

# Reflexión en torno al futuro de los departamentos en el actual ordenamiento territorial\*

Jorge Enrique Arias C.\*\* , Luis Carlos Ospina B.\*\* , Javier Duque Daza\*\*

## Resumen

*Los departamentos forman parte de la historia institucional del país. Su ineficacia actual no se resuelve con su desaparición sino a través de una reforma que se encargue de acomodar sus funciones a su capacidad real y resuelva sus problemas esenciales de carácter financiero, burocrático y administrativo.*

*Esta tarea debe acometerse antes de pensar en la creación de nuevos entes regionales.*

**Palabras claves:** Ordenamiento territorial, departamentos.

## Abstract

*Departments are a part of the country's institutional history. Their actual inefficacy won't be solved with their disappearance, but through a reform that should be in charge of putting in order their functions towards their real capacity and that resolves their essential financial, bureaucratic and administrative problems.*

*The job must be undertaken before thinking in the creation of new region entities.*

**Key words:** Región entities, departments.

Este estudio es un aporte para la reflexión más que una posición definitiva sobre el tema de las entidades departamentales como nivel articulador entre el gobierno central y los poderes municipales. Aspiramos a establecer más interrogantes

que respuestas, ya que éstas deben ser el resultado de una investigación concreta sobre el tema. Entendemos la urgencia que para el Congreso de la República de Colombia significa legislar dentro del marco del «ordenamiento territorial» que fija la Constitución, pero no por ello debemos equivocarnos en tan trascendental tema. Por lo tanto, nuestro propósito es aportar elementos para el análisis y la discusión con algunas aproximaciones en escenarios posibles desde una perspectiva del sistema jurídico vigente, como también en una eventual ruptura del modelo de organización territorial como consecuencia de un proceso de negociación polí-

\* Documento presentado en el Foro deliberativo de participación ciudadana. «Diseñar los departamentos es rediseñar la Nación: El papel de los departamentos en el ordenamiento territorial colombiano», con ocasión del II Encuentro Regional del Centro de Apoyo Académico al Legislativo realizado en la Universidad del Valle el 29 de octubre de 1999.

\*\* Grupo de investigadores de Ordenamiento Territorial y Políticas Públicas del Departamento de Estudios Jurídicos de la Universidad del Valle.

tica como el que vive hoy el Estado colombiano frente a los grupos alzados en armas.

El estudio del problema de los departamentos es más que justificativo para que todos los estamentos de la sociedad civil unamos esfuerzos en la búsqueda de soluciones ajustadas a nuestras realidades sociales, económicas y políticas, porque de la buena marcha de estos entes territoriales depende en gran medida el equilibrio de poderes efectivos entre el centro y la periferia del Estado –tan añorado en el campo de la ciencia política–, de una parte, y la posibilidad del desarrollo armónico de las diferentes regiones que ostentan niveles de bienestar disímiles, de otra parte.

La primera parte aborda algunos antecedentes históricos que nos permiten visualizar, desde los principios constitucionales, los diferentes intentos por encontrar soluciones al problema regional, pero siempre dentro de los esquemas tradicionales de los estados unitarios, y se dejan visibles las inconsistencias del régimen departamental y la situación actual en nuestro ordenamiento constitucional, que si bien introduce nuevas posibilidades de articular niveles de administración territorial, no modifica, en suma, la concepción centralista prevista en la Constitución de 1886. La segunda parte plantea un diagnóstico de la situación de los departamentos, algunos interrogantes y propuestas generales que

se pueden tener en cuenta para su diseño futuro.

## 1. Antecedentes

### 1.1. *Albores de la vida institucional de los departamentos*

Con la expedición de la Constitución de 1886, Colombia da un viraje importante en su forma de organización territorial, pues pasa de un Estado Federal a un Estado Unitario, similar al modelo imperante en el derecho público continental europeo, como era la administración territorial de corte francés, y orientado, en nuestro caso en particular, por un famoso postulado de iniciativa de Rafael Núñez que se conoce como la fórmula de «centralización política y descentralización administrativa». Con este cambio, las divisiones del territorio que antes habían constituido los nueve Estados soberanos miembros de la federación de los Estados Unidos de Colombia, tal como lo reconocía la Constitución de 1863, pasaron a denominarse «departamentos», tal como han existido en Francia desde la reforma napoleónica y que constituyen desde ese entonces, salvo modificaciones más aparentes que reales, el sistema de administración territorial recibido por gran parte de los países europeos y de nuestro continente directamente tributario del sistema.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*. 4ª ed. Madrid: Civitas, 1994, p. 125.

La Constitución de 1886 en su artículo 182 deja sin atribuciones políticas a los departamentos (legislativas y judiciales propias del modelo anterior), y los limita «para el servicio administrativo» y establece la división de este ente territorial en «provincias y éstas en distritos municipales». El artículo 183 estableció: que «en cada departamento habrá una corporación administrativa denominada *asamblea departamental*», y en lo relativo a la capacidad impositiva, tanto los departamentos como los municipios quedaron condicionados a la «ley», considerando que la nación asumía la soberanía general, es decir, entre otra, la impositiva, por tanto, el artículo 190 permitía establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fijará la ley, para efecto de cubrir los gastos de administración de estas corporaciones.

