

COMO AFECTA EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES A LA
GOVERNABILIDAD MUNICIPAL

ADRIANA MESA GUTIERREZ



UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, D.C, COLOMBIA
NOVIEMBRE, 2.014

RESUMEN

La descentralización en el país se ha venido desarrollando de forma paulatina en los últimos 20 años. Estos cambios en la forma de administración pública hacen que el estudio de las finanzas públicas, la distribución y uso de los recursos sea una fuente de conocimiento de la realidad propia de los departamentos y municipios del país. El punto de quiebre entre el centralismo y la descentralización es la promulgación de la Constitución del 91. Las leyes posteriores buscaron una descentralización controlada de los recursos transferidos desde la nación a los territorios. Es ahí donde el Sistema General de Participaciones entra a regular el uso y la forma de distribución de las transferencias. Estos recursos escasos deben utilizarse para responder a las Necesidades Básicas Insatisfechas de los ciudadanos. Cuando estas demandas no son contestadas de forma efectiva se generan los problemas de ingobernabilidad que experimentan los municipios más pobres del país.

PALABRAS CLAVES

Sistema General de Participaciones, Descentralización, gobernabilidad, municipios, finanzas públicas.

En los últimos años la desigualdad se ha visto reflejada de forma más clara en la pobreza de los individuos y comunidades, convirtiéndose en un hecho de la cotidianidad de nuestra realidad política y social; esto no es una cuestión coyuntural y pasajera, es una constante histórica. Esta realidad ha generado permanentes crisis humanitarias y nuevas demandas para las políticas públicas nacionales y locales, amenazando constantemente la gobernabilidad, especialmente en los municipios más pobres y menos desarrollados administrativamente.

El hecho es tan recurrente en la mayoría de los municipios del país que al estudiar la realidad general, se puede generar un mayor conocimiento de la situación que construya formas de análisis para otras situaciones similares. Si bien las dinámicas de la pobreza y la respuesta de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no son las mismas en todas las situaciones, los patrones que la generan pueden tener elementos comunes que permitan generalizar conclusiones sobre la capacidad de respuesta del Estado, tanto central como municipal. La violencia generalizada, junto a la pobreza endémica de los territorios hacen que se complejice la realidad, aumentando la crisis de la administración municipal, asolada y pobre, con una baja posibilidad de respuesta y sin condiciones objetivas que ayuden en su labor.

El análisis a la luz de la teoría de la gobernabilidad, da sustento a la identificación de falencias y oportunidades del Estado para asumir los problemas y las demandas de sus ciudadanos, en relación con los problemas que generan la insatisfacción de las necesidades. Los municipios han perdido gobernabilidad, es decir capacidad para cumplir las atribuciones que por ley le son otorgadas, para responder a las comunidades que los habitan. En su situación actual los

municipios carecen de condiciones e instrumentos políticos, fiscales y administrativos que requieren para las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Por las razones expuestas anteriormente nace la necesidad de analizar si ¿Es el sistema general de participaciones un retroceso en la descentralización de los municipios y una amenaza para la gobernabilidad? Para dar respuesta a este interrogante me propongo analizar tres aspectos fundamentales: el primero tiene que ver con la base teórica de la gobernabilidad democrática de los municipios, el segundo se centrara en el modelo de descentralización, y el tercer factor a analizar será el sistema general de participaciones a la luz de la teoría y el modelo aplicado para los municipios más pobres del país.

Gobernar a Colombia es cada vez más complejo y riesgoso. Es útil confrontar la gobernabilidad política y económica democrática de los países más avanzados, que es un ideal de sociedad, a la gobernabilidad política y económica autoritaria, que ha estado vigente en Colombia desde el Frente Nacional. Puede coexistir gobernabilidad política autoritaria y gobernabilidad económica democrática. (Reveiz, 1997, pág. 45)

Desde la década de los ochenta los organismos multilaterales y de cooperación internacional se preocuparon por entender las causas de la pérdida de capacidad de gestión de los gobiernos en América Latina, el termino gobernabilidad, sin duda, es uno de los más populares

para referirse a la capacidad de un gobierno para gobernar. Habitualmente el término gobernabilidad, se usa

