

**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**



**IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL
ESTADO COLOMBIANO**

Ingrid Nereida Beltrán Pulido

Ensayo

Director de trabajo de grado
Doctora Faneth Serrano Ledesma

Especialista en Finanzas y Administración Pública

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ
2012**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.

1. IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL ESTADO COLOMBIANO

1.1. SURGIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN

1.2. ELEMENTOS TEÓRICOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

1.3. LOGROS Y FRACASOS DE LA APLICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

CAPÍTULO II

2. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

CAPÍTULO III

3. ESTRATEGIAS CORPORATIVAS PARA EL LOGRO DE ENTORNOS EFICIENTES Y EQUITATIVOS.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

WEBGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El tema básico del presente ensayo es él: "Manejo de las Finanzas Públicas en el Contexto de la Descentralización Político - Administrativa del Estado Colombiano". Este empieza a consolidarse a partir de la Reforma Constitucional de 1991, la cual propende por un estado menos centralista en el que se dé mayor participación autónoma y democrática, a las diferentes regiones del país.

Desde esta perspectiva, se hacen más expeditas las acciones pertinentes a la solución de los graves problemas que aquejan a sus habitantes, en lo concerniente a los servicios públicos, lo que sería más demorado si se hiciera desde la capital.

Para ello, se tienen en cuenta tres objetivos que a su vez se constituyen en tres subtemas para su desarrollo. El primero, se centra en: Analizar el impacto de la descentralización administrativa de las finanzas públicas en el estado colombiano, el segundo se refiere a Identificar los problemas estructurales del sector público; y el tercero es el concerniente a: Plantear estrategias corporativas para el logro de entornos eficientes y equitativos.

El desarrollo del anterior planteamiento, permite, a los interesados en el tema, acercarse a una visión clara y objetiva de lo que ha sido la descentralización de las finanzas públicas en Colombia, a través de esta década. Hay aspectos positivos pero también algunas falencias que son

susceptibles de subsanar, en el evento que exista mayor capacitación de los actores, más planificación, asesoramiento y control de los delegados del gobierno central.

El análisis de la descentralización de las finanzas públicas en el estado colombiano, también considera los aportes de algunos teóricos colombianos y extranjeros para dar mayores luces sobre descentralización y finanzas, particularmente.

Se espera con este ensayo satisfacer las expectativas generadas sobre el tema, el cual es susceptible de mayor ampliación e indagación.

CAPÍTULO I

1. IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL ESTADO COLOMBIANO

En este texto se presenta un acercamiento crítico, al impacto que la descentralización administrativa de los ingresos, gastos y deuda del gobierno han tenido en el Estado Colombiano desde que se implementó. Para ello tendremos en cuenta una primera parte, que alude al surgimiento e implementación de la descentralización, una segunda relacionada con la teorización de la misma y de lo que son las finanzas y, por último la consideración crítica de sus logros y fracasos.

1.1. SURGIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN

Recordamos que en los gobiernos del siglo XIX, con la Constitución de 1886, ya se hablaba de descentralización política del Estado como correspondía a una nación de corte centralista.

Luego en las presidencias de Belisario Betancur y Virgilio Barco se dieron los primeros pasos para dicha descentralización, la cual se concretó en el período presidencial de Cesar Gaviria y sobre todo con la consolidación de la Reforma Constitucional de 1991.

Para ello, se tiene en cuenta que la descentralización en Colombia, surgió para diagnosticar y priorizar las necesidades y problemas socioculturales que aquejaban las regiones del país, llámense departamentos, zonas territoriales, localidades, municipios y corregimientos. Esta modalidad administrativa, supuso la delegación de funciones administrativas de los recursos económicos, a los gobernadores y a otros organismos, con autonomía, con Personería jurídica y patrimonio propio, más cercanos a las regiones necesitadas y, por ende, a sus habitantes.

Velásquez C. Fabio (2006), (sociólogo de la Universidad Nacional) afirma que: "La reforma de la Constitución fortaleció política, administrativa y financieramente a las entidades territoriales especialmente a los municipios, fue una respuesta de la dirigencia política a problemas del país aún no resueltos hace un cuarto de siglo, entre ellos la pobreza y las crecientes desigualdades sociales y territoriales, el centralismo en la toma de decisiones, el autoritarismo, el clientelismo y la exclusión política de corrientes diferentes a los partidos tradicionales."

Siguiendo con los postulados de Velásquez, se puede afirmar que la descentralización fue un instrumento de apertura política que permitió la elección de alcaldes primero, luego la de gobernadores y la creación de espacios y mecanismos de participación ciudadana, en la persona de los delegados regionales y territoriales para que ellos, pudieran tomar decisiones apropiadas a la solución de necesidades de las comunidades especialmente las concernientes a infraestructura local y a la solución de problemas que afectan a la sociedad en general, y especialmente a los seres más vulnerables como los habitantes en pobreza extrema, los desplazados entre otros.

La implementación de la descentralización administrativa financiera, fue un hecho con resultados satisfactorios en algunos casos y con dificultades y aspectos negativos en otros. Luego de iniciar y dar desarrollo a las acciones

atinentes a la implementación de la descentralización administrativa de las finanzas, algunos ministros de Hacienda del gobierno de Ernesto Samper, empezaron a exponer que la descentralización no era muy efectiva porque estaban apareciendo desequilibrios macroeconómicos, y alto déficit fiscal, por el incremento de las transferencias a los departamentos y municipios. Así la apertura política dada se vio como un problema fiscal.