Entre 1905 y 1910 se produjeron tantos cambios en materia de organización territorial, que hace parte de un período de nuestra historia oscura, por sus incongruencias, que no amerita detenerse en él; por tanto, los principios generales que prevalecieron durante gran parte de la existencia de la Constitución de 1886, proceden de la reforma de 1910 y de preceptos derivados de la reforma constitucional de 1945.

Es importante examinar cómo quedó en la Constitución de 1886, reformada en 1910, el tema de la autonomía de los departamentos. El

artículo 182 le reconocía «*independencia para la administración de los asuntos seccionales, con la limitación que establecía la Constitución*»; asunto éste bien interesante por la connotación que tiene en el campo del derecho público, tal como lo señala el profesor Vidal Perdomo cuando afirma: «[...] *en términos más de derecho administrativo, es de estirpe constitucional y únicamente puede ser disminuida por ésta y no por las leyes.*»<sup>2</sup> Los asuntos seccionales de naturaleza constitucional se desprenden del artículo 187 y se refieren a los siguientes aspectos: fomentar las empresas industriales y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento y que no correspondan a la nación o a los municipios; organizar la contraloría departamental y reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

Si bien los asuntos seccionales tenían como fuente la Constitución, los actos expedidos para su reglamentación en esencia tenían naturaleza de actos administrativos «ordenanzas», en virtud de la fórmula de centralización política, que reconocía a las asambleas departamentales sólo como corporaciones administrativas de elección popular (art. 185). Los gobernadores ejercían en calidad de

---

<sup>2</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. *¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1981, p. 16.

agentes del gobierno central y jefes de la administración departamental, con capacidad para nombrar a los alcaldes municipales. En virtud del artículo 135, se facultaba la delegación de funciones presidenciales en los gobernadores, fenómeno más bien de desconcentración administrativa de que trató el Decreto 2703 de 1959. La enmienda constitucional de 1968 facilitó la delegación y simplificó el procedimiento de la misma. Ya para ese entonces se debatieron propuestas de gobernadores elegidos directamente por el pueblo o de dar participación a las asambleas en la designación. Esta última fue siempre vista con desconfianza, por el mal desempeño de las asambleas mediadas por el juego político, resultado de la elección popular de sus integrantes, que hacen parte de una dinámica de partido y grupos políticos con intereses específicos, hasta el punto que se llegó a plantear en algunas ocasiones la supresión de estas corporaciones.

## 1.2. *La reforma de 1968*

Para la reforma constitucional de 1968 se produjeron interesantes discusiones sobre los problemas que presentaba la organización territorial colombiana, en especial el nivel departamental, por lo que consideramos necesario referirnos a algunos de los aspectos debatidos en la Asamblea Constituyente, considerando que hoy los problemas que aquejan a los departamentos en gran medida siguen siendo los mismos.

Se hizo alusión por parte del presidente de la República a la situación «dramática desde el punto de vista institucional de las regiones y los municipios», y llegó a la conclusión de que con estructuras territoriales con más de ciento cincuenta años, cuando el país y el mundo eran otros, era imposible llevar a cabo el desarrollo social y económico. Que los únicos cambios en las sucesivas reformas habían dejado, por una parte, intactos a los municipios, y por otra, a las regiones sólo se les había cambiado el nombre de «estados» por «departamentos». Faltaba creatividad para avanzar en la ciencia política, tal como lo habían hecho Francia o Italia al romper con sus tradiciones milenarias en materia de administración e institucionalización regional. En términos generales, se reconocía la ineficiencia de los departamentos y municipios, sobre los cuales se había montado la compleja mecánica de los partidos políticos, con la consiguiente corrupción y atomización de las colectividades políticas. Las funciones administrativas de los gobernadores y alcaldes eran entorpecidas si no contaban con el beneplácito de los jefes y gamonales políticos.

En la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes en la reforma de 1968, se argumentó nuevamente la tesis que propendía por la supresión de los departamentos y de las contralorías departamentales; estas últimas dieron lugar a muchas críticas por la forma en que

se desempeñaban y la incertidumbre que se generaba en lo jurídico-político.<sup>3</sup> Se propuso reemplazar las asambleas por concejos administrativos departamentales de elección popular, igualmente la supresión de las contralorías y la vigilancia fiscal del departamento, y ésta quedó en manos de delegados nombrados por los concejos, de ternas presentadas por el Contralor General de la República; además se propuso la división del territorio en regiones económicas que comprendieran varios departamentos, en atención a criterios geográficos y económicos. Pero, pese a las propuestas anteriores, las instituciones cuestionadas fueron mantenidas, y se reforzó el papel de los departamentos con la atribución de la tutela administrativa sobre los municipios para efectos de planificación del desarrollo y la coordinación de los servicios conforme al artículo 182. El tema de la regionalización no fue acogido, sino que más bien se fomentó la creación de «corporaciones autónomas regionales», ya previstas y modificadas desde 1959 en el artículo 7° de la Constitución de 1886. De esta manera, los departamentos adquirieron un mayor protagonismo, en razón del control de tutela sobre los municipios y la supresión de las provincias. Se convirtieron en el eje de la descentralización administrativa, teniendo siempre como base para la delegación de

competencias la ley. El gobernador recibió el valioso refuerzo de delegación de funciones presidenciales, tal como lo dispuso el artículo 181 cuando afirmó: «*El gobernador, como agente del gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el departamento, los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que confiera el Presidente de la República*». En materia fiscal, se vio la necesidad de considerar el situado fiscal en los términos del artículo 182 para atender los servicios a cargo de la nación y de las demás entidades territoriales, delegados por el gobierno y financiados con recursos de los ingresos ordinarios de la nación para ser distribuidos entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios. El treinta por ciento de este reconocimiento se distribuía por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población.