Para describir una condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno gobernar, porque los ciudadanos representan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas; pero que también permiten a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de las acciones institucionales –como respuesta a las demandas sociales- y respecto al estado de derecho. (Rojas, 1994, pág. 12)

El término es introducido en los estudios realizados por la Comisión Trienal¹ en los años setentas, en los cuales se “constataba la existencia de insatisfacciones y falta de confianza en el funcionamiento de las instituciones democráticas de gobierno” (Rojas, 1994, pág. 16) La comisión señala que la democracia era obstaculizada por la “sobrecarga” de demandas las cuales producían ingobernabilidad por lo siguiente: i) vuelven a los gobiernos ineficientes en lo que se refiere a su capacidad para responder a los compromisos adquiridos por las presiones que vienen de la sociedad, dentro de los límites impuestos por la **economía**; ii) los ciudadanos pierden su fe en las instituciones democráticas y los dirigentes políticos, al no ver cumplidas sus expectativas en términos de respuesta a sus demandas; iii) se resquebraja la obediencia espontánea las leyes y a las medidas gubernamentales, que es requisito indispensable para lograr un clima de gobernabilidad.

¹ Comisión Trilateral conformada en 1975 por: Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watahuki.

La solución a la “sobrecarga”, según los teóricos de esta versión de la gobernabilidad, se puede sintetizar en las siguientes medidas: i) reducir de modo significativo la actividad del gobierno; ii) disminuir las expectativas de los grupos sociales, minimizar las esperanzas acerca de la intervención del Estado para salvar o sanear cualquier situación; iii) aumentar los recursos o entradas a disposición del Estado; iv) reorganizar las instituciones estatales simplificándolas, para aumentar su eficiencia. (Vargas, 1996)

Desde esta perspectiva, la consolidación del orden y el garantizar la gobernabilidad conllevan a regularizar el funcionamiento de la sociedad, de los comportamientos individuales y poder hacer materia de previsión el funcionamiento del mercado. La gobernabilidad, así entendida, implica que la sociedad se regule ya sea por el mercado en lo económico, o por la democracia en lo político-institucional.

Se podría señalar, adicionalmente, que en las sociedades del mundo en desarrollo la llamada insuficiencia de gobernabilidad, se debe, en estricto sentido, no a su pérdida, sino a la ausencia de condiciones para alcanzarla: inexistencia o precario desarrollo de las instituciones, una democracia política y participativa ciudadana insuficiente, un sistema de representación de intereses distorsionados, donde no aparece una sociedad civil consolidada frente al Estado, capaz de sobrecargar de demandas al sistema, sino todo lo contrario, se presenta una necesidad de fortalecerla la participación ciudadana, como pilar de la vida democrática . (Torres, 1995).

La gobernabilidad implica, por ende, “la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad explícita para la definición e instrumentalización de políticas públicas” (Mayorga, 1992, pág. 321) Y, no siempre, un sistema de gobernabilidad basado en criterios de efectividad, previsibilidad y racionalidad se posibilita, en sociedades profundamente desiguales, con la vigencia del deber ser democrático. (Mansilla, 1992)

Al hacer un análisis de la gobernabilidad, es necesario tomar en cuenta la relación que este término tiene con la democracia. La democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un “estado”, cualidad o propiedad que nos indica el grado de gobiernos que se ejerce en una sociedad. La compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada, tanto en términos positivos como en negativos. En cuanto a los positivos, siempre se destaca que la vigencia de las reglas democráticas aumentan las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, y en cuanto a los negativos, se critica que, bajo un régimen democrático, la expresión del conflicto de las sociedades es más fácil de manifestar, y que de no resolverse favorablemente el conflicto, éste obstaculizaría la legitimidad del gobierno (Bobbio, 1989). Bobbio también critica el problema de la distribución del poder, que a veces merma los procesos de toma de decisiones de las demandas, postergándolas y a veces evitando su aplicación, esta es uno de los problemas estructurales del Estado, tanto en el ámbito central como en el territorial, dentro del marco de la atención a la población desplaza por la violencia, ya que al considerar este fenómeno como una realidad coyuntural, no permite que se tomen medidas reales para

solucionarlo y la respuesta a las demandas de la población afectada se pospone o se aplica de una forma excluyente y poco participativa.