Esta idea fue considerada también por el presidente Álvaro Uribe cuyo gobierno dio paso a la re-centralización, que consiste en: "el recorte - en términos relativos - de las transferencias a los entes territoriales, en la consecuente concentración de recursos en manos del gobierno nacional para invertir en los territorios y en la transformación de los gobiernos municipales y departamentales en operadores de políticas del gobierno nacional, especialmente en el campo social." Velásquez C. Fabio (2006).

Esta postura es contraria al objetivo que se pretendía, al considerar que estando cerca las autoridades administrativas, podrían en forma eficiente conocer, escuchar de viva voz y dar solución a los llamados urgentes de los ciudadanos en cuanto a servicios públicos, en lugar de esperar las acciones, funciones y atribuciones del Estado Centralizado. Que en la mayoría de los casos eran muy retardadas. Importante fue entonces el compromiso adquirido para llevar a cabo las responsabilidades de administración de las finanzas, en algunas materias con plena autonomía para gobernar y administrar asuntos en las localidades. En relación con los impuestos, las transferencias para hacer planeación y proyectos para participar en los ingresos y de la misma manera para manejar temas de recursos zonales, gasto público y la distribución del ingreso y los efectos de la tributación.

De esta forma, la descentralización no daba espacio a la concentración de las finanzas en un solo poder público, ni tampoco se concentraba el nombramiento de funcionarios y empleados en una sola persona, por ende,

el rol de tomar decisiones y la competencia técnica, eran sanas y acordes a las situaciones problemáticas, porque son varios los organismos encargados de responder por las diversas actividades a partir de la técnica de dividir el trabajo para atender los servicios públicos de interés general.

Se consideraba que siendo ella un proceso "eficiente y democrático" podría dar respuestas certeras, a las penurias y obligaciones de los ciudadanos. Esto teniendo en cuenta que entidades descentralizadas y especializadas como: establecimientos públicos, sociedades de economía mixta (nacional, departamental, municipal), en educación algunas universidades, en el campo agrario INCODER (Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural), las CAR (Corporaciones Autónomas Regionales), en salud prestadoras de servicios, entre otros establecimientos, además, de la cercanía, ya expuesta, a las comunidades con sus necesidades colectivas podrían ser mas proeficientes para generar desenlaces en forma inmediata.

Pese a las acciones pertinentes llevadas a cabo por organismos autónomos regionales y locales, se ha visto que no ha existido una real capacidad administrativa por falta de preparación de las autoridades, por falta de control de garantías y de la misma justicia, por ausencia de fiscalización del gobierno central y de los mismos habitantes y, también, por la aplicación inapropiada de técnicas, se agrega a todo ello, el crecimiento de la burocracia y la corrupción.

1.2. ELEMENTOS TEÓRICOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

Para acabar de entender lo pertinente a la descentralización y las finanzas, se asume en este apartado un poco de teoría de la misma.

La Descentralización fiscal como ya se anticipó, alude a la autonomía constitucional para que los organismos del estado en igualdad de condiciones, tanto el gobierno central como los gobiernos regionales y municipales, sean incluyentes con los diversos actores quienes trabajando en pro de comunidades pequeñas, medianas o amplias sin descuidar sus necesidades y haciendo caso omiso a los intereses de grupos políticos y de intereses personales de los gobernantes, asumen responsabilidades para el progreso de las regiones y sus comunidades.

La descentralización requiere según R. Musgrave (1992): "de los impuestos de municipios y departamentos, y los de carácter inmueble, pero deben centralizarse los impuestos progresivos para su redistribución con principios de equidad que debe tener presentes el gobierno nacional. Además, la eficiencia debe ser un factor inherente para considerar la desigualdades impuestas en distintas regiones".

Lo anterior implica, que el gobierno tiene la obligación de recobrar los niveles de gobierno delegado, mediante fiscalización eficaz, para evitar lo planteado antes, la burocracia y la corrupción, haciendo posible que los organismos encargados de ejecutar la descentralización manejen con probidad y autónomamente las finanzas a su cargo.

Para que exista eficiencia en el manejo de recursos públicos, se precisa que el gobierno central tenga información sobre lo delegado y los recursos asignados y responder con responsabilidad a las respuestas de tasar los bienes, hacienda, dineros aportados.

De otro lado, se necesita equiparar los ingresos con las necesidades de entrada de los mismos al fisco, para lo cual hay perentoria obligación de fiscalización permanente y oportuna, con el objeto de ver los impactos sociales de las realidades económicas de una región o territorio y sus falencias y oportunidades o logros.

En cuanto a las finanzas, en "Instituto Nacional de Administración Pública" (1999) se dice que: Las finanzas públicas hacen alusión a los ingresos y gastos públicos (inversión del estado en programas de interés social), al endeudamiento interno y externo del Estado y a los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y fianzas).

También se conceptualiza como finanzas públicas la circulación del dinero que es común a una comunidad o sociedad estatal.

