

## El departamento en el proceso de descentralización colombiano

Oswaldo Aharon Porras Vallejo<sup>1</sup>

### 1. Reseña Histórica

Los departamentos en Colombia como división político administrativa son un legado histórico del siglo XIX. Se establecieron por primera vez en 1831, y por mandato legal se dividió el territorio nacional en 5 departamentos; Cundinamarca, Boyacá, Magdalena, Cauca, e Itmo. Infortunadamente nunca se establecieron las razones de fondo que determinaron dicha división territorial. El único argumento válido era el de los federalistas de querer tener mayor dominio sobre su territorio local<sup>2</sup>. A partir de la Constitución de 1853 se denominaron provincias y posteriormente la constitución de 1857 conformo los Estados Federales de Panama, Antioquia, Santander, Cauca, Tolima, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena.

Posteriormente, con la Constitución de 1886, se consolida la conformación del Estado en forma de República unitaria, con las usuales tres ramas del poder público. En este período conocido como La Regeneración, se dispuso que las secciones que conformaban la Unión, denominados Estados y territorios nacionales, continuarían siendo partes territoriales de la República de Colombia con los mismos límites y bajo la denominación de departamentos, al frente de los cuales se designaban funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República.

La Constitución también señaló que la ley podía formar nuevos departamentos y fijó los requisitos legales para esto; y ordenó que los departamentos se dividieran en provincias y estas en Distritos municipales, eliminando de esta forma a las provincias la condición de centro del poder político del Estado.

Del mismo modo, se estableció la descentralización administrativa, que de hecho permitió la consolidación de un poder central que buscó crear las condiciones necesarias para la instauración de un Estado nacional con base en el monopolio de la coacción, la supresión de los ejércitos regionales y la creación de un ejército y de una policía nacional.

Finalmente, en relación con el ordenamiento territorial, la Constitución de 1886, Posteriormente a la Constitución de 1886 se presentan una serie de reformas constitucionales y legales que posibilitan un replanteamiento del ordenamiento territorial señalado en la Carta Política de 1886, como por ejemplo:

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este documento, el cual contó para su elaboración con el apoyo de Norman Julio Muñoz y Luz Helena Chamorro del Departamento Nacional de Planeación, son de carácter personal y no comprometen la posición del Departamento Nacional de Planeación

<sup>2</sup> De acuerdo con María Teresa Uribe, después de la desmembración de La Gran Colombia acaecida en ese año –1831- y de la organización de su territorio en tres repúblicas distintas, la Nueva Granada dividió el suyo en departamentos, éstos en provincias y las provincias en cantones y los cantones en distritos parroquiales. Los departamentos eran: el de **Cundinamarca**, capital Bogotá (compuesto de las provincias de Bogotá, Antioquia, Mariquita y Neiva); el de **Boyacá**, capital Tunja (compuesto de las provincias de Tunja, Socorro, Pamplona y Casanare); el de **Magdalena**, capital Cartagena (compuesto de las provincias de Cartagena, Santa Marta, Mompo y Riohacha); el de **Cauca**, capital Popayán (compuesto de las provincias de Popayán, Buenaventura, Pasto y Chocó); el del **Istmo**, capital Panamá (compuesto de las provincias de Panamá y Veraguas).

- Acto Legislativo (A. L.) N° 3/1905, fijó que la ley podía alterar la división territorial formando el número de departamentos que juzgara conveniente para la administración pública. Posibilitó la división del país en 34 departamentos, 95 provincias, un Distrito Capital y un territorio intendencial.
- La Ley 65 de 1909 estableció un nuevo ordenamiento territorial con los siguientes departamentos: Antioquía, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander, Tolima y Nariño. Los territorios de Guajira, Chocó, San Martín, Casanare y Caquetá quedaron como entidades bajo la administración directa del gobierno central.

A partir de esa época, se configuró el actual ordenamiento territorial del país, con base en los siguientes hitos jurídicos:

- Acto Legislativo N° 3 (Octubre 31/1910), reformativo de la Constitución, ordenó que el territorio nacional se dividiera en departamentos, y éstos en municipios o distritos municipales. Igualmente, estableció que la ley podía decretar la formación de nuevos departamentos y fijó los requisitos necesarios para ello, así como divisiones provinciales, entre otras. La República quedó dividida en 15 departamentos, 2 intendencias y 7 comisarias especiales.
- Acto Legislativo N° 1 (Agosto 5/1936), estableció en su artículo 2° que el territorio se dividiría en departamentos, intendencias y comisarias; y que los primeros se dividirían en municipios o distritos municipales. De esta forma las provincias como entidades territoriales no fueron mencionadas más en el ordenamiento constitucional, en correspondencias con la dinámica especial que adquirió la formación social económica del país a partir del año de 1930.
- Acto Legislativo N° 1 (Febrero 16 de 1945), ratificó lo anterior al dividir el territorio de la nación en departamentos, intendencias y comisarias, y éstos a su vez en municipios y distritos municipales. Asimismo, la ciudad de Bogotá, capital de la República sería organizadas como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario.
- Acto Legislativo N° 3 (Diciembre 24 de 1959), por el cual se modificó el artículo 7° de la Constitución, decretó que fuera de la división general del territorio, habría otras dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público. Igualmente, estableció que las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y el fomento de la economía, podían no coincidir con la división general.
- Acto Legislativo N° 1 (Diciembre 11 de 1968), decretó que eran entidades territoriales de la República, los departamentos, las intendencias, las comisarias y los municipios o distritos municipales, reiterando el ordenamiento territorial de la década del treinta.

Como señala Miguel Borja, a partir de 1886 se delimitó, entonces, el ordenamiento territorial, con los departamentos, las intendencias, comisarias, municipios y los distritos municipales como unidades territoriales básicas. A este ordenamiento se agregó la posibilidad de ordenamientos diferentes para efectos militares, fiscales, educativos y de planificación.

En la década de los ochenta, se comenzó a repensar la función de los departamentos, máxime cuando la descentralización se implementó como un proceso municipalista. De esta forma, el país comenzó a asistir a procesos de reestructuración de las funciones de la nación y de los municipios.

En este contexto se presentó una situación similar a la actual, en la medida que como lo señala Miguel Borja: *“...el departamento apareció como uno de los muebles viejos de la organización del Estado, un nivel territorial por el cual nadie respondía, ni sabían para que servía. No existían programas y políticas para que los departamentos entraran en la postmodernidad. Ellos comenzaron a ver desfilar procesos sociales y políticos que se daban entre la nación y el municipio y que hacían de ellos espectadores pasivos de los cambios y las reformas institucionales. En este maremagnum, el departamento como instancia intermedia de la función pública, al no contar con una estructura administrativa, financiera y técnica moderna, hizo que las acciones que supuestamente le correspondían (como la intermediación, coordinación, seguimiento, control y asesoría técnica y financiera de los municipios), fueran quedando cada vez más en manos locales o en instituciones nacionales”*.

Como se observa en el gráfico 1 los departamentos con mayor historia institucional son en su gran mayoría los antiguos Estados de la Unión establecidos en la Constitución de 1863 y que se convirtieron en departamentos por las disposiciones constitucionales de 1886, (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima). Los demás departamentos han sido resultado del proceso histórico de reordenamiento del territorio y replanteamiento de las fronteras de estas entidades. Los departamentos más “jóvenes” en la institucionalidad colombiana son los antiguos territorios nacionales, como lo estableció la Constitución de 1991 (Art. 309).

## **El Departamento en la Constitución de 1991**

Desde finales de los años 70 comenzaron a vislumbrarse tendencias de cambio, se comenzó a gestar lo que realmente comenzaría a implantarse a partir de la segunda mitad de la década del 80 y que se fortalecería con la Constitución del 91; la descentralización administrativa en sus aspectos políticos, económicos y fiscales comienza a abrirse paso en el ordenamiento jurídico colombiano, razón por la cual la Carta Política actual profundiza en este instrumento y le confiere nuevos derroteros, como lo señala en su artículo 1°: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,...”.

Los departamentos en Colombia se han conocido como una entidad territorial del orden intermedio (entre la Nación y los municipios) que debe cumplir funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de prestación de los servicios que determine la Constitución y la Ley; así mismo los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental.

Con relación a la formación de departamentos, señala la Constitución Política en su artículo 297 que: “El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos siempre que cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”.

## **El Departamento y los desarrollos de la Constitución de 1991**

Con la Constitución de 1991 las antiguas intendencias y comisarías se transformaron en nuevos departamentos, como lo señala el artículo 309 de la Carta Política “Erígense en departamentos las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaúpes y Vichada...”.

Los departamentos quedaron como las entidades territoriales básicas para la conformación de las regiones de administración y planificación, y de las regiones territoriales, así como de las provincias; igualmente es el territorio básico para la formación de círculos para la elección de diputados. Asimismo las asambleas departamentales fueron encargadas de crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias. Ellos deberán expedir las disposiciones relacionadas con la planeación del 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 fronteras.