El tema de gobernabilidad democrática es difícil de tratar, ya que podría ser el núcleo central de la problemática referida a la consolidación de la democracia en un país como Colombia. La presencia de tensiones estructurales entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente es una constante amenaza para la gobernabilidad. La permanente búsqueda de soluciones externas ha llegado a subestimar la importancia de encontrar fórmulas internas que propicien resultados de crecimiento, modernización, desarrollo social, Estado nacional, democracia, cultura y ciencias autónomas, por lo que se podría deducir que Colombia ha carecido de la visión de una revolución democrática, de la formación de una sociedad civil, del principio de ciudadanía y del estado de derecho; lo que ha dirigido a un Estado pendular en el que abundan las oleadas de movimientos de inclusión y exclusión, ascensos y desbordes, recuperaciones y regresiones. Entonces los problemas de gobernabilidad democrática surgen cuando el Estado deja de ser la instancia máxima de coordinación social, desbordando la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes y con la erosión de los códigos interpretativos en que se apoya el sistema político.

Para hablar de una adecuada gobernabilidad democrática es preciso entender que los partidos políticos, la división de poderes y las elecciones transparentes propias de la democracia representativa, constituyen una porción del problema, sin embargo no bastan para garantizar su solución, por lo tanto, "una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos

entre las elites dirigentes, grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas del gobierno en un marco de acuerdos básicos". (Camou, 2001, pág. 261)

Pero en un país como Colombia, donde la fragmentación del Estado ha impedido concretar los intereses generales y mediar desde su legalidad y legitimidad los conflictos reales de los actores periféricos en otras palabras, la crisis de gobernabilidad es inminente si tenemos en cuenta esta realidad que es transversal, no solo para los problemas de la atención a la población desplazada por la violencia, a la mayoría de las políticas públicas que buscan atender las necesidades del grueso de la población del país.

En todo caso, para que exista una repercusión y el fenómeno de ingobernabilidad sea significativo, "es necesario que alcance una masa crítica en función de que las reclamaciones formuladas afecten a elementos sensibles del sistema político o conjuguen una movilización social relevante" (Alcántara, 2004, pág. 46) Desde esta afirmación se puede concluir, que en el país la delegación a los municipios como agentes responsables de la atención de las Necesidades Básicas Insatisfechas es una razón para causar una crisis de gobernabilidad, ¿por qué?, porque convertir a los municipios en simples administradores de los recursos escasos, a causa de una política centralista y vertical del gobierno nacional, le ha negado la autonomía suficiente para decidir sobre problemas que los aquejan directamente, impidiendo tomar medidas que reafirmen a los ciudadanos frente al Estado como garante de su bienestar.

La gobernabilidad democrática, entendida desde los gobiernos locales, está sometida a presiones internas y externas que imposibilitan el ejercicio democrático, entre ellas se encuentran las manifestaciones de corrupción, centralismo y ausencia de recursos. En el país los municipios pequeños, sufren la amenaza a su gobernabilidad de tres maneras: i) Atacan directamente al Estado y sus funcionarios, ii) La presencia de actores armados inhibe la cooperación entre Estado y sociedad civil. Estos grupos actúan como principales mediadores a través del clientelismo armado, lo que deslegitima al Estado y iii) El miedo y la desconfianza debilitan a la sociedad civil. Las amenazas y el asesinato de líderes comunitarios desmotivan la organización y la participación ciudadana en la vida pública. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2003) El municipio es la principal y a menudo la única presencia del Estado en las regiones en conflicto. Mientras no haya otra estrategia de apropiación sostenida del territorio por parte del Estado, los municipios son el Estado. Sin embargo entre los municipios más asediados por el conflicto, un número significativo presenta serias fallas de gobernabilidad (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2003)

