

# Gestión del riesgo de desastres a nivel municipal en Colombia: ¿Un caso de “descentralización administrativa no financiada”?

Nilson Correa Bedoya<sup>1</sup>

**Palabras clave:** Autonomía territorial, capacidad institucional, descentralización, desempeño institucional, gestión del riesgo de desastres.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es aportar evidencia empírica alrededor de la afirmación según la cual: la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres (GRD) en Colombia es un ejemplo de “descentralización administrativa no financiada”<sup>2</sup>. Para ello se indaga sobre la relación causal entre la autonomía financiera a nivel municipal y su incidencia en el desempeño municipal, visto como inversión, frente a las responsabilidades estatales asignadas por la ley en esta materia.

En un contexto en el cual, como una de las tantas manifestaciones del riesgo excedente, las consecuencias del cambio climático se anticipan, no ya como un hecho científico probable, sino como una certeza y, además, con acento particular para América Latina<sup>3</sup>, el desempeño del nivel local de gobierno, frente a situaciones de desastres y de riesgo de desastres, las cuales comprometen la seguridad colectiva, para el caso particular de Colombia, como un bien jurídico tutelado<sup>4</sup>, se constituye en un necesario y urgente objeto de análisis.

El concepto de descentralización se refiere a “un proceso de reforma del Estado, compuesto por un conjunto de políticas públicas a través de las cuales se transfieren responsabilidades, recursos o autoridad desde un nivel mayor a niveles inferiores de gobierno en el contexto de un tipo específico de Estado”. (Falleti, 2005, pág. 328).

En Latinoamérica la descentralización ha sido una tendencia, principalmente, a partir de la década de los ochenta, y ha sido animada por la promesa, entre otras, de consecuencias concretas y positivas en el bienestar social derivadas de una mayor eficiencia y una mejor focalización de los servicios públicos (Pinilla Rodríguez, Jiménez, & Montero Granados, 2014).

En Colombia la Constitución Política de 1991 consagró dos modalidades de descentralización, a saber: territorial y por servicios. En particular la descentralización territorial se entiende como “el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales

---

<sup>1</sup> Doctorado en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), correanilson@gmail.com.

<sup>2</sup> El término es una traducción (no controlada) del concepto “unfunded administrative decentralization” que desarrolla Tulia Falleti (2005) en el artículo “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”.

<sup>3</sup> De acuerdo con ONU & EIRD: “Si bien el cambio climático incidirá en todos los países, es muy probable que las poblaciones de los países más pobres, al igual que los pobres en los países más ricos sean los más afectados”. (2008, pág. 4)

<sup>4</sup> La Ley 472 de 1998 (Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones), establece en el literal I del artículo 4 (derechos e intereses colectivos), el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad” (Colombia, Corte Constitucional, 2001).

Siendo que la misma Constitución concibió un Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales<sup>5</sup> (Artículo 1º constitucional), lo cierto es que, conforme con su desarrollo legal, lo que ha sido tradición es una permanente disputa estos principios (Robledo Silva, 2006). Así, la configuración actual del país en materia de autonomía política, administrativa y financiera de sus entidades territoriales, podría interpretarse como un resultado concreto de las permanentes luchas que se libran entre el principio unitario y el principio de autonomía de las entidades territoriales (que se anticipa como bastante discreta), en la arena del proceso de descentralización.

Tomando en consideración que, de acuerdo con Robledo Silva, de manera unánime, se entiende que la autonomía financiera “es imprescindible para que la autonomía territorial [...], sea efectiva y real”. (pág. 138), en este trabajo se hace un énfasis casi que exclusivo en la misma. El concepto de autonomía financiera de las entidades territoriales se refiere al “conjunto de competencias normativas y de potestades administrativas de que gozan los entes públicos para establecer y gestionar un sistema de ingresos y de gastos que les permita atender los fines y necesidades públicas en sus respectivas jurisdicciones” (pág. 138). En virtud de dicha autonomía a los municipios les corresponden atribuciones, por un lado, en materia de ordenación de los gastos públicos, y por otro, en relación con el manejo de los ingresos públicos.

Sin embargo, tales atribuciones, actualmente, son bastante limitadas. Por ejemplo, en materia de ordenación del gasto público, las entidades territoriales están limitadas de mayor manera en relación con el manejo de los recursos exógenos (recursos transferidos o cedidos), a las disposiciones del poder legislativo, y un poco menos en materia de recursos endógenos (recursos propios).