### 1.3. La fallida reforma de 1977

Con motivo de la Asamblea Constitucional de 1977, convocada por el entonces presidente López Michelsen y que posteriormente declaró la inexecutable del Acto Legislativo N° 1 de ese año, por la sentencia de 5 de mayo de 1978 de la Corte Suprema de Justicia, se discutieron numerosas propuestas, entre otras: el régimen federal, la organiza-

<sup>3</sup> COLOMBIA. Presidencia de la República. *Historia de la reforma constitucional de 1968*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1969, p. 339.

gional, la desaparición de los departamentos y la descentralización administrativa. Gran parte de las propuestas basaban sus críticas en una descentralización acompañada con pocos recursos económicos, delegación de funciones presidenciales transitoria y engañosa, haciéndose creer que la entidad territorial delegada toma las decisiones, siendo realmente que quien las toma es el delegante, y la distribución tímida e incompleta de los recursos de los ingresos corrientes del presupuesto nacional.

Entre las propuestas presentadas se destacan las relacionadas con la supresión de los departamentos, proposición de Tulio Enrique Tascón y Lucas Caballero, quienes argumentaron en su momento razones de anacronismo de los departamentos, al no responder a ningún postulado histórico, ni a diferencias raciales, ni a intereses económicos, sino a una continuación del sistema federal. Además, sostuvieron que son muy altos los costos que genera la administración departamental como entidad intermedia entre la nación y el municipio para el sostenimiento de la burocracia con cargo a los contribuyentes y cuyos servicios no son tangibles en la sociedad, y la propensión que estas entidades intermedias tienen a la expansión fiscal en forma de nuevos gravámenes y a la compleja situación para definir las competencias que les correspondan y que no puedan ser desempeñadas por la nación o los municipios. Por

otra parte, se resaltó la importancia del municipio como entidad que responde a tradiciones históricas y donde se realiza la vida de los ciudadanos y las demandas de éstos en servicios y el Estado en su función de servicio de los grandes intereses públicos.

Por otro lado, entre los que defendían la existencia de los departamentos se encontraba el ex-presidente Carlos Lleras Restrepo, quien no compartía la idea de que los departamentos son entidades artificiales, incómodas y costosas intermedias entre la nación y los municipios; por el contrario, consideraba que si hay algo con raigambre histórica son nuestros departamentos, e insistía, por demás, en conservar estas entidades territoriales con funciones de tutela administrativa y sin perjuicio de fortificar el régimen municipal.<sup>4</sup>

Otro destacado exponente a favor de los departamentos es Luis Córdoba Mariño, quien sostuvo en su momento que la desaparición de éstos acrecentaría la centralización. Consideraba que si bien los departamentos correspondían a realidades geográficas e históricas con arraigada tradición y no habían podido contrarrestar el excesivo centralismo, menos podía imaginarse que pudieran hacerlo entidades tan pequeñas como las provincias o cantones, que también habían sido propuestos como solución.

<sup>4</sup> *Nueva Frontera*, N° 137- 1977, p. 7.

Dentro de las iniciativas en pro de los departamentos, encontramos las que pretendían disminuir la importancia de dichos entes territoriales, que fueron las posiciones de Eduardo Santa y López Michelsen. El primero partía de reconocer que los departamentos son divisiones arbitrarias, más bien herencia del sistema federativo del siglo pasado, pero imposibles de acabar, debido a que su existencia se justifica por la necesidad de acercar al pueblo a los poderes y de facilitar la gestión administrativa y del reconocimiento, más bien psicológico, del sentimiento comarcano que hace que las gentes se sientan identificadas más como habitantes de un departamento que hijos de una patria común; por tanto, recomendaba la atenuación del régimen departamental y el fortalecimiento de los municipios. Entre sus recomendaciones acerca de las modificaciones al régimen departamental, tenemos:

- a. Los departamentos como simples demarcaciones territoriales sin el carácter de personas jurídicas, como circunscripciones electorales y sedes de prestación de servicios públicos.
- b. La existencia de contraloría únicamente en el nivel municipal.
- c. La supresión de las asambleas departamentales, y reemplazarlas por consejos de gobierno que actuaran como organismos consultivos de los gobernadores, que

continuaran con la condición de agentes del poder central. En estos consejos deben tener representación los diferentes gremios: de los agricultores, industriales, comerciantes, obreros, profesionales y demás fuerzas económicas y sociales.

- d. Los impuestos departamentales pasarán a los municipios, y los originados en la fabricación de bebidas serán monopolio de la nación, igual que el de loterías.

La propuesta del ex-presidente López Michelsen contemplaba la división del territorio de los departamentos en distritos, que en algunos casos sería únicamente de un municipio, como sería el caso de Bogotá, sin que esto signifique la supresión de los departamentos. La nueva forma de organización dejaría sin funciones de ejecución a los departamentos, y éstos se limitarían a la tutela de los distritos, coordinación y de planeación, lo que significaba que los distritos pasaban a ser los responsables de una serie de servicios. Estos argumentos se apoyaban en el reconocimiento de que efectivamente los departamentos cuentan con tradición socio-económica como regiones, y por tanto resulta difícil suprimirlos de la vida nacional de un momento a otro.

