Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)

Educación e Investigación en Gestión del Riesgo de Desastres: Contexto, Avances y Proyecciones

Gestión de Riesgo de Desastres y descentralización fiscal en Colombia: Un arreglo coherente?

Nilson Correa Bedoya
Estudiante Doctorado en Geografía, UNAM

25 de noviembre de 2015
Bogotá, D.C.
Colombia

Advertencias

Las conclusiones que puedan derivarse de la información aquí presentada deben atenerse a las siguientes advertencias:

- El interés de la investigación que se relaciona es de carácter formativo,
- Los resultados obtenidos a la fecha son apenas de carácter preliminar,
- No constituye evaluación de la gestión de ninguna entidad en particular.

Presentación

La siguiente presentación resume los avances del proyecto de investigación denominado *"Diseño de una estrategia orientada a fortalecer la gestión del riesgo de desastres a nivel municipal en Colombia en el marco del proceso de descentralización"*. La misma se desarrolla como requisito para acceder al título de Doctor en Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En particular, se presentan los avances obtenidos sobre la relación entre gestión del riesgo de desastres y descentralización fiscal en Colombia.

Elementos generales de la investigación

Problema de investigación:

Deficiente implementación de la política pública de la gestión del riesgo de desastres a nivel municipal en Colombia.

Pregunta de investigación:

¿Qué factores explican las deficiencias en la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres a nivel municipal en Colombia y cómo transformarlos?

Elementos generales de la investigación

Hipótesis:

Las deficiencias en la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres a nivel municipal se explican principalmente por insuficientes capacidades institucionales a nivel municipal asociadas al desarrollo del proceso de descentralización en Colombia.

Elementos generales de la investigación

Objetivo general

Identificar los factores que determinan la deficiente implementación de la política pública en gestión del riesgo de desastres a nivel municipal para el diseño de una estrategia orientada a superar estas dificultades, en el marco del proceso de descentralización en Colombia.

Elementos generales de la investigación

Objetivos específicos:

- Elaborar un diagnóstico de la situación de riesgo de desastres por inundaciones fluviales lentas,
- Analizar la política pública de gestión del riesgo de desastres en Colombia con énfasis en el desempeño de los municipios,
- Elaborar, a partir de la formulación de indicadores específicos, un diagnóstico de las limitaciones que presentan los municipios para asumir las funciones asignadas dentro del proceso de descentralización para la gestión del riesgo de desastres,
- Formular alternativas de solución a las dificultades encontradas para la gestión del riesgo de desastres con énfasis en arreglos institucionales.

Descentralización y autonomía municipal

Objetivo:
Analizar la relación entre el proceso de descentralización y la autonomía municipal

Hipótesis:
La descentralización, y en particular la descentralización fiscal no ha contribuido a mejorar la autonomía municipal en el país.

Marco teórico

- Descentralización
- Gestión del riesgo de desastres
- Capacidad institucional

Marco teórico

Descentralización

Citado por Finot (2001), Rondinelli (1989), define la descentralización como «la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales» (p. 34).

La descentralización se refiere a "un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro" (DNP, 2009, p. 15).

En particular, en Colombia se entiende éste como un proceso de *descentralización territorial* el cual se refiere "a la combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución" (DNP, p. 16).

Marco teórico

Descentralización

En virtud del reconocimiento de la autonomía de los entes territoriales, éstos gozan de los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias,
- Ejercer las competencias que les correspondan,
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y
- Participar en las rentas nacionales. (Artículo 287)

Marco teórico

Gestión del riesgo de desastres

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1523 de 2012 la gestión del riesgo de desastres es:

> "Un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible".

Marco teórico

Capacidad institucional

•En general, se trata de un concepto que hace referencia a la capacidad para lograr resultados alrededor de fines concretos.

• Comprende dos componentes o subtipos: la capacidad administrativa y la capacidad política.

• La capacidad administrativa, por un lado, hace referencia a «las habilidades técnicoburocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales». (Rosas Huerta, 2008, pág. 128) y comprende dos dimensiones: los recursos humanos y la organización.

•La capacidad política por otro lado se refiere a «la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional». (Rosas Huerta, 2008, pág. 129).

Marco metodológico

Método:

• Análisis de contenido temático,

• Análisis de registros estadísticos.

Fuentes de información:

• Diagnósticos, análisis, evaluaciones del proceso de descentralización en Colombia,

• Resultados de desempeño fiscal a nivel municipal para el periodo 2012 a 2014.