Mediante las finanzas públicas; el ahorro (reservas del Estado), la inversión y el consumo público y privado de la nación, se pueden afectar positiva o negativamente. Por ejemplo, cuando el país posee más ingresos que gastos públicos se presenta superávit público y desde esa instancia se puede aumentar la inversión y el consumo. Pero la situación es contraria para el sector privado porque se afecta en su inversión, ahorro y consumo.

En relación con el déficit público, este se presenta cuando los gastos del gobierno son mayores que las cantidades que ingresan al fisco, en éste caso el sector privado se ve favorecido.

Lo ideal para un manejo apropiado de las finanzas públicas del estado, es que exista un equilibrio fiscal, es decir, que los ingresos públicos sean iguales a sus gastos; así se reasignan los recursos equitativamente. El gobierno toma una parte de los impuestos recibidos del sector privado (ejidos, cooperativas, pequeños propietarios...) y los reasigna a otros grupos del mismo sector. En este evento de equilibrio: los ingresos (impuestos) y gastos públicos (inversión) el ahorro y el consumo de los sectores público y privado permanecen sin cambio. Cuando hay desequilibrio entre lo recibido y lo gastado la capacidad real del gobierno, en cuanto solución de necesidades públicas tiene magníficos resultados, favoreciendo el manejo de las finanzas.

El problema financiero más grande, se da cuando pequeñas regiones, municipios y territorios no cuentan con suficientes recursos propios y no saben administrar los que le remite el gobierno central. Entonces corresponde a este, la solución de la problemática económica de constantes déficits con las consecuentes protestas y paros. Así la nación se ve obligada a salvar de las crisis e insolvencia económica a departamentos, municipios y entidades gubernamentales (hospitales, universidades entre otros), perdiendo en cierta forma capacidad de solvencia.

Consecuentemente hay amenazas contra al desarrollo de la descentralización. Velásquez C. Fabio (2006), dice que:" Las amenazas a la descentralización se originan dentro de las entidades territoriales, especialmente por su débil capacidad de gestión, sus bajos niveles de transparencia y su dificultad para generar recursos propios y manejarlos adecuadamente. Esto ha llevado a un manejo indebido de sus recursos, al clientelismo, a la rutinización de la gestión, la pobreza fiscal y, sobre todo, la baja capacidad para atender las demandas de la población."

Por consiguiente, se han presentado muchos problemas que impiden moverse a nuevas formas de hacer la gestión y de dar cumplimiento a las responsabilidades públicas, dice el mismo sociólogo.

1.3. LOGROS Y FRACASOS DE LA APLICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Retrotraemos los motivos para los cuales fue implementada la descentralización de las finanzas públicas, con el objeto de analizar a groso modo, qué sobresale y que falta aún para cumplir los objetivos de la misma.

Se diseñó, según Velásquez C. (2006), para cumplir el mejoramiento de los servicios públicos a cargo de las entidades territoriales, para que mayor

número de pobladores pudieran tener mejores condiciones de vida, en los campos de la educación, agua potable, salud y saneamiento básico. Esto se conseguiría democratizando la gestión pública en los municipios y departamentos mediante técnicas de participación ciudadana.

La realidad diagnosticada por varios analistas de Fedesarrollo, muestra que hubo una buena expansión en sus primeros años de implementación, así lo aseveran Sánchez Pablo y Núñez Jairo (1999), "En educación, salud, agua potable, las coberturas aumentaron y beneficiaron a los sectores más pobres de la población".

Pero Zapata Gonzalo (1999) considera: "que las diferencias entre las áreas urbanas y rurales seguían siendo notorias en materia de agua potable y saneamiento básico." Todo fue resultado de las transferencias ordenadas por la Constitución de 1991 que benefició especialmente a los municipios más pequeños y con menor capacidad económica así como el incremento de los ingresos propios, según Echeverry Juan Carlos (2002), en su estudio de Resultados de la evaluación de la descentralización en Colombia.

De las anteriores posturas, se infiere que si bien las regiones del país, han obtenido recursos, logros y la respuesta a necesidades prioritarias de las comunidades pobres, no son la panacea para soluciones definitivas. Esto se debe a los problemas y dificultades de diferente orden que se han hecho presentes en la implementación y puesta en marcha de dicha descentralización financiera en las diferentes regiones de Colombia que poseen estructuras sociales y geografías disímiles que inciden en los resultados que desean tenerse.

En la década del 2000, ha habido según Planeación Nacional buenos resultados en relación con los planes y proyectos de mejoramiento, pero los fracasos no dejan de mostrarse paralelamente. Muchos municipios colombianos, tienen en este momento altos índices de pobreza, de desempleo, carencia de pequeñas empresas, una gran cantidad de

desplazados que pululan en calles, plazas y barrios periféricos aumentando los cordones de miseria, de delincuencia y de inseguridad. Gran cantidad de personas no alcanzan ni siquiera a devengar el salario mínimo y solo consumen un alimento diario, se ven diariamente en las calles de las ciudades. Los problemas en educación aún son latentes, muchos niños en el área rural y en municipios no acceden aún a las aulas de básica primaria por estar ejerciendo labores de agricultura o de subempleo en las calles de ciudades colombianas.