El desborde de la capacidad institucional para atender las demandas de sus ciudadanos, la corrupción, la violencia sistemática e histórica, hacen de la gobernabilidad democrática en Colombia una situación deseable pero casi imposible de conseguir. Las reformas del Estado han propendido por la descentralización de los territorios pero se continúa con una centralización en el orden económico y de defensa del territorio, que hace que los alcaldes y gobernadores se conviertan en simples agentes administrativos, limitando la capacidad de gestión frente a realidades que son propias de sus áreas de acción, este es el caso del problema de la inversión

organizada a través del sistema general de participaciones². El modelo de descentralización territorial, provee a las entidades territoriales competencias, recursos y autonomía política³ para responder con la provisión de servicios básicos a los ciudadanos y en pro de la disminución de la pobreza. Desde la propuesta normativa, las condiciones de vida de la población mejoran mediante el acceso a la educación básica y media, a los servicios de salud, y al acueducto y alcantarillado, esto se complementa con la mejora con programas de alimentación y nutrición, vivienda, acceso a bienes y servicios recreativos, culturales y deportivos.

“La Constitución Política de 1991, en sus artículos 356 y 357 otorgó un decidido impulso al tema de la descentralización fiscal, reordenando el tema de las transferencias de recursos nacionales hacia las entidades descentralizadas territorialmente. Para ello estableció en los artículos mencionados ajustes al situado fiscal orientado a los departamentos y para el caso de los municipios creó la participación de éstos en los ingresos corrientes de la nación (ICN), los cuales de conformidad con el artículo 358 de la carta política, están constituidos “por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital” (Garzón, 2010).

² El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001. Este se conformado según la ley 715 de 2001 de la siguiente manera: •Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; con un porcentaje del cincuenta y ocho punto cinco 58.5%. •Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud; con un porcentaje del veinte punto cinco 24.5%. • Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general; con un porcentaje del diez y siete 17.0%. Estos recursos se emite en doceavas y se establece un periodo de tiempos de giros; las doceavas comienzan a girarse desde Febrero en esta medida el proceso de legalización se efectúa cuando la nación le gira al Distrito Capital las doceavas pertinentes que estipula el documento Compes. El cual es sumido por la Subdirección de Operación Bancaria. **Normatividad:** Ley 715 de 2001”Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

Tomado de la página web: http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/tesoreria/ingresos_tes/SGP.

³ Esta autonomía esta mediada por la Nación que se encarga de regulación, financiación y diseño los planes, programas y proyectos que se implementan en los territorios.

El desarrollo normativo de los artículos mencionados dio lugar a la reforma constitucional de 2001 donde se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), el SGP tiene como objetivo mejorar la eficacia y eficiencia de la inversión en las entidades territoriales, a través de la participaciones sectoriales en educación y salud, esta reforma se reforzó con el Acto Legislativo No 4 de 2007 “por el cual se constituyó la participación para agua potable y saneamiento básico”. Aparte de estos cambios no se introdujeron reformas significativas al modelo.

El modelo de descentralización presentado hasta aquí se basado en la búsqueda de la satisfacción de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y a su vez la reducción significativa de la pobreza a través del sistema general de participaciones. Para implementar este modelo, la medida oficial de la pobreza se basa en el criterio de acceso a bienes y servicios, es decir en el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con este se construye los indicadores de pobreza y miseria⁴. Aunque este indicador tiene limitaciones, presenta algunas ventajas para el análisis de las tendencias en los resultados de la descentralización territorial: ha sido adoptado en leyes como indicador para el reparto de recursos⁴, se puede calcular con base en los censos y en las encuestas de hogares, y permite su medición por municipios y departamentos, lo cual no ocurre con el indicador de pobreza por ingresos. (Copello, 2010).