• Información sobre asignaciones del Sistema General de Participaciones a nivel municipal para el periodo 2012 a 2014.

Marco metodológico

Análisis de contenido temático

«una técnica de investigación que nos permite sistematizar información» (Vázquez Sixto, 1996, pág.).

«… es una técnica de investigación [que utiliza un conjunto de procedimientos] para hacer inferencias reproducibles y válidas a partir de un texto (de los datos al contexto de los mismos)». (Aigeneren, pág. 5)

El tipo de análisis de contenido al que se acude es el análisis de contenido *categorial*, en particular el análisis temático. En general, el mismo se refiere al trabajo «con temas provenientes de declaraciones manifiestas y directas» (Vázquez Sixto, 1996, pág. 50)

Resultados

Análisis de registros estadísticos

Análisis de conglomerados

El análisis de conglomerados (en inglés, cluster analisys) es una técnica multivariante que permite agrupar los casos o variables de un archivo de datos en función del parecido o similaridad existente entre ellos.

Resultados

Análisis de contenido temático

Etapa de preanálisis

- Selección de documentos
  - Criterios de selección

Tipo de autor	Delimitación espacial	Pertinencia	Alcance	Tema central	Delimitación temporal	Tipo de documento
Centros de investigación	Local	Baja	Análisis	Descentralización en general	Década 80s	Articulo
Entidades oficiales	Nacional	Media	Diagnóstico	Descentralización territorial	Década 90s	Informe de consultoria
Investigadores independientes	Regional	Alta	Evaluación	Descentralización administrativa	Década 00s	Informe de investigación
ONGs				Descentralización fiscal	Década 10s	Informe oficial
Organismos autónomos						Tesis (Maestría)
Organismos multilaterales						Tesis (Doctorado)

  - Resultados de la selección

Con base en los anteriores criterios de los 58 documentos capturados en internet, se seleccionaron finalmente 18.

Resultados

Análisis de contenido temático

Etapa de codificación

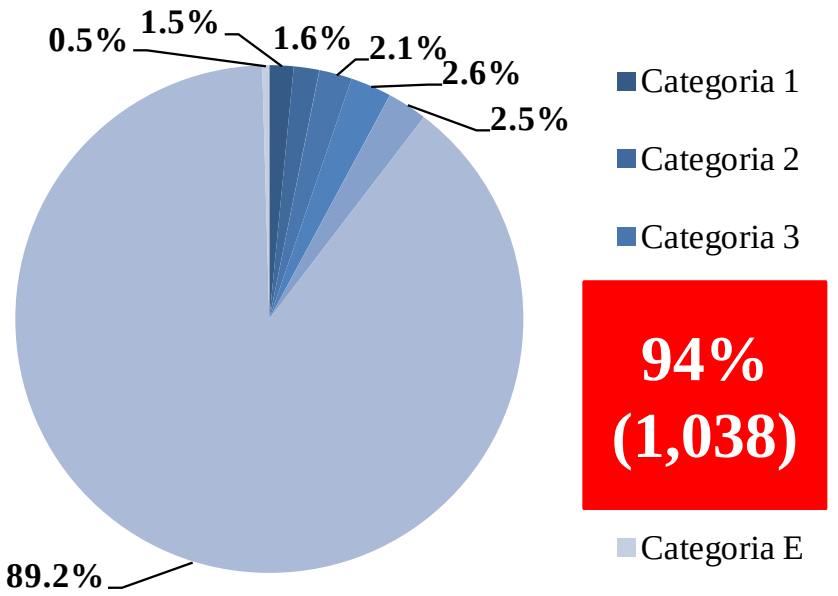
Tipo de aseveración	Número de citas
De contexto, explícita y positiva	2
De contexto, explícita y negativa	5
De contexto, implícita y positiva	1
De contexto, implícita y negativa	8
Directa, explícita y positiva	11
Directa, explícita y negativa	50
Directa, implícita y positiva	1
Directa, implícita y negativa	12

