



The impact of political variables on budgets and social outcomes in a context of decentralization : the case of Colombia

(El impacto de variables políticas sobre resultados presupuestales y sociales en un marco de descentralización : el caso de Colombia)

Carolina Mejía Mantilla, Fabio Sánchez Torres and Jean-Paul Faguet

LSE has developed LSE Research Online so that users may access research output of the School. Copyright © and Moral Rights for the papers on this site are retained by the individual authors and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any article(s) in LSE Research Online to facilitate their private study or for non-commercial research. You may not engage in further distribution of the material or use it for any profit-making activities or any commercial gain. You may freely distribute the URL (<http://eprints.lse.ac.uk>) of the LSE Research Online website.

Cite this version:

Mejía Mantilla, C.; Sánchez Torres, F. and Faguet, J-P (2004) *The impact of political variables on budgets and social outcomes in a context of decentralization : the case of Colombia (El impacto de variables políticas sobre resultados presupuestales y sociales en un marco de descentralización : el caso de Colombia)* [online]. London: LSE Research Online.

Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000476>

This is a copy of a conference paper produced for the Crisis States Programme, India, 2004 © 2004 Carolina Mejía Mantilla, Fabio Sánchez Torres and Jean-Paul Faguet

<http://www.lse.ac.uk/collections/DESTIN/Default.htm>

**Conferencia Anual, Nueva Delhi, India
Diciembre de 2004**

**EL IMPACTO DE VARIABLES POLÍTICAS SOBRE
RESULTADOS PRESUPUESTALES Y SOCIALES EN UN MARCO
DE DESCENTRALIZACIÓN: EL CASO DE COLOMBIA**

(Versión para correcciones; favor no citar)

Carolina Mejía Mantilla^ψ
Fabio Sánchez Torres
Jean-Paul Faguet

Resumen

Examinamos el caso de la descentralización en Colombia para explorar sus efectos sobre la responsabilidad del sector público a la demanda local, y a indicadores de pobreza. Comenzamos resumiendo datos sobre los efectos económicos de la descentralización. Los municipios colombianos aumentaron sus inversiones considerablemente en cuanto la descentralización se fue profundizando, mientras que los costos administrativos municipales disminuyeron. Los patrones de la inversión global cambiaron, de priorizar infraestructura y producción económica a servicios sociales y formación de capital humano. A continuación, exploramos los determinantes de la inversión pública local con una serie de modelos econométricos, encontrando que las variables políticas y electorales tienen una importancia decisiva.

^ψ Crisis State Programme, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, y Development Studies Institute (DESTIN), London School of Economics. Los autores agradecen la invaluable colaboración de Lina María Sánchez.

Tabla de Contenidos

I.	Introducción	3
II.	La Descentralización en Colombia	6
a.	El proceso de Descentralización en Colombia	6
i.	Primera etapa: década de los ochenta	9
ii.	Segunda etapa: la Constitución de 1991	10
iii.	Tercera Etapa: década de los noventa y principios de ésta década	12
b.	Evaluaciones previas de la descentralización en Colombia	16
III.	Marco Teórico	22
IV.	Estadísticas descriptivas	29
a.	Evolución de las Finanzas Públicas	29
b.	Estadísticas descriptivas de las variables políticas	33
c.	Evolución de los resultados de las políticas públicas en educación y salud	36
d.	Estadísticas descriptivas de las variables del conflicto	38
e.	Distribución del gasto de acuerdo a variables políticas	43
f.	Resultados de las políticas públicas de acuerdo a variables políticas	48
g.	Las variaciones en los resultados de las políticas públicas con relación a los cambios de las variables políticas	52
h.	Las variaciones de los componentes del gasto y las variables de resultado en educación y salud ante cambios en la participación	57
V.	Modelo de gasto	61
VI.	Modelo de resultados de política	77
VII.	Conclusiones	84
VIII.	Bibliografía	87
IX.	Anexo	90

I. Introducción

En los últimos veinte años Colombia se embarcó en un proceso de descentralización integral que buscó combinar reformas en tres áreas complementarias: la descentralización política, la descentralización administrativa y la descentralización fiscal. De esta forma, se introdujeron reformas como la elección popular de alcaldes (Municipios) y gobernadores (Departamentos), se aumentaron de forma importante las transferencias de recursos del gobierno nacional central a las entidades territoriales a la vez que se les transfirieron responsabilidades en la prestación de servicios públicos (salud, educación, agua potable y saneamiento básico, etc.) y se buscó una participación activa por parte de la sociedad civil en el manejo de los recursos públicos y en la toma de decisiones de las políticas públicas.

Es así como las reformas descentralizadoras cambiaron la forma como se lleva a cabo el proceso de diseño, implementación y formulación de las políticas públicas a nivel local, ya que se transformaron las reglas del juego político bajo las que se lleva a cabo la negociación entre los actores políticos en la definición de estas políticas. De esta forma, el proceso de descentralización tuvo un efecto indirecto sobre las características de las políticas públicas locales, como es la asignación presupuestal en inversión –inversión social (educación y salud) e inversión en infraestructura (agua potable y saneamiento básico, vivienda e infraestructura vial)- y en gastos de funcionamiento y personal, así como también tuvo un efecto sobre los resultados concretos de política de diferentes áreas de inversión.

Es preciso anotar que aunque las reformas descentralizadoras son un cambio institucional común a todos los municipios, las transformaciones en el proceso político se dieron de forma diferente en cada municipio. Es por esto que los efectos del proceso de descentralización sobre la asignación presupuestal y los resultados de política no se presentaron de forma uniforme en todo el país. Por ello, este estudio busca determinar en primer lugar, cual es el efecto de las variables del sistema político de cada municipio, que capturan los cambios en el proceso político de toma de decisiones, sobre la asignación presupuestal en diferentes sectores de inversión y gasto, así como sobre el hecho que un municipio invierta más recursos de los obligatorios en las áreas de

educación y salud. En el primer caso se utilizó la metodología de datos panel y en el segundo caso se utilizó regresiones de variables dependientes dicótomas de máxima verosimilitud (probit) y regresiones de variables censuradas (tobit) con datos de aproximadamente 950 municipios para el periodo 1993-2002.

En segundo lugar, se buscó establecer cual es la relación entre las variables del sistema político y los resultados concretos de políticas públicas en las áreas de educación y salud, más específicamente en el crecimiento de los alumnos matriculados en pre-escolar, primaria y secundaria media, y en el crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado de salud. Para ello, se utilizó nuevamente la metodología de datos panel. Adicionalmente, se reconoce que en el marco del conflicto armado del país, los actores armados (los grupos de autodefensa AUC y los grupos guerrillero ELN y FARC) hacen parte del proceso político en la toma de decisiones a nivel local. Esto se debe a que los actores armados recurren con frecuencia al uso de actividades de intimidación, como amenazas, secuestros y asesinatos, para influir las decisiones de los gobernantes locales.

Los resultados de los ejercicios arrojan que efectivamente las variables que caracterizan el sistema político, y que recogen las transformaciones del proceso político, tienen efectos sobre la asignación del presupuesto y sobre los resultados concretos de las políticas públicas. En especial, la participación electoral en las elecciones para alcalde explica la proporción del gasto destinado a inversión social, a inversión en infraestructura y a gastos de funcionamiento y de personal, así como los resultados concretos de política en educación y salud. Además, en los años en los que se llevan a cabo las elecciones, los gobiernos locales parecen destinar más recursos hacia sectores más focalizados, como infraestructura y gastos de personal, en detrimento de los resultados de política en salud y educación. Asimismo, las actividades de intimidación por parte de los grupos armados juegan un rol importante en la determinación de las características del gasto público municipal así como en los resultados concretos de las políticas.

El documento está organizado de la siguiente forma: en la primera sección se hace una descripción detallada del proceso de descentralización, así como un recuento de las principales reformas en cada una de sus etapas. Adicionalmente, en esta sección se incluye un resumen de los estudios que han evaluado este proceso en el país. En la

segunda sección se encuentra el marco teórico, y la aplicación de esta teoría al contexto de la descentralización en Colombia. En la tercera sección se describe el comportamiento de las variables del sistema político, de las variables de gasto e inversión en los municipios del país, así como de las principales variables que describen el conflicto armado. La cuarta sección desarrolla el modelo de gasto donde se analiza el efecto de las variables del sistema político sobre la asignación presupuestal en los diferentes sectores de inversión y en gastos de funcionamiento y personal, así como sobre la ocurrencia de que un municipio destine más recursos de los obligatorios a la inversión en educación y salud. En la quinta sección se encuentra el modelo para los resultados concretos de política en los sectores de educación y salud. Por último, en la sexta sección se presentan las principales conclusiones del estudio.

II. La Descentralización en Colombia

a. El proceso de Descentralización en Colombia

Hasta hace aproximadamente dos décadas, Colombia se caracterizaba por ser un Estado altamente centralizado y unitario, donde la política nacional se ejercía alejada de los gobiernos locales, con los senadores y los representantes del poder legislativo como mediadores entre el Estado y las regiones. Los gobernadores de los Departamentos eran nombrados por el presidente, quienes a su vez estaban a cargo de nombrar a los alcaldes de los municipios. Según Velásquez y Gonzalez (2003), hasta 1986 el sistema político colombiano era cerrado y estaba marcado por el clientelismo y el autoritarismo (como respuesta del Estado a la protesta ciudadana)¹, lo que llevó a la ciudadanía a un abstencionismo electoral al percibir que las elecciones no eran un instrumento favorable a sus intereses, a protestar ante la incapacidad del Estado de satisfacer las necesidades de la población y finalmente a la intensificación del conflicto armado. De igual forma, Maldonado (2002) asegura que la democracia política evidenciaba problemas fundamentales, ya que estaba controlada por los partidos tradicionales y presentaba posibilidades muy reducidas para los movimientos alternativos.

Adicionalmente, la provisión de los bienes y servicios públicos, así como la consecución de los recursos necesarios para hacerlo, recaía sobre el gobierno nacional central. Este esquema se manifestaba, como dice Wiesner (2003) en un impedimento para que el gasto público se tradujera en una redistribución hacia la población objetivo de estos servicios sociales, así como en una falta de eficiencia en la provisión de estos. Es así como a mediados de la década de los ochenta, se presentaban fallas institucionales en cuanto a la proliferación de rentas de destinación específica, a una falta de mecanismos para hacer evaluación de resultados de la gestión pública y a fallas en la democracia representativa (Weisner, 1993).

Como respuesta, se gesta en el país un proceso de descentralización, desde el gobierno central hacia las entidades territoriales ya existentes, para así recuperar la

¹ Más aún califican el régimen político colombiano de aquella época como “una democracia no acabada, formal y elitista, cuya dirección real estaba en manos de una minorías selectas, elegidas por los ciudadanos a ciertos intervalos para que tomaran las riendas del país y gobernaran el país”. (Velásquez y González 2003: 43)

governabilidad del Estado y responder de una manera más eficiente y transparente a las demandas de la ciudadanía. En concreto, de acuerdo a Maldonado (2000), el objetivo principal de este proceso fue el “aumentar la legitimidad del Estado mediante el mejoramiento en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización municipal”.