⁴ El indicador de NBI está compuesto por variables de educación (asistencia escolar), conexión de servicios públicos (acueducto y alcantarillado), calidad de la vivienda (tipo de materiales en pisos y paredes), hacinamiento, y dependencia económica. Las dos primeras se relacionan directamente con las competencias asignadas a departamentos y municipios en las leyes, en vivienda se trata de una competencia donde juegan un papel relevante, pero donde la Nación conserva una responsabilidad y participación grande, y finalmente en la dimensión económica la responsabilidad territorial es muy baja. Esto significa que la evolución del NBI no depende exclusivamente de la gestión de los departamentos y municipios, sino de una combinación de la actuación de los tres niveles de gobierno, pero aun así ofrece una aproximación útil para conocer la evolución de la pobreza durante el período de la descentralización territorial. Tomado de la página web: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>

Para entender mejor como se mide la disminución de la pobreza en el país podemos utilizar los datos aportados por el estudio “Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política” publicado en el año 2010 por FESCOL, este establece que:

Los datos sobre NBI para el total del país muestran que la proporción de población pobre pasó de 45% a 25,8% entre 1985 y 2005, pero con diferencias significativas que van desde cuatro departamentos que incrementaron su nivel de pobreza (Vichada, Amazonas, La Guajira y Guainía) hasta una disminución de 34 puntos en Casanare. En 2005, cinco de los 336 departamentos examinados, tenían un nivel de pobreza inferior a 20%, trece tenían un nivel entre 20% y 40%, once entre 40% y 60% y cuatro departamentos superior a 60%, con el caso extremo de Chocó que presenta un 79%; solamente diez departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional. Estos datos muestran que después de veinte años de descentralización, un número elevado de departamentos continúa con niveles muy altos de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas. Aunque en todos los departamentos disminuyó la pobreza, los departamentos más ricos tuvieron un mejor desempeño relativo. Por ejemplo, los seis departamentos con menor nivel de pobreza tuvieron la tasa relativa de disminución más amplia entre 1985 y 2005, que oscila entre 48% en el caso de Quindío a 61% en el caso de Bogotá. En el otro extremo, de los diez departamentos más pobres en 2005, la mayor tasa de disminución relativa la obtuvieron Cesar y Bolívar con 28%, muy por debajo de la tasa de los departamentos más ricos y del promedio nacional de 42%, observándose además casos extremos como los de Guajira, donde la pobreza relativa aumentó entre 1985 y 2005 en 13,7% y Chocó, donde apenas se redujo en 3,6%. Es preocupante observar que en un período de 20 años, en el cual los recursos de transferencias nacionales y de regalías aumentaron sustancialmente en estos departamentos

la reducción de la pobreza no fue significativa. Entre los departamentos con niveles medios de pobreza, se destacan por su reducción relativa Santander y Boyacá con 50%, y Meta con 48%, ubicándose los demás en un rango entre 40 y 45%, superior al de los departamentos más pobres. (Copello, 2010, pág. 3)

Basados en estos resultados se puede establecer que los mejores resultados “se encuentran en los municipios más grandes, con una reducción de 54% en la pobreza, y en los más pequeños (menores de 10.000 habitantes), con 37,1%. Tal como vimos en el caso de los departamentos, se observa que los municipios mayores y con mayor riqueza lograron una disminución mayor de la pobreza por NBI. Las demás categorías tienen tasas de disminución relativa menores, siendo la más baja la del grupo entre 10.000 y 20.000 habitantes, con apenas 22,9%, pero los demás no superan el 27% alcanzado por los municipios entre 100 y 500 mil habitantes. El único grupo de municipios que tuvo una tasa de reducción de la pobreza mejor que el promedio nacional fue el de los municipios mayores”. (Copello, 2010, pág. 5)

Los municipios colombianos han sido clasificados⁵ según sus condiciones de población e ingreso en seis categorías distintas. La menor de ellas es la categoría seis a la que corresponden los siguientes requisitos: tener menos de 10.000 habitantes e ingresos corrientes anuales de libre destinación inferiores a 15.000 salarios mínimos legales mensuales, esto es menos de 9.240 millones al año⁶. La clasificación de los municipios es importante para su vida administrativa y

⁵ Esta clasificación tiene su fundamento jurídico en el Art. 320 de la Constitución: “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”. Con base en la autorización que contiene el texto transcrito, la ley 617 de 2000, Art. 2º, los clasifico en Especiales, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta.