Un alto porcentaje de ellos no han terminado la secundaria y si acaso llegan a optar el título de bachilleres, mucho menos tienen posibilidad de entrar a una institución de educación superior, porque los costos son muy altos especialmente en universidades de provincia, problema que han evidenciado los estudiantes desde septiembre del presente año, con su movimiento estudiantil dirigido por el MANE (Mesa Amplia Nacional Estudiantil), que promueve una reconsideración del presupuesto para las universidades públicas.

Generar una nueva propuesta que resuelva la problemática en mención, sería dar una proyección diferente al engranaje del sistema económico del país, las nuevas respuestas a estos cuestionamientos, no pueden ser gaseosos ni subjetivos, por el contrario, deben ser respuestas del impacto social positivo, para que con ello la gran mayoría de afectados por las deficiencias que se presentan en la administración encuentren el cómo dar un aporte retributorio de hecho al estado, tal y como lo hacen otros países (China, Dinamarca, Suecia, etc) en donde el mismo sistema de cada país se esmera por profesionalizar a sus naciones.

La Universidad Pública carece de aportes significativos para mejorar la calidad educativa. Y qué decir de la salud y otros servicios públicos

(alcantarillado, agua...) que suman gran cantidad de problemas sociales sin solución. Paralelamente a estas dificultades no hay superávit fiscal que coadyuve al gasto público con lo cual no se pueden satisfacer plenamente las necesidades de los habitantes. Además, la base de los ingresos de municipios varios, son los impuestos, que no alcanzan en buena parte del territorio nacional a cubrir los rubros necesarios para el gasto público.

Duque (1997) afirmaba que antes de la descentralización fiscal en Colombia, los departamentos y los municipios tenían mayor estabilidad fiscal, porque las tasas de crecimiento eran estables en el proceso de generación de recursos propios, pero esto cambió desde principios de la década de los noventa.

En estos tiempos cuando se han incrementado los gastos para la fuerza pública (militares, policía...), se ha quitado recursos a la educación y la salud, en pro del saneamiento de la "seguridad democrática", se hace necesario: "Aunque esos gastos sean impostergables y el país ya ha empezado a disfrutar de mejoras indudables en el orden público, es indispensable redoblar las labores de fiscalización para asegurar un uso eficiente de estos recursos." (Clavijo Sergio 2004)

La fiscalización de los recursos públicos a nivel nacional se requiere, también debe hacerse en las regiones y localidades del país. Debe tenerse en cuenta que las grandes partidas presupuestales en transferencias de seguridad social a departamentos, municipios precisa una eficiente y eficaz fiscalización como sobre la tributación local (que en algunos municipios es alta), para identificar el manejo apropiado de las finanzas y los gastos públicos.

Porque: "es evidente (que en Colombia) los recaudos tributarios es relativamente alto y probablemente solo Chile y Brasil lo superan en la actualidad." (Clavijo Sergio, 2004)

Con esta realidad, Colombia podría tener buena parte de sus problemas sociales y servicios públicos satisfechos a partir de una eficiencia en el manejo del gasto.

Se evidencia con lo expuesto que el impacto de la descentralización administrativa de las finanzas públicas, puede haber fallado en muchos casos porque el rol del Estado Colombiano y la forma de intervenir no ha sido muy expedita. El gobierno o administración central ha perdido en cierta medida su rol de fiscalizar convenientemente la Administración de las Finanzas Públicas con lo cual el estado Colombiano ha sido afectado.

Las administraciones municipales y departamentales delegadas en el proceso de descentralización en la mayoría de los casos son entidades ineficaces, en donde el gasto público obedece más a reparto burocrático y político regional que a las necesidades prioritarias identificadas por los gobiernos de cada cuatro años, que generalmente actúan por intereses particulares.

Así, el déficit fiscal que presentan varios municipios y regiones del país es la base del no crecimiento del mejor estar para sus habitantes, en consecuencia esta situación lleva a las localidades a endeudarse y a vender algunas propiedades municipales públicas que generaban ingreso. Esto origina el agravante de perder recursos públicos en pago de intereses y deuda a los bancos privados, lo cual afecta la salud, la educación y el mejoramiento de infraestructura vial, educativa, saneamiento básico, acueducto y alcantarillado. Para alcanzar el ideal de que la Administración de las Finanzas Públicas no impacte negativamente al Estado Colombiano debe haber más responsabilidad, ética, compromiso y equidad.

La solución de la pobreza y de los problemas sociales que afectan al pueblo colombiano, debe superarse con una conciencia y actuar organizados y honorables de parte de todos, los gobernantes y los gobernados.

En esa forma tendremos una mejor Colombia y unos mejores ciudadanos.

CAPÍTULO II

2. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Según Alesina Alberto, Carrasquilla Alberto y Echavarría Soto Juan José (2000). La asignación de responsabilidades entre las autoridades del gobierno central y el local, así como la relación fiscal entre estas dos instancias, constituye uno de los temas más complejos e importantes de las finanzas públicas. En la última década se ha presentado una tendencia mundial hacia la mayor descentralización, esto es, la delegación de un mayor número de prerrogativas fiscales a las autoridades locales, aún en aquellos países que han sido bastante centralistas.

Aunque la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo primero “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,.....”, pretende que la administración del estado este mucho más cerca a sus nacionales, y dar respuestas más oportunas y eficientes la realidad es otra.