#### 1.4. *Las reformas descentralistas: ¿emerge el municipio?, ¿se sumerge el departamento?*

Durante la década de los ochenta se presentan varios desarrollos legislativos que privilegian el ámbito municipal; el municipio emerge como espacio privilegiado del gasto y de las funciones y competencias referidas a la gestión de las necesidades de la población.

Con la Ley 14 de 1983, que recoge las recomendaciones de la Misión Bird-Wiesner de 1981, se fortalecen los fiscos locales a partir de la revisión de los impuestos predial, de industria y comercio y de circulación y tránsito. Estas medidas van a tener efectos importantes en las localidades especialmente a finales de la mencionada década y a comienzos de los noventa, cuando se implementan, un poco con efecto retardado, los cambios propuestos por dicha misión (especialmente las formaciones y actualizaciones de los catastros, el aumento de las tarifas del predial, la reducción de exenciones).

Las reformas de los años 1986-1987 y algunos desarrollos legislativos de los años subsiguientes se orientaron en dos direcciones: a) a reestructurar las competencias de las entidades territoriales municipales, y b) a revisar las transferencias de la nación hacia los municipios por medio de la cesión del IVA.

Mientras que la Ley 14 de 1983 se

orienta de manera clara hacia la descentralización mediante el fortalecimiento de los fiscos municipales con ingresos propios, para que se disminuya su dependencia de los ingresos provenientes de la nación, la Ley 12 de 1986, y posteriormente la Ley 60 de 1993, van a propiciar en la gran mayoría de los municipios del país una mayor dependencia fiscal. El crecimiento de las transferencias de la nación hacia los municipios, que está ligada a las nuevas competencias que se van a trasladar a éstos, implicará una doble dimensión de dependencia de las entidades territoriales municipales respecto al Estado central: en el financiamiento de sus actividades y en las decisiones sobre en qué invertir y cómo repartir el gasto.

La Ley 12 de 1986 incrementa gradualmente las transferencias hacia los municipios, a la vez que les transfiere nuevas competencias y funciones. Así mismo, fijó las normas de cesión del IVA y su incremento a partir de julio de 1986 de 30.5%; 1987: 32.0%; 1988: 34.5%; 1989: 37.5%; 1990: 41%; 1991: 45% y desde 1992 el 50%. El artículo 3° estableció, igualmente, un porcentaje adicional para los municipios con población menor de 100.000 habitantes, que se irá incrementando desde 1986 (0.4%) hasta 1992 y en adelante (16.8%).

Además del incremento de los porcentajes por transferir a los municipios y la orientación de los recursos adicionales a los que tienen menos

de 100.000 habitantes, la Ley 12 establece una modificación importante en los criterios de distribución de las transferencias por IVA: la eliminación del componente territorial y la prevalencia del factor poblacional. En la distribución participan la totalidad de los municipios del país y los recursos se distribuyen en los mismos porcentajes en que la población de una localidad participa en el total del país. De igual forma, se entregan nuevas partidas para dos organizaciones descentralizadas del orden nacional: La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Por otro lado, se incorpora en las transferencias el criterio de esfuerzo fiscal; éste mide la diferencia entre lo que potencialmente hubiera podido recaudar un determinado municipio si su tarifa efectiva del Impuesto Predial fuese igual al promedio nacional (recaudo potencial) y lo que efectivamente recaudó.

Respecto a las competencias, los decretos 77 al 81 de 1987, conocidos como el Estatuto de Descentralización, entraron a municipalizar responsabilidades, transfirieron a los municipios competencias en servicios públicos domiciliarios (agua, alcantarillado, aseo y energía), servicios sociales (salud, educación) y regulación urbana e infraestructura local (plazas de mercado y de ferias, orfanatos, ancianatos, caminos vecinales, puentes veredales, entre otros).

La Ley 12 había dado facultades extraordinarias al gobierno por el término de un año para suprimir y asignar funciones de los ministerios a las entidades beneficiarias con la cesión del Impuesto al Valor Agregado y modificar la estructura de éstos en lo que fuera necesario para cumplir las funciones por las entidades territoriales a las cuales se trasladaban. De acuerdo con esto, fueron desmontadas algunas instituciones y transformadas otras.

Posteriormente se presentan otros desarrollos referidos a competencias de los entes locales, como las leyes 9ª de 1989 sobre reforma urbana; 3ª de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social; 29 de 1989, en educación; 10 de 1990, que organiza el Sistema Nacional de Salud.

Al fortalecimiento de los recursos y a la atribución de nuevas competencias se suma la elección popular de alcaldes (establecida mediante el acto legislativo N° 1 de 1986), que abre posibilidades de mayor autonomía en la gestión y democratización en la sociedad local.

Durante los últimos tres lustros en Colombia, después de un largo proceso de centralización y desmunicipalización, se ha consolidado la descentralización municipalista. El departamento es un actor ausente en las reformas hasta comienzos de la década de los noventa, cuando con la Constitución de 1991 se esta-

blece la elección popular de gobernadores, lo cual refuerza su capacidad política y se clarifica, en la letra, sus roles de coordinación, planeación y enlace entre la nación y los municipios.