A lo largo de todo el proceso de descentralización, el Estado colombiano ha perseguido una serie de resultados generales en las diferentes esferas de la descentralización: la política, la administrativa y la fiscal. De acuerdo a Maldonado (2002) el componente político de la reforma descentralización tuvo tres grandes objetivos que contribuyen al propósito general: 1). Consolidar la democracia representativa; 2) Desarrollar la democracia participativa y directa; y 3). Aumentar la gobernabilidad. De esta forma se buscaba acercar el gobierno a los ciudadanos para aumentar la capacidad institucional, contrarrestar la corrupción y fortalecer la gobernabilidad. Además, como mencionan Hoyos y Ceballos (2004) con las reformas descentralizadoras se intentó ampliar el sistema de partidos, para superar el esquema bipartidista (Partido Liberal y Partido Conservador) en las instancias de representación política, y se intentó incorporar a los distintos sectores sociales en la toma de decisiones de política pública.

En cuanto a la descentralización administrativa, se buscó profundizar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de la administración siguiendo -en lo posible- el criterio de que la prestación de servicios corresponda a los municipios, el control de dicha prestación a los departamentos, y la definición de planes, políticas y estrategias al gobierno central. (DNP, 2002) Otro resultado esperado de la descentralización administrativa es lograr que las entidades nacionales descentralizadas operen bajo las disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo que sin ignorar el necesario control administrativo sobre los funcionarios, tengan facultades para ejecuciones presupuestales, ordenación del gasto, contratación, y planeación de actividades. No obstante, la descentralización administrativa se concibió bajo los principios de coordinación, concurrencia (no sobrepasar el límite de otro nivel de gobierno), y subsidiaridad².

² El principio de subsidiaridad dice que las entidades pueden ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, si sus autoridades sólo entran a ejercerlas una vez

En la esfera de la descentralización fiscal, completamente necesaria para lograr la descentralización en las otras dos esferas, las reformas descentralizadoras buscaron asegurar que las entidades territoriales tengan los recursos necesarios para cumplir sus funciones y atender las competencias que les corresponde. Por eso se estableció que no se podrán asignar nuevas competencias a las entidades territoriales sin que exista seguridad de que estas poseen los recursos necesarios para cumplir con ellas. Para esto, se buscó incrementar sensiblemente las transferencias automáticas y semiautomáticas del nivel central; asignando recursos para el desarrollo local e incluyendo explícitamente nuevos sectores de la actividad pública, como agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación y deporte, vivienda de interés social, entre otros (DNP, 2002).

En general, es posible establecer tres etapas en el proceso de descentralización: la primera se desarrolla en la década de los ochenta, con una serie de medidas fiscales que buscaban fortalecer las finanzas de las entidades territoriales; la segunda, se presenta con la implementación de la Constitución de 1991, que aceleró el que hasta entonces había sido un proceso relativamente lento y que como dicen Zapata et. al. (2002), adoptó de un solo golpe, una de la estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina³. Sin embargo es necesario aclarar que de acuerdo a Kure (1995) el modelo de descentralización vigente en Colombia es híbrido, al menos de dos modelos extremos, el modelo de agente/principal (como en el caso de Chile) y el de escogencia pública local (como en el caso de los Estados Unidos). Es decir, que el gobierno nacional determina las prioridades del sector público pero al mismo tiempo reconoce que la ejecución descentralizada de éstas puede ser la estrategia de mayor eficiencia. Así, el gobierno local es responsable ante el central y ante sus electores. Finalmente, se puede identificar una tercera etapa, enmarcada en la década de los noventa, cuando se introducen una serie de leyes y reformas fiscales que regularon la nueva constitución. A continuación se presenta una descripción detallada de cada una de estas etapas, haciendo énfasis en cuales fueron eran los avances en cada una de las esferas de la descentralización: la política, la fiscal y la administrativa.

que se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto. (Departamento Nacional de Planeación, 2004)

³ Dillinger y Webb (1999) comparan la estructura de descentralización del Estado Colombiano con Argentina y Brasil, países federalistas. De la misma forma, Rojas (2004) también menciona que con la Constitución de 1991 se aceleró lo que hasta el momento había sido un proceso lento, y se configuró de golpe uno de los Estados más descentralizados, por encima incluso de Estados federalistas.

i. Primera etapa: década de los ochenta

Antes de la década de los ochenta, las constantes quejas de las regiones por la carencia de recursos fueron atendidas en la reforma constitucional de 1968, que ordena ceder una proporción del ingreso ordinario de la Nación, denominada Situado Fiscal y cuyo destino fue financiar actividades en las áreas de salud y educación. De igual forma la Ley 33 de 1968 estableció una cesión a los municipios como función del impuesto sobre las ventas, asignando el 10% de este impuesto a los departamentos, municipios y el Distrito Especial de Santafé de Bogotá para el año 1969 y previendo un aumento de dicha participación al 20% en 1970 y 30% en 1971 (DNP, 2002).

No obstante, fue en la década de los ochenta a partir de la Misión de Finanzas Intergubernamentales Bird-Weisner (1981), que se agregaron los términos de descentralización administrativa y técnica a los objetivos de política del Estado colombiano, y se iniciaron los debates sobre descentralización fiscal, con énfasis en el desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno. Es así como la Ley 14 de 1983, acentuó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió sus bases gravables, especialmente la del impuesto predial. De igual forma, la Ley 12 de 1986 estableció que el porcentaje del impuesto del Valor Agregado –IVA– que se transfería a los municipios debía ser creciente. En el tema de la descentralización administrativa, decretos posteriores definieron una serie de responsabilidades municipales, referidas principalmente a la provisión de servicios sociales básicos y apuntaron también a la reducción de la participación del gobierno central en una serie de tareas y servicios de tipo local, en la que los municipios evidentemente presentan ventajas comparativas por su cercanía a la comunidad.

En la esfera de la descentralización política, uno de los primeros avances en ésta área fue el establecimiento de la elección popular de alcaldes a partir de las elecciones de 1988, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1986. Además, esta ley perseguía la promoción de la participación ciudadana en las decisiones de política pública local, por medio de Juntas Administradoras Locales (JAL). Según Maldonado (2002), en su primera etapa, la reforma hacia la descentralización se concibió como una estrategia integral que reconocía la necesidad de actuar simultáneamente en materia fiscal, política

y administrativa con el fin de lograr un efecto importante en el problema básico de la legitimidad del Estado. Por otro lado, en esta etapa la reforma tuvo un claro énfasis territorial y se concentró primordialmente en los gobiernos locales, por lo que muchos autores la han caracterizado como una reforma municipalista.

ii. Segunda etapa: la Constitución de 1991

Indiscutiblemente, la segunda etapa se inició con la nueva Constitución de 1991, donde se establece a la República de Colombia como un Estado unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, al elevar a rango constitucional las transferencias a los gobiernos locales y al establecer la elección popular de los gobernadores (Departamentos). Según Wiesner (1995), la reforma constitucional de 1991 marca el comienzo de la profundización de la descentralización en Colombia; y lo hace en dos dimensiones o direcciones claras: (i) un mandato muy claro hacia una creciente transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales y (ii) una redistribución de funciones y competencias. Este autor también menciona que por medio de esta nueva carta constitucional, el país se embarcó en el más grande, complejo y ambicioso programa de inversión económica y social de los últimos tiempos; donde lo verdaderamente importante no es tanto la magnitud de los recursos involucrados, sino la exigencia en términos de transformación de las instituciones sociales y políticas del país.

Autores de diversas disciplinas⁴ concuerdan en que la Constitución de 1991 surge como respuesta a la crisis de legitimidad del estado, que se manifestaba en un conjunto de crisis institucionales y criterios básicos de la democracia: crisis de los gobiernos locales, crisis de los servicios públicos, crisis de la democracia representativa, crisis de la participación ciudadana y crisis de gobernabilidad. Adicionalmente, la Constitución se ve enmarcada en un programa de reformas institucionales, compartido por otros países de Latinoamérica, que buscaban, entre otras cosas, la liberalización del comercio, la modernización del sistema financiero, la flexibilización del mercado laboral y una política económica consistente entre el nivel central y otros niveles del gobierno nacional. (Ver Rojas, 2004 y Echavarría et. al. 2002)

⁴ Dentro de los cuales se encuentran Weisner (1995), Maldonado (2002), Alesina (2002).

De acuerdo a Alesina et.al. (2000)⁵ la Constitución de 1991 estableció cuatro directrices importantes en el funcionamiento de la descentralización en Colombia:

- El Gobierno Nacional conserva la supremacía en cuanto a la tributación y debe transferir según mandato constitucional una parte significativa de estos recursos a los Departamentos y Municipios.
- La descentralización tiene por objeto hacer que el gasto público (en particular aquel destinado a la provisión de servicios y bienes públicos) sea más eficiente. Para lograr esto, se establece que el grueso de recursos que se transfiere a las entidades territoriales se destine a los sectores de educación y salud.
- Las entidades territoriales deben gobernarse por autoridades propias. Los alcaldes y gobernadores, que dirigen la administración municipal y la administración departamental, son elegidos popularmente, deben ejercer las competencias que les correspondan dentro del marco de la Constitución, deben administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (sujetos a lo que dispone el legislador).
- El fortalecimiento de la democracia participativa por medio de la creación de mecanismos de participación, buena parte de los cuales tienen plena aplicación a nivel local como el referendo, el plebiscito, la revocatoria de mandato y la consulta popular, entre otros.

De acuerdo a un informe del Fondo Monetario Internacional (2004), en esta segunda etapa del proceso se profundizó la provisión de los servicios sociales públicos en un contexto de mayor descentralización; es decir que se hizo énfasis en la descentralización sectorial, además de la ya mencionada descentralización territorial. Lo anterior sería clave para las disposiciones de transferencia de recursos por sectores que se llevaron a cabo en la tercera etapa de descentralización. Sin duda alguna, la principal característica de la Constitución de 1991 es que fue un salto hacia la descentralización que se venía gestando en el país.

⁵ Esta opinión es compartida por el Departamento Nacional de Planeación (2002) y Wiesner (2003).

iii. Tercera Etapa: década de los noventa y principios de ésta década

Después de la Constitución de 1991 se implementaron un número de leyes y reformas que regularon lo establecido en la carta constitucional, especialmente en las esferas de la descentralización administrativa y fiscal. Una de las más importantes fue la Ley 60 de 1993 (más adelante modificada por la Ley 715 de 2001), por medio de la cual se dictan las normas orgánicas sobre la distribución de competencias de los diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal; y se distribuyen los recursos para llevar a cabo dichas tareas. Específicamente, se institucionaliza la delegación de la prestación de los servicios públicos, y se instauran los recursos necesarios para que ésta se lleve a cabo mediante el Situado Fiscal, dirigido a los distritos especiales y destinado a los sectores específicos de educación y salud, y mediante la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación. En cuanto al monto de este rubro, se estableció que la participación de los municipios en el presupuesto general de la Nación para inversión en los sectores sociales, sería igual al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, monto que se incrementaría en un punto porcentual cada año hasta alcanzar un 22% en el año 2001.⁶ De igual forma, la distribución de los recursos entre municipios establecida en la Ley se hizo con base en criterios de población, pobreza y eficiencia administrativa.⁷ De igual forma, la Ley 60 de 1993 estableció que la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación para la inversión en sectores sociales se asignara de acuerdo a estrictas reglas sobre la destinación de estos recursos: educación 30%, salud 25%, agua potable y saneamiento básico 20%, educación física, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre 5%, libre inversión o libre destinación⁸ 20%.