Diferentes problemas suscitan a comprender el alcance de la función administrativa, pues bien para el mismo legislador se presenta una dicotomía en términos como interés general, interés público, interés nacional, interés común entre otros, que para algunos estos conceptos se asimilan y para otros son significados totalmente distintos. Aunado a lo anterior, se debe determinar la fuente de importancia del bien común, pues este interés puede ser natural o artificial. Así mismo es importante identificar si los intereses

generales pueden trascender a los intereses particulares, es decir si existe un vínculo entre el interés general con el de los particulares.

Todo esto para observar desde otra óptica si la descentralización en Colombia cumple con los fines del interés general, pues si no existe una unidad de criterios, de conceptos al respecto del tema es muy difícil para los administradores del estado cumplir con la función social de este.

Un análisis sobre la descentralización administrativa en Colombia y sus efectos que en estos momentos circundan al país, son causados, como consecuencia de las diferentes reformas que se hicieron en el periodo de los años 60 y 70 del siglo anterior. El período así designado, debe partir de reformas que se hicieron al comienzo de ese trecho para una actualización de la administración central y la puesta en marcha de mecanismos de planeación económica, presupuesto, gestión pública, procedimientos de la actividad administrativa y reorganización de las estructuras gubernamentales, así como de procesos específicos que, enmarcados bien por la expedición de normas constitucionales y normas legales permiten un estudio por ciclos históricos y muestran la evolución en la materia hasta la legislación que se ha dictado al comienzo de este siglo y sobre la cual reposa la estructura y el funcionamiento administrativos del aparato gubernamental colombiano.

En 1968, paralelamente a la reforma constitucional de ese año, se produjo en Colombia una reforma administrativa y fundamentada en la preocupación de tecnificar y modernizar el régimen de organización de nuestras instituciones.

En lo que concierne a la organización de la administración nacional, las normas más importantes de esta reforma administrativa fueron los decretos extraordinarios 1050 y 3130 de 1968, que consagraron legalmente la estructura de esa organización. Nota: (tomado de Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis, Rodríguez Libardo. 1994).

Aunque el desarrollo de la descentralización en Colombia, es considerado un proceso irreversible, inevitable, y sobre todo eficiente y democrático para el desarrollo de nuestra nación, rescatando las bondades de la mayor participación ciudadana, y la mayor cercanía en la resolución de los problemas que afrontan las diferentes regiones, se ha desarrollado de manera ingenua y que dista de la realidad colombiana, ya que en nuestra nación el fenómeno ha resultado en un simple crecimiento de la burocracia en la nación, con mayores responsabilidades para el mismo gobierno, con departamentos débiles y sin capacidades reales de generar progreso, además de grandes deficiencias administrativas, sin pensar en mayor corrupción, la cual es producto de una pésima distribución de la justicia. Y falta de control real por parte de los habitantes.

Por consiguiente, encontramos que en Colombia la descentralización de las finanzas Públicas, que involucran la educación, la salud, los servicios públicos y de la justicia entre otros, presenta problemas coyunturales ya que las estructuras que las soportan, a veces, adolecen de los principios regidores y éticos y de organización para que ella pueda ser e eficaz, ejercida con honestidad, incluyente y democrática.

Ya decíamos antes, que hay poca preparación de los entes encargados de implementarla y desarrollarla, y que tampoco faltan la burocracia, la corrupción y los intereses políticos y particulares de dichos responsables.

Si los gobernadores y alcaldes no están suficientemente preparados para la aplicación de la descentralización, en los diversos campos del servicio público, mucho menos lo estarán quienes delegados por ellos y ubicados en escalas inferiores, de alguna manera tienen que favorecer a los de escala superior y a los grupos sociales de sus preferencias.

Lo anterior, implica que debe haber una buena y estructurada organización y fiscalización para que los ingresos / gastos, de las localidades, funcionen con niveles óptimos de manejo financiero acordes con los costos/beneficio, en pro de los habitantes de pequeñas y necesitadas poblaciones.

González Jorge Iván. (1992). (Universidad Nacional) dice que: "Cuando las instancias locales pueden gastar sin responsabilizarse por generar los ingresos correspondientes, el problema del "principal y del agente" (sea el gobierno central y el local) se torna peligrosos , porque puede suceder que el agente (municipio-localidad) e excedan en gastos e inversiones , sin tener en cuenta al gobierno principal (departamento - nación) para su fiscalización lo cual generará mayores gastos sin programas ni planes objetivamente estipulados.

De aquí se infiere, que hay necesidad de que la escala estructural de la descentralización en el sector público (pero también privado), sea coherente y reciproca. Vale decir con González, que la importancia de las relaciones gubernamentales centrales en relación con las locales, debe estar siempre presente en comunicación interactiva "para enfrentar los apetitos burocráticos", la ineficiencia en la prestación de servicios, la poca cobertura de programas de prestación de servicios, la falta de accesibilidad y de equidad en los servicios de salud, nutrición y educación entre otros.

Hemos visto con estupor que por la ola invernal, muchos de los encargados de distribuir las ayudas provenientes del gobierno central, especialmente de artículos perecederos los han dejado en galpones, arrumados y dañados con perjuicio de las comunidades más azotadas.

Se necesita fortalecer la infraestructura en la que descansan esos servicios y programa, teniendo en cuenta los insumos, los responsables y presupuestos eficientes para evitar conflictos laborales, huelgas, paros y mítines por

ejemplo en el campo de la docencia, de la salud; enfermeras, médicos y otros servidores públicos.