En los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial presentados ante el Congreso y, las propuestas de legislación orgánica apuntan a definir el Departamento, fijar su finalidad y establecer los requisitos para su creación. Dichas propuestas se han ajustado a lo señalado en la Constitución de 1991:

*“Los Departamentos son entidades territoriales del nivel intermedio de gobierno entre la Nación y los distritos, los municipios y las entidades territoriales indígenas, con autonomía para la gestión de sus propios asuntos, dentro de los límites señalados por la Constitución y la ley”.*

En general los proyectos de Ley presentados ante el Legislativo, establecen los siguientes tipos de competencias a los departamentos:

- Competencias Normativas (Desarrollo del artículo 298 de la Constitución).
- Competencias Administrativas (Herramientas y características institucionales para cumplir las competencias normativas).
- Competencias en materia de prestación de servicios (Desarrollo de los artículos 356,357 y 367 de la Constitución).

Aunque la constitución señalo las condiciones para que los departamentos emprendieran el camino hacia su identidad social y cultural, para que sean líderes del desarrollo en sus territorios, sin embargo en materia de legislación departamental se ha avanzado poco, pues el régimen departamental se encuentra establecido en el Decreto Ley 1222 de 1986, año en el cual el gobernador era agente del Presidente y de su libre nombramiento y remoción, situación que se mantiene hasta la Constitución del 91, la cual estableció la elección popular de gobernadores.

En este sentido, en la Constitución del 91, la figura del departamento se mantiene, excepción hecha de la elección de su máxima autoridad por el pueblo, como desarrollo de la democracia participativa señalada en la Carta Política. Sin embargo, es notoria la ausencia de un ajuste del régimen departamental con las disposiciones constitucionales vigentes.

## 2. Que tipo de departamentos tenemos

No obstante las grandes potencialidades para el desarrollo del país, representadas principalmente en la riqueza de recursos naturales, la diversidad económica, social, cultural, étnica y ambiental, existen grandes disparidades entre los departamentos, las cuales se reflejan principalmente en indicadores de orden económico, social y político.

Estas desigualdades se expresan en marcadas diferencias en ingresos, calidad de vida, distanciamiento de los sistemas urbanos y rurales, provisión de los servicios públicos esenciales, competitividad, localización de la actividad económica, asimetrías en capacidad empresarial, organización productiva, usos del suelo, condiciones geográficas, acceso a las tecnologías, infraestructura de comunicaciones, equipamiento urbano, asimetrías en el desarrollo institucional y político, calidad del recurso humano, etc., que han conducido a unos territorios al auge y a otros al declive, además por su participación en el proceso de internacionalización y la aparición de nuevos fenómenos de reestructuración productiva.

En el ámbito de los estudios regionales para el país, se han destacado diversos aportes que han identificado las disparidades departamentales, las causas de estas diferencias y las tendencias y perspectivas de largo plazo. Se concluye que desde la década de los 90, no se han generado procesos automáticos de convergencia en términos del ingreso por habitante y de la dinámica misma del crecimiento, de manera que lo que viene ocurriendo es la persistencia de las disparidades y la polarización del desarrollo.

En términos del producto, las cifras revelan la enorme concentración en unos cuantos departamentos, según se presenta en el Gráfico N° 2.

Es evidente cómo poco más del 60% del producto interno bruto de la economía es generado en apenas cinco entidades territoriales (Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca). A su vez, las enormes diferencias económicas en las regiones se demuestran con el producto por habitante, en donde dicho valor oscila entre \$2 y \$7.6 millones, excluyendo a Casanare, departamento que genera casi \$19 millones por persona, es decir, más de nueve veces el ingreso per capita de Chocó y dos veces y media el generado por Bogotá.

La concentración regional del producto de la economía, coincide con la tendencia a la terciarización de las economías regionales, si bien continúan coexistiendo las actividades primarias y secundarias. Por ejemplo, la región Andina y los departamentos de Bolívar y Atlántico, se caracterizan por el desarrollo de los sectores primario, secundario y terciario con primacía del sector servicios, mientras que en los departamentos del norte, sur y oriente del país el sector más importante es el primario, con excepción de San Andrés donde la mayor participación en el PIB es el sector terciario.

Con respecto a la competitividad, la CEPAL encontró evidencia de altas disparidades regionales en Colombia (ver Gráfico N° 3). En efecto, el Distrito Capital ocupó el primer lugar en el ranking de competitividad, seguido por Valle, Antioquia y Santander. El resto de departamentos presentaron atrasos en ciencia y tecnología, finanzas, fortaleza económica, infraestructura y recurso humano, etc. El departamento de Chocó se ubicó en el último puesto, junto con Córdoba y Sucre.

La concentración de la actividad económica y las asimetrías en competitividad, han contribuido limitar las posibilidades de recaudar recursos propios en la mayor parte de los gobiernos municipales y departamentales, resultando altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales. Reflejo de ello es que solamente Bogotá y otras 40 ciudades recaudan el 82% de los tributos municipales y apenas seis departamentos recaudan más del 63% de los impuestos departamentales, de manera que el resto de entidades encuentra problemas de recursos para cofinanciar en su totalidad los programas y planes correspondientes a sus funciones (Gráfico N° 4).

A su vez, la comparación de la tributación por habitante resulta disímil entre los municipios y departamentos. Los datos confirman que solamente Bogotá y otros 20 municipios recaudaron en 2003 montos por habitante superiores al dato nacional, mientras que solamente en seis departamentos se evidenció esta situación (Gráfico N° 5).

Como consecuencia, pocos gobiernos territoriales se han destacado en generar recursos suficientes como contrapartida a las transferencias para inversión, ubicándose por encima del dato nacional. Por ejemplo, los departamentos de Antioquia y Atlántico han generado \$145 y \$108 por cada \$100 que la nación les ha transferido por recursos del SGP para inversión, mientras que los municipios de Yumbo, Mosquera, Tocancipá y Sabaneta, entre otros, han generado entre casi \$350 y más de \$600 por cada \$100 que han recibido de la nación por concepto de SGP para inversión (Gráfico N° 6).

Desde el punto de vista de la pobreza, los datos confirman una tendencia a su disminución, dado que mientras que en 2002 el 19.5% de la población vivía con menos de US\$ 2 diarios, en 2003 esta proporción bajó al 15%. Sin embargo, esta tendencia no es generalizada regionalmente y persisten departamentos con mayores porcentajes de población que viven con menos de US\$ 2. Por ejemplo, en Chocó el 36.2% de su población está en situación de pobreza, seguido por Huila, Boyacá, Nariño y Cauca. El mejor comportamiento lo presentan Bogotá y Valle, en donde apenas el 6.4% y 8.1% de su población tiene ingresos menores a US\$ 2, mostrando un evidente desequilibrio en las condiciones económicas y de calidad de vida de los habitantes de los distintos territorios del país. Por otra parte, el departamento con una mayor proporción de personas en condiciones de indigencia es el Chocó (seguido por Boyacá y Huila y los de menor índice Bogotá, Norte de Santander y Valle), lo que evidencia que si bien en la Región Andina se concentra los beneficios del desarrollo, también en ella, se hace más evidente la pobreza.

La reducción de la pobreza relativa, aunque desigual a lo largo y ancho del territorio colombiano, se ha reflejado en un mayor progreso humano, si se evalúa el Índice de Desarrollo Humano (IDH), calculado por el PNUD. Entre 1990 y 2001, el desarrollo humano ha aumentado en el país en un promedio de 8,5%. Este aumento ha obedecido a factores el aumento en la esperanza de vida en 6%, la reducción de la población analfabeta en 30,6% y el aumento de la tasa de escolarización combinada en casi 15%.

Para el conjunto de departamentos, durante todo el período, el informe concluye que las distancias en desarrollo humano disminuyeron levemente durante los once años analizados, como consecuencia de una mejoría en todos los departamentos y el Distrito Capital. Sin embargo, las diferencias siguieron manteniéndose, tanto entre departamentos, como en las zonas urbanas y rurales. En efecto, mientras que Bogotá, Valle y Santander se mantuvieron en el extremo de mejor progreso humano, Chocó, Nariño y Cauca, alcanzaron los menores

indicadores (Gráfico N° 7).

A nivel departamental, mientras departamentos como Chocó, Nariño y Cauca presentan el menor desarrollo humano, si bien han experimentado leves mejorías en el período 1999-2003, Bogotá, Valle y Santander presentan los mejores indicadores.

En relación con la educación, la asistencia en educación básica a nivel nacional, ha venido mejorando en los últimos años al pasar de una tasa de cobertura neta<sup>3</sup> de 83.7% en 1999 a una de 88.1% en 2003, aunque aún queda cerca del 12% de niños por fuera de las aulas. El departamento con mayor cobertura es Sucre (91.7%), seguido por Bolívar (91.4%), Bogotá (91.1%) y Atlántico (90.1%). Los departamentos con menor cobertura en educación básica son Cesar (83.5%), Caquetá (83.6%) y Nariño (83.8%).

En materia de agua potable y saneamiento básico, el país aumentó sostenidamente la cobertura en acueductos, pero subsiste una enorme disparidad por departamentos, en donde Bogotá y Valle tienen las mayores coberturas (99.7 y 97.3), mientras Meta y Chocó las menores (63.9 y 37.7), siendo el promedio nacional en 2003 del orden del 88.3%.

