, y del control social ejercido por las comunidades por una mejor gestión pública.

En estos términos, es posible inferir la naturaleza municipal tanto de la elección popular como de la prestación directa. Por ende, ambas circunstancias son incompatibles con el nivel intermedio. En tanto los vínculos con el ciudadano le corresponden exclusivamente al municipio, el departamento debe, por su

parte, responder a vínculos institucionales. Es decir, que aunque la entidad subnacional se relacione directamente con los municipios de su territorio, no lo hace, en consideración del agregado de individuos, sino en relación con su naturaleza de entidades territoriales del nivel local. Lo anterior implicaría reconsiderar la designación de las autoridades del nivel intermedio partiendo de la lógica que la misma descentralización le asigna a esta entidad.

En segundo lugar, el nivel intermedio es el responsable de la coordinación entre la acción municipal y la nacional, en la regulación del flujo de energías que circula de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Esto implica concebir una lógica incremental de relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, el municipio como agregado de individuos, el departamento como un conjunto de municipios y la nación como la reunión de departamentos. Dicha lógica no plantea la relación directa entre la nación y el municipio, pero sí permite concebir al departamento en un doble contacto directo tanto con el municipio como con la nación. La posición estratégica le asigna al departamento un rol fundamental dentro del proceso de relaciones intergubernamentales, y le permite contribuir a la depuración del flujo de energías que vienen de ambas direcciones, para facilitar el funcionamiento del sistema estatal.

En este contexto, el departamento, por una parte, es el representante de la nación frente a los municipios, en un territorio mucho más reducido y manejable que el que tendría que asumir la nación en ausencia del nivel subnacional. El papel del departamento se orienta hacia el descongestionamiento de las entidades

del nivel nacional cuya capacidad quedaría desbordada a la hora de atender todas las solicitudes municipales en materia de apoyo y asistencia técnica, administrativa y fiscal. Por otro lado, esta posición estratégica le permite al ente intermedio conceder a sus municipios un tratamiento acorde con las particularidades y necesidades de su territorio.

Finalmente, se pueden encontrar argumentos para la definición del papel del departamento si se toman en cuenta las dinámicas que se derivan de las interrelaciones municipales, que por su naturaleza diversa requieren esfuerzos de coordinación y compatibilización. Asimismo, se trata de temas que sobrepasan la órbita municipal y su solución articulada puede resultar en ventajas comparativas para el territorio, conducentes al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

## EL REDISEÑO DEPARTAMENTAL

Tomando como base las tres lógicas descritas es posible sacar conclusiones valiosas para el replanteamiento del rol departamental.

### 1. Prestación directa de servicios

Habíamos planteado que en la búsqueda del mejoramiento de coberturas y calidad en los servicios y bienes públicos la descentralización derivó en el traslado de estas responsabilidades hacia el municipio. Es el nivel local, entonces, y no el intermedio el responsable de la prestación directa. Sin embargo, el diseño normativo plantea la posibilidad de que el departamento intervenga en este tipo de tareas actuando en carácter de entidad *subsidiaria*

del municipio. Esto significa que, cuando se da el caso, el departamento debería contar con la capacidad suficiente para asumir funciones, obras y servicios que corresponden al nivel local, aunque teniendo en cuenta que dicha asunción debe ser transitoria, y durar hasta que el municipio cuente con la capacidad técnico operativa suficiente para responder (GONZÁLEZ y JARAMILLO, 2001: 46).

La subsidiariedad no implica, no obstante, que el departamento pueda intervenir a libertad en la dinámica municipal; por el contrario, su participación como entidad subsidiaria debe partir de la solicitud del municipio. Sin embargo, aunque desde el diseño normativo esta figura se encuentre planteada como posibilidad, la realidad la hace poco probable. Lo cual se debe a que cualquier competencia adicional para el departamento exige una disponibilidad de recursos financieros, humanos y técnicos suficientes. Esto convierte a la subsidiariedad en una alternativa poco atractiva para el nivel intermedio. Si así fuera, la gran mayoría de los municipios pequeños estaría dispuesta a solicitar la intervención del departamento en relación con aquellas responsabilidades que más presionan sus finanzas y capacidad técnica, como es el caso de la infraestructura de transporte.