### 1.5. *La Asamblea Nacional Constituyente de 1991*

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, uno de los temas centrales fue el ordenamiento territorial y la autonomía regional y local. La discusión partió del tipo de Estado conveniente para el país, en consideración a la crisis del centralismo y la realidad de las regiones, hasta el punto de proponerse el reconocimiento por vía constitucional de la región como un ente territorial con poderes plenos y autonomía, lo que daría lugar a un nuevo modelo de Estado unitario-regional, para resolver la superposición y ambigüedades en la definición de funciones entre corporaciones de desarrollo regional y de los departamentos. Para otros constituyentes, el Estado debería ser un ente descentralizado en lo político, fiscal y administrativo, junto con una autonomía regional para las áreas supradepartamentales y de las asociaciones municipales, sobre la base de que el municipio, como promotor del desarrollo local, constituye la entidad territorial básica. Por tanto, se distinguieron en la Comisión II de la Asamblea Nacional Constituyente dos tendencias centrales, como reconoce Miguel Borja: «Una liderada por los represen-

*tantes de las regiones, para la cual la forma de Estado adecuada era la del Estado-región; y la otra, el reformismo institucional, que consideraba la descentralización como política suficiente para instaurar un nuevo tipo de Estado»<sup>5</sup>.*

## 2. **La situación actual del departamento y un futuro por definir**

### 2.1. *En cuanto a la autonomía*

El modelo instaurado en la actual Constitución Política de Colombia no ha cambiado en su naturaleza, y por tanto, la fórmula de centralización política y descentralización administrativa de Rafael Núñez pervive, pese a la creencia de algunos respetados tratadistas en el tema, quienes han visto en el artículo 1º de la Constitución de 1991 la vía para la transformación del Estado unitario por un Estado regional. La consideración de que Colombia es un Estado unitario descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, según expresión del artículo 1º, ha generado las confusiones propias de su interpretación, que como bien se sabe, se trata de una autonomía reconocida tanto para las entidades descentralizadas por servicios como para las territoriales, sin ninguna consecuencia diferente de la que se pudiera desprender una autonomía constitucional para el caso de las entidades territoriales, como sería el

---

<sup>5</sup> BORJA, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: IEPRI, 1996, p. 99.

caso de las regiones autónomas en España o Italia.

La autonomía de la que hace gala nuestro ordenamiento jurídico en materia de organización territorial, es de naturaleza administrativa e inherente a la concepción de la descentralización administrativa. Por tanto, analizaremos de manera crítica, pero a su vez de manera propositiva, los derechos que se desprenden de la autonomía entendida en los términos del artículo 287 de la Carta Política.

## 2.2. *En cuanto a su gobierno*

La elección de gobernadores por voto popular despertó inquietudes en quienes veían en ello la federalización del Estado, pero, en esencia, se consideró un paso más a favor de la democracia participativa a la que se refiere la misma Carta Política. Para interpretar adecuadamente este viraje en nuestro sistema, se hace necesario remontarnos a la concepción original de la figura del gobernante departamental en Francia. En la etapa de la reorganización territorial en Francia posterior a la Revolución Francesa, el prefecto estaba relacionado con el departamento, era el encargado de la administración departamental y carecía de autonomía; era el prototipo del funcionario altamente profesionalizado y ejecutor de la ley. El prefecto velaba por el interés nacional, de allí su designación por el gobierno central, pero a su vez era el representante de

la autoridad administrativa departamental. Este modelo imperante en Francia hasta 1946, garante del modelo centralista, sufrió alteraciones frente a las demandas de democracia en auge en gran parte de los países europeos. Fue así como se produjo una bifurcación de la figura: Por una parte, la existencia de un prefecto como funcionario del Ministerio del Interior y agente del gobierno central, y por consiguiente, con funciones de coordinación entre el interés nacional y el departamental; por otra parte, un presidente departamental como máxima autoridad de ésta, elegido por el órgano colegiado de ese nivel.

De allí que la crítica, en el caso colombiano, radica en que el gobernador sigue conservando la doble naturaleza, de suprema autoridad departamental y agente del presidente de la República en lo que se refiere al orden público, a la ejecución de la política económica general y a los asuntos que por convenio la nación delegue en el departamento (art. 303). Por otra parte, el gobernador puede ser suspendido o destituido por el presidente de la República; también le puede ser revocado su mandato por el electorado en caso de incumplimiento de sus funciones, lo que da origen a ciertas inquietudes, como las manifiesta concretamente Sandra Morelli cuando se interroga de la siguiente manera: ¿cómo debe actuar el gobernador ante un conflicto de intereses entre la nación y el departamento concer-

niente a la ejecución de la política económica general? Como ya ha ocurrido con relación a la potestad de endeudamiento, que necesariamente repercute sobre la política económica en general. Podría ser destituido por no observar los lineamientos del gobierno central, pero de seguirlos, podría incumplir con el mandato ante quienes lo eligieron, y por tanto procedería la revocatoria.<sup>6</sup>

### 2.3. *En cuanto a las competencias*

No es desconocido que los departamentos perdieron **capacidades** con la Constitución Política de 1991, debido al llamado fenómeno de la municipalización del país, pues el traslado de las competencias de la nación llegó directamente a los municipios, sin intermediación de los departamentos.