Adicionalmente, con la implementación de la Ley de Regalías (Ley 141 de 1994) se fortaleció el sistema de transferencias del Situado Fiscal y la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes del Nación. En esta Ley se le reconoce a los municipios donde se explota y se transporta un recurso natural no renovable (como el

⁶ Ley 60 de 1993.

⁷ Eficiencia administrativa medida como la variación positiva entre dos vigencias fiscales de la tributación per cápita ponderada en proporción al índice relativo de NBI. Adicionalmente se estableció un premio al menor costo administrativo per cápita por la cobertura de los servicios públicos domiciliarios.

⁸ Esta inversión condicionada a los siguientes sectores establecidos en la ley: vivienda, subsidios a la población pobre para servicios públicos, agricultura, apoyo social para grupos vulnerables, justicia, protección al ciudadano, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda de inversión, cubrimiento del pasivo pensional de la entidad, entre otros.

petróleo y el carbón) una contraprestación económica por esa explotación, y además, se crea el Fondo Nacional de Regalías, entidad encargada de redistribuir un porcentaje de las regalías al resto de las entidades territoriales. De esta forma, el Situado Fiscal, las participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación y los recursos provenientes de las regalías, junto con los recursos provenientes de los Fondos de Co-financiación⁹ (reglamentados por medio del decreto 2132 de 1992), se constituyeron como las principales transferencias de recursos para hacer posible la ejecución de la inversión local en las entidades territoriales.

Otra de las leyes que buscó profundizar la descentralización administrativa fue la Ley 152 de 1994, mediante la cual se establecieron los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo para todas las entidades territoriales del país. En esta legislación, se hace especial énfasis en la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus funciones en materia de planificación, así como en la coordinación que debe haber entre las diferentes autoridades de planeación de orden nacional, regional y de las entidades territoriales.

Respecto a la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales, fue hasta 1997, con la Ley 358, que se desarrolló el mandato constitucional (Artículo 364) de que el endeudamiento de los gobiernos locales no puede exceder su capacidad de pago. Esta legislación estableció un sistema de semáforos basados en indicadores de liquidez y solvencia, que reguló la capacidad de las entidades para adquirir crédito autónomamente.¹⁰ Esta Ley fue reforzada por la Ley 617 de 2000, cuyo principal objetivo era el de sanear las finanzas públicas de las entidades territoriales para así fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público en todos los niveles de gobierno. Para esto, se dictaminó que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse exclusivamente con los ingresos corrientes de libre destinación, excluyendo recursos provenientes del Situado Fiscal, de la participación en

⁹ Recursos para invertir en proyectos de inversión con recursos propios como contrapartida a recursos provenientes del gobierno nacional central. De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación (1998), estos representan un instrumento apropiado para orientar la inversión pública territorial a sectores prioritarios en los cuales la Nación tiene un interés particular, por su ejecución es del ámbito local.

¹⁰ La Ley 358 de 1997 estableció que sólo aquellas entidades con un indicador de liquidez (servicio de la deuda/ahorro corriente) menor al 40% y un indicador de solvencia (saldo de deuda/ingresos corrientes) menor al 80% podían contraer deuda de forma autónoma con entidades financieras.

los Ingresos Corrientes de la Nación de destinación específica, y otros recursos cuyo principal objetivo es la inversión social. De igual forma, se categorizaron las entidades territoriales de acuerdo a su capacidad de gestión administrativa y fiscal, a su población y a sus ingresos corrientes de libre destinación y se implementaron una serie de límites a los gastos de funcionamiento al igual que unos plazos para alcanzar estos límites para cada categoría.

De igual forma, el acto legislativo 01 de 2001 buscó darle estabilidad a los recursos de inversión social de las entidades territoriales, mediante la creación del Sistema General de Participaciones, que transformó la provisión de recursos a los gobiernos locales establecida en la Constitución. De esta forma se estableció que los recursos del Sistema General de Participaciones se deben destinar a la financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria y secundaria media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Igualmente, se dispone que los principios para la distribución de los recursos deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad.
- Para otros sectores: población, repartición entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y pobreza relativa.

Es así como la Ley 715 de 2001 reglamentó lo dispuesto en el acto legislativo mencionado anteriormente, haciendo explícita la distribución, ejecución y normatividad de los recursos que transfiere el gobierno nacional central a las entidades territoriales mediante el Sistema General de Participaciones (SGP). Se estableció además que el SGP es conformado por: (i) una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación consistente del 58.5% de los recursos; (ii) una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina como participación para salud que consta del 24.5% de los recursos ; (iii) una participación de propósito general que incluye recursos para la inversión en agua potable y saneamiento básico entre otros, que se denomina participación para propósito general con el 17% de los recursos; y (iv) una participación a sectores de asignación especial (que comprende recursos destinados a los resguardos indígenas, municipios que

limiten con el Magdalena Medio, etc) que cuenta con el 4% del los recursos totales.¹¹ Es preciso anotar que el proceso de descentralización en cada uno de los primeros tres sectores: educación, salud y propósito general, tuvo una profundización y un alcance diferente, debido a la naturaleza de cada sector. El sector de mayor descentralización es el de propósito general, donde los municipios tienen mayores responsabilidades y mayor gestión de los recursos en la provisión de servicios públicos como agua potable, saneamiento básico y alcantarillado, en materia de transporte, en materia ambiental, en el área de cultura, entre otras. Le sigue el sector educación, que cuenta con un sistema de certificación para los municipios, donde aquellos municipios que alcancen el estatus de certificados están en capacidad de administrar autónomamente los recursos que le corresponden. Por último está el sector salud, donde la descentralización se da más bien a nivel departamental.¹²

¹¹ Se establece un periodo de transición de dos años, en el que Sistema General de Participaciones reconoce el costo en términos reales de la prestación de los servicios (por ejemplo en educación y salud) durante la vigencia inmediatamente anterior.

¹² Para un análisis más detallado de las competencias de cada nivel del gobierno: gobierno nacional central, departamentos y municipios, en cada uno de los sectores del SGP ver la Ley 715 de 2001

b. Evaluaciones previas de la descentralización en Colombia

No son pocos los estudios realizados, a nivel nacional como internacional, acerca de los avances del proceso de descentralización en Colombia en comparación con los propósitos iniciales. En general, los estudios coinciden en que el proceso de descentralización es un proceso aún incompleto, y que falta mucho camino por recorrer para alcanzar los objetivos que enmarcaron esta transformación.¹³ En uno de los estudios más completos realizados hasta el momento, el Departamento Nacional de Planeación (2002) analizó en tres volúmenes los avances del proceso de descentralización, en el periodo 1991-2000, por componentes: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, sostenibilidad fiscal, democracia local, capacidad institucional y desarrollo local; así como se realizaron cinco estudios de casos por regiones. El estudio concluye que la descentralización ha generado avances en términos agregados: las coberturas en educación aumentaron, las tasas de analfabetismo se redujeron, hubo una mayor disponibilidad de docentes, mayores niveles de escolaridad, una ampliación de la red pública de servicios, y un aumento en los instrumentos para mejorar la gestión de los gobiernos locales. No obstante, se menciona que el progreso es insuficiente con respecto a la magnitud del aumento en el gasto social ‘descentralizado’. Se sugiere entonces que el esfuerzo económico realizado por el país para dotar de recursos a las entidades territoriales no tuvo un resultado proporcional en atención y cobertura de las poblaciones a las cuales iban dirigidos esos recursos.

Igualmente, en los resultados por componentes se menciona que en el sector educación los municipios donde se presentó el mayor aumento en el número de docentes, no se presentó el mayor aumento en la cobertura educativa, lo que evidencia que la asignación de recursos no corresponde a esfuerzos de eficiencia y calidad. Asimismo, en cuanto al sector salud, el Departamento Nacional de Planeación (2002) menciona que los objetivos de redistribución y mejor provisión del servicio de salud no se han cumplido satisfactoriamente. En cuanto al sector de agua potable y saneamiento básico, el estudio hace énfasis en la deficiencia de estos servicios en la mayoría de los municipios

¹³ Como menciona Porras (2002), los principales objetivos de la descentralización eran: legitimizar al Estado por medio de la democratización, mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios públicos, mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, promocionar la disciplina fiscal en la entidades territoriales, y promover el desarrollo económico.

pequeños, y en las grandes diferencias del servicio en zonas rurales y urbanas. De igual forma se menciona que en el tema de la democratización política, se observa un progreso en la participación democrática, aunque opacado por frecuentes casos de corrupción y deterioro de la legitimidad de las instituciones locales. Ahora bien en cuanto a la capacidad fiscal, los resultados del indicador fiscal califican a la mayoría de los municipios (82% de una muestra de 148 municipios) con un desempeño bajo, y como dependientes de las transferencias del gobierno nacional central (a diferencia de mostrar un fortalecimiento de los recursos propios). De igual forma, en el componente de capacidad de gestión, los municipios muestran una mejoría generalizada, especialmente en las grandes ciudades, a pesar de que existen deficiencias en los sistemas de procesamiento de la información. Por último, en cuanto a la promoción de desarrollo económico el estudio presenta resultados desalentadores para la mayoría de los municipios.

Un tema de debate entre los académicos del país es si el proceso de descentralización, más específicamente en lo referente a las transferencias a las entidades territoriales y el manejo fiscal de los recursos locales, es una de las principales causas del pobre desempeño fiscal del país en los últimos años. Autores como Echavarría et. al. (2002) y Lozano (2000) argumentan que gran parte del desequilibrio macroeconómico de Colombia, que involucra un alto déficit fiscal, es el resultado de la inflexibilidad de las transferencias que el gobierno nacional central debe ceder a las entidades territoriales y de la poca disciplina de los gobiernos locales, que finalmente son “rescatados” por el gobierno nacional central. Además, consideran un grave error el haber atado las transferencias a los ingresos corrientes de la nación¹⁴, y que hay graves fallas en el marco institucional de la descentralización, ya que no se ha introducido los incentivos suficientes y correctos para que las entidades territoriales lleven una gestión transparente de los recursos. Echavarría et al. (2002) afirman que la considerable autonomía de las entidades territoriales para contraer deuda concedida por la Constitución de 1991, sumado a la falta de regulación, hicieron que muchos municipios y departamentos se sobre-endeudaran (confiando en las futuras transferencias del gobierno nacional central), atentando así contra la sostenibilidad fiscal de las mismas entidades, y en últimas, del gobierno nacional central.