⁶ Agrega la ley 617 de 2000: Que si de acuerdo con su población un municipio pertenece a determinada categoría, pero en razón de sus ingresos le corresponde otra distinta, será clasificado en esta última. O sea que prevalece el factor ingresos corrientes; Que ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre uno y otro año; Que si un municipio destina a gastos

fiscal porque la categoría a que pertenezcan determina el régimen que les es aplicable en materia de gasto público.

Las entidades territoriales financian las acciones propias dadas por el mandato constitucional a través de impuestos, ingresos no tributarios (aquí se destacan las tarifas de los servicios públicos), con transferencias de la nación, las regalías y los crédito (interno y externo). En el caso de los municipios, en su conjunto se financian en mayor medida de las transferencias hechas por la nación para responder al Sistema General de Participaciones que para el año 2013 representaron 27.698.165 millones de pesos⁷. La situación financiera de los municipios depende de su categoría municipal, esto se resume en que la mayoría de municipios pequeños tiene una base tributaria débil y depende en gran medida de las transferencias nacionales.

Para entender mejor el sistema general de participaciones y su impacto en las finanzas de los municipios la siguiente tabla puede traer claridades frente a este tema

de funcionamiento porcentajes superiores a los que autoriza la ley, será reclasificado en la categoría inmediatamente inferior; Que cuando un municipio descienda de categoría, los honorarios y salarios de sus servidores serán los de la nueva categoría; Que mediante decreto que expedirán antes del 31 de octubre, los alcaldes determinarán la categoría de su municipio para el año siguiente. Lo harán con base en los certificados que sobre ingresos y población expidan la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística; Que los municipios de frontera, con población superior a 70.000 habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría y podrán destinar a gastos de funcionamiento hasta el 100 % de sus ingresos corrientes de libre destinación; Que los municipios colindantes con el Distrito Capital, con población superior a 300.000 habitantes, se clasificarán en segunda categoría.

⁷ Dato tomado del Conpes 160 “SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES VIGENCIA 2013” Tomado de la pagina https://www.dane.gov.co/files/geoestadistica/ConpesSocial160_14-02-2013.pdf

COLOMBIA: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES*

ASPECTO	PARTICIPACION PARA EDUCACION	PARTICIPACION PARA SALUD	PARTICIPACION PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO	PARTICIPACION DE PROPOSITO GENERAL
OBJETIVOS	Aumentar coberturas y calidad del servicio educativo.	Aumentar coberturas y calidad en salud pública, seguridad social en salud y oferta pública de servicios	Aumentar coberturas, calidad y continuidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo	Aumentar oferta de bienes y servicios locales en las demás competencias municipales
FUENTE	Presupuesto de la Nación.	Presupuesto de la Nación	Presupuesto de la Nación	Presupuesto de la Nación
MONTO TOTAL	Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución	Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución	Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución	Se fijó un monto en 2001 cercano a \$11 billones que crece en términos reales según tasas fijadas en la Constitución

*Tabla tomada del documento publicado por FESCOL titulado “Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política”

Observando toso los factores expuestos se puede establecer que las normas presupuestales han traído más problemas que soluciones a las finanzas de los municipios, los criterios de asignación no responden a las necesidades existentes, haciendo financieramente ingobernables los municipios. En resumen, las falencias en la descentralización del Estado colombiano se nota en la baja posibilidad de autonomía de los entes territoriales. El marco normativo que rige actualmente al país es sesgado, ya que mide a los municipios por parámetro inflexibles, impidiéndoles el desarrollo objetivo de sus realidades. Los efectos perversos del modelo son

claros, estos se plasman en una reducción de los ingresos para inversión de desarrollo, dejándole al gobierno central la discreción de decidir sobre sus finanzas; el otro efecto es la homogenización de estos que ha traído como consecuencia un empobrecimiento constante y un endeudamiento progresivo, que es castigado con el recorte en las partidas presupuestales.