Cabe decir que lo anterior se refiere a funciones que son propias de los municipios. Sin embargo, hay funciones de prestación directa que han sido asignadas de forma específica al departamento, como las relacionadas con los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico. Dichas competencias, que vienen acompañadas de la administración de los recursos transferidos desde el nivel nacio-

nal para estos servicios, tienen su origen desde el año de 1968 hasta llegar a las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

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

**Educación:** con la Ley 715 de 2001, el papel de los municipios no certificados sigue siendo mínimo en materia de educación y el departamento en general se encarga de dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades. Además, se encarga de administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los plan-

teles educativos, lo cual implica la realización de concursos, el nombramiento del personal requerido, los ascensos y el traslado de docentes entre los municipios de su territorio. Además, los departamentos tienen que velar por la calidad de la educación y por el desempeño de rectores y personal administrativo de los centros educativos.

Las responsabilidades que la Ley 715 de 2001 les asigna específicamente a los municipios no certificados son:

- Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que se les asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.
- Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas.
- Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el SGP.
- Suministrar la información al departamento y a la nación con la calidad que señale el reglamento.

Desde la óptica municipal, el papel del departamento es fundamental para el manejo de una única planta de personal docente para todo el territorio, ya que ello facilita el control de la calidad y disponibilidad del personal para todos sus municipios. Sin embargo, se discute el manejo de los recursos provenientes de transferencias, ya que se considera que la burocracia departamental los reduce consi-

derablemente. Asimismo, se cuestiona que, contrario a lo que se esperaría, en la práctica la presencia del departamento en sus municipios no certificados es mínima. Lo anterior pone en duda la calidad de la intervención del nivel intermedio en las funciones que le han sido asignadas, como el tema de la calidad, la supervisión al funcionamiento de los centros educativos, la elaboración de los planes educativos municipales y la construcción y ampliación de infraestructura.

**Salud:** en Colombia existe un sistema descentralizado de seguridad social en salud que vincula el aseguramiento como responsabilidad de la gestión territorial. En materia de salud, encontramos dos grandes grupos de actividades, las cuales exigen la coordinación entre departamentos y municipios. Por un lado, están las actividades de prevención. Para ello, y según la ley, ambas entidades deben formular, ejecutar y evaluar Planes de Atención Básica. Por otro lado, están las actividades relacionadas con atención en salud, que incluyen al departamento para la administración y asignación de los recursos y a los municipios para la ejecución.

Con respecto a los planes orientados a la prevención existe un importante problema de coordinación entre departamentos y municipios, ya que si bien ambos niveles son autónomos a la hora de formularlos y ejecutarlos, hay dificultades para conciliar las necesidades propias de los municipios con las políticas nacionales de salud. Esto exige la coordinación departamental a la hora de formular el plan departamental y de asesorar en la elaboración de los planes municipales. Sin embargo, la experiencia muestra que a nivel intermedio



se realiza una planeación que interpreta las políticas nacionales en salud, a partir de las cuales fija directrices y prioridades para su territorio, pero sin tomar en cuenta los planes municipales. Esto hace que muchas veces los parámetros fijados desde el departamento constituyan camisas de fuerza que no reconocen las verdaderas necesidades y prioridades de los municipios pero que deben adoptarse de forma obligatoria. De tal manera, los municipios, además de formular y ejecutar sus propios planes, tienen que responder con las exigencias planteadas desde el departamento.

En lo que respecta al régimen subsidiado, también se requiere de una acción coordinada entre los dos niveles de gobierno. Los municipios hacen la identificación de oferta y demanda y remiten la información al departamento, el cual se encarga de asignar y distribuir los recursos a los municipios. La importancia del departamento es evidente en actividades como capacitación, consolidación de información e intermediación frente al manejo de los recursos. La consolidación de la información desde el nivel intermedio permite, entre otras ventajas:

1. Reducir costos y mejorar el control en los procesos de afiliación y contratación con las Administradoras de Régimen Subsidiado –ARS–, debido a que el costo de los recursos tecnológicos necesarios para esta labor sería muy grande si fuera asumido por cada municipio de manera independiente.
2. Identificar casos de afiliación múltiple, lo cual no sería posible si los municipios manejan la información de forma aislada.