¹⁴ A pesar de que este mecanismo fue modificado por el acto legislativo 01 de 2001.

En oposición a la visión anterior, en un estudio de Fedesarrollo (2000) se menciona como en Colombia el grave desequilibrio de las finanzas del gobierno central y el alto endeudamiento de las entidades territoriales, ha llevado a señalar, de manera equivocada, al proceso de descentralización como el responsable de estos problemas. De igual forma, en este estudio se menciona que la Comisión de Racionalización del Gasto Público demostró que el proceso de descentralización no es el responsable de los desequilibrios fiscales del país. Igualmente, Dillinger y Webb (1999) analizan la descentralización y la gestión fiscal en el país para concluir que el proceso de descentralización muestra graves fallas, pero no es la principal causa de los problemas macroeconómicos del país.¹⁵

En un análisis de la descentralización fiscal en Colombia el Fondo Monetario Internacional (2004) califica el proceso de descentralización en el país como parcial y desequilibrado, pues consagra importantes transferencias de recursos para las entidades subnacionales, pero no establece en forma clara las competencias que se han de transferir. De acuerdo a esta entidad, y a otros autores, en las primeras etapas del proceso de descentralización se reconoció necesaria la definición clara de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, y a diferencia de la definición de los recursos destinados a las entidades territoriales que se especificaron primero en la Ley 60 de 1993 y luego en la Ley 715 con el Sistema General de Participaciones, esta tarea se postergó para una futura ley, la Ley de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, después de muchos intentos, esta ley todavía no ha podido ser aprobada por los entes legislativos del país. Este mismo estudio afirma que como consecuencia de la falta de claridad en la repartición de funciones, se han presentado ineficiencias en la prestación de los servicios públicos, en los procesos de toma de decisiones para que ésta prestación se lleve a cabo, y en algunas ocasiones, se ha presentado una duplicación en el gasto.

Adicionalmente, Dillinger y Webb (1999) indican que se presenta una contradicción en el marco institucional de la descentralización, porque a pesar de que se declara la

¹⁵ En esta misma línea, Sánchez (2001) concluye en su estudio sobre el impacto de la descentralización sobre la estabilidad macroeconómica, que el efecto de las finanzas públicas territoriales sobre el déficit fiscal fue en el *margen* importante, ya sea como resultado de un mayor déficit de las propias entidades territoriales o porque presionaban déficit mayores en el resto del sector público. Además concluye que es de esperar que la descentralización tenga efectos macroeconómicos, que en el caso colombiano han sido más o menos moderados, pues ello es necesariamente el resultado de un mayor gasto público.

autonomía de las entidades territoriales, son numerosas las leyes, decretos y resoluciones que dicen exactamente cómo se deben destinar los recursos. Es decir no hay capacidad de maniobra de los gobiernos locales para responder a las necesidades más inmediatas de su población y no se tienen en cuenta a heterogeneidad de cada entidad territorial. De la misma forma, el Fondo Monetario Internacional (2004) dice: “Aunque la colombiana formalmente sea una descentralización administrativa, lo cierto es que su naturaleza es muy similar a la de un proceso de delegación de funciones, más que de decisiones”. Asimismo, las funciones de diseño y formulación de políticas corresponden al nivel central, mientras que a los gobiernos locales sólo corresponde su ejecución.

Otra serie de problemas mencionados por Iregui et. al. (2001) es que las reformas descentralizadoras no introdujeron cambios que permitieran a los gobiernos subnacionales ejercer una gestión fiscal diferente; en particular, se mantuvo el mismo sistema de tributación regional y la misma injerencia nacional en la asignación del gasto financiado con los recursos de las transferencias. De acuerdo a este estudio, los gobiernos subnacionales debieron asumir nuevas responsabilidades sin tener la posibilidad de generar recursos fiscales diferentes a las transferencias (es decir recursos propios, principalmente ingresos tributarios). Sin embargo esta afirmación va en contravía de las evidencia encontrada por Cadena (2002), quien encuentra que el comportamiento de los ingresos tributarios municipales mejoró simultáneamente con el aumento de las transferencias. Es decir, la autora rechaza la hipótesis de que el aumento en las transferencias des-estimula el esfuerzo tributario, o en otras palabras, rechaza la hipótesis de pereza fiscal a nivel municipal.

No obstante, como asegura Rojas (2004), la alta dependencia en las transferencias nacionales y su destinación específica, así como la precaria capacidad por parte de las entidades territoriales de generar rentas propias, lleva a que los gobiernos locales no tengan mayor discrecionalidad en los procesos presupuestales, esquema que no asegura una relación directa entre la provisión de los bienes y los impuestos locales, y genera entonces una falta de incentivos para que los contribuyentes ejerzan control sobre la asignación y la gestión de los recursos públicos.

En el área de la descentralización política, este mismo autor¹⁶ menciona que uno de los indicadores más satisfactorios que se encuentran en el proceso de descentralización en Colombia es la creciente figuración de candidatos independientes (pertenecientes a partidos diferentes al Liberal y al Conservador), aunque este fenómeno pareciera ser más común en los departamentos y ciudades más desarrollados. En el caso de departamentos y municipios más pequeños, no es claro que la política se hay desviado del esquema de los partidos tradicionales, y del clientelismo.¹⁷ La explicación que encuentra este autor a lo anterior, es que a pesar de que alcaldes y gobernadores son elegidos popularmente, no tienen el total manejo de los factores que le permiten tener corresponsabilidad ante la ciudadanía, y entonces no cuentan con el total reconocimiento de la comunidad. La consecuencia de este análisis es que por no tener capacidad de gestión, el alcalde o gobernador no tiene la capacidad de responder ante su ciudadanía, lo que limita la capacidad de movilización de los actores locales.

En la misma línea Maldonado (2001), en una evaluación detallada acerca de los avances y resultados de la descentralización política, observa que las fuentes y datos examinados en su estudio muestran que el potencial abierto por el proceso de descentralización en su componente político ha sido utilizado solo parcialmente. Así, se ha avanzado en la consolidación de la democracia política formal, en que los nuevos espacios de participación han abierto posibilidades que se traducen en una tendencia hacia una mayor participación electoral en las elecciones para alcaldes, en el surgimiento de partidos cívicos, en el surgimiento de nuevos liderazgos a partir de la política municipal y en el aumento de la gobernabilidad en las administraciones locales. No obstante, el estudio indica que en conjunto, las transformaciones no han sido del todo sustanciales ya que la participación electoral es mayor pero no significativamente mayor, no se han consolidado fuerzas políticas alternativas, el peso de los partidos tradicionales continúa siendo muy alto y los mecanismos de participación política y ciudadana prácticamente no se han utilizado.

En la misma línea Hoyos y Ceballos (2004) mencionan respecto a los esfuerzos del proceso de descentralización para fortalecer la democracia representativa y

¹⁶ Rojas (2002).

¹⁷ De acuerdo al autor, se mantiene el predominio de los partidos Liberal y Conservador, representando para las elecciones para alcaldes en el año 2002, el 80% de los alcaldes elegidos. Este porcentaje aumenta a 85% si se tiene en cuenta sólo los municipios con menos de 100.000 habitantes.

participativa, que durante la década de los noventa los niveles de participación en elecciones para alcalde más altos se registraron en 1988 (cuando el promedio nacional fue de 66.6%), inmediatamente después de la implementación de la elección popular de alcaldes y que estos no se recuperaron a pesar del incremento observado en la participación de las elecciones del año 2000 (cuando se registró un promedio nacional de 48.7%).¹⁸ Este hecho muestra que en el primer periodo de reformas de descentralización política en el país, se logró incorporar a una proporción significativa de ciudadanos a los mecanismos formales de elección de gobierno pero esta tendencia no se mantiene en el tiempo. Respecto a este tema también las autoras también muestran que existe una relación inversa entre el tamaño poblacional de los municipios y los niveles de participación electoral.¹⁹

Asimismo, en concordancia con Rojas (2002) y Maldonado (2001) las autoras observan que se evidencia un impacto positivo de las reformas de la Constitución de 1991 en la incorporación de distintas fuerzas al sistema político, evidenciado en un aumento en el número efectivo de partidos en los concejos municipales (una medida de diversidad de fuerzas políticas en instancias de representación local) y en la proporción de municipios con presencia de partidos no tradicionales en las alcaldías. No obstante, también coinciden con los autores mencionados en que el sistema colombiano sigue siendo más próximo al esquema bipartidista que al multipartidismo, ya que durante el periodo examinado (1988-2000) se observó que en un 52.7% de los municipios, fueron predominantes uno de los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador.²⁰

¹⁸ Esta evidencia es corroborada por Maldonado (2001).

¹⁹ Para todos los años electorales, se observa que en los municipios pequeños (categorías poblacionales 1, 2 y 3) el promedio de participación supera el 50% con valores incluso mayores al 70% en 1988. Por el contrario, los municipios más grandes (categorías 5 y 6) registran promedios por debajo del 50% mostrando que hay diferencias en el comportamiento de votantes en áreas predominantemente urbanas y en zonas rurales.

²⁰ Se considera que un partido es predominante cuando gana la mayor parte de las elecciones en un municipio durante un periodo de tiempo.

III. Marco Teórico

Según Haggard y McCubbins (2001) toda una generación de investigaciones ha demostrado que las instituciones afectan la forma y el contenido de las políticas públicas, y por ende sus resultados. Se entiende por instituciones, el concepto propuesto por Douglas North “las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, las restricciones concebidas por la sociedad que le dan forma a la interacción humana”. De esta forma se puede entender las instituciones políticas como las reglas del juego político, que determinan los incentivos que moldean la acción de los actores políticos a la hora de tomar de decisiones sobre las políticas públicas, y por ello, definen su comportamiento en los procesos de negociación que ésta toma de decisiones involucra.

Siguiendo lo anterior se concluye que diferentes instituciones políticas, o diferentes configuraciones de estas instituciones²¹ implican diferentes incentivos para los actores políticos, lo que a su vez resulta en diferencias en las políticas públicas, tanto en su contenido, orientación y en la forma en que se implementan. Autores como Cox y Shuggart (1996), Cox (1996) y Cox y Amorim-Neto (1997), entre otros, han demostrado que los sistemas electorales determinan el comportamiento de los partidos políticos, de los candidatos y de los mismos electores. Es decir, que al cambiar las reglas del juego que rigen la elección de los gobernantes (locales o nacionales) y de los representantes ante los entes legislativos, el comportamiento de los actores políticos, y el de los mismos electores varía.