Considerando que la mayoría de los municipios de Colombia son dependientes de los recursos transferidos por parte del gobierno central<sup>6</sup>, es pertinente destacar que, con las restricciones existentes, los municipios sólo pueden ejercer una real autonomía de gasto en aquellos correspondientes a recursos transferidos bajo la categoría de Propósito general<sup>7</sup>, e incluso en estos los municipios están sometidos a inflexibilidades que representan cerca de un cuarto del total de dichos recursos.

Con estos elementos, si bien en Colombia, a través de mecanismos como las transferencias intergubernamentales, se ha buscado dotar a las entidades territoriales de recursos para el cumplimiento de las competencias delegadas en el proceso de descentralización, las excesivas

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Política de 1991, “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”.

<sup>6</sup> El Departamento Nacional de Planeación (DNP), considera que una entidad territorial se financia principalmente con recursos de transferencias de la Nación y regalías cuando la participación porcentual de estos en sus recursos totales es igual o superior al 60%.

<sup>7</sup> El propósito de estos recursos es financiar aquellos sectores diferentes a los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico y que, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, comprenden 17 sectores entre los que se incluye la prevención y atención de desastres.

restricciones impuestas para su destinación final, impiden llevar a cabo una definición de prioridades del gasto, acorde con las características de su contexto (que debería ser un rasgo distintivo de la descentralización).

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 1523 de 2012, la GRD 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.

Sobre la misma puede afirmarse que es a través de la Ley 60 de 1993, inicialmente y luego de la Ley 715 de 2001, que se asignan competencias en materia de GRD a los municipios y que con la descentralización de competencias en materia de GRD, por vía de las leyes precedentes, el papel de la ley 1523 de 2012, es asignar a los municipios competencias específicas en la materia.

En relación con la financiación de estas competencias, tomando en consideración que, al definir como uno de los “Sectores Sociales” la prevención y atención de desastres, de manera implícita la ley 60 de 1993 estipuló como la fuente de recursos para esta la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Sin embargo, tomando en cuenta las restricciones antes mencionadas a las que están sometidos estos recursos, no podría hablarse de la existencia de esa condición de suficiencia que debe garantizarse para el ejercicio de las competencias delegadas, a la que se refiere el literal b, del inciso 4 del artículo 356 de la Constitución Política, según el cual: “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales *suficientes* para atenderlas”. (Acento añadido).

En ausencia de los recursos necesarios para atender las funciones delegadas a niveles inferiores de gobierno en procesos de descentralización, se presenta lo que Tulia Falletti ha denominado “descentralización administrativa no financiada” (2005), y por la cual dichos niveles se ven obligados a financiar, principalmente, con recursos propios tales funciones.

Sin embargo, la desfinanciación de las funciones delegadas en procesos de descentralización puede darse, aún en presencia de recursos transferidos por el gobierno central, a través de la reducción de la autonomía financiera del nivel subnacional de gobierno mediante la imposición de recursos de destinación específica. Tal es el caso de Colombia, y en particular, el caso de la política pública de GRD y por ello la afirmación que aquí trata de sustentarse.

Con lo anterior, la estrategia metodológica diseñada se orientó a evaluar la relación hipotetizada según la cual una menor autonomía financiera municipal tiene un efecto negativo en el desempeño municipal frente a las responsabilidades estatales asignadas por la ley en GRD. Para la caracterización de la autonomía financiera a nivel municipal se utilizó la variable *Dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones* (ind\_SGP\_DNPenIngT), y para la el desempeño en GRD, la variable *Inversión total en GRD per cápita* (invTGRDpc).

Se asume entonces que cuando la condición de dependencia de los recursos de las transferencias de la Nación es mayor, la disponibilidad de recursos de libre inversión es menor y esta situación

es atribuible a la reducción en la autonomía del gasto a nivel municipal que se ha venido gestando desde la Constitución Política de 1991.

## **METODO**

Para la evaluación de la relación entre las variables descritas, se acudió al análisis de senderos, también llamado análisis de trayectorias. El mismo hace parte de la familia de los llamados modelos de ecuaciones estructurales y de acuerdo con García Veiga (2011) “los modelos de ecuaciones estructurales estudian las relaciones causales entre datos directamente observables, asumiendo la existencia de relaciones lineales, aunque también se pueden modelizar relaciones no lineales”. (pág. 9).