Resultados

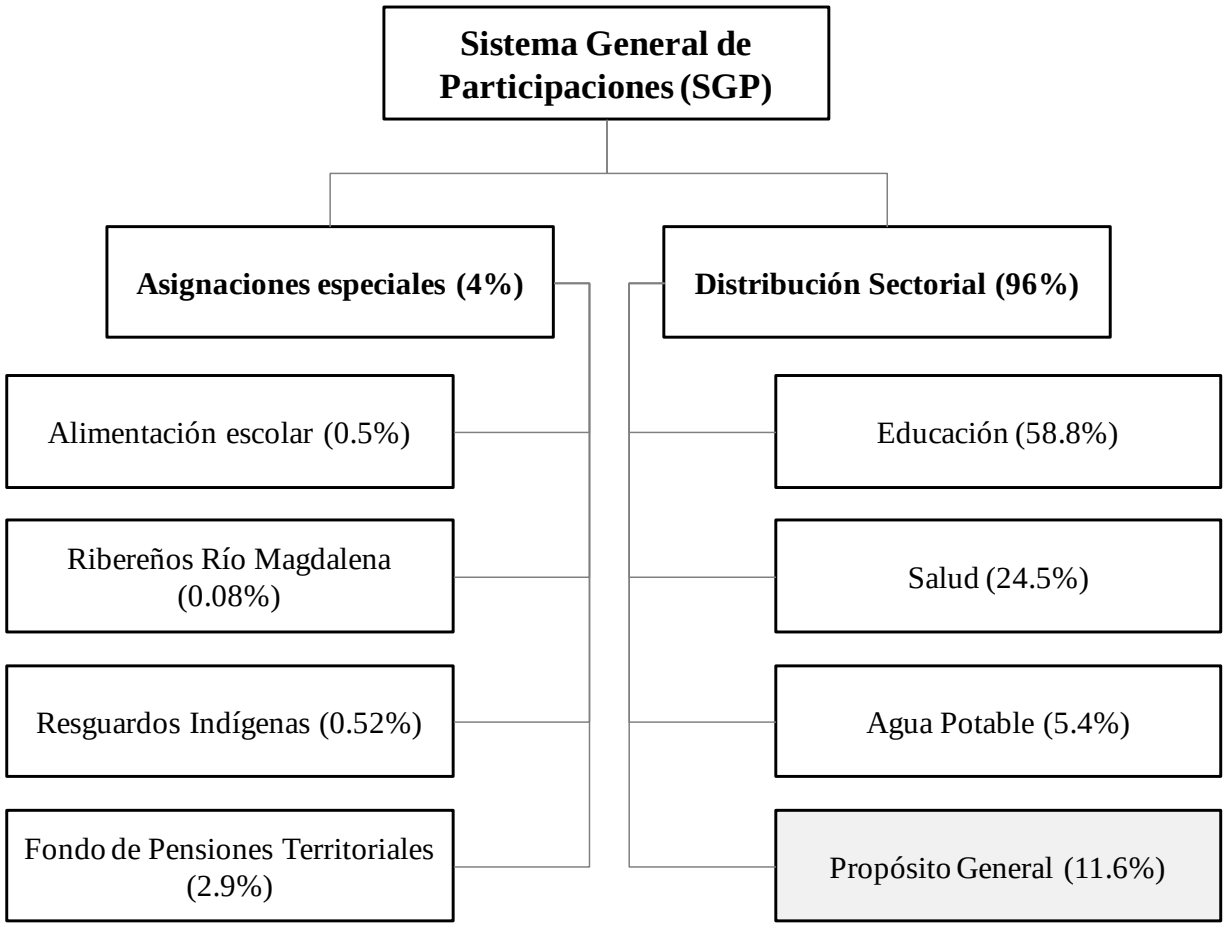
De acuerdo con el DNP, el financiamiento de las competencias transferidas a los entes territoriales se lleva a cabo mediante de las modalidades de:

- Tributación territorial,
- Regalías, y
- Transferencias intergubernamentales.

Para la distribución de los recursos de las Transferencias, la ley estableció una clasificación de los distritos y municipios del país, considerando 7 categorías. Estas categorías se definen en función del volumen de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y de la población municipal.



Distribución de los recursos del SGP (Ley 715 de 2001)



Resultados

Análisis de registros estadísticos
Análisis de conglomerados

Se llevó a cabo la clasificación de 1063 municipios a partir de dos variables:

- Dependencia de los recursos de transferencias y regalías,
- Capacidad de generación de recursos propios.

Resultados

Análisis de registros estadísticos
Análisis de conglomerados

Generación de recursos propios (Déficit)

(Ingresos tributarios / Ingresos totales *100)

Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones por financiar sus planes de desarrollo.