Todo ello porque las funciones que se operan en una empresa pública dependerán de su estructura y de su organización.

Vemos con frecuencia los altos déficits de hospitales del Estado, de universidades públicas, de otros servicios públicos (a largo o corto plazo) que colapsan , resultado de la corrupción, la violencia, el clientelismo, la ausencia de de pertenencia e identidad con las instituciones y el desbarajuste en el manejo financiero. Esto conlleva a buscar soluciones, casi siempre por parte de otros agentes o responsables, quienes acuden al gobierno central para que "tape" con ayudas financieras el "hueco" dejado por personajes inescrupulosos, no castigados por sus desmanes porque las demandas no prosperan.

La justicia colombiana, en muchas ocasiones ha "salvado" de la cárcel a esos depredadores del fisco nacional y local municipal y departamental. Entonces observamos que existen problemas estructurales en la descentralización del sector público en Colombia. Por ende, se hace perentoria una reestructuración de la misma con mayores controles de las responsabilidades, con oportuna vigilancia, supervisión y asesoramiento. El compromiso serio y cierto de los agentes locales y regionales, unido a la madurez administrativa y ética son factores que coadyuvan a evitar problemas de carácter estructural en la dirección y procesos de gestión de las finanzas públicas y de otras ayudas y su aprovechamiento eficiente.

Cambios significativos se requieren para un ajuste y estabilidad sanas que evite crisis de carácter organizativo, gerencial, financiero y político en la

transferencia de las competencias que el gobierno central delega en los departamentos y municipios colombianos.

El resultado que se obtendrá, partirá de una buena planificación, de una sistematizada organización y de la responsable administración de los organismos descentralizados de los servicios públicos (acueducto, alcantarillado, educación, salud...) con base en políticas de salubridad, educación, entre otros que siendo locales respondan a los planes, objetivos y normas nacionales.

La organización de planes y programas alcanzan eficiencia y eficacia, si la administración de la descentralización se realiza sobre la base de teóricos como Daniel Katz y Robert Kahn (S.F.) quienes postulan los siguientes principios:

"Se incrementa con la especialización de tareas entre los actores del grupo (preparación)

Se da jerarquía a los miembros del grupo quienes dependen de una autoridad.

Si un número pequeño del grupo de cualquier jerarquía asume el control de acciones.

Si se organiza a los trabajadores en grupos para su control de acuerdo con el proceso, el lugar, las metas y los clientes a su cargo."

De esta manera, se evitan el caos, la incoherencia, la desconcentración de labores y se garantiza el éxito de las funciones de cada uno. De otro lado, el adiestramiento y la capacitación de todos los actores y agentes de los procesos de planes y programas incluidos en la descentralización, se hacen obligatorios para obviar los problemas ya expuestos.

Los actores y agentes coordinados, asesorados, supervisados y acompañados, a su vez, por profesionales del orden nacional, actuarán con

mayor proeficiencia, la comunidad local y regional tomará parte activa en esos procesos, para evitar los fines políticos particulares y los fines de lucro personal.

Si, tomamos las propuestas de Daniel Katz y de Robert L. Kahn, y los adaptamos al tema que nos ocupa. Ellos plantean que para evitar problemas en la Administración (en este caso descentralización pública) se requiere que los recursos financieros , humanos, tecnológicos, y otros , que intervienen en ella, requiere la planificación del proceso (fijar objetivos, y estrategias de acción a partir de fortalezas y debilidades de las regiones y localidades), organizar el grupo determinando responsabilidades y obligaciones de acuerdo a las formas, a las personas y al tiempo en las que se harán las acciones. Además, dirigir y controlar la toma de decisiones y el desempeño de las labores con base en metas y objetivos prefijados para el bien común.

Podemos aseverar, que una organización de la descentralizada mantiene interacción dinámica con los agentes externos, (llámense sociedad), con los agentes centrales de mayor jerarquía para que la solución de problemas públicos, con las finanzas públicas) sea una realidad positiva. Si la descentralización está dirigida sistemáticamente, cada uno de los delegados y actores tendrán claridad sobre lo que deben hacer y cumplir con miras a lograr resultados, como decíamos antes, muy positivos.

Necesitamos que la descentralización, bien estructurada, permita tener una mejor Colombia donde el impacto de la justicia cobije a todos, un país donde todos viviendo en equidad y fraternidad, podamos acceder a los mismos servicios públicos y gozar todos de las mismas oportunidades.

CAPÍTULO III

3. ESTRATEGIAS CORPORATIVAS PARA EL LOGRO DE ENTORNOS EFICIENTES Y EQUITATIVOS.

Durante el desarrollo del presente capítulo, se aportaran algunos diseños estratégicos que permitan lograr entornos eficientes y equitativos, a nivel del sector público respecto al manejo adecuado de las finanzas. Todas ellas son tomadas de manera general, pues para la aplicación correcta de cada una de estas, es necesario realizar un análisis profundo de acuerdo a las variables que se presenten en cada sector.

Una de las estrategias más importantes es tener una política fiscal responsable y eficiente, donde su objetivo primordial sea disminuir el desempleo, dar estabilidad de precios y buscar un crecimiento económico; dando así seguridad a los recursos públicos, a fin de que sean asignados de la manera más correcta, justa y eficiente, en busca de dar un buen impacto social que promueva el desarrollo.