Para concluir, es fundamental establecer que las normas presupuestales han traído más problemas que soluciones a las finanzas de los municipios, los criterios de asignación no responden a las necesidades existentes, haciendo financieramente ingobernables los municipios.

Se supone que en Colombia existe una descentralización tanto administrativa como financiera, “pero las autoridades locales no poseen plena autonomía de gestión sino que administran, por vía delegada, directrices del orden central (...) que tienden a legislar derechos y responsabilidades, lo cual redundará en acrecentar la estrechez de la posibilidad de innovación en la administración municipal” (Restrepo, 2003, pág. 47).

Pero “la descentralización en Colombia es una descentralización controlada” donde las disposiciones del gobierno nacional convierten al ejecutivo municipal en operadores de las directrices del centro. Esta afirmación se sustenta desde el planteamiento que hace Jean François Jolly al aseverar que: “el gobierno del territorio que resulta de esta descentralización controlada hace que las normas y sentencias tiendan a reducir los ejecutivos locales (alcaldes y gobernadores) al rol de *agentes regidores del Estado central*, fieles ejecutores de directrices nacionales, más que *actores gobernantes*, intérpretes de las necesidades de sus comunidades (...)”. (Jolly, 2005)

Esta “descentralización controlada” hace que se conciba desde el centro, que todos los municipios del país poseen las mismas características y son homogéneos, ya que sólo son entes con gobiernos pequeños que asumen responsabilidades delegadas y ejecutan acciones dentro de una política macro.

Además de todos los factores que aumentan la ingobernabilidad, la “homogeneización” de los municipios, sin tener en cuenta las condiciones particulares, como es el caso de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para la adquisición y transferencia de recursos la obstaculiza aún más. Las autoridades municipales han ido avanzando en forma progresiva en asumir responsabilidades. No obstante, la gestión local no ha alcanzado desarrollos estructurales, ya que se carece de procesos de planificación que involucren recursos efectivos y que permitan articular las necesidades a la visión del desarrollo local.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, M. (2004). *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo De Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Mexico: Fondo De Cultura Económica.
- Camou, A. (2001). *Gobernabilidad, competitividad e integración social*. México: Plaza Y Valdés.
- Copello, A. M. (03 de Junio de 2010). *FESCOL*. Recuperado el 14 de Noviembre de 2014, de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>
- Garzón, M. G. (28 de SEPTIEMBRE de 2010). *FACUTAD DE ECONOMI - UNIVERSIDAD DE LOS ANDES*. Recuperado el 07 de NOVIEMBRE de 2014, de http://economia.uniandes.edu.co/content/download/33488/261292/file/IMPACTOREFORMA_MauricioGarciaG.pdf.
- Jolly, J. F. (11 de JUNIO de 2005). *PORTAL DE LA REVISTA UR*. Recuperado el 14 de NOVIEMBRE de 2014, de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/673>.
- Mansilla, H. (1992). *Gobernabilidad, elites del poder y cultura política. en democracia y gobernabilidad en américa latina*. La Paz: Nueva Sociedad.
- Mayorga, R. (1992). *Democracia y gobernabilidad en américa latina*. La Paz: Nueva Sociedad.
- Programa de naciones unidas para el desarrollo. (10 de Diciembre de 2003). *PNUD*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2014, de http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/capitulo_14.pdf
- Restrepo, D. C. (2003). Descentralización, desarrollo e integración: crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales. En A. Becker, *Ordenamiento territorial: reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: GTZ FESCOL.
- Reveiz, E. (1997). *El estado como mercado: la gobernabilidad económica y política en colombia antes y despues de 1991*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Rojas, M. (1994). *La gobernabilidad: su validez como categoria analitica en gobernabilidad y democracia en centro america*. Guatemala: FLACSO.

Torres, E. (1995). La gobernabilidad democrática y los partidos políticos en América Latina. En C. Perelló, *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Vargas, A. (1996). *Constitución, gobernabilidad y poder*. Bogotá: Universidad Nacional De Colombia.