Se espera que las entidades territoriales aprovechen su capacidad de inversión plenamente para garantizar recursos complementarios a las transferencias que contribuyan a financiar el gasto relacionado con el cumplimiento de sus competencias. (DNP, 2013)

Resultados

Análisis de registros estadísticos

Análisis de conglomerados

Dependencia de los recursos de transferencias y regalías

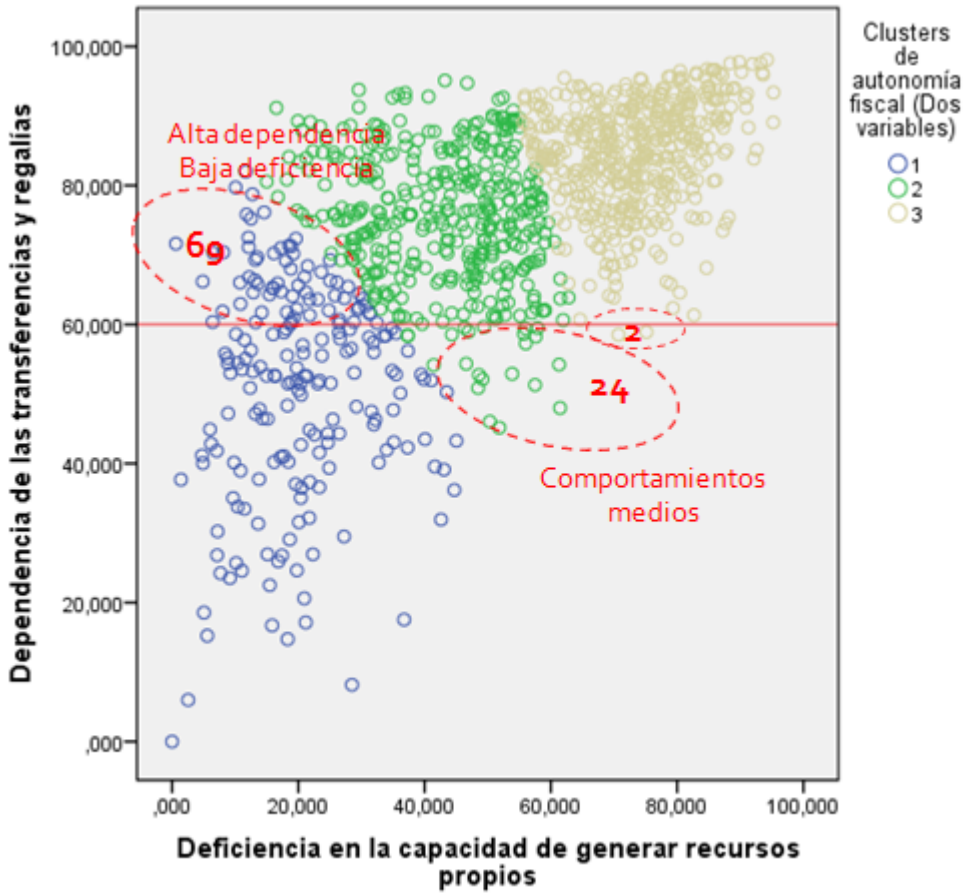
(Recursos del Sistema General de Participaciones / Ingresos totales*100)

Este indicador mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias del Sistema General de Participaciones-SGP-. (DNP, 2013)

Resultados

Clasificación municipal según dependencia de las transferencias y regalías e incapacidad para generar recursos propios