Dentro de este grupo de investigaciones, vale la pena resaltar aquella realizada por Besley y Case (2003), en la que analizan de cerca la relación (teórica y empírica) entre las instituciones políticas y las decisiones de política en los Estados Unidos. Es así como identifican las siguientes cinco relaciones teóricas: (i) el efecto de las instituciones sobre el proceso ex-post de las políticas públicas, (ii) el efecto de las instituciones sobre el proceso electoral, (iii) el efecto de las instituciones (instituciones electorales en su mayoría) en los resultados del sistema político, (iv) el efecto de las instituciones en las políticas públicas y (v) el proceso que determina el cambio institucional (cambios

²¹ Una institución política puede ser la democracia, pero existen muchas configuraciones de democracia, que son diferentes y por lo tanto tienen implicaciones distintas en la forma y los resultados de las políticas públicas.

endógenos en las instituciones). Su hipótesis principal, similar a la que se presenta en este trabajo, es que la estructura de la representación política, los términos en los cuales se disputan las elecciones y las reglas bajo las cuales se desarrolla el proceso de decisiones de política afectan las características y los resultados de las políticas públicas. Los resultados de los ejercicios empíricos arrojan primero, que no queda duda de que variaciones en las instituciones que afectan las reglas electorales tienen efectos sobre los resultados en el sistema político y que estas instituciones están correlacionadas con la participación electoral por lo que representan aspectos del proceso político que son importantes para los resultados de política; segundo, que la representación política (medida como identidad partidista y competencia política) está estrechamente relacionada con las decisiones de política; tercero, que en los procesos políticos a los gobernantes se les recompensa (se les reelige) o se les castiga de acuerdo a su desempeño en el cargo y además que las decisiones de los gobernantes están influenciadas por las reglas que rigen el presupuesto; finalmente, que si existe endogeneidad en la determinación de las instituciones, ya sean instituciones políticas, o de otra índole.

Igualmente, estudios como los realizados por Linz y Valenzuela (1994) y Shugart y Mainwaring (1997), han demostrado que diferentes estructuras constitucionales -por ejemplo, un régimen presidencialista vs. un régimen parlamentario- afectan la estabilidad del régimen, la corresponsabilidad de las acciones tomadas por los formuladores de política, la flexibilidad de las políticas, y la estabilidad del régimen democrático. Inevitablemente, factores como la estabilidad, la corresponsabilidad y la flexibilidad son determinantes en el éxito o fracaso de las políticas públicas. Por último, aunque en menor medida, algunos autores como Levy y Spiller (1996) y Lupia y McCubbins (1998) han investigado acerca de *cómo* y *cuando* las instituciones afectan las políticas públicas y sus resultados.

Sobre éste último punto, *cómo* y *cuándo* las instituciones afectan las políticas públicas, tanto Spiller et. al. (2003) como Besley y Case (2003) proponen, y el presente análisis parte de esta premisa, que el éxito de una política no depende únicamente del contenido

de ésta²², sino también y en gran parte, de las características del proceso de formulación de ésta política. A su vez, las características de este proceso dependen de las instituciones políticas vigentes, estableciéndose así una relación indirecta, a través del proceso de formulación de las políticas²³, entre instituciones y políticas, así como entre instituciones y resultados de las políticas. Es necesario tener en cuenta que una política pública implica una asignación presupuestal determinada, por lo que también se puede establecer una relación, indirecta también, entre instituciones políticas y la forma como se asignan los recursos.

La lógica detrás de esta premisa, como bien explican Spiller et. al. (2003) es que las instituciones políticas, tienen un efecto directo sobre el proceso de formulación de las políticas, que a su vez determina las características de las políticas públicas y por tanto, el resultado concreto de las mismas. Como explican Haggard y McCubbins (2001) las instituciones políticas determinan los incentivos de los actores políticos en el proceso de formulación de las políticas públicas, influyendo en los resultados finales de estas. De esta forma, el proceso de diseño, formulación e implementación de las políticas juega un papel central en el enlace entre las instituciones políticas y los resultados concretos de las decisiones de política en diferentes áreas. Es importante entender que las instituciones políticas no afectan directamente los resultados de las políticas públicas, sino que la relación se presenta a través de su impacto sobre como y bajo que condiciones, se llevan a cabo los procesos mediante los cuales se definen y se aplican estas políticas.

Es en este proceso de formulación, diseño e implementación de las políticas públicas donde se da el “juego de las transacciones políticas”, bajo el que se producen políticas con características diferentes, dependiendo del desarrollo de este juego. Según Spiller et. al (2003), algunos de los factores que influyen el desarrollo de este juego político, que se puede interpretar como un conjunto de transacciones políticas inter-temporales, son el poder relativo de los actores políticos, las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la negociación entre estos, los intereses y objetivos idiosincrásicos de cada actor, la existencia de mecanismos para el cumplimiento de contratos entre ellos, etc. Es así

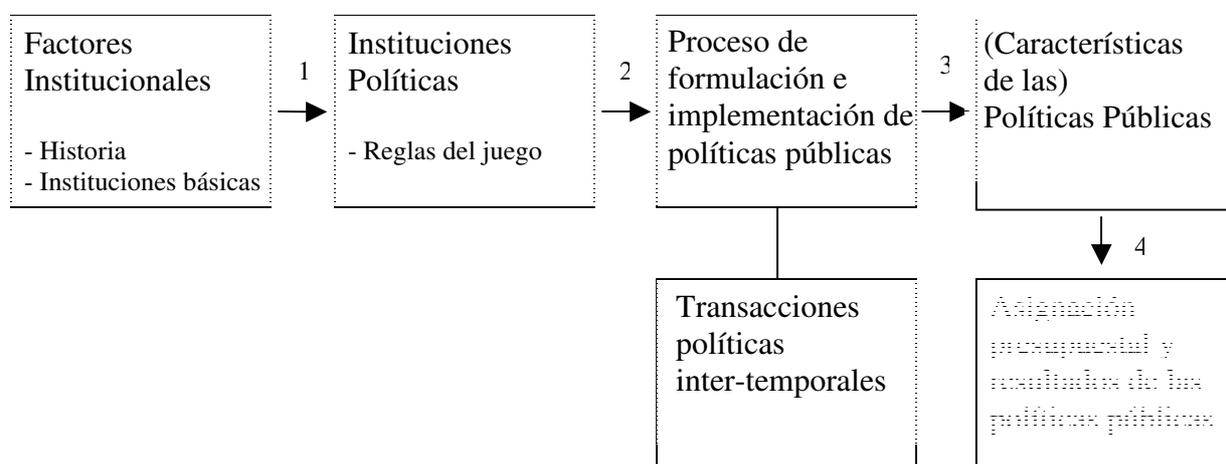
²² Por contenido de las políticas se entiende disposiciones específicas dentro de las mismas, como por ejemplo si una política reforma las restricciones al comercio, reduciendo las tarifas.

²³ El término exacto que los autores utilizan para el proceso de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas es *Policymaking Process*.

como el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas está permeado por el proceso político característico a cada país (o a cada región), que está condicionado por los incentivos y las restricciones que enfrentan los principales actores políticos (Fiszbein y Tommasi, 2001).

Para entender más claramente el papel que juega el proceso de formulación y aplicación de las políticas públicas, y a su vez cual es la relación de estas premisas con el ejercicio planteado en el presente análisis, a continuación se presenta un análisis gráfico²⁴ de los diferentes factores y su interpretación.

Gráfica 1. Factores institucionales asociados a las políticas públicas



Fuente: Spiller et. al. (2003)

Siguiendo al análisis gráfico, es claro como la asignación presupuestal y los resultados de las políticas públicas (es decir si son exitosas o no) son el resultado de las características particulares de las políticas públicas (relación 4 en la Gráfica 1). Fiszbein y Tommasi (2001) afirman que estas características²⁵ varían de acuerdo al tipo de política del que se esté hablando. Sin embargo aseguran que algunas de las características de las políticas públicas más determinantes son: (i) estabilidad (vs. volatilidad), (ii) adaptabilidad y flexibilidad (vs. Rigidez), (iii) coherencia (vs. incoherencia) de las políticas frente al marco constitucional o respecto a otras políticas

²⁴ Este análisis es que el que hacen Spiller et. al. (2003), basado en Spiller y Tommasi (2002).

²⁵ Los autores se refieren a ellas como características externas, “outer features”.

ya existentes y (iv) si estas políticas benefician principalmente a sectores privados o al grueso de la población.

De esta forma, estas características de las políticas públicas son el resultado del proceso de diseño, formulación e implementación de éstas, que como se dijo, se puede considerar como un “juego de transacciones políticas”. Particularmente, se puede obtener un resultado satisfactorio si existe un ambiente institucional propicio para la cooperación entre los actores involucrados en este proceso (relación 3 en la Gráfica 1). Algunos determinantes de la cooperación mencionados por Spiller et. al. (2003) son: (i) si los pagos de corto plazo derivados de no cooperar son bajos, (ii) si el número de agentes involucrados en la negociación es bajo, (iii) si los actores tienen relaciones inter-temporales fuertes, (iv) si las políticas resultantes así como los movimientos políticos son ampliamente observables por el resto de la sociedad, (v) si existen buenos mecanismos de delegación de funciones entre los actores y (vi) si existen buenos mecanismos para hacer cumplir los acuerdos y contratos que se establezcan durante el proceso.

En cuanto al papel de las instituciones políticas, se observa que su efecto sobre las políticas públicas, y por tanto sobre los resultados de estas, se da mediante su efecto directo sobre el proceso de formulación de políticas públicas (relación 2 en la Gráfica 1). De acuerdo a Fiszbein y Tommasi (2001) las instituciones políticas de cada país determinan los rasgos más sobresalientes de este proceso, sobre el que se ha hecho énfasis a lo largo de esta sección. Entre ellas, los autores resaltan instituciones como el tipo de régimen de gobierno (presidencialista o parlamentario), las reglas electorales vigentes, las reglas de interacción entre las diferentes ramas del Estado (particularmente aquellas que median las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo), la forma como se distribuyen las responsabilidades estatales entre los diferentes niveles de gobierno (federalismo, descentralización, centralización) y la existencia de una rama legislativa independiente, entre otras instituciones.

Por último, Spiller et. al. (2003) sostienen que las instituciones políticas están, a la vez, influenciadas por factores institucionales de una jerarquía superior, como es la historia del país, las características culturales de la sociedad, la configuración sociológica de los individuos, etc. Igualmente, la forma como se consolidó el gobierno en un principio,

bajo que preceptos, y bajo que circunstancias (por ejemplo si el país era una colonia y se independizó), afectan la configuración del sistema político de cada país, es decir afecta las instituciones políticas.²⁶

Ahora bien, ¿cómo se pueden aplicar las ideas anteriores al problema que aborda ésta investigación? La idea principal es que el proceso de descentralización descrito en la sección anterior, que en si mismo es un cambio en las instituciones políticas, cambió “el juego de las transacciones políticas”, es decir cambió las condiciones bajo las cuales se da el proceso mediante el cual se diseña, se formula y se aplican las políticas públicas (especialmente a nivel municipal, que es el énfasis del presente estudio). Es claro que el efecto del proceso de descentralización sobre el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas fue diferente en cada municipio. Esto implicó, a su vez, divergencias en las características de las políticas públicas a nivel local, y por ende diferencias en las asignaciones presupuestales entre los diferentes rubros²⁷, así como diferencias en los resultados de estas políticas públicas. De esta forma, la descentralización se debe mirar más allá de un aumento en las transferencias de recursos a las entidades territoriales locales, ya que también cambiaron las reglas del juego en la esfera de la política, lo que tiene consecuencias sobre resultados de las políticas públicas más allá de un aumento en el gasto.