La cobertura en alcantarillado ha mejorado relativamente al pasar de 72.5% en 1999 a 73.9% en el 2003. No obstante, la diferencia frente a la cobertura en acueducto es de cerca de 14 puntos porcentuales. Las entidades territoriales con mayores coberturas son Bogotá, Valle, Antioquia y Risaralda, con coberturas por encima del promedio nacional, mientras que los de menor cobertura son Chocó, Córdoba y La Guajira que se sitúan incluso por debajo del promedio nacional,

De otro lado, las disparidades urbano–rural se han acentuado por la fuerte tendencia hacia la concentración poblacional principalmente en la zona andina y caribe y una mayor tendencia a la urbanización. Actualmente Colombia cuenta con asentamientos de diversos tamaños que conforman el sistema urbano–regional, caracterizado por la primacía de la ciudad capital (metrópoli nacional), seguida por 4 metrópolis subnacionales (Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga) y 12 centros regionales principales (todas capitales departamentales), entre otras tipologías.

Los principales centros urbanos se ubican en las zonas Andina y Caribe. En la Amazonia<sup>4</sup> y la Orinoquia<sup>5</sup>, ha venido consolidándose un proceso de poblamiento y urbanización como resultado de nuevos procesos de colonización originados por los problemas sociales, económicos y políticos que han sucedido en el interior del país. Varios centros poblacionales de la Amazonia y la Orinoquia se establecieron como centros de suministro a los frentes de colonización y otros tienen una dinámica que ha generado anillos de urbanización interconectados con las redes existentes (vías terrestres entre Bogotá y el departamento del Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo, telecomunicaciones, interconexión eléctrica).

En resumen, en Colombia se presenta disparidad entre departamentos lo cual ha conducido a desarrollos desiguales dentro del territorio. Los esfuerzos que se han realizado por diseñar

---

<sup>3</sup> Proporción entre niños matriculados que tienen de 5 a 15 años de edad y la población total de población en ese mismo rango de edad.

<sup>4</sup> La componen los departamentos de Putumayo, Caquetá, Amazonas, Guaviare, Guainía y Vaupés.

<sup>5</sup> La componen los departamentos Meta, Arauca, Casanare y Vichada.

e implementar políticas públicas que reconozcan y optimicen las particularidades regionales, con sostenibilidad en el largo plazo articuladas y con visión integral, no han resultado suficientes, en términos de los impactos esperados en el desarrollo regional y nacional. Por ende es una condición indispensable la formulación y ejecución de políticas públicas que reconozcan e incorporen la heterogeneidad departamental y promuevan el desarrollo endógeno de los territorios, en temas como la cesión de competencias, la capacidad tributaria, la flexibilidad en la organización administrativa, entre otros aspectos.

### **3. BALANCE DEL DEPARTAMENTO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION**

El modelo de descentralización adoptado por el país en la década de los ochenta y profundizado con la Constitución de 1991 y sus desarrollos posteriores, definió un enfoque municipalista por sus ventajas como nivel de gobierno ejecutor de competencias en diferentes sectores. Sin embargo, no existió la misma claridad para el departamento dejándolo con una estructura política, administrativa y fiscal inadecuada que se ha traducido en cuestionamientos en torno a su existencia y su papel como nivel intermedio de gobierno.

En términos generales la Constitución de 1991 señaló al departamento como intermediario entre la Nación y los municipios, asistente técnico del nivel local y planificador del desarrollo en su jurisdicción. Además, este nivel debe ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de prestación de los servicios que determine la Constitución y la Ley.

Sin embargo, en la práctica el papel de coordinador e intermediador no se ha logrado plenamente, ya que los municipios no reconocen en muchos casos en el departamento un interlocutor válido, entre otras razones por su debilidad financiera y técnica para apoyarlos.

En materia de prestación de servicios los departamentos han venido cumpliendo las funciones asignadas en salud, educación y vías, aunque existen otros sectores como cultura, recreación, deporte, vivienda, electrificación etc, en los cuales también tiene funciones asignadas y cuya disponibilidad de recursos ha limitado el adecuado cumplimiento de las mismas.

Específicamente en la prestación de los servicios sociales de educación y salud, la Ley 60 de 1993<sup>6</sup> desarrolló un esquema de distribución de competencias en los sectores salud y educación, mediante el cual se señaló un marco confuso de competencias compartidas entre departamentos y municipios que generó ineficiencias en la prestación de los servicios a su cargo e inequidades en la distribución de los recursos de los departamentos entre sus municipios.

Posteriormente la Ley 715 de 2001, mediante la cual se reformó la Ley 60 de 1993 estableció una clara delimitación de competencias entre departamentos y municipios especialmente en la prestación de los servicios de salud y educación. En el caso de salud, se le asignó la competencia de dirigir, regular, controlar y optimizar la red pública prestadora de servicios de salud con el propósito de garantizar su sostenibilidad de largo plazo y en el caso de educación le otorgó la competencia transitoria de administrar el personal docente para

---

<sup>6</sup> Esta ley reglamentó la constitución política en materia de competencias y recursos



aquellos municipios que no asumieran la competencia de prestación del servicio. Sin embargo, a pesar de estos avances aún se presentan duplicidades de competencias en otros sectores para los departamentos que afectan su función articuladora entre el nivel nacional y los municipios.

Producto de la reforma mencionada, las transferencias del gobierno central a los departamentos en 2002 pasaron a representar el 53% del total de recursos transferidos a las entidades territoriales (ver gráfico 8), este balance a favor de dichas entidades, se explica en el sector educativo por la administración de los recursos para atender los costos del personal docente y administrativo.

Ahora bien en términos de distribución del gasto por nivel de gobierno se aprecia en el gráfico 9 que los departamentos aumentaron su participación en 2,5% entre 1990 y 2004, especialmente por la asignación de competencias y recursos en los sectores salud y educación iniciadas a través de las diferentes reformas que promovieron la descentralización de estos dos sectores.

En el caso de la eficiencia de la inversión social, en el período comprendido entre 1994-2001 fue evidente la falta de correspondencia entre el volumen de recursos transferidos a las entidades territoriales y los resultados obtenidos en los sectores sociales, más recursos no generaron más coberturas en los servicios de salud, educación y agua potable como se aprecia en el gráfico 10.

Sin embargo, las modificaciones introducidas por la Ley 715 de 2001 en las cuales se le asignó al departamento la responsabilidad en el caso de educación de reorganizar la distribución de los docentes entre los municipios y en el caso de salud de reorganizar la red prestadora de servicios, han permitido generar resultados favorables en ampliación de coberturas en salud y educación como se aprecia en el cuadro 1, según los cuales se han alcanzado incorporar al sistema educativo 734.413 niños y se han afiliado al régimen subsidiado de salud 4.677.641 resultado que se ha logrado en parte gracias al avance de contar con una red de hospitales públicos viable que se financien a partir de la venta de servicios, permitiendo liberar recursos para la afiliación pobre al régimen subsidiado.

De otra parte, la gran dispersión normativa, aunado al papel de ejecutor que han adoptado algunos departamentos, no ha facilitado la asunción de funciones y competencias de esta entidad territorial, generando en algunos casos duplicidades con los municipios en la prestación de los servicios.

Adicionalmente, la legislación no ha reconocido la heterogeneidad entre departamentos asignando competencias iguales a todos los departamentos sin reconocer sus diferencias en aspectos sociales, niveles de desarrollo, capacidad financiera e institucional.

Las funciones en materia de planeación no son suficientemente claras, hecho que no ha permitido una verdadera articulación entre los procesos de planeación de los departamentos con la de los municipios y de los departamentos con el nivel nacional. En muchos casos los planes de desarrollo departamental no articulen la realidad de los municipios, llevando incluso que algunos departamentos compitan en funciones con las respectivas ciudades capitales.

Uno de los elementos que evidencia la desarticulación es la carencia de sistemas de información en temas de interés municipal y por ende sistemas de seguimiento y evaluación permanente de la gestión local, que le permita al departamento orientar adecuadamente la formulación de política pública hacia los municipios.

Con respecto a las funciones de desarrollo económico, los instrumentos para desarrollarlas no están suficientemente claros. Si bien algunos departamentos han venido trabajando en temas asociados con este propósito como es el caso del los planes exportadores, la organización de clusters y cadenas productivas entre otros, no se encuentran estrategias orientadas a desarrollar las potencialidades y vocaciones de los municipios que les permitan consolidar ambientes competitivos, nuevos mercados, articulación de los procesos de educación, ciencia y tecnología con los procesos productivos y generar habilidades para articular bajo enfoques mas integradores programas y proyectos que apunten al desarrollo económico de la región en el actual contexto de globalización.