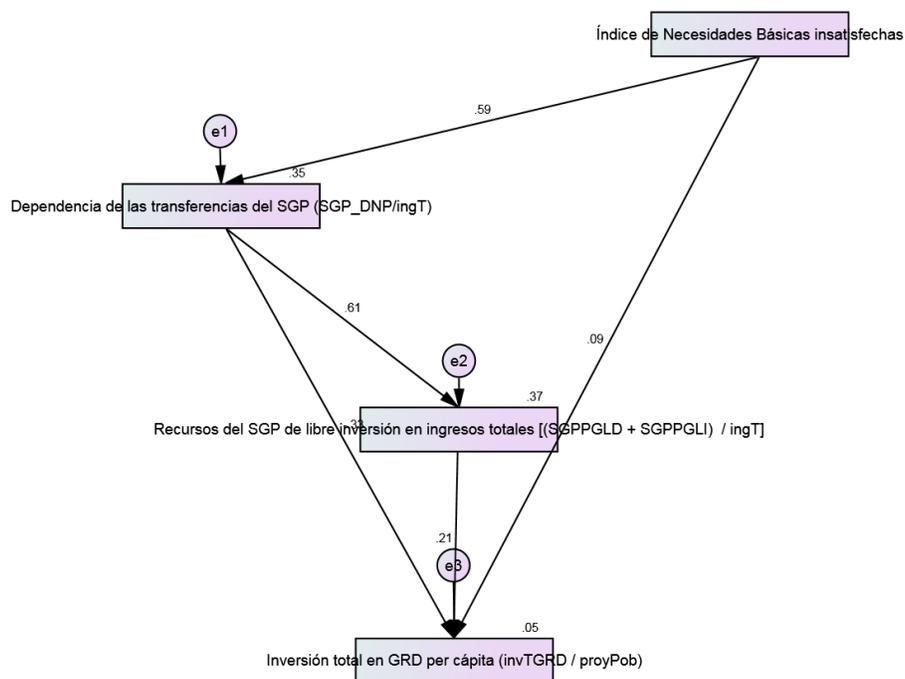
Además de las ya mencionadas, se incluyeron las variables *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas* (ind\_NBI), *Recursos de libre inversión del Sistema General de Participaciones en ingresos totales* (ind\_RecSGPPGLDyLIenIngT), y *Gastos de funcionamiento en Ingresos Corrientes de Libre Destinación* (ind\_funcenICLD), con el propósito de valorar la existencia o no de procesos de efectos de mediación o moderación entre las variables principales consideradas dentro del análisis.

En el procedimiento se tuvo en cuenta la información de 997 municipios del total del país que, actualmente, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), es de 1 122. Temporalmente el análisis comprende el cuatrienio 2012 y 2015, el cual corresponde al último periodo de gobierno de las alcaldías municipales.

## **RESULTADOS**

Aunque se elaboraron varios de ellos, el que finalmente se seleccionó (Ver Gráfico 1), fue un modelo desarrollado mediante el método de Mínimos Cuadrados Ponderados (WLS), cuyo uso resulta apropiado cuando se presentan problemas relacionados con la violación de los supuestos de normalidad.

Gráfico 1. Modelo estructural de efectos directos e indirectos entre las variables *Dependencia de las transferencias del SGP e Inversión en GRD per cápita*



Fuente: Elaboración propia

Se trata de un modelo recursivo, compuesto por tres (3) variables observables endógenas: *Dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones*, *Recursos de libre inversión del Sistema General de Participaciones en ingresos totales*, e *Inversión total en gestión del riesgo de desastres per cápita*, y una (1) variable observable exógena: *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas*. Igualmente el modelo contiene tres (3) no observables exógenas representadas por los errores de las variables endógenas. Así el número total de variables incluidas en el modelo es de siete (7). El uso de la variable *Gastos de funcionamiento en Ingresos Corrientes de Libre Destinación* por su escasa contribución explicativa al modelo.

En el Cuadro 1 se presentan los resultados de la estimación de las correlaciones múltiples al cuadrado o coeficientes de determinación ( $R^2$ ). Esta información corresponde a la proporción de varianza explicada por el modelo.

Cuadro 1. Correlaciones múltiples al cuadrado

	Estimate
ind_SGP_DNPenIngT	.351
ind_RecSGPPGLDyLlenIngT	.370
invTGRDpc	.055

Fuente: Elaboración propia

Según esta información, con el modelo elaborado, la proporción de varianza explicada es baja ya que apenas se logró explicar el 5.5% de la *Inversión total en gestión del riesgo de desastres per cápita* (invTGRDpc).