Es así como el proceso de descentralización transformó la forma como se desarrolla el proceso de formulación de política a nivel local, al cambiar algunos de los factores que influyen en este procedimiento de transacciones políticas inter-temporales. En primer lugar, cambió el poder relativo de los agentes políticos involucrados en el proceso de toma de decisiones de políticas, como resultado de la elección popular de alcaldes y miembros del Concejo Municipal, y como resultado de que los mayores recursos de la descentralización estuvieron acompañados de una mayor capacidad de gestión. Además, una de las consecuencias del proceso de descentralización política fue el surgimiento de fuerzas políticas diferentes a los partidos tradicionales, lo que también alteró el poder

²⁶ Desde una perspectiva de teoría de juegos Spiller et. al. (2003) argumentan que estos factores institucionales pueden determinar si la configuración de las instituciones políticas hace más probable un escenario de cooperación en el juego político del policymaking process; y por ende hacen que las políticas públicas tengan características positivas como las mencionadas en el texto.

²⁷ Es necesario anotar que las diferencias presupuestales se dieron en relación con los recursos sobre los que el municipio tiene discreción (transferencias de libre destinación, recursos propios), y no sobre las transferencias de destinación específica y obligatoria que delimita la Ley (ver sección II).

político de los diferentes agentes políticos. En segundo lugar, cambiaron las reglas bajo las cuales se lleva a cabo la negociación entre los actores políticos, debido a los nuevos procedimientos para la aprobación de la ejecución de políticas públicas locales que involucran tanto al alcalde (poder ejecutivo) como al Concejo Municipal, así como debido a una mayor participación de la sociedad civil en la supervisión, diseño y aprobación de éstas. En tercer lugar, es muy probable que las reformas descentralizadoras cambiaran los intereses y objetivos de estos agentes políticos, ya que la elección popular de alcaldes, gobernadores y miembros del Concejo Municipal hace que los gobernantes tengan mayor responsabilidad antes sus electores del contenido, relevancia y eficacia (entre otras características) de las políticas públicas y por ende, de sus resultados. Por último, y relacionado con el punto anterior, el proceso de descentralización también transformó los incentivos y las restricciones que enfrentan los gobernantes a nivel local, ya que con el nuevo sistema de elección de gobernantes locales, sus incentivos y restricciones ahora dependen más de sus electores que de factores como el partido político al que pertenecen.

Así, aunque el proceso de descentralización fue un cambio institucional común para todas las entidades territoriales del país (y por tanto constante en los ejercicios estadísticos), este tuvo efectos sobre el proceso político de formulación de las políticas públicas a nivel local, que varió de acuerdo a las características de cada municipio y que se pueden aproximar por medio de variables que describan el sistema político de cada municipio. Al transformar las condiciones de este proceso, representadas en las variables del sistema político, la descentralización tuvo efectos sobre la asignación de recursos y los resultados de las políticas públicas a nivel municipal, dependiendo de las características específicas del proceso en cada entidad territorial.

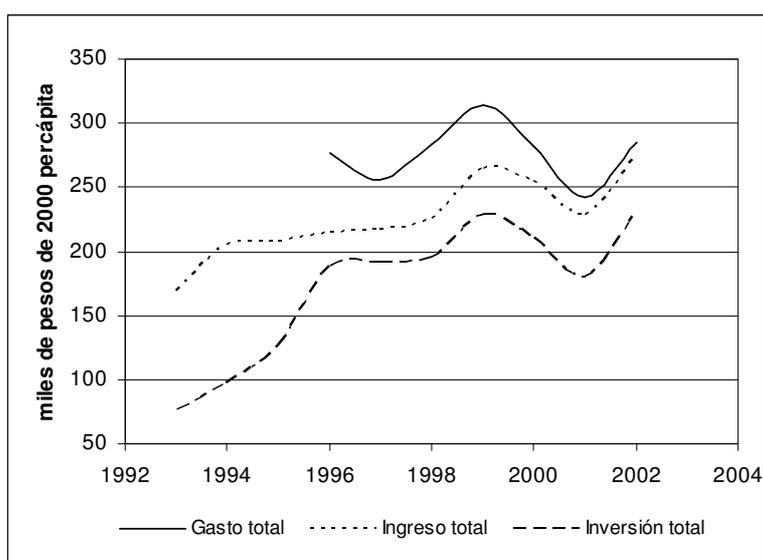
IV. Estadísticas descriptivas

En esta sección se describe el comportamiento de las variables utilizadas en los modelos, para este fin la sección se divide en ocho partes. En la primera parte se expone la evolución de las finanzas públicas, donde se describe el comportamiento del ingreso, del gasto y la inversión a nivel nacional desde 1993 hasta 2002. En la segunda parte se muestran el comportamiento de las variables políticas en el periodo de estudio, que incluyen la participación electoral en elecciones de alcalde, el porcentaje de partidos políticos en el consejo electoral, el partido de los alcaldes y el número efectivo de partidos. En la tercera parte se expone la evolución de los resultados de las políticas públicas en los sectores de educación y salud, para este fin se utilizaron las coberturas brutas de educación y el porcentaje de la población afiliada al régimen subsidiado. En la cuarta parte se hace una breve reseña del conflicto armado y se muestran las estadísticas descriptivas de las variables del conflicto utilizadas en el estudio: asesinatos políticos, secuestros políticos y masacres campesinas. En la quinta parte se muestra la distribución del gasto entre los diferentes sectores sociales de acuerdo a las variables políticas. En la sexta y séptima parte se analizan los resultados de las políticas públicas cuando varían las variables políticas. Por último, se muestran gráficas en las que se relacionan las variables de gasto (inversión y gastos en funcionamiento) y de resultados de las políticas públicas en educación y salud con la participación electoral.

a. Evolución de las Finanzas Públicas

En la última década Colombia emprendió importantes transformaciones para consolidar el proceso de descentralización. Este proceso ha estado acompañado con diversos cambios en las finanzas públicas. En esta parte se muestra la evolución del gasto, del ingreso y de la inversión en los últimos años. La Gráfica 2 muestra estas tres variables en forma agregada. En esta gráfica se observa que tanto la inversión total como el ingreso aumentaron paulatinamente en la última década. La inversión per cápita aumento 203.7% durante este periodo, mientras los ingresos totales per cápita aumentaron en 61.8%. Por otro lado, el gasto total per cápita oscilo entre 242.000 y 314.000 pesos de 2000, sin presentar una tendencia definida. Esta fuerte oscilación se debió a la crisis que sufrió el país en 1999 la cual redujo los recursos del gobierno.

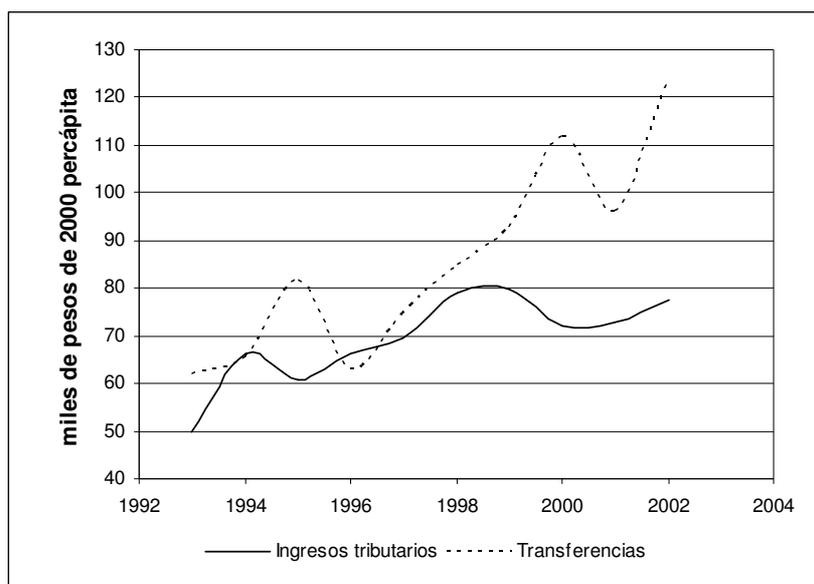
Gráfica 2. Variables agregadas per cápita



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

El gobierno central transfiere recursos a los gobiernos locales por eficiencia y equidad. Por eficiencia porque la administración central es más eficiente en recaudar tributos, y los gobiernos regionales son más eficientes en proveer bienes y servicios públicos. Con la Constitución de 1991 se estableció una nueva base del situado fiscal, se reordena la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, y se creó el Fondo Nacional de Regalías. Además de estos recursos, el sistema de transferencias se complementa con recursos del presupuesto nacional. En la Gráfica 3 se observan los ingresos per cápita de los municipios provenientes de los impuestos y las transferencias. Durante el periodo 1993-2002 los ingresos tributarios per cápita aumentaron en 55.22%, mientras las transferencias per cápita se incrementaron en 99.7%. Es importante resaltar que para 1996 la contribución de las transferencias y los impuestos al ingreso municipal era muy similar, mientras que para 2002 la diferencia per cápita entre ambas fue de 46.000 pesos de 2000. Según Lozano (1998) las transferencias que reciben los municipios de la nación alivian su carga fiscal y se constituyen en la principal fuente de expansión del gasto. Sin embargo, las transferencias también tienen efectos contraproducentes ya que de acuerdo a Hoyos y Ceballos (2004) si en los ingresos totales del municipio la proporción de transferencias es alta, esto genera una mayor dependencia del municipio frente al gobierno central, disminuyendo el margen de maniobra de los gobiernos locales.