Como primera medida se debe hacer cumplir equitativamente el pago de los impuestos y a su vez reducir la evasión fiscal de los mismos. Ya que muchas veces los contribuyentes hacen maniobras para no pagar los impuestos, violando la ley, por ende convirtiéndose en acto ilegal.

La transición económica es una buena estrategia para proporcionar viabilidad para construir en forma estable y sostenible el crecimiento económico

eficiente y equitativo el cual garantice el bienestar y progreso de la sociedad rural. Ya que es un desafío poner en marcha estrategias audaces, eficientes y realistas, que cumplan con la ley y además brinden avances en cuanto a la economía. Dicha transición consiste en la búsqueda de un nuevo modelo económico, que necesita de la intervención privada y pública en conjunto a fin de lograr visualizar un verdadero cambio.

Así mismo, al sector público se le debe exigir que en la rendición de cuentas del gasto público, se garantice transparencia en los resultados que se den a conocer, para poder tener en claro el estado y manejo real de los recursos destinados. Enfocado bajo los criterios de honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, efectividad, economía, racionalidad, austeridad del gasto y control. Además esta rendición debe adoptar políticas para mejorar la las cuales busquen mejorar el suministro de bienes y servicios en pro de la ciudadanía.

Otra estrategia es diseñar un sistema de administración responsable, eficiente, cautelosa y cuidadosa de la deuda pública. Esta deuda incluye los préstamos del gobierno central, de organismos regionales o municipales, de institutos autónomos y de empresas del Estado. Al manejar la deuda con disciplina fiscal y se verán cambios significativos respecto a la situación financiera del sector público, dando mayor y mejor estabilidad económica y financiera.

De otro lado, la racionalización administrativa y financiera en la aplicación descentralización, en las regiones da paso a la modernización de la participación política y ciudadana, para el buen manejo de las transferencias de recursos.

Hay que tener presente que algunos departamentos y municipios, por

ejemplo, reciben mayor cantidad de regalías o las recibirán a partir del año entrante. Por lo cual, se hace perentorio que los planes y proyectos que presenten, para la solución de problemáticas, en cuanto a servicios públicos se refiere, estén objetivamente elaborados por personas competentes. Estos deben ser revisados y asesorados por el gobierno central y posteriormente controlados en su ejecución.

La estrategia de planificación es tan importante que mirará como elemento principal la adaptación de programas a un ambiente que supone cambios, por ende, la flexibilidad se hará presente en ella. Esto quiere decir que los municipios y sus organismos descentralizados deben hacer análisis de estrategias, como se realiza en las entidades privadas, teniendo en cuenta un diseño acorde con los valores, su filosofía y su entorno.

Consecuentemente, esos aspectos coadyuvan a la definición de la visión, de la misión y de la definición de objetivos (a corto, mediano y largo plazo), para evitar las improvisaciones. También considerar las amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades, entre otros factores estratégicos o variables para llevar a cabo las acciones en pro de las comunidades objeto de los planes y proyectos.

García Echevarría (1995), da su punto de vista respecto a las estrategias corporativas:

Dirección Estrategia, Es un elemento clave en la dimensión corporativa de la empresa; le da sentido y orientación, fija los criterios y define las orientaciones en las cuales tienen que basarse las decisiones empresariales, excede a la planificación estratégica, en el sentido que es aquí donde tiene sentido la aplicación de una planificación estratégica.

Planificación Estratégica, es un instrumento de cálculo económico que facilita a la empresa información.

Mientras que Guerras (1995), distinguen tres etapas:

Análisis estratégico, la organización parte de un diseño institucional, acorde con su filosofía y sistema de valores “Cultura Corporativa”.

Planificación Estratégica, ello implica no sólo los aspectos creativos y de imaginación necesarias para formular la estrategia, sino otros como la educación corporativa para poder implantar la estrategia (liderazgo, motivación, medios que favorezcan la participación....., etc.

Control Estratégico, permite la revisión y comprobación de los resultados obtenidos con las estrategias implantadas.

En ampliación de lo anterior, García Echevarria (1995) y Guerras (1995), hablan de la trascendencia de la Planificación estratégica y de las etapas de la misma, como instrumento de cálculo económico que facilitan la información a una organización. Así, el liderazgo de los directivos, la motivación de los mismos y los medios usados para la participación de los ciudadanos es obligatoria o perentoria.

Según Stoner, Freeman y Gilbert (1996): La Estrategia es el programa, general de una organización para definir y alcanzar sus objetivos, así pues, la estrategia es un proceso interactivo entre la empresa y su entorno que:

Implica la formulación de la misión y los objetivos para el horizonte temporal, que abarca el sistema de decisión.

Persigue mejorar y defender la competitividad de la empresa.

Requiere los establecimientos de políticas y objetivos operativos.

Parodiando a Stoner - Freeman y Gilbert (1996), habría necesidad de elaborar como estrategia, un programa general para la organización descentralizada creada a partir de la delegación de funciones del gobierno central. En esta forma las ciudades pequeñas y medianas y las regiones definen sus alcances y objetivos en un proceso intercomunicativo; de actividades, de roles y de responsabilidades conjuntas entre la organización y el contexto social y espacial.