Los constituyentes aligeraron de algunas competencias a la nación entregándolas al municipio y prescindieron de una intermediación que se puede ver desde los dos extremos: de un lado, innecesario, pues significaría trámites adicionales, mayores costos, mayor intervención de la actividad político-electoral, y del otro, dejar a los municipios, especialmente a los pequeños, solos y sin el conveniente apoyo y control administrativo, jurídico y de planeación.

<sup>6</sup> MORELLI RICO, Sandra. *La autonomía territorial colombiana*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996, p. 21 y 22.

La crisis de los departamentos era manifiesta aun antes de la expedición de la Constitución de 1991. El constituyente Gustavo Zafra en su ponencia «Los departamentos» expresó que: «*El Departamento debe repensarse y rediseñarse como un ente responsable de la planificación del desarrollo en su territorio. Debe ser complementario y subsidiario de la labor de los municipios. Los municipios son los reales ejecutores en la prestación de los servicios básicos. Debe ser un coordinador de esfuerzos de los municipios, pero en ningún caso por imposición, sino como palanca de apoyo del desarrollo local*».

La Constitución les dio a los departamentos «*competencias para realizar funciones administrativas de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y prestación de servicios que defina la Constitución y la Ley*» (artículo 298).

Las atribuciones **concretas** de los departamentos son: «*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 las zonas de frontera, adoptar el Plan de Desarrollo y los Programas de obras públicas (integrados con los Planes y Programas municipales, regionales y nacionales), regular en concurrencia con el municipio el deporte, la educación y la salud* (artículo 300 C.P.). Las funciones

**concretas** del gobernador son: «*Dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación. Fomentar las empresas, industrias y actividades que no correspondan a la Nación y a los municipios*» (artículo 305).

Al analizar las anteriores funciones **concretas**, tanto las de la asamblea como las del gobernador, encontramos que sólo unas pocas son **exclusivas**. Hay unas por concurrencia, otras subsidiarias, otras por delegación en condiciones expresas. Para estrechar aun más el cerco, observemos que algunas atribuciones **también las tiene la nación**: obras públicas, transporte, vías, ambiente, turismo.

De la lectura y análisis de la Constitución Política se desprende una evidencia: El departamento es la entidad territorial con menos competencias, de las cuales pocas son exclusivas, y éstas no son las básicas e imprescindibles para los ciudadanos. Las competencias que afectan las variables macroeconómicas y que influyen sobre el producto interno en su mayoría corresponden a la nación, y las competencias que tienen que ver con los servicios básicos para el ciudadano en su vida cotidiana, como las referentes a los servicios de salud, agua potable, educación, energía eléctrica, telefonía, transporte, etc., o son del municipio o éste las presta.

Con base en el desarrollo de las instituciones y de las entidades territoriales, a partir de 1991, se puede formular la siguiente hipótesis: Los municipios no utilizan ni se acogen en extenso a la función coordinadora del departamento. Casi sin excepción, en sus expresiones públicas y privadas, los alcaldes piden hablar directamente con el ministro, cuando no con el presidente de la República.

Los crecientes problemas de orden público debido a los ejércitos irregulares, las calamidades públicas por fuerzas de la naturaleza, los problemas de vivienda, la solución a las necesidades de empleo, etc., no pasan, por competencia ni por delegación, por las gobernaciones. Hay una especie de consenso social y comunitario acerca de que los problemas graves de un municipio que no se puedan resolver localmente, es necesario recurrir a Bogotá.

Los alcaldes no necesitan o no quieren a los gobernadores. Esto es fácilmente explicable y comprensible, no sólo desde lo político (cada alcalde tiene su electorado y no hay partidos políticos disciplinados), sino desde lo administrativo (la eficiencia vista desde el municipio) y desde lo financiero (los recursos sin costo están en el Ministerio de Hacienda y/o en los fondos de cofinanciación, que son nacionales).

El alcalde es elegido con un programa de gobierno, luego política-

mente es sólo responsable ante su electorado, y el Plan de Desarrollo de su administración debe desprenderse de su programa político. El gobernador también es elegido con un programa de gobierno y el Plan de Desarrollo también debe responder a su programa político de gobierno. Un ciudadano vota para gobernador y para alcalde en fórmulas distintas, y sus respectivos programas pueden ser o no convergentes. Lo definitorio es que el alcalde tiene más cerca al ciudadano, sea votante o no. Así que la armonización y coordinación con el nivel departamental es muy compleja para el conjunto de propuestas de todos y cada uno de los municipios con su respectivo departamento. Claro que es posible que coincidan en uno o más aspectos puntuales.

Para que exista coordinación y lograr integración y sinergias se requieren mecanismos e instrumentos, pero también objetivos comunes y aportes efectivos de recursos. Además, el coordinador debe tener actitudes y aptitudes para convocar, promover, concertar, juntar e integrar. No es suficiente la Constitución y la Ley; se requiere además compartir una **meta común**, que **beneficie a unos y a otros**, en el **corto plazo** de las administraciones municipales y departamentales.

Lo estratégico es concentrarse y profundizar en las **competencias exclusivas**, y a partir de ahí formular la meta-objetivo del departamento.

Si no hay claridad sobre las competencias exclusivas, las otras competencias tenderán a diluir la función del departamento, pues estas últimas, como se dijo, dependen de la nación y de los municipios, y si bien son importantes, no son **la razón central de ser** departamento.