Por último, en el Cuadro 2 se presentan los resultados de la estimación de los efectos de las variables incluidas en el modelo.

Cuadro 2. Correlaciones múltiples al cuadrado

Variable	Efecto	ind_NBI	ind_SGP_DNPenIngT	ind_RecSGPPGLDyLIenIngT
ind_SGP_DNPenIngT	Total	.592	.000	.000
	Directo	.592	.000	.000
	Indirecto	.000	.000	.000
ind_RecSGPPGLDyLIenIngT	Total	.360	.608	.000
	Directo	.000	.608	.000
	Indirecto	.360	.000	.000
invTGRDpc	Total	-.030	-.202	.207
	Directo	.089	-.328	.207
	Indirecto	-.120	.126	.000

Fuente: Elaboración propia

Específicamente, sobre el análisis de la relación entre la variable *Dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones* (ind\_SGP\_DNPenIngT) y la variable *Inversión total en gestión del riesgo de desastres per cápita* (invTGRDpc), se puede decir que: se presentan tanto efectos directos como indirectos. Mientras que los efectos directos son negativos (-0.328), los efectos indirectos son positivos (0.126), y al calcular el efecto total (0.202), que sería la suma de los efectos directos e indirectos, es claro que el efecto directo negativo predomina sobre el efecto indirecto positivo.

## CONCLUSIÓN

En este trabajo se analizó la relación entre las variables *Dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones* (ind\_SGP\_DNPenIngT) e *Inversión total en gestión del riesgo de desastres per cápita* (invTGRDpc) a nivel municipal en Colombia para el periodo 2012 - 2015. Los resultados obtenidos son consistentes con la hipótesis propuesta en el sentido que las restricciones a la autonomía municipal, en particular en materia financiera, tienen una incidencia negativa en el desempeño municipal frente a las responsabilidades en materia de gestión del riesgo de desastres.

De esta manera, de acuerdo con lo se ha señalado en el documento, dicha hipótesis se verifica al probar que la variable *Dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones* (ind\_SGP\_DNPenIngT), ejerce un efecto negativo sobre la variable *Inversión total en gestión del riesgo de desastres per cápita* (invTGRDpc).

En consecuencia, puede decirse que, tanto por la ausencia de recursos financieros asignados desde el nivel central, como por la imposición de restricciones a la destinación final de estos recursos (cuando los mismos existen), para que las prioridades identificadas, en este caso particular, en relación con la GRD, cuenten con el financiamiento necesario, los municipios deben acudir a sus propios recursos, verificándose así una situación de descentralización administrativa no financiada.

## Referencias

- Bertranou, J. F. (2015). *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. Estado y Políticas Públicas, (4), 37-59. Recuperado el 09 de Octubre de 2016, de sitio Web FLACSO Argentina: <http://bit.ly/2dG3Nin>
- Colombia, Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-1051 del 4 de octubre de 2001, Magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería*. Recuperado el 09 de Octubre de 2016, de sitio Web Corte Constitucional de Colombia: <http://bit.ly/2myPTWz>
- Falleti, T. G. (2005). *A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective*. American Political Science Review, 99(03), 327-346. Recuperado el 02 de Mayo de 2016, de sitio Web Penn Arts & Sciences: <http://bit.ly/246vOBt>
- García Veiga, M. Á. (2011). *Análisis causal con ecuaciones estructurales de la satisfacción ciudadana con los servicios municipales*. (Tesis de Maestría). Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado el 18 de Noviembre de 2017, de sitio Web Universidad de Santiago de Compostela: <http://bit.ly/2janNOn>
- Oates, W. (2005). *On the theory and practice of fiscal decentralization. Institutional foundations of public finance: Economic and legal perspectives*, 165-176. Recuperado el 21 de Mayo de 2016, de sitio Web Institute for Federalism and Intergovernmental Relations: <http://bit.ly/1U6hmDR>
- Pinilla Rodríguez, D., Jiménez, J., & Montero Granados, R. (2014). *Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes*. Investigación económica, 73(289), 79-110. Recuperado el 09 de Octubre de 2016, de sitio Web ScienceDirect: <http://bit.ly/2tmLhat>
- Robledo Silva, P. (2006). *Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la Constitución colombiana*. Revista Derecho del Estado 18 (2006), 127-152. Recuperado el 09 de Octubre de 2016, de sitio Web HEINONLINE: <http://bit.ly/2Fo1HAK>