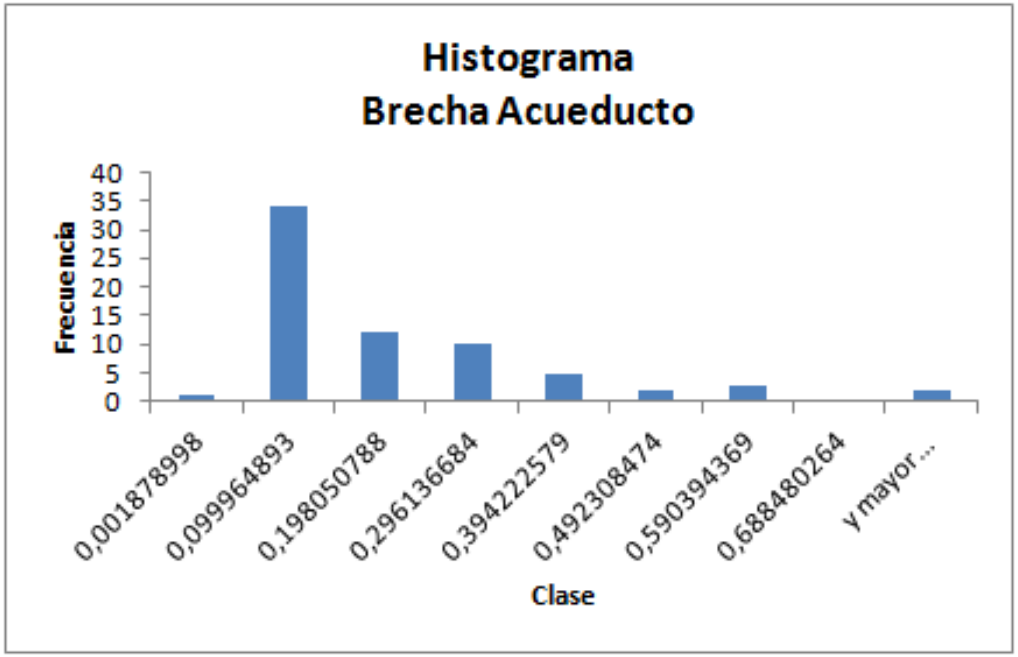
Dependencia 60% y más (DNP)			
Conglomerados	**0**	**1**	**Total general**
1	134	69	203
2	22	380	402
3	2	456	458
Total general	**158**	**905**	**1063**



Resultados

Brechas en el logro de metas de cobertura de alcantarillado – Conglomerado 1

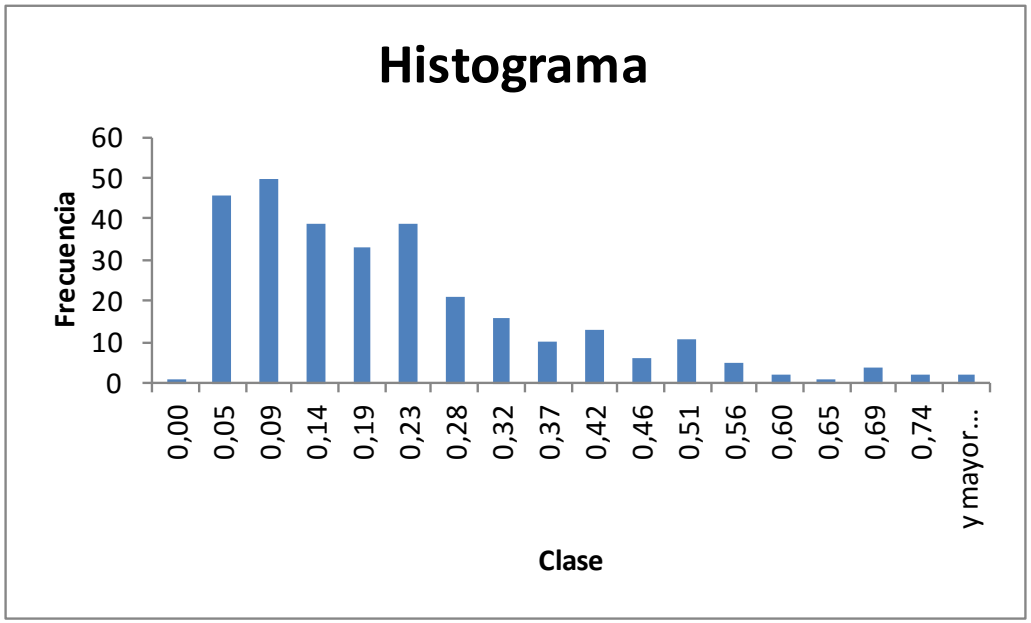
Estadísticos	
Media	16,213%
desv	17,153%
Mediana	9,837%
rango	18,40%