#### *2.4. En cuanto a lo financiero*

Las rentas de los departamentos, derivadas principalmente de los monopolios del alcohol y de los juegos de azar, por efecto tanto de la modernización de estos sectores como de la competencia producto de la globalización, han venido en franca disminución en términos reales y aun nominales. Así que los departamentos no sólo han perdido capacidades políticas y administrativas sino también financieras, tanto por el efecto estructural atrás señalado como por sus elevados niveles de endeudamiento, producto, en nuestra opinión, de no haber reaccionado a tiempo para acomodarse a su nuevo papel, y reestructurarse en términos financieros y administrativos.

Los departamentos se equivocaron al querer seguir haciendo lo mismo que antes del 91 con una estructura de costos igual, sin la viabilidad política de la intervención en los asuntos municipales, y sobre todo, por no haber reconocido que los municipios ya no son menores de edad en términos políticos y en capacidad de negociación, y que, por el contra-

rio, se consideran los actores protagónicos en su territorio, y que su fuente adicional de recursos está en los bancos, en el Ministerio de Hacienda y en los fondos de cofinanciación y no en las exiguas arcas departamentales.

La debilidad financiera de los departamentos se expresa en que se encuentran **acosados** por los banqueros, **presionados** por el Ministerio de Hacienda y **atacados** por los sindicatos de los trabajadores públicos. Los primeros quieren que les paguen religiosamente sus préstamos; el segundo, que se despidan una parte grande de los trabajadores, y los terceros, que no despidan los trabajadores, o si lo hacen con unos pocos, éstos sean bien indemnizados.

Los departamentos deben resolver cuatro situaciones apremiantes:

- a) **Reestructurar su deuda** (pacto con los banqueros y Minhacienda).
- b) **Rediseñar** sus estructuras administrativas.
- c) **Disminuir en forma significativa el número de empleados y trabajadores** (es una condición para construir el pacto con los banqueros y Minhacienda).
- d) **Crear un fondo financiero de pensiones** (para pagar las pensiones de los trabajadores de la época cuando el departamento navegaba sin mayor viento en contra).

## 2.5. *La relación Estado-economía*

Si bien la Constitución Política de 1991 tiene una singular y poco comprensible combinación de dos concepciones de la relación Estado-economía, unos artículos inspirados en el Estado benefactor, y otros consecuentes con el Estado neoliberal, se debe precisar el alcance de estas dos concepciones en lo que corresponde al proyecto de ley aquí comentado.

Es conocido que en los países en desarrollo, el concepto de Estado benefactor tuvo una acepción diferente a la que rigió en los países hoy postindustrializados. Por razones estructurales e históricas, el Estado benefactor en Latinoamérica adquirió una connotación de Estado empleador, es decir, los gobiernos no sólo estimularon una política de gasto público al déficit, siguiendo los lineamientos keynesianos, sino que también contrataron mucha mano de obra a cargo del Estado y para el Estado (ésta no era una recomendación keynesiana).

La errada aplicación de los lineamientos keynesianos se refleja hoy en las nóminas activas y las de los pensionados de las entidades territoriales, que el actual gobierno insiste desmontar en forma rápida, siguiendo las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito.

El Estado también generó, a través de regulaciones, preferencias y

fueros para amparar algunas industrias y actividades económicas, en un modelo proteccionista que consolidó monopolios y oligopolios, que a su vez producían ineficiencias en el mercado, grandes beneficios a los propietarios, atraso científico-tecnológico, etc. En una palabra, el Estado estimulaba la actividad productiva creando y promoviendo **buscadores de renta** que, según la economía constitucional, son los que se apropian de parte de una renta social por efecto de la falta de competencia y de la ausencia de igualdad de oportunidades para el resto de la sociedad.

El Estado neoliberal y el capitalismo de hoy, expresado en los itinerantes Fondos de Inversión, en las megafusiones empresariales, en el desarrollo en progresión geométrica de las telecomunicaciones y la informática, en la terciarización de las economías en las funciones de diseño y servicios de apoyo, etc., exige a los estados que cumplan un papel bien reducido en la actividad económica. Primero, desregulando la mayor parte de los mercados y de las actividades comerciales, financieras y laborales; segundo, exigiendo que sean claros y transparentes los derechos de propiedad (que los costos de transacción tiendan a cero); y tercero, que haya seguridad jurídica y política.

La concepción del Estado benefactor que se venía aplicando está siendo rechazada por todos los or-

ganismos multilaterales de crédito y de comercio, y también por diversos teóricos de la economía. La concepción aplicada en Colombia, que condujo a la creación de oportunidades económicas y de empresas por una sobreactuación del Estado en lo económico, creó una especie de ilusión económica; más bien una trampa, pues se construyó la idea de que las entidades territoriales generaban mucha actividad económica y que su contribución al producto era muy alta. Hoy, el neoliberalismo pide que el Estado sea pequeño, que regule muy poco y que la iniciativa la tengan los mercados (si no es así, no hay créditos internacionales ni apoyo político).

Podrían plantearse algunas preguntas al respecto: ¿Cuál es la contribución de un departamento –como institución– al desarrollo económico? ¿Cuál es el efecto multiplicador sobre la economía regional del gasto público departamental? ¿Cuál es la relación costo-beneficio entre el gasto público y la contribución al producto? ¿Qué tipo de relaciones intergubernamentales deben plantearse entre los diversos niveles: municipios, departamentos y nación? ¿Cuál es su papel con respecto a la inversión social?