Por lo tanto, la estrategia programática formula, reiteramos, las metas y los objetivos a alcanzar en un tiempo determinados, a través de la toma de decisiones que implica el mejoramiento y la defensa de la competitividad entre las entidades descentralizadas. Fijadas las políticas y objetivos del proceso de descentralización fiscal, de las actividades se trabajará con mayor propiedad y proeficiencia.

En Colombia, se ha demostrado que la descentralización a pesar de tener algunos puntos negativos, ha dado resultados eficientes según el gobierno actual. Aunque las finanzas públicas han enfrentando retos importantes. Se busca lograr las metas propuestas para este cuatrienio, a fin de dar equilibrio y capacidad de inversión a los programas, como los del área social.

El Presidente de la República, Juan Manuel Santos (2011), resaltó la tendencia positiva de la economía nacional, principalmente en lo que se refiere al recaudo fiscal – que superó la meta del primer trimestre en un billón de pesos - y a la obtención del grado de inversión otorgado por la firma calificadora Standard & Poor's.

Lo importante es planear y programar con antelación y concreción para tener resultados apropiados a las necesidades más incluyentes de la sociedad. Los servicios públicos de regiones y municipios, se darán con positividad si las finanzas fiscales se apropian en forma acorde con las necesidades de primer orden local.

Así ganaremos, el gobierno central, las entidades descentralizadas y todos ciudadanos. Todo manejo de las finanzas públicas con ética, con honestidad, con responsabilidad, equidad y con inclusión harán de Colombia un mejor país y una mejor sociedad colombiana.

CONCLUSIONES

A partir de este estudio se ha constatado, en primera instancia que el impacto que tiene la descentralización de las finanzas públicas en el estado colombiano, es muy útil y positiva, en cuanto a la autonomía y la democracia que se da a las autoridades gubernamentales del orden departamental, municipal y territorial para que puedan, a partir de ellas, dar solución acertada a los problemas que afectan a sus poblaciones, en el orden prioritario, especialmente en lo relacionado con los servicios públicos, tales como atención a la educación, a la salud, al agua potable, saneamiento básico, entre otros factores.

En segundo lugar, al identificar los problemas estructurales de la descentralización se concluye que hace falta mayor asesoramiento a los entes regionales, como territorios y municipios lejanos para evitar que se presenten casos de corrupción y de exagerado protagonismo político por parte de las autoridades. Por eso, se requiere mayor presencia de las autoridades mayores del gobierno nacional y de la justicia colombiana para castigar las malas administraciones de las finanzas públicas.

Por último, se deben aplicar estrategias corporativas para lograr que los entornos poblacionales, municipales y la administración de las finanzas sean eficientes y equitativas.

Algunas estrategias, se sintetizan en que exista mayor planificación en los proyectos y programas, la fijación de objetivos concretos y realizables con base en las fortalezas y las debilidades de las localidades territoriales

encargadas de las finanzas públicas y, que se incentive en los grupos nombrados la honestidad, la responsabilidad y la ética.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de 1991. TITULO I De los Principios Fundamentales. Artículo 1.

Echeverry, Juan Carlos. (2002). “Resultados de la evaluación de la descentralización en Colombia”, en Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Tomo IV, Bogotá, DNP, PNUD, GTZ, Fonade, ACCI. p. 27.

Instituto Nacional de Administración Pública. (1999).

Musgrave, R. (1992). Hacienda Pública, teórica y aplicada. Madrid. McGraw-Hill. Quinta Edición.

Rodríguez, Libardo. (1994). Derecho Administrativo General y Colombiano. Editorial Temis. Séptima Edición.

Sanchez, Fabio y Núñez, Jairo. (1999). “Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?, en Coyuntura Social, N° 20, Mayo. Fedesarrollo, Bogotá.

Santos, Juan Manuel. (4 abril 2011). ABC Economía. Bogotá.

Velásquez, Fabio. (2006). “¿Descentralizar o recentralizar?”, en Revista Foro, N° 58, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

Zapata, Juan Gonzalo. (1999). "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización", en Coyuntura Social, Nº 20, Mayo. Fedesarrollo, Bogotá.

WEBGRAFÍA

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, DESCENTRALIZACIÓN Y CLUSTERS: Teoría, Evidencia y Aplicaciones

<http://cies.org.pe/investigaciones/descentralizacion/desarrollo-economico/local>

TEORÍAS ORGANIZACIONALES

<http://www.slideshare.net/guest86f51d/presentacin-ii-presentation>

LA PROBLEMÁTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN. ELEMENTOS TEÓRICOS - METODOLÓGICOS.

http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/denarius/include/getdoc.php?id=1274&article=1307&mode=pdf&bcsi_scan_4997aa96e5cd83cb=e0bwqWtZUIqFC7lcES2x93iQYCULAAADj4bAw==&bcsi_scan_filename=getdoc.php

REQUISITOS PARA LA ESTABILIDAD FISCAL: Un Balance y la Agenda. Clavijo Sergio. (2004).

<http://www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/pdf/sosprim0504.pdf>

UN ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CORTE FISCALISTA. Gonzalez, Jorge Iván. (1992). Profesor Universidad Nacional de Colombia

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/04.htm>