Resultados

Brechas en el logro de metas de cobertura de alcantarillado – Conglomerado 2

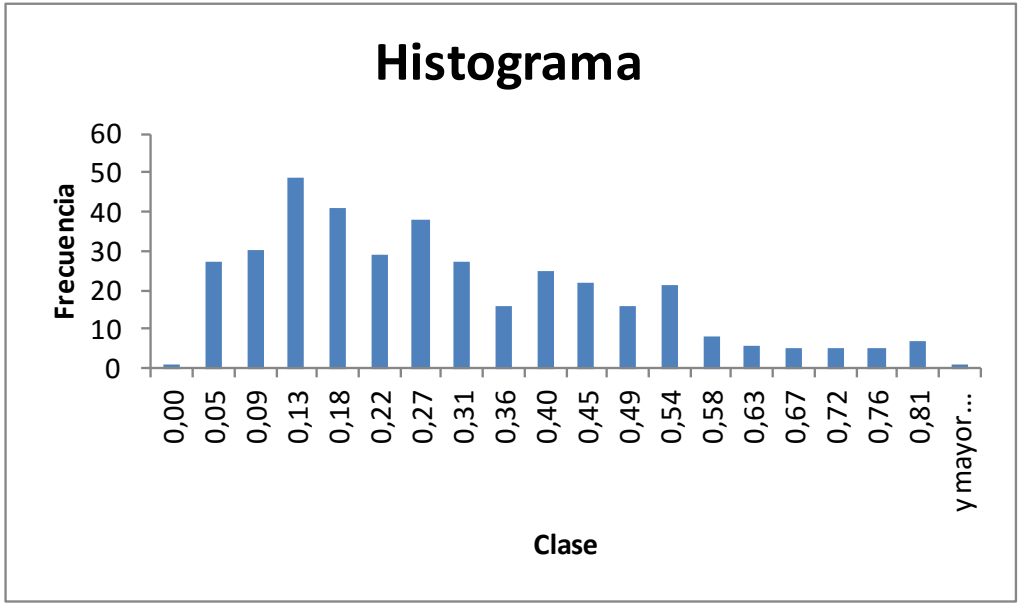
Estadístico	
Media	19,657%
desv	16,274%
Mediana	15,585%
rango	20,07%



Resultados

Brechas en el logro de metas de cobertura de alcantarillado – Conglomerado 3

Estadístico	
Media	27,771%
desv	19,221%
Mediana	23,966%
rango	28,12%



Resultados

Dependencia de las transferencias y regalías	
Conglomerados	**Promedio de depTransfyReg**
1	51,3
2	75,2
3	84,6

Déficit en la generación de recursos propios	
Conglomerados	**Promedio de defGenRecProp**
1	20,3
2	43,3
3	73,5

Competencia de los municipios en otros sectores (Ley 715 de 2001)

1. Servicios públicos,
2. Vivienda,
3. Sector agropecuario,
4. Transporte,
5. Ambiente,
6. Centros de reclusión,
7. Deporte y recreación,
8. Cultura,
9. **Prevención y atención de desastres,**
10. Promoción del desarrollo,
12. Atención a grupos vulnerables,
13. Equipamiento municipal,
14. Desarrollo comunitario,
15. Fortalecimiento institucional,
16. Justicia,
17. Orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano,
18. Restaurantes escolares,
19. Empleo.

Resultados

Disponibilidad de recursos de libre inversión (SGP-PG)	
Conglomerados	**Promedio de dispTRecSGPPGLInvSec**
1	$ 172.173.871,42
2	$ 64.367.389,81
3	$ 73.587.036,15

Resultados

Indice de damnificados	
Conglomerados	**Promedio de IDamn**
1	3029
2	5730
3	13565

Resultados

Inversión en GRD con recursos de libre inversión (SGP-PG) per cápita		
Conglomerados	**Promedio de InvGRDRecLIpc**	
1	$	1.232,19
2	$	2.219,64
3	$	4.029,96

Inversión en GRD con recursos de libre inversión (SGP-PG) per cápita		
Conglomeracios	**Promedio de InvGRDRecLIpc**	
1	$	988,91
2	$	1.466,81
3	$	2.236,19

Comportamiento Normal

Resultados

Inversión en GRD con recursos de libre inversión (SGP-PG) per cápita		
Conglomerados	**Promedio de InvGRDRecLIpc**	
1	$	1.232,19
2	$	2.219,64
3	$	4.029,96

Inversión en GRD con recursos de libre inversión (SGP-PG) per cápita		
Conglomeracios	**Promedio de InvGRDRecLIpc**	
1	$	988,91
2	$	1.466,81
3	$	2.236,19

Comportamiento Normal

Conclusiones

Del estudio atento de las normas constitucionales y de su desarrollo legislativo, se observa que se consagra la descentralización territorial, y la desconcentración, a pesar de que son figuras jurídicas diferentes (art. 209 de la C.P.), en Colombia no existe la verdadera descentralización, sino una modesta “descentralización”, o técnicamente un híbrido que es la desconcentración. Las razones de esta afirmación son las siguientes:

a. Las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas,
b. tienen competencias limitadas,
c. el patrimonio es limitado,
d. están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades (arts. 41 y 56, Ley 489 de 1998). (Penagos, 2003, pág. 14)

¡Gracias!