Esto redundaría en una mejor focalización de los recursos públicos.

3. Finalmente, el manejo de un único sistema de información permite comparar el comportamiento de las ARS en diferentes municipios.

## 2. Intermediación

La organización territorial ubica al departamento en un lugar central que le permite el contacto directo con la nación y con el municipio. Ello conduce a que el ente intermedio sea el más indicado para asumir funciones de coordinación en la ejecución de políticas y planes nacionales y en la prestación de servicios nacionales en su territorio. Asimismo, esta entidad debería actuar como la principal instancia de apoyo y asistencia técnica, administrativa y fiscal de sus municipios.

**Coordinación:** el departamento es el responsable de las actividades de coordinación y seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales del nivel nacional en su territorio (DEVIA RUIZ, 2003: 52), pero además debe intervenir en la formulación de las mismas, apoyando en la identificación de prioridades locales y regionales para la asignación de los recursos (MAY, 1996: 183). Por otro lado, debe servir como instancia de coordinación intermunicipal cuando las circunstancias requieran la participación de varios municipios en actividades conjuntas.

**Asistencia y apoyo municipal:** en esta función se incluyen los aspectos de asistencia técnica, administrativa y financiera, necesarios para soportar el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley al muni-

cipio. El departamento es el llamado a asumir este papel debido a que en muchos de los casos dichas actividades requieren ser realizadas de manera simultánea y directa en varios o en la mayoría de los municipios colombianos, y ningún ministerio o entidad del orden nacional cuenta con capacidad suficiente para ello (MORENO OSPINA, 1998: 2). En el proceso es necesario que el aparato administrativo departamental tome en consideración su adecuación dependiendo de las demandas que eleven los municipios (GONZÁLEZ y JARAMILLO, 2001). Por lo tanto, la oferta de asistencia y apoyo a los municipios debe responder a las necesidades reales del nivel local.

En términos del Banco Mundial (1997), la asistencia técnica debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones: 1) el desarrollo sostenible de la capacidad de gestión es posible solo cuando hay demanda efectiva de parte del gobierno local y de la comunidad, 2) la asistencia técnica debe responder a la demanda local, ceñirse a las necesidades locales y prestarse en forma descentralizada y 3) la difusión entre los municipios de prácticas ejemplares como mecanismo para incentivar a los gobiernos a buscar y adaptar las innovaciones que necesitan.

La precariedad en las condiciones institucionales del municipio se puede confirmar fácilmente. En general, los entes más pequeños tienen alcaldes “promiscuos”, que deben encargarse de todos los temas de la gestión

pública municipal y, además, se apoyan en funcionarios de poca formación. Por ello las herramientas necesarias para la gestión municipal no logran llegar con facilidad. En esta perspectiva, cualquier apoyo externo debe dotar al nivel local de una asistencia que genere procesos internos de autogestión y no solo que lo dote de documentos (GÓMEZ FIGUEREDO, 2003).

Debido al gran volumen de competencias<sup>3</sup> que han sido asignadas a los municipios y a las limitaciones que la normatividad ha impuesto a la capacidad institucional de estos, principalmente a través de la Ley 617 de 2000, existe un grado importante de desconocimiento de las normas o de desactualización en materia normativa. Por este motivo resulta determinante idear mecanismos que permitan identificar, caracterizar y particularizar la necesidad de las administraciones locales, con el fin de ubicar los apoyos en uno de los siguientes tres ámbitos: las capacitaciones, el acompañamiento técnico y la solución de consultas puntuales. Cada uno de estos ámbitos depende del nivel de necesidad del municipio y de los temas involucrados.

1. Existen ciertas materias cuyo apoyo se puede solucionar por medio de capacitaciones, sin necesidad de realizar ejercicios previos para medir la necesidad de los municipios. Este es el caso de actualizaciones normativas, y la adopción de

---

<sup>3</sup> A los municipios les corresponden competencias relacionadas con turismo, cultura, deporte, prevención y atención de desastres, medio ambiente, salud, educación, ordenamiento territorial, vivienda, servicios públicos, infraestructura vial, desarrollo institucional y desarrollo agropecuario, entre otras.