Sin embargo, a pesar de estas restricciones los departamentos han impulsado procesos asociativos que buscan aprovechar economías de escala y unir esfuerzos y recursos para transformar las ventajas comparativas en competitivas, en la búsqueda de territorios competitivos, sostenibles, gobernables y con identidad. Algunos ejemplos son los siguientes:

**Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca:** Este acuerdo de voluntades se cristaliza el 8 de febrero de 2001, donde los dos mandatarios locales (Alcalde de Bogotá y Gobernador de Cundinamarca) y el Director de la Corporación Autónoma Regional, instalan la “Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca” con el propósito de fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca. Los objetivos son: (1) Lograr un territorio mas productivo, competitivo y equitativo; (2) Construir capacidad técnica e institucional en entidades públicas y privadas que actúan en el territorio y (3) Construir concertadamente bases sólidas para el ordenamiento territorial, la planificación regional y la ejecución de proyectos, así como la definición de un marco institucional apropiado para apoyar y gestionar acuerdos entre las instancias. Esta iniciativa a través de su propósito de lograr un territorio mas productivo y competitivo, busca generar un desarrollo del que participen todos los actores asentados en este territorio y el aprovechamiento de oportunidades que ofrezca la globalización para la región, la cual en términos generales participa en su conjunto con el 27.1% del PIB de la Nación para 2001.

**Programa de Desarrollo Sostenible de La Mojana:** Este Programa formulado por el Gobierno Nacional y desarrollado de manera coordinada con los gobiernos locales (departamentos de Antioquia, Córdoba, Sucre y Bolívar y 28 municipios) busca mejorar la calidad de vida y bienestar social de los pobladores de la ecoregión de la Mojana mediante un aprovechamiento y uso equitativo y sostenible de la oferta natural, teniendo como eje de desarrollo, el agua e integrando y articulando territorio y nación mediante la construcción de agendas comunes. Recientemente se suscribió la Alianza Pro-Mojana, la cual es un acuerdo de voluntades entre los 4 gobernadores de la región y el Departamento Nacional de Planeación –DNP- con el objeto de: (1) Gestionar la implementación del Programa de Desarrollo Sostenible de La Mojana - PDSM; (2) Promover el desarrollo regional a través de programas y proyectos de

interés común de los 4 departamentos; (3) Lograr la vinculación a la Alianza de otros actores públicos y privados que compartan el interés de promover el desarrollo de la ecoregión de la Mojana

**Ecorregión del Eje Cafetero:** El proceso de la ecoregión viene desarrollándose desde tiempo atrás, sin embargo a raíz del terremoto de 1999, esta estrategia toma más fuerza y se consolida con el documento “Ecorregión Eje Cafetero, un territorio de oportunidades”. Esta iniciativa busca construir un ordenamiento territorial de la ecoregión que permita orientar su crecimiento, uso y ocupación, hacia un modelo de desarrollo sostenible y que contribuya a cohesionar y movilizar a los actores tras intereses y propósitos comunes.

**Acuerdo tripartito Gobernación de Antioquia-Alcaldía de Medellín-Área Metropolitana del Valle de Aburrá:** Este acuerdo tiene como uno de sus temas centrales avanzar en la Internacionalización de la región, para lo cual se está trabajando de manera conjunta en la Agenda de Internacionalización para la ciudad y la región. Para lograr mayores avances en el tema de los negocios Internacionales, esta región se apoyará en los esfuerzos de internacionalización de los clusters/cadenas que poseen mayor capacidad para jalonar procesos de creación y fortalecimiento de empresas en las diferentes subregiones y gestionar de manera conjunta la Gerencia de los Acuerdos y Tratados de Libre Comercio. Igualmente, se elaborará un plan conjunto de mercadeo territorial y fortalecimiento del Buró de Convenciones y Visitantes. Finalmente, se proponen elaborar el plan de sensibilización hacia la internacionalización y desarrollo de programas de formación en el idioma inglés.

En términos institucionales los departamentos siguen organizados bajo la lógica del decreto 1222 de 1986, el cual no reconoce los preceptos constitucionales que se han enunciado, y por ende no responde a una estructura de funcionamiento y organización adecuada a las nuevas responsabilidades que progresivamente han venido redefiniendo su papel en los diferentes sectores.

En materia fiscal, el nivel central departamental cerró el año 2004 con un superávit operacional de 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB), luego de registrar déficit en la década anterior. Este superávit obedece, de un lado, a los menores gastos -especialmente de funcionamiento- como consecuencia de los programas de saneamiento fiscal, si bien buena parte de este saneamiento se ha financiado con endeudamiento y, de otro lado, al buen comportamiento del recado tributario. En promedio entre 2000 y 2004, los ingresos totales crecieron a una tasa de 8%, los recaudos tributarios lo hicieron a una tasa de 8.5%, los gastos de inversión a una tasa de 5.9% y los gastos de nómina decrecieron a una tasa promedio del 10.5%.

Por su parte, aunque los ingresos tributarios mantuvieron una participación promedio durante el período de 25% en los ingresos totales departamentales, algunos departamentos aún evidencian debilidades para fortalecer sus rentas propias y otros mantienen atados buena parte de sus recursos a los compromisos de ajuste fiscal. En efecto, en el consolidado, 8 departamentos (entre ellos Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander y Atlántico) representan el 70% de los ingresos tributarios, como consecuencia de la concentración de la actividad económica y la población en estos departamentos.

De otro lado, el saldo de la deuda total de los departamentos cayó a 0.70% del PIB en 2004, luego de haberse mantenido en poco menos del 1,3% entre 2000 y 2003. La deuda territorial continuó con su tendencia descendente, gracias a medidas como la ley 358 de 1997, que obliga a los departamentos a contratar deuda solamente si tienen capacidad de pago, a las leyes de saneamiento de pasivos y ajuste fiscal (550 de 1999 y 617 de 2000) y a factores como los recursos del FAEP, que aliviaron buena parte de la deuda comercial, especialmente de los departamentos de menor desarrollo económico.

En términos de la Ley 617 de 2000, los resultados de la evaluación fiscal realizada por el DNP para la vigencia 2004 establece que, de 32 departamentos que tiene el país, 30 de ellos cumplieron con los límites de gasto, lo cual evidencia la tendencia generalizada a sanear los pasivos, recuperar la capacidad de pago y mejorar indicadores, como la capacidad de respaldo de deuda pública y la inversión con recursos propios.

De esta manera, es evidente que la situación crítica que afrontaron las finanzas departamentales en la década de los noventa fue superada producto de las medidas de saneamiento fiscal adoptadas por los departamentos, garantizando su estabilidad fiscal de largo plazo, condición indispensable para adecuado cumplimiento de sus competencias.

Así mismo, los avances en gestión y mejoramiento del desempeño fiscal obedecen a los ajustes normativos resultado de las políticas de descentralización de los últimos años y al proceso de fortalecimiento institucional promovido por la Nación mediante programas de cooperación internacional como el “Programa mejor gestión departamental” apoyado por la Agencia de Cooperación Alemana GTZ.

Finalmente, la situación descrita lleva a pensar en la necesidad de reflexionar sobre el verdadero papel de los departamentos, en el contexto del actual modelo de desarrollo, con el propósito de que este nivel de gobierno se constituya en una instancia flexible moderna y fiscalmente sólida.

#### **4. LA REGIÓN UNA ALTERNATIVA VIABLE?**

En Colombia el tema de la regionalización, ha sido debatido desde la segunda mitad del siglo XX, a escala supradepartamental (asociación de dos o más departamentos) y solo alcanzó sustento legal en 1985 con la creación de las Regiones de planificación CORPES, como divisiones del territorio nacional para efectos de la planificación y el desarrollo económico y social de los respectivos territorios.

En virtud de la ley 76 de 1985 se crearon cinco regiones de planificación – Corpes, las cuales funcionaron desde 1985 hasta el 2000: Costa Atlántica (7dptos); Centro Oriente (7 departamentos); Occidente (7 departamentos) Orinoquia (7 departamentos); Amazonia (4 departamentos).

Estas regiones tuvieron como principales funciones: Garantizar una planificación equilibrada del territorio; propiciar la integración económica y social; fortalecer la autonomía regional, y asegurar la participación de las regiones en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo, en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación de su ejecución.

Sus logros fueron diversos, dependiendo de factores como la voluntad regionalista, el tipo de articulación y de relaciones establecidas con la nación y los departamentos, el papel de las fuerzas políticas de la región, entre otros, lo cual posibilitó diferentes modelos de gestión y desempeño regional.

En términos generales la experiencia de esta regionalización puede considerarse favorable para la nación y para los departamentos, en la medida que bajo distintas formas y grados de efectividad contribuyeron a la articulación y complementación de acciones, principalmente en el campo de las infraestructuras de interés común, planificación y desarrollo de programas y proyectos regionales y gestión de la inversión.

La vigencia de estas regiones expiró el primero de enero del año 2000 de acuerdo con los plazos establecidos mediante las leyes 152/94 y 290 de 1996.

La Constitución política de 1991 en sus artículos 306 y 307 estableció la posibilidad de creación de regiones a partir de dos o más departamentos las cuales podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, o convertirse posteriormente en regiones territoriales, de acuerdo con las condiciones que se establezcan mediante una Ley Orgánica.

A la fecha, la división político administrativa actual del país no ha incorporado el nivel regional en su estructura, debido entre otros factores, a que no se ha llegado a los consensos necesarios sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ni de una Ley de regiones orientadoras del proceso de conformación de nuevas instancias regionales.