Con relación a la creación en un futuro cercano de las regiones administrativas y de planificación como un primer peldaño para la constitución de regiones como entidades territoriales, como también la de po-

der dividir el territorio departamental en provincias y reconocer los territorios de las comunidades indígenas, nos asalta el temor sobre el papel que le corresponderá a los departamentos en el futuro, porque habría que preguntarnos: ¿en qué forma se distribuirían las competencias con las entidades territoriales ya existentes con las que se autorizarán crearse y de qué manera se obtendrían nuevos recursos para financiar las atribuciones que se establezcan? Es importante tener en cuenta que la delegación de competencia y recursos ha sido un tema siempre complejo más en los estados federales que unitarios, pero la superposición de niveles administrativos y territoriales pueden hacer de la administración territorial un verdadero rompecabezas. Es allí donde se debe plantear una nueva pregunta: ¿en caso de constituirse nuevas regiones y provincias tendría sentido la existencia de los departamentos?

Así las cosas, las eventuales asociaciones, en estas circunstancias, de dos o más departamentos, es una asociación no sólo de pobres insolventes –unos más que otros, lo que puede agravar los desequilibrios–, sino la asociación de elementos de una institución vulnerable, producto de que en la realidad concreta de la actuación diaria no tienen un objeto bien definido y claramente reconocido por su delegante (la nación), ni por sus coordinados (los municipios). Sería de esperar que cada cual

arregle su casa antes de buscar alianzas y asociaciones con terceros.

Cuando los departamentos resuelvan sus cuatro situaciones apremiantes y encuentren la razón de su meta-objetivo centrados en sus competencias exclusivas, estarán en capacidad y disponibilidad de buscar alianzas y asociaciones para propiciar economías a escala y encadenamientos productivos en las regiones, y embarcarse en proyectos supradepartamentales.

#### CONSIDERACIONES FINALES

1. Ha sido común, como ya se expuso, que la inadecuada respuesta a las necesidades de la sociedad por parte de las instituciones del Estado, en este caso de las entidades territoriales, se intente superar por vía de reforma constitucional, como si éstas resolvieran de manera mágica las deficiencias de la administración pública y las inadecuadas prácticas políticas que hacen más que imposible la consecución de metas públicas en beneficio del interés general.
2. El papel de los estados hoy en día, y en especial para los países de escasos recursos, es conseguir ser eficaces, a fin de elevar el nivel de bienestar de la población. Por ello tendrán que aumentar la capacidad de sus instituciones, y entre ellas, la de las entidades territoriales, para lo cual se recomienda una doble estrategia. La

primera consiste en «acomodar la función del departamento a su capacidad real», que en otras palabras significa asentar bien los cimientos de esta institución, consistente en sopesar con cuidado las determinaciones que tome con los recursos existentes. Los departamentos deben ser evaluados en su verdadera dimensión de capacidad para generar bienes y servicios, para decidir adecuadamente no sólo lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer, sino también cómo hacerlo. La segunda estrategia, que sólo se logra superada la primera, es «aumentar la capacidad de los departamentos» mediante la revitalización de sus instituciones públicas; ello comprende los siguientes elementos: establecer normas y controles eficaces, para poner fin a medidas obsoletas y caprichosas y luchar contra prácticas de corrupción existente; mejorar el desempeño de las funciones y responsabilidades a su cargo, para responder más eficazmente a las necesidades del Estado y de los municipios y, por ende, a la población en general, prestando una mejor asistencia técnica y pedagógica a los municipios que más lo requieran.

3. Reconociendo que los departamentos tienen su fortaleza en lo electoral, histórico y cultural y sus debilidades en lo financiero, burocrático y administrativo, se debe recurrir a los mecanismos

existentes por vía legislativa pero de manera flexible, en consideración al desigual desarrollo de algunos departamentos frente a otros, para adecuar las instituciones, pero contando con la suficiente información, que sólo es posible obtener por el camino de la investigación en el campo de las ciencias sociales.

4. Antes de pensar en cualquier posibilidad de legislar por vía ordinaria sobre la creación de organismos públicos como las regiones administrativas y de planificación o la creación de provincias, se debe atender, en primer lugar, la situación de los departamentos, por las razones que aquí se han expuesto. De todas formas, el tema del ordenamiento territorial debe estar integrado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial prevista en la Constitución y no en diversas leyes que traten por separado el marco territorial.
5. Por último, el tema del ordenamiento territorial, en concreto, el regional, en un escenario de negociación del proceso de paz que vive actualmente el país, puede llegar a constituirse en el eje de negociación de la recomposición de poderes políticos partiendo del reconocimiento de ciertas áreas de nuestra geografía nacional. Es posible que tengamos que aceptar que la tradicional forma de dar respuesta a estos temas a través de nuestra concepción de

la uniformidad y centralización del poder, tenga modificaciones no ya por las razones que se argumentaron en su momento en otras latitudes, de tipo histórica,

racial y cultural, sino por razones políticas. Es posible pensar en regiones autónomas políticamente para dar respuesta a nuestras realidades conflictivas tanto desde lo político como de lo social.