- metodologías o herramientas técnico administrativas derivadas nuevas normas.
2. Sin embargo, existen otras situaciones que requieren de medición o consulta con el fin de orientar mejor la oferta y además discriminar los distintos tipos de apoyo. Lo anterior puede dar lugar también a capacitaciones específicas dependiendo del municipio o también puede resultar en capacitación y acompañamiento. Este caso se presenta, por ejemplo, cuando se requiere la elaboración de planes de desarrollo, planes o esquemas de ordenamiento territorial, planes de contingencia para prevención y atención de desastres, planes turísticos, formulación de proyectos y estratificaciones socioeconómicas, entre otros. Este tipo de apoyos, que corresponden a labores de asesoría, se realizan normalmente una sola vez, pero en la mayoría de los casos no es suficiente la capacitación. En otros casos puede ser necesaria la intervención de profesionales expertos en el caso de asistencia técnica agropecuaria y el desarrollo de labores puntuales, como los estudios de suelos y la elaboración de diseños arquitectónicos, necesarios para soportar los proyectos de infraestructura.
  3. Finalmente, están los casos en los que los municipios requieren la solución de consultas puntuales que normalmente se pueden realizar utilizando medios tecnológicos. En estos casos los municipios pueden buscar solución a dudas jurídicas o procedimentales.

En la práctica los departamentos únicamente realizan capacitaciones a sus municipios, las cuales en la mayoría de los casos no consultan la demanda local.

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

Este conjunto de competencias ofrece una amplia diversidad de posibilidades. Pero además plantea importantes desafíos, que dependen de la capacidad de liderazgo del gobernante y la visión estratégica de la planeación intermedia. Entre los temas que se pueden incluir en esta parte encontramos:

**Servicios que desbordan la órbita municipal:** se considera que el nivel intermedio es el más adecuado para la provisión de algunos bienes, servicios y el ejercicio de funciones administrativas, que resultarían ineficientes si se administraran desde el nivel nacional, y que difícilmente podrían asumir los municipios, ya que sobrepasan su jurisdicción local (GONZÁLEZ y JARAMILLO, 2001: 43), como es el caso de la preservación del medio ambiente (MORENO OSPINA, 1998: 2).

**Planeación regional y local:** dada su posición territorial, el departamento es el más indicado “para identificar potencialidades regionales de recursos, así como para identificar e impulsar políticas de redistribución de los recursos y de los beneficios públicos entre los municipios de su jurisdicción, de acuerdo con las condiciones de cada uno de ellos” (MORENO OSPINA, 1998, 2). En ese sentido, “el nivel intermedio puede tener un espacio de

significativa importancia en la identificación de proyectos de un impacto agregado y que no son necesariamente perceptibles ni canalizables desde un municipio en particular” (GONZÁLEZ y JARAMILLO, 2001: 41).

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

La intervención del departamento como coordinador intermunicipal es quizás, en la práctica, una de las esferas más claras debido a su posición estratégica en el ordenamiento territorial. Dicha posición representa ventajas en la identificación de oportunidades para la puesta en marcha de proyectos en común entre municipios. Son diversas las opciones que pueden ser impulsadas desde el departamento para que los municipios cooperen y se beneficien mutuamente. Entre estas, se encuentran las asociaciones de municipios, motivadas por el departamento, en pro de garantizar la prestación de servicios o el cumplimiento de funciones administrativas. En este caso es muy común que los municipios se asocien con el fin de sumar esfuerzos para la construcción de obras de infraestructura.

De igual manera, se puede hablar del desarrollo de proyectos que por su dimensión y costo representan mayores ventajas si se realizan en común. Finalmente, encontramos el intercambio de servicios y capacidades administrativas entre municipios, con el fin de ahorrar recursos y aprovechar fortalezas en capacidad institucional de otros municipios. Este tipo de relaciones normalmente se establece por medio de convenios interadministrativos.

Aunque los municipios son autónomos y el establecimiento de alianzas intermunicipales y conformación de asociaciones de municipios no involucra en teoría al departamento, su ubicación panorámica puede aprovecharse como una ventaja para las dinámicas intermunicipales.