Si bien las nuevas regiones que posibilita la Constitución del 91 constituyen un avance sustancial respecto a los anteriores Regiones de planificación- Corpes; en la medida que estas ya no surgen de la iniciativa nacional, sino por voluntad de los departamentos, tendrán personería jurídica y patrimonio propio (características que no tenían las anteriores regiones y que les generaron algunos problemas derivados de la ambigüedad de su naturaleza), se sigue considerando una alternativa restringida o poco flexible para la realidad que plantean las actuales necesidades y dinámicas socioeconómicas territoriales, principalmente por ceñir la asociación territorial a las divisiones político – administrativas de los departamentos.

Entre las características sobresalientes que se demandan al nuevo modelo de organización territorial se destaca la regionalización abierta, es decir no sujeta a los límites políticos administrativos actuales de las entidades territoriales, ya que de este modo se restringen las posibilidades de la gestión pública coordinada e integrada entre poblaciones que habitan territorios, y con sistemas productivos, que comparten intereses comunes, pero que tienen jurisdicciones y administraciones diferentes.

Se demanda entonces un modelo de organización territorial flexible que permita y estimule la conformación de redes, alianzas estratégicas, programas, asociaciones, corporaciones, etc., las cuales mediante la actuación conjunta público, privada y comunitaria permita construir sinergias y consensos en la búsqueda de soluciones y propuestas para promover el bienestar de las comunidades, la gobernabilidad y el desarrollo territorial sostenible.

Actualmente cursa en el Congreso un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-, (016 Senado de 2003, 270 Cámara de 2004) en el cual se promueve este tipo de enfoque asociativo entre entidades territoriales, se establecen criterios y principios básicos

para orientar posteriores desarrollos normativos respecto a la conformación de provincias y regiones como figuras administrativas y de planificación, y se posibilita la conformación de entidades territoriales indígenas ETIS. Esta alternativa permite crear regiones sin afectar las jurisdicciones electorales departamentales para la conformación del Congreso de la República.

En cuanto a la asociatividad de entidades territoriales, este proyecto de Ley Orgánica, plantea la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado. Se promueve la delegación de competencias del nivel nacional a las entidades territoriales, apelando a la figura de convenios o contratos plan; se busca fortalecer el nivel departamental a través de esquemas asociativos, se reconoce la necesidad de contar con regímenes diferenciados de acuerdo con las especificidades de cada territorio, con lo cual se desarrollarán los artículos 302 y 320 de la Constitución Política, sobre categorización de municipios y departamentos.

## **5. La agenda para fortalecer el departamento como nivel intermedio de gobierno**

En el marco del proceso de descentralización el departamento se constituye en un actor central para la profundización del proceso, independientemente del surgimiento de otras alternativas de organización territorial como la región (como suma de departamentos), las cuales tendrán un alcance más administrativo que político, en este sentido el fortalecimiento y modernización del nivel departamental hace parte de la agenda del proceso de descentralización.

Para el fortalecimiento del nivel departamental, se prevén los siguientes ajustes institucionales:

### **En materia de ordenamiento territorial**

El ordenamiento territorial es un instrumento para la organización del Estado en su estructura político administrativa: funciones, competencias, interrelaciones entre los niveles de gobierno, etc., y a la vez se constituye en un mecanismo para articular las relaciones de la sociedad con el territorio, a través de las diferentes dinámicas y prácticas políticas, sociales, económicas, ambientales y culturales, que dan lugar a determinadas condiciones de gobernabilidad y desarrollo territorial. Ambos elementos del ordenamiento territorial son interdependientes y su adecuada regulación y planificación permiten administrar de manera eficiente el territorio aprovechando sus potencialidades; procurando un desarrollo equilibrado y sostenible, mayor integridad territorial, cohesión social; y en general mayor bienestar para la población.

La Constitución Política de 1991 reconoce como entidades territoriales a los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. Así mismo, con el objeto de mejorar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, asegurar la participación ciudadana y promover la integración territorial, establece la posibilidad de creación de regiones y provincias como figuras administrativas y de planificación y como entidades territoriales. A la fecha estas figuras no se han desarrollado debido a que no existe el marco jurídico que las posibilite pero sobre todo porque las actuales necesidades y dinámicas

socioeconómicas territoriales, demandan mecanismos de organización e integración territorial que trascienden los límites político – administrativos de las entidades territoriales.

En este contexto la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es indispensable para garantizar un marco normativo que oriente la adecuada utilización del territorio, el aprovechamiento sostenible de los recursos, y facilite los procesos de organización territorial, reconociendo la diversidad regional, trascendiendo los límites político-administrativos y garantizando el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno.

### **En materia de competencias**

El departamento es la piedra angular de la división política administrativa del Estado Colombiano. Su papel es importante, porque está situado en el nivel intermedio, y que por las condiciones de tamaño, volumen de población puede encargarse del desarrollo territorial, sin embargo, para lograr este propósito es preciso, en el marco de la división política administrativa actual, definir y precisar competencias en el nivel nacional, departamental y municipal.

En este contexto se proyecta contar con un estatuto de la descentralización, en el cual se establezcan los principios, criterios, mecanismos y recursos, que permitirán descentralizar competencias nacionales a los departamentos y ejercer su adecuado control en cualquier sector en el que se identifiquen competencias descentralizables. En el caso del nivel departamental este tendrá a su cargo la administración de los asuntos seccionales; la planificación y promoción del desarrollo económico, social y ambiental; la coordinación y complementariedad de la acción municipal; la intermediación entre la Nación y los municipios y la prestación de servicios. En este sentido asumirá en concurrencia con los demás niveles de gobierno las competencias sectoriales que conlleven acciones de coordinación y ejecución.

En este sentido, se ha venido avanzando en el proceso de delegación de competencias en el sector agropecuario, sin embargo es evidente que existen otros sectores en los cuales se podrían delegar competencias a los departamentos atendiendo las capacidades institucionales, fiscales, administrativas de los departamentos.

### **En materia política**

En lo político se requiere la revisión del funcionamiento y composición de las asambleas departamentales para garantizar su pertinencia como órgano de representación política. La normatividad actual no garantiza que en la composición de la Asamblea departamental haya una representación equitativa de todos los municipios; y de otra parte la rigidez del criterio poblacional para la determinación del número de diputados y concejales, dado que se encuentran casos en que el número de habitantes no justifica contar con el mínimo de concejales que define la ley; y, en este mismo sentido, revisar aquellos casos en que existen Asamblea y Concejo Municipal para un solo municipio.

### **En materia tributaria**

El proceso de descentralización y la modernización en el manejo de las finanzas territoriales, ha tenido avances significativos en los últimos años, la administración tributaria en el caso de los departamentos manejan sus propias rentas se realiza a través de instrumentos que no posibilitan la adecuada explotación de su capacidad tributaria.

De otro lado, la estructura tributaria de los departamentos es inflexible e inelástica por cuanto los tributos mas representativos (licores, cervezas y cigarrillos) depende básicamente del consumo y de particularidades externas al control del ente territorial; en los últimos años por ejemplo el recaudo por impuesto al consumo que mostró un buen desempeño en su tasa de crecimiento fue el de cigarrillos, gracias a las políticas anticontrabando planteadas por el gobierno nacional.

En este sentido, dos son las alternativas, la primera la expedición de un estatuto tributario territorial que establezca un régimen procedimental propio que le permita a los departamentos aplicar mecanismos de cobro adecuados a las características de sus impuestos y en segundo lugar explorar a largo plazo la alternativa de brindarle competencias normativas en materia tributaria que le permitan ampliar su capacidad tributaria.

### **En materia administrativa**

Como se explico anteriormente el departamento sigue contando en materia de legislación departamental con el régimen departamental establecido en el Decreto Ley 1222 de 1986, año en el cual el gobernador era agente del Presidente y de su libre nombramiento y remoción, por lo tanto en lo administrativo modernizar el código de régimen departamental que le permitan al departamento ajustarse a la adopción de competencias en los aspectos fiscales e institucionales de manera eficiente, considerando la heterogeneidad departamental.

Así mismo, se deberá fortalecer su capacidad intermediadora mediante la efectiva aplicación del decreto 1188 de 2003, según el cual este deberá coordinar y articular el desarrollo de las políticas nacionales de carácter sectorial entre las diferentes entidades del nivel nacional en su territorio, haciendo uso de los instrumentos de planificación y concertación interinstitucional.

### **En materia de promoción del desarrollo**

El gobierno nacional ha iniciado un proceso de construcción de Agenda Interna de Competitividad y productividad que complementa la descentralización y el ordenamiento territorial. El posicionamiento que se alcance en el nuevo orden económico mundial depende en gran medida de la manera como el país y sus territorios aprovechen las oportunidades externas, superen o se preparen para los riesgos, potenciando sus fortalezas internas y corrigiendo sus debilidades económicas, sociales e institucionales,

El proceso de **Agenda Interna de competitividad y productividad** busca ser un acuerdo de voluntades y decisiones entre el Gobierno Nacional, las Entidades territoriales y el sector privado sobre las acciones estratégicas que debe realizar el país para mejorar su productividad y competitividad. Se está construyendo mediante un proceso de concertación



y dialogo con las regiones y los sectores productivos e incluirá un conjunto de reformas, programas, proyectos y acciones de corto, mediano y largo plazo, responsabilidad de los diferentes actores del proceso.