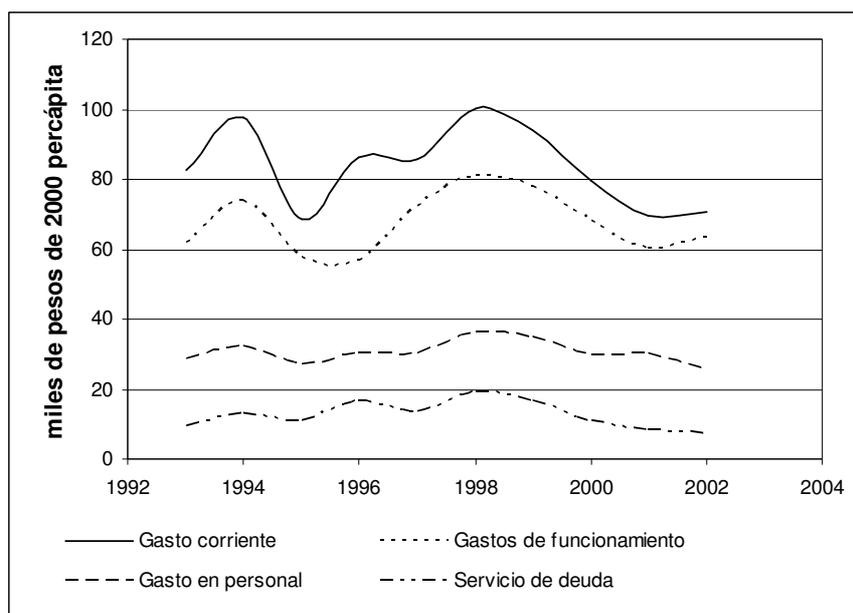
Gráfica 3. Ingresos tributarios y transferencias en Colombia



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

En la Gráfica 4 se muestra la evolución del gasto durante la última década. El gasto tuvo un considerable aumento hasta 1999, llegando a 100 mil pesos per cápita aproximadamente. De acuerdo al Banco de la Republica y al Ministerio de Hacienda el déficit de los gobiernos territoriales pasó del 0.3% del PIB en 1990 al 0.6% del PIB en 1999; mientras el déficit del gobierno central paso de 1% del PIB de 1990 al 6.8% del PIB de 1999. En la Gráfica 4 se observa que la tendencia del gasto está influenciada en gran medida por los gastos en funcionamiento. Para 1993 el gasto en funcionamiento como proporción de la inversión total mas el funcionamiento fue de 40.6%, en cambio para el año 2002 fue de 19.3%. Con respecto a esto Caballero (1997) calcula que en la primera mitad de la década pasada, alrededor del 70% del gasto del Gobierno Central correspondía a funcionamiento. Según este autor en esta época existía una incoherencia entre el Plan de Desarrollo, las leyes sectoriales y el presupuesto, debido a que había varias leyes sectoriales que comprometían recursos de inversión dejando un estrecho margen de movilidad en la asignación de prioridades.

Gráfica 4. Evolución del gasto per cápita en Colombia



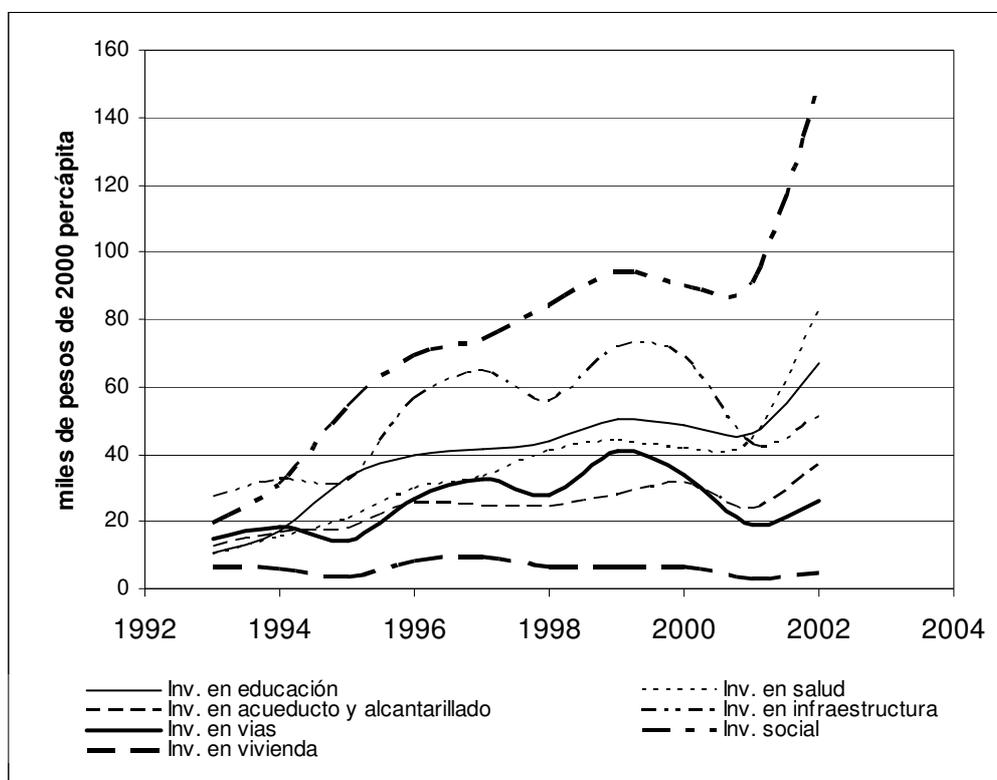
Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Uno de los objetivos de la descentralización es que la inversión municipal este acorde con las necesidades del municipio. En la Gráfica 5 se observa la evolución de la inversión per cápita en Colombia durante la última década. En ésta gráfica se observa que las inversiones en educación, en salud, en acueducto y alcantarillado, y la inversión social tuvieron una tendencia creciente durante el periodo de estudio. En el caso de la educación, la inversión per cápita aumento en 526%; en la salud, la inversión per cápita se incremento en 732%, mientras la inversión social per cápita aumento en 672% durante el periodo 1993-2002. Estos aumentos se deben a los bajos cubrimientos de los sistemas de educación y salud a principios de la década. Con relación a la educación en 1993 la tasa de analfabetismo nacional era de 11.2% y los años promedios de educación eran 6.1 (Corporación para el Desarrollo Humano en Jaramillo, 2002). En cuanto a la salud la mortalidad infantil era de 31 muertes por mil en 1995 (Profamilia, ENDS en Jaramillo 2002).

Con relación a la inversión per cápita en infraestructura, que incluye vías y vivienda, aumentó hasta 1999, donde tuvo un fuerte descenso hasta 2002 (29.000 pesos constantes de 2000). Por otro lado, la inversión per cápita en vivienda tuvo una tendencia decreciente entre 1997 y 2002 pasando de 9.000 a 5.000 pesos constantes de

2000. Esto no quiere decir que la inversión en infraestructura haya perdido importancia, sino que la inversión en educación y salud es prioritaria.

Gráfica 5. Evolución de la inversión per cápita en Colombia



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

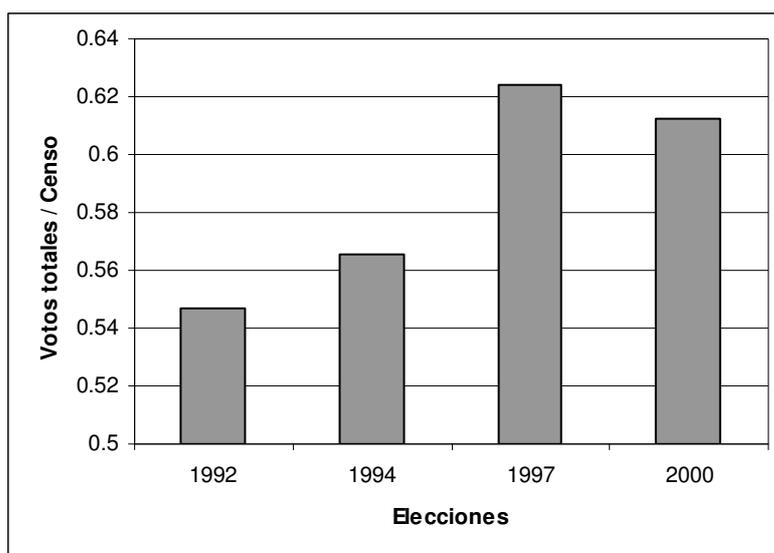
b. Estadísticas descriptivas de las variables políticas

Como se mencionó anteriormente algunos de los objetivos generales de la descentralización son consolidar la democracia representativa, desarrollar la democracia participativa y directa, y aumentar la gobernabilidad (Maldonado, 2002). Estos objetivos se dividen a la vez en varios propósitos, entre los cuales está garantizar la aparición de nuevas alternativas políticas, propiciar que nuevas alternativas políticas puedan acceder a las alcaldías y al concejo, y aumentar la participación electoral. Para analizar estos aspectos se utilizan las siguientes variables: participación electoral en elecciones de alcalde, porcentaje de partidos políticos en el consejo electoral, partido de los alcaldes y número efectivo de partidos.

De acuerdo Hoyos y Ceballos (2004) el grado de participación electoral permite identificar hasta dónde los distintos sectores y grupos sociales se involucran en procesos

formales de decisión sobre la vida política local. En la Gráfica 6 se muestra la participación en elecciones de alcalde. El resultado más importante que se observa es el aumento de esta variable en 7.7 puntos porcentuales entre las elecciones de 1994 y 1997. Según IDEA²⁸, desde 1945, Europa occidental ha mantenido el promedio más alto de participación (77%) y América Latina el más bajo (54%). De acuerdo a esto, Colombia a mejorado considerablemente en comparación con sus vecinos, ya que en las últimas elecciones alcanzo 61.24% de participación. Además, para las elecciones de 1988 y 1990, de acuerdo a Hoyos y Ceballos (2004), más del 70% de los municipios presentaron niveles de participación por encima del 60%. Teniendo en cuenta lo anterior y los resultados de este estudio se puede afirmar que la participación electoral aumento a partir de la elección popular de alcaldes, pues antes de esta se presentaban niveles de participación cercanos al 50%.

Gráfica 6. Participación en elecciones de alcalde



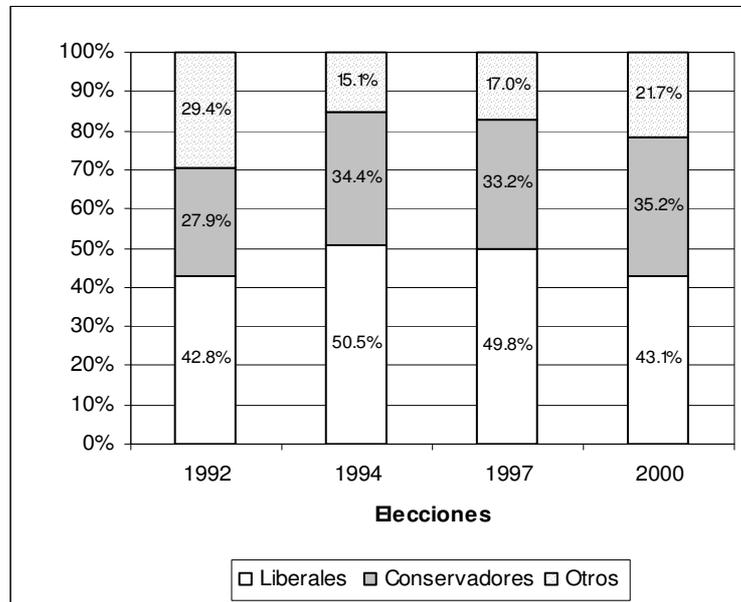
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

En la Gráfica 7 se muestran los cambios en la conformación de los concejos municipales en Colombia. De acuerdo a esta gráfica siempre se ha mantenido una mayoría liberal, que ha oscilado entre 43% y el 50%. Por otro lado, durante el periodo de estudio el partido conservador ha aumentado su participación en el consejo en 7.4%, lo que contrasta con el porcentaje de miembros de otros partidos quienes han disminuido prácticamente en la misma proporción (7.7%). Esto demuestra que a pesar

²⁸ International Institute for Democracy and Electoral Assistance

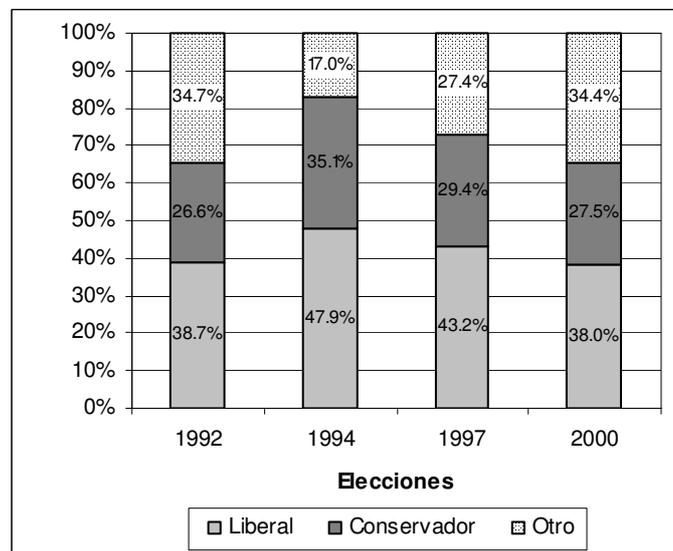
que se han facilitado el ingreso de nuevos partidos políticos al concejo, éste continuo conformándose en su mayoría por los dos partidos tradicionales.