En síntesis, las posibilidades de asignación de competencias al departamento podrían ilustrarse de la siguiente manera:

En relación con el papel del departamento como entidad intermedia encontramos dos posibilidades: la primera se refiere a la prestación directa de servicios. Ésta ilustra la relación directa del departamento hacia el municipio, cuyo carácter se restringe a una intervención de tipo técnico operativo, como respuesta a la falta de capacidad del municipio frente a la prestación de determinado servicio. También se refiere al ejercicio de competencias asignadas directamente al departamento relacionadas con prestación directa.

En la segunda de las posibilidades, en la cual aparece el departamento en su función de intermediación, se presenta una combinación de criterios tanto técnico-administrativos,

CUADRO 2: COMPETENCIAS GENERALES DEL DEPARTAMENTO

El departamento como entidad intermedia		El departamento como entidad territorial
Prestación directa de servicios	Intermediación	Posición territorial estratégica
<p>Departamento</p> <p>↓</p> <p>Municipio</p>	<p>Nación</p> <p>↕</p> <p>Departamento</p> <p>↕</p> <p>Municipio</p>	

como de carácter político-administrativo, necesarios para la regulación del flujo de relaciones entre los tres niveles de gobierno y especialmente del departamento frente a los otros dos, dada su posición dentro de la descentralización. Al igual que en el primer caso, se requiere de parte del departamento una adecuada capacidad técnica y profesional.

En el tercer caso se trata de actividades relacionadas con la posición territorial del departamento, donde median vínculos de carácter político, principalmente. En este caso se debe disponer de capacidad de liderazgo y visión estratégica para la formulación e implementación de estrategias en beneficio social y económico, con el fin de aprovechar ventajas comparativas y de mejorar la asignación de los recursos públicos entre sus municipios. Para este rol, el papel del departamento pasa de lo sectorial a lo territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (1997). *Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: mas allá de la asistencia técnica en la descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy: un análisis a la descentralización*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- CASTRO CASTRO, JAIME (2001). *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿regiones o departamentos?, 1938 - 2001*. Bogotá.
- DEVIA RUIZ, SANDRA PATRICIA (2003). *Enfoque del departamento como ente intermedio, en crisis y futuro de los departamentos en Colombia*.
- DI GROPELLO, EMANUELA Y ROSSELLA COMINETTI (1998). *La descentralización de la educación y la salud, un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP (2005). *Informe sobre la situación fiscal de los departamentos en 2004*.
- FINOT, IVÁN (2001). *La descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto

- latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO (2001). *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*.
- GÓMEZ FIGUEREDO, JOSÉ EDUARDO (2003). *Pequeño municipio, la asistencia técnica y la capacitación en Problemática de los pequeños municipios en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- GONZÁLEZ SALAS, EDGAR (1991). *El sistema de transferencias intergubernamentales en Descentralización y Estado Moderno*. Bogotá: FESCOL.
- GONZÁLEZ, EDGAR e IVÁN JARAMILLO (2001). *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*. Septiembre. CEPAL/GTZ
- LARA RESTREPO, RODRIGO (2003). “Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración. Perspectiva comparada”, en *Ópera 2003 - 2004*: pp.153-174.
- MAY, ERNESTO (1996). *La pobreza en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores
- MORENO OSPINA, CARLOS (1998). *El departamento y su rol en la descentralización*. Bogotá.
- MORENO OSPINA, CARLOS (2005). *Finanzas municipales y ajuste fiscal*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP.
- ORTIZ CAÑÓN, MERCEDES y otros (1997). *Descentralización y participación ciudadana*. Bogotá: TM Editores.
- Normatividad
- Ley 3 de 1986.
- Constitución Política de 1991.
- Ley 100 de 1993.
- Ley 115 de 1993.
- Ley 142 de 1994.
- Ley 181 de 1995.
- Ley 336 de 1996.
- Ley 388 de 1997.
- Ley 397 de 1997.
- Ley 400 de 1997.
- Ley 546 de 1997.
- Ley 617 de 2000.
- Ley 708 de 2001.
- Ley 715 de 2001.
- Ley 812 de 2003.