Este proceso ha generado una gran movilización de actores públicos y privados de diferentes niveles quienes mediante su participación activa están aportando los insumos que permitirán llegar a consensos sobre las prioridades del país para mejorar la competitividad nacional, de los sectores y de las regiones. Así mismo, esta reflexión aportará elementos a la discusión regional en la medida que surgen posibilidades de conformación de nuevas regiones basadas no solamente en las ventajas comparativas, sino en encadenamientos productivos, potencialmente transformables en clusters y distritos.

La Agenda Interna de competitividad y productividad complementa también los esfuerzos que el Gobierno Nacional está haciendo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los ministerios sectoriales respectivos, mediante acuerdos de integración bilaterales, multilaterales y de cooperación internacional, con el fin de fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo, la competitividad, conectividad, y en general procesos de integración internacional que procuren la globalización y la inserción positiva de Colombia a nivel mundial.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Barón R. J. D (2003). “¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000?” en Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 38, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República, Cartagena.

Borja, Miguel (1996). Estado. Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia, Instituto de estudios políticos y relaciones Internacionales Universidad Nacional, Bogotá.

Borja, Jordi (1989). “Las grandes ciudades latinoamericanas nacieron de la colonización,...” en Estado, descentralización y democracia, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

Comisión Intersectorial para la redacción del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1999). Resumen y conclusiones de la primera fase, Bogotá.

Contraloría General de la República (1993). “El proceso de descentralización. Su efecto en el gasto público” en Informe Financiero, Bogotá.

Constitución Política de Colombia (1991).

Fals Borda, Orlando y Borja, Miguel (1999). “Guía Práctica del Ordenamiento territorial en Colombia”, en Revista Foro, No. 36, Bogotá.

Garay, Luis Jorge (1994). “La descentralización en proceso experiencias y desafíos”, en Descentralización, bonanza petrolera y estabilización, editado por Hernan Darío, Bogotá.

Garay, Luis Jorge (1999). Globalización y crisis, ¿Hegemonía o corresponsabilidad?, Tercer Mundo/ Colciencias, Santafé de Bogotá.

Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Reforma Institucional de los Departamentos (2001). Evaluación del papel de los departamentos en el nuevo ordenamiento territorial en Colombia, Estado del Arte, editorial Zeta periodismo, Bogotá.

Senado de la República, Comisión especial de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial. Eljach, Gregorio (Compilador) (2000). Construyendo un nuevo país audiencias públicas nacionales, escritos e informes 1994 – 1995. Bogotá.

UDT – DNP (1999). “El gobierno central y su estructura territorial” en Documentos para el Desarrollo Territorial, N° 21., Santafé de Bogotá, D.C.

UDT – DNP (1999). “Compendio de documentos sobre el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la Comisión Intersectorial” en Documentos para el Desarrollo Territorial, N° 25, Santafé de Bogotá, D.C..

UDT, UPA, UDA – DNP (2000). “Proyecto profundización de la descentralización – Estrategia de Ordenamiento Territorial. Documento Borrador Avance Comentarios Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial” en Documento para el Desarrollo Territorial. Bogotá.

Uribe, Maria Teresa y Álvarez, Jesús María (1987). Poderes y regiones: problemas en la Constitución de la Nación colombiana. 1810-1850. Editorial Universidad de Antioquia, Medellín.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

**OSWALDO AHARON PORRAS VALLEJO. Director de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación – DNP.** Oficina: Bogotá, Clle 26 No. 13 -19, Tel: 5960318 fax: 5 99 95 59. Residencia: Carr. 5a No. 5 - 50 apto. 149 Bogotá, Tel: 2802412 celular: 310- 2367939. E-mail: oporras@dnp.gov.co Pagina Web: www.dnp.gov.co Apartado aéreo: 19777 Bogotá

**ECONOMISTA.** Experiencia profesional en el sector público en las áreas de planificación territorial, desarrollo regional, desarrollo institucional, descentralización, ordenamiento territorial, finanzas públicas territoriales, Administración y evaluación de la gestión pública territorial, preparación de proyectos y seguimiento a la inversión pública. Así mismo, experiencia como Director Corpes en cinco oportunidades y como Director del Programa “Plan Caribe DNP - PNUD”. Actualmente Director de los siguientes programas y proyectos: Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia – DNP - PNUD”, “Proyecto de Desarrollo Sostenible de la Región de la Mojana – DNP - FAO”, Proyecto “Fortalecimiento de la Descentralización y el Ordenamiento Territorial en Función de una Visión Compartida de País - DNP - CAF”, proyecto “Evaluación del Desempeño Municipal en Colombia” DNP – CAF, “Programa Regional para el Urabá Antioqueño y Chocoano y Bajo y Medio Atrato, DNP – PNUD. Por último, actúo como representante del DNP en el programa “PRODESPAZ - Mejor Gestión de los Departamentos” – DNP – GTZ y como delegado del Gobierno Nacional en la Mesa de Planificación Bogotá – Cundinamarca.

Experiencia docente en temas de gobierno y políticas públicas (planificación territorial, finanzas públicas y descentralización) y coautor de diferentes textos sobre desarrollo local y regional, planificación, descentralización, finanzas públicas territoriales, evaluación y orientaciones y metodologías para la gestión pública.

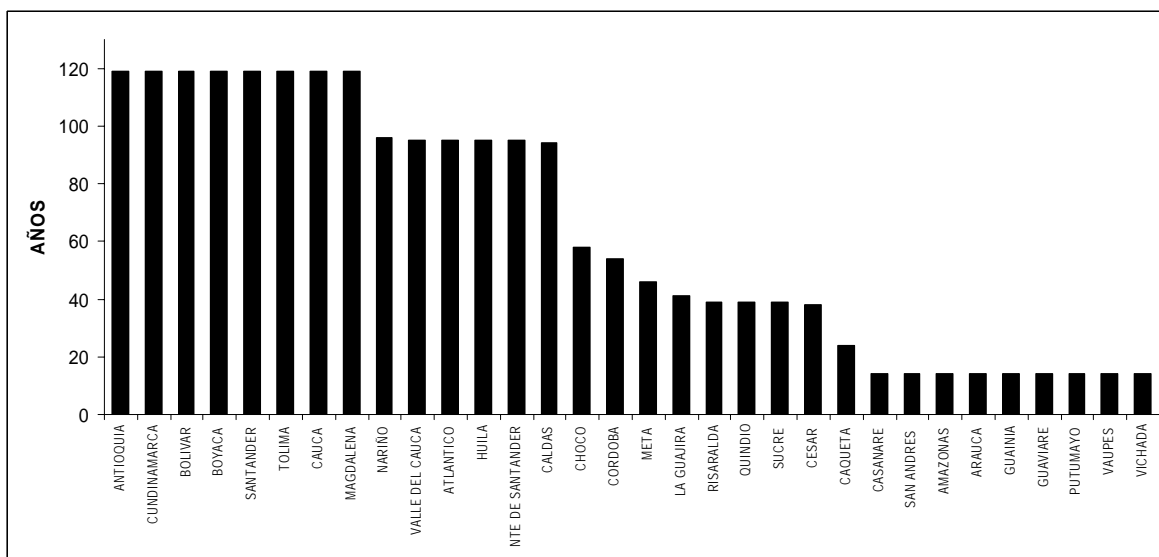
## CUADROS Y GRÁFICOS

**Cuadro 1**  
**Resultados Sectoriales 2002-2004**

	2002	2004	Variación
Niños matriculados	7.808.110	8.542.523	734.413
Afiliados al regimen subsidiado	10.744.289	15.421.930	4.677.641