Gráfica 7. Porcentaje de partidos políticos en el concejo electoral



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Gráfica 8. Porcentaje de alcaldes por partido



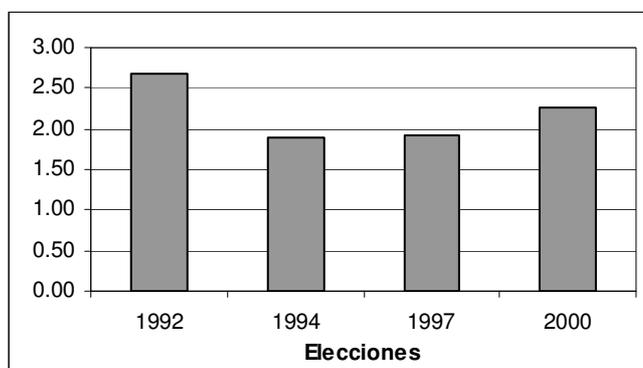
Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Como ya se dijo uno de los fines de la descentralización es crear ambientes propicios en que nuevas alternativas políticas tengan acceso a las alcaldías. Para analizar este aspecto se tomo el porcentaje de alcaldes por partido, en la Gráfica 8 se observa que en todos los periodos electorales existe una mayoría de liberales, de hecho en las elecciones de 1994

alcanzaron prácticamente el 50%. Sin embargo, para el resto de elecciones su porcentaje ha estado alrededor del 40%. Por otra parte, los conservadores en promedio han ocupado el 30% de las alcaldías y los de otros partidos el 28%. Cabe resaltar que en las elecciones de 1994 los candidatos de partidos diferentes al conservador y liberal sólo obtuvieron el 17% de las alcaldías en comparación al 34.7% que obtuvieron en las elecciones anteriores a estas.

El número efectivo de partidos es un índice que mide en cuanto se ha permitido el acceso de diferentes partidos a los cuerpos de representación política. Este índice fue desarrollado por Laakso y Taagepera, y mide los tamaños relativos de partidos²⁹. En la Gráfica 9 se observa el número promedio de partidos en los concejos municipales. Esta gráfica concuerda con la Gráfica 8, ya que en los periodos donde hay menor cantidad de alcaldes de otros partidos coinciden con los que hay menor número efectivo de partidos. La gráfica muestra que en promedio el número efectivo de partidos fue mayor que dos en las elecciones de 1992 y 2000, mientras que en las elecciones de 1994 y 1997 fue inferior a este número. Lo anterior corrobora el hecho que en la mayoría de los municipios de Colombia persisten los sistemas unipartidistas y bipartidistas.

Gráfica 9. Número efectivo de partidos



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

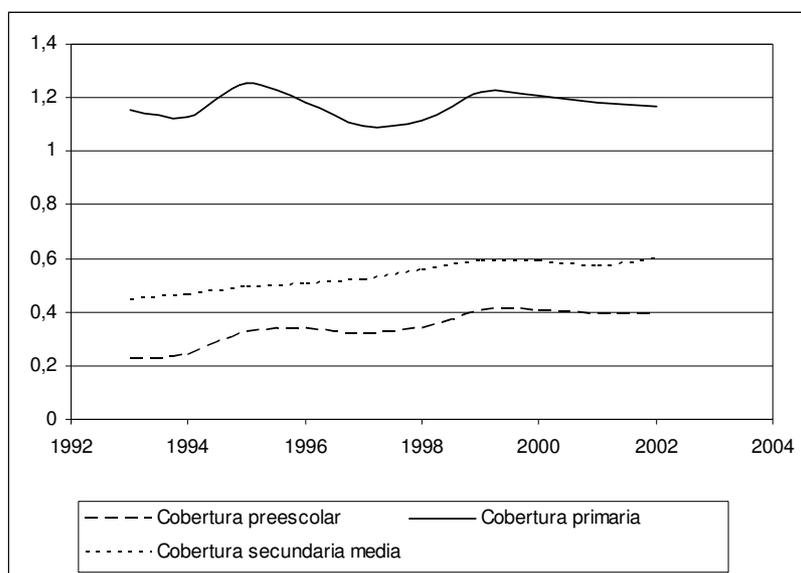
c. Evolución de los resultados de las políticas públicas en educación y salud

Para contextualizar la situación de la educación en Colombia se debe tener en cuenta que la mayor demanda de educación se encuentra en los hogares de menores ingresos.

²⁹ Número Efectivo de Partidos = $\frac{1}{\sum e_i^2}$, donde e es la proporción de escaños del partido i.

Como variables dependientes de resultados en el sector educación se utilizaron las coberturas brutas en preescolar, primaria y secundaria. Estas coberturas se calculan como los estudiantes que están en el nivel sobre las personas que deberían estar en dicho nivel. De acuerdo a esta definición, en primaria ha habido aproximadamente un 20% más de estudiantes de los que debería haber. Esto quiere decir, que existe un porcentaje considerable de población con edades superiores a 11 años que están cursando primaria. Cabe aclarar, que estos resultados de cobertura no indican que el total de la población entre 7 y 11 años esté en primaria.

Gráfica 10. Evolución de la cobertura bruta educativa



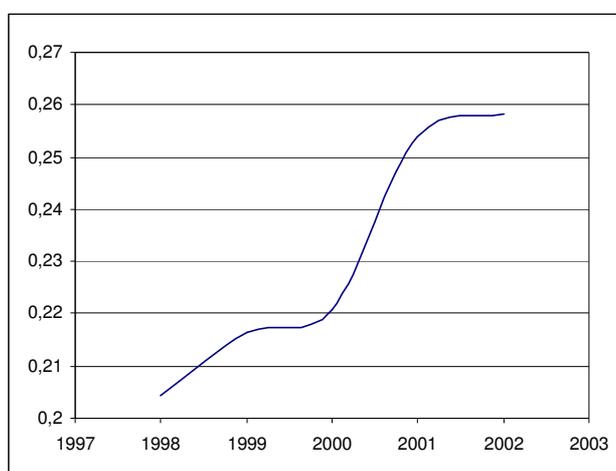
Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Las coberturas de preescolar y secundaria tuvieron una tendencia creciente entre 1993 y 2002. La primera se duplicó y la segunda aumentó en 34%. Sin embargo, las coberturas de 2002 fueron todavía muy bajas, ya que fueron 0,39 para preescolar y 0,60 para secundaria. Adicionalmente, es importante resaltar la gran brecha entre preescolar y primaria, y entre primaria y secundaria. La primera brecha posiblemente se debe a que preescolar empezó a ser obligatoria a partir de 1994. La segunda brecha puede deberse a que los más pobres, quienes representan la mayor demanda, empiezan primaria, pero tienen dificultades con la terminación de dicho nivel y de ahí en adelante sus oportunidades se van reduciendo (Vergara y Simpson, 2002).

Con relación al sector salud, los cálculos hechos por Jaramillo (2002) indican que para las elecciones de 1990 la salud era importante para el 23% de los alcaldes electos;

mientras para las elecciones de 1997, el 82% de los alcaldes elegidos la tenían dentro de sus prioridades. En la Gráfica 11 se muestra el porcentaje de la población afiliada al régimen subsidiado desde 1998. Como se puede observar entre 1998 y 2002 los afiliados aumentaron en 5%. Cabe resaltar que para este mismo periodo la inversión per cápita en salud se duplicó pasando de 41.000 a 83.000 pesos de 2000. Esto no quiere decir que la inversión de recursos haya sido ineficiente, ya que no importa solo la cantidad sino también la calidad del servicio. De acuerdo a Jaramillo (2002) en 1986 la atención prenatal por profesionales era de 68.2% y pasó a ser de 90.8% en el año 2000; por otra parte, la aplicación de la vacuna antitetánica ha logrado incrementarse en 34% (pasó de 54% en 1990 al 88% en el 2000).

Gráfica 11. Porcentaje de la población afiliada al régimen subsidiado



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

d. Estadísticas descriptivas de las variables del conflicto

Desde la independencia de Colombia su historia ha estado marcada por una sucesión de guerras civiles, de conflictos regionales y locales. En la actualidad Colombia vive una lucha contra varios grupos insurgentes: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN) y Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta lucha se ha localizado especialmente en los campos, sin embargo en los últimos años ha habido un proceso de urbanización del conflicto. De acuerdo a Jaramillo (1991) las confrontaciones entre liberales y conservadores, desde el siglo XIX, ocasionaron el surgimiento de un incipiente accionar guerrillero. Esto quiere decir que las luchas de guerrillas en Colombia no se remontan a los años sesenta, época en la

cual se fundaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Las FARC, el ELN y las AUC surgieron a partir de diferentes hechos. Las FARC surgieron después de los acuerdos del Frente Nacional y tuvo sus orígenes en las autodefensas campesinas que aparecieron al sur del Tolima, los Llanos Orientales y el Sumapaz. Estas zonas fueron llamadas “Republicas Independientes” y fueron fuertemente atacadas por el ejército en 1963. Tras de dos años de lucha las autodefensas campesinas con el apoyo del Partido Comunista toman el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en 1965. Según Pizarro (1991) las guerrillas campesinas de las FARC surgieron en las zonas donde era más fuerte el movimiento agrario, y por tanto donde existía más frustración por el fracaso de la reforma agraria. De hecho, las FARC se cualifican como una organización que “recogen la tradición de luchas agrarias colombianas desde los años 20”. Sin embargo, Pizarro (1991) afirma que la lucha de las FARC no es una lucha por la tierra sino un enfrentamiento partidista.

El ELN surge como una secuela de la revolución cubana en Colombia. Entre sus objetivos están la obtención del poder para las clases populares, la derrota de la oligarquía nacional, de las fuerzas armadas que las