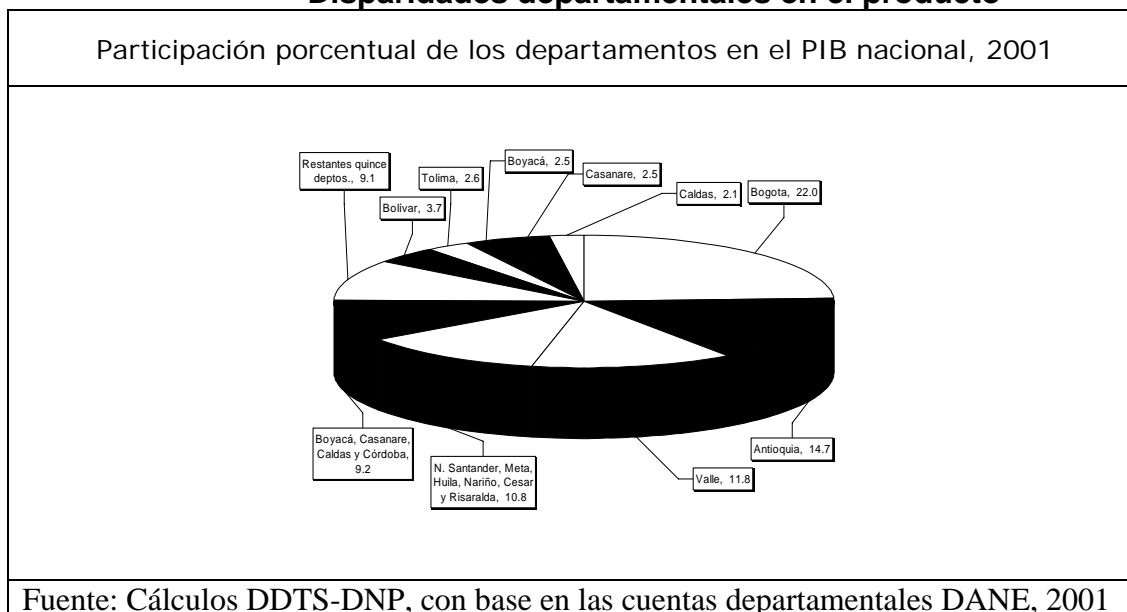
Fuente: DNP -SIGOB

**Gráfico 1**  
**Edad Institucional de los departamentos**



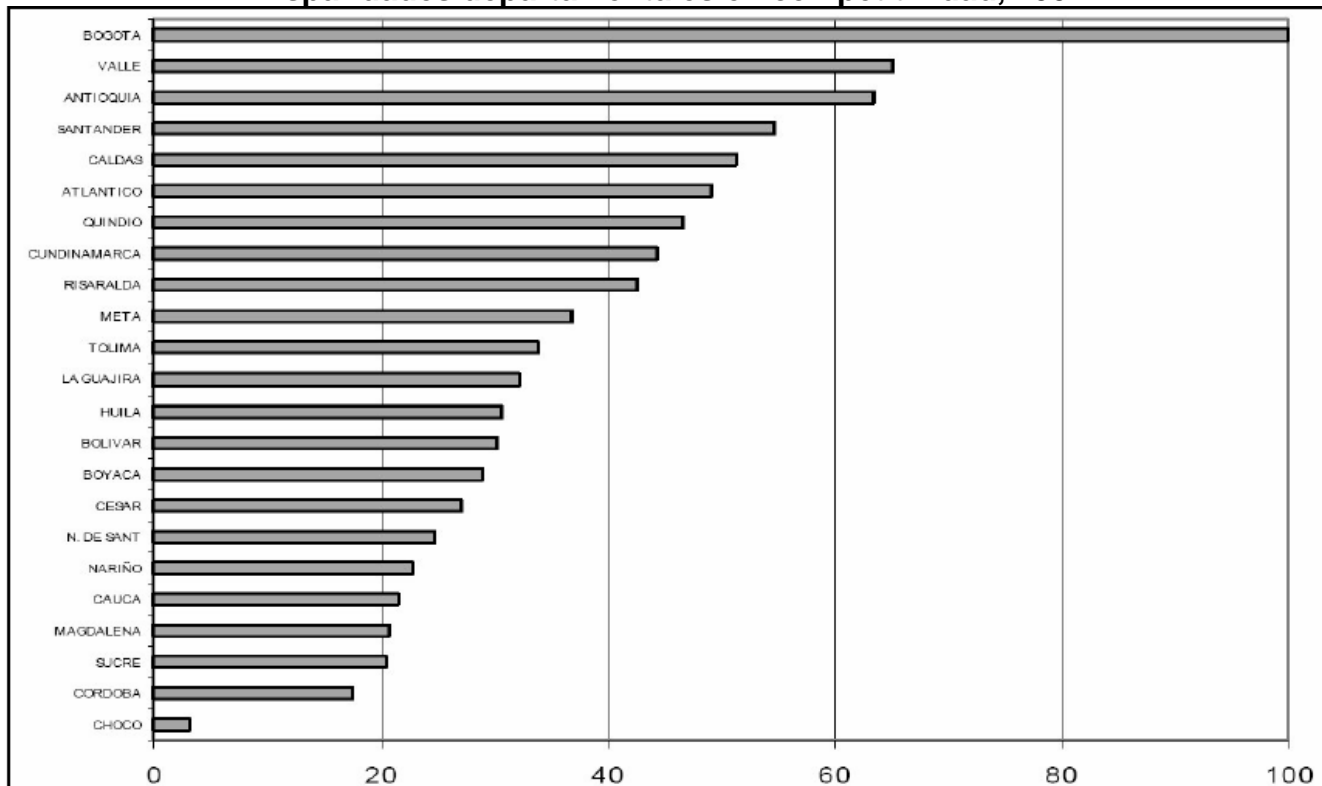
Fuente: Cálculos DNP-DDT con base en BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia, IEPRI - UN, CEREC. Bogotá D.C; 1996.

**Gráfico N° 2**  
**Disparidades departamentales en el producto**



**Gráfico N° 3**

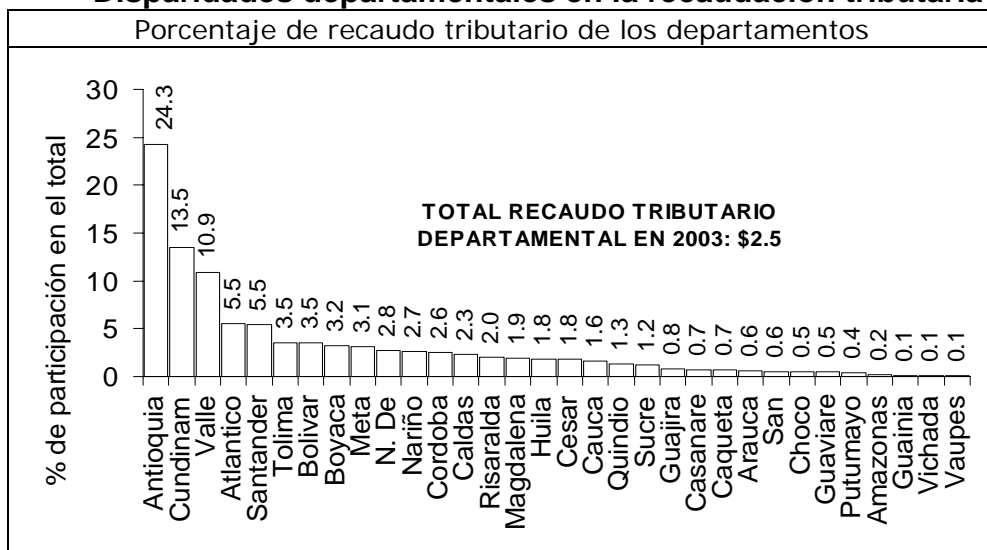
**Disparidades departamentales en competitividad, 2001**



Fuente: CEPAL. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, Informe final, Bogotá, diciembre de 2002

**Gráfico N° 4**

**Disparidades departamentales en la recaudación tributaria 2003**



Fuente: DNP- DDT

### Gráfico N° 5

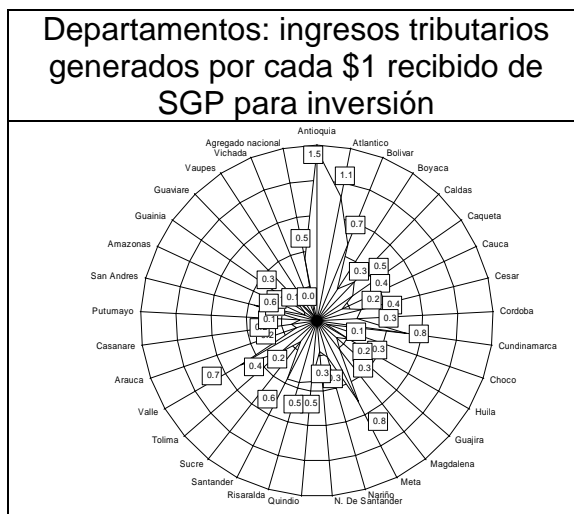
### Disparidades departamentales en la recaudación tributaria por habitante 2003



Fuente: DNP-DDT

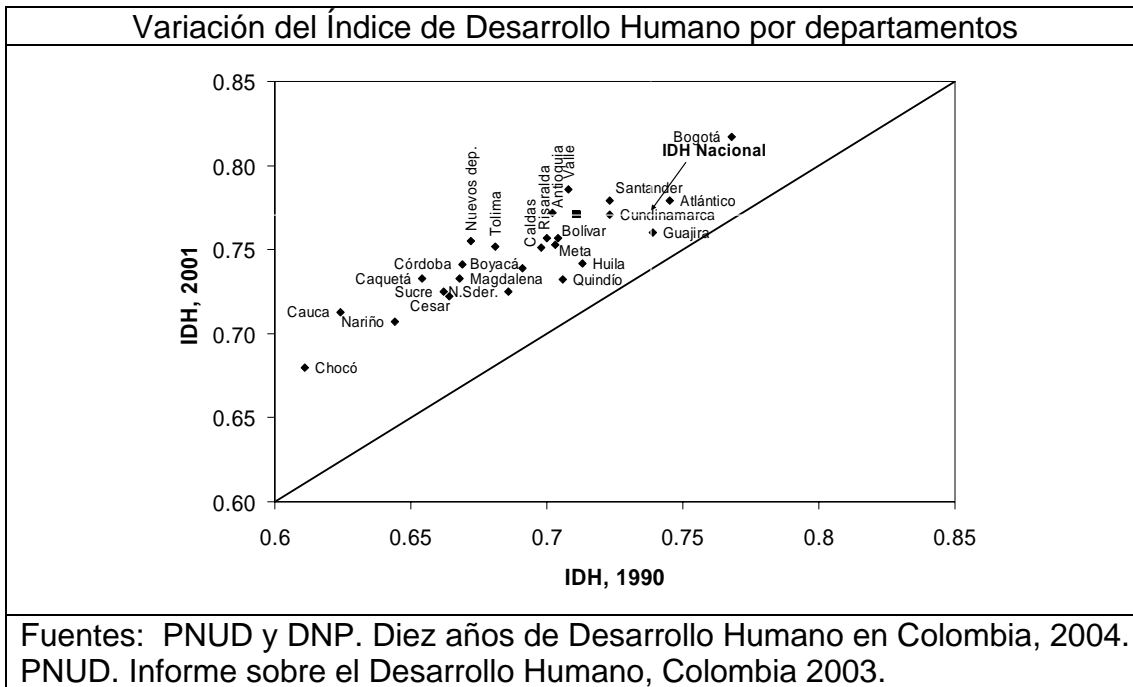
### Gráfico N° 6

### Disparidades departamentales en la capacidad para aportar recursos propios como contrapartida a los recursos del SGP para inversión, 2003

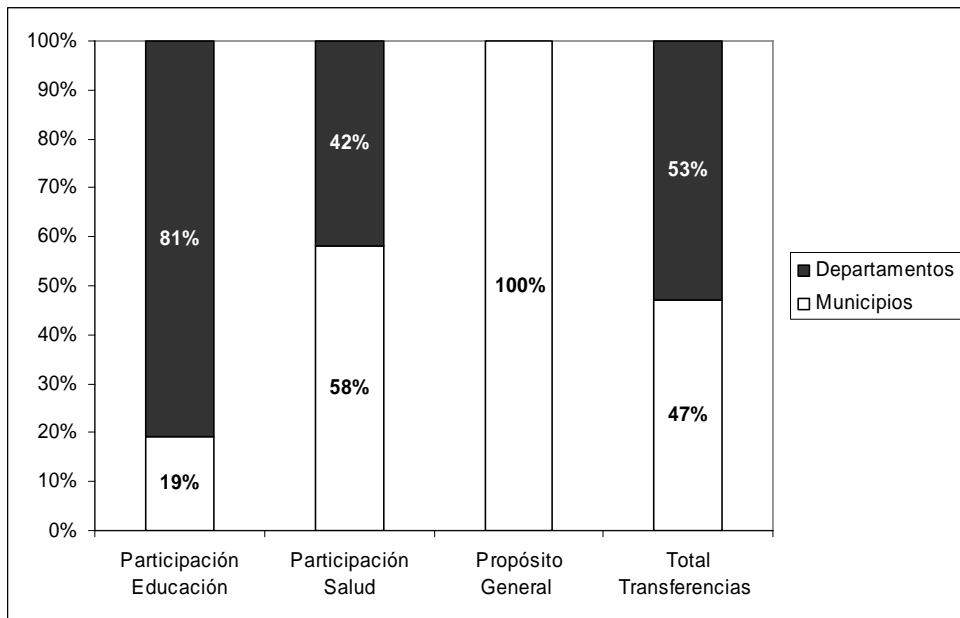


Fuente: Cálculos DDT-DNP, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades al DNP, CGR y MinHacienda

**Gráfico N° 7**  
**Disparidades departamentales en progreso humano**

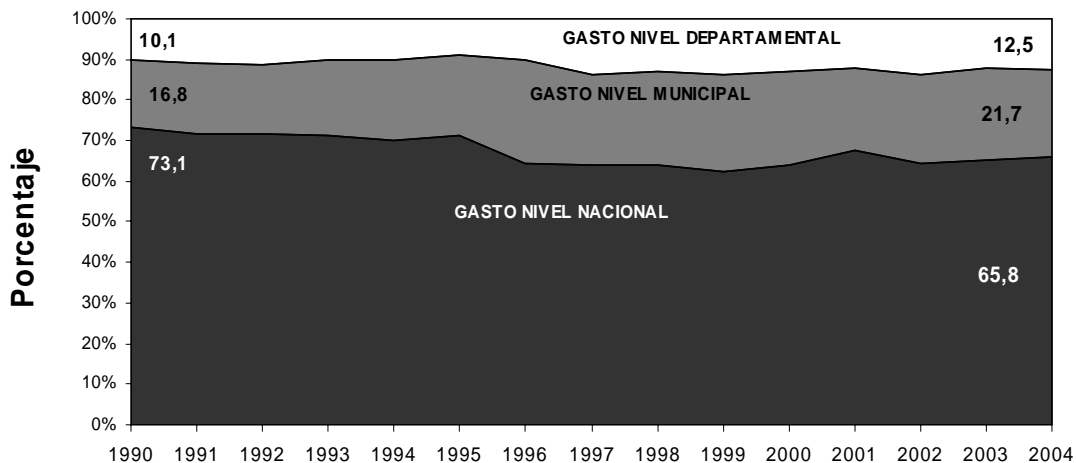


**Gráfico 8**  
**Asignación transferencias por nivel de gobierno 2002**

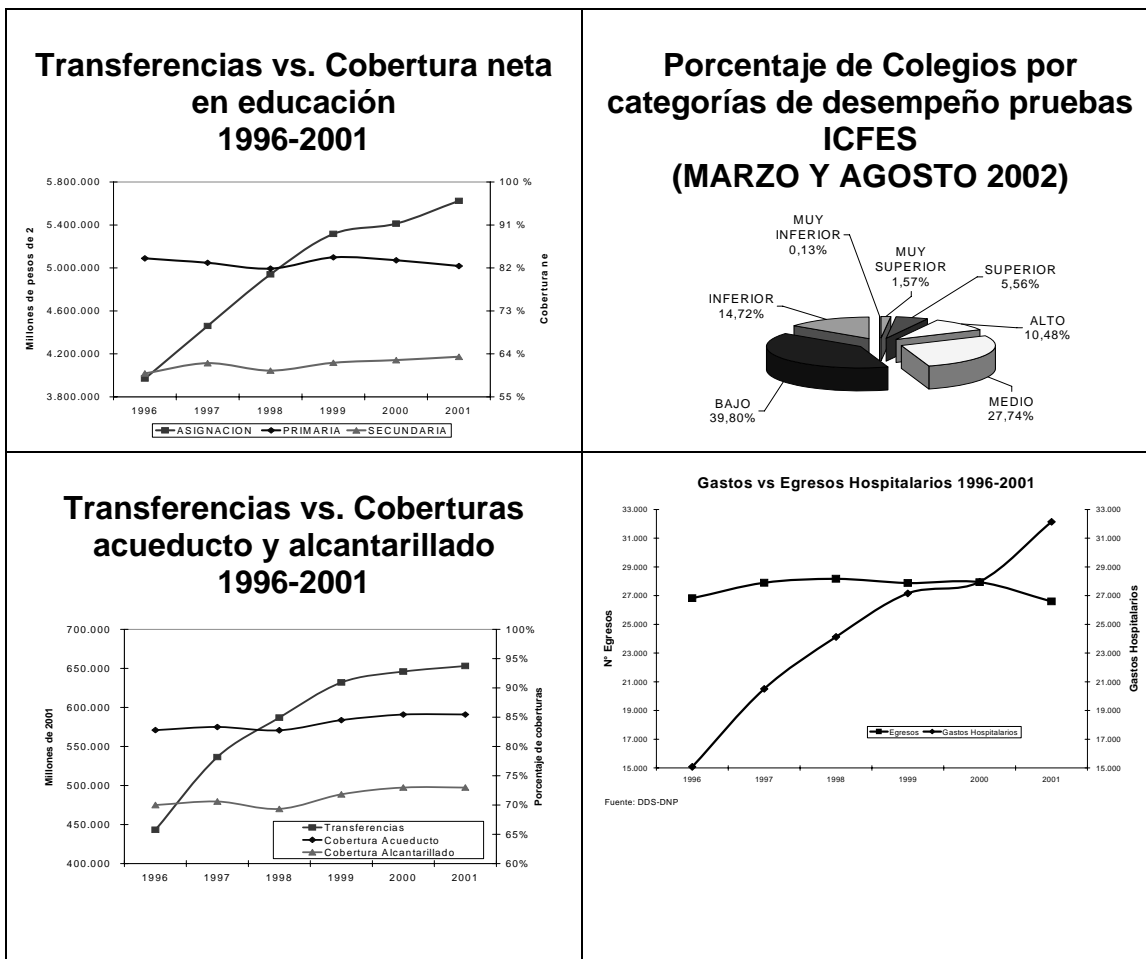


Fuente: Cálculos DNP –DDTS-SFPT.

**Gráfico 9**  
**Gasto por nivel de gobierno 1990-2004**



**Gráfico 10**  
**Eficiencia sectorial 1997-2001**



Fuente: Ministerios de Educación y Protección Social, ICFES Encuesta de Hogares. Cálculos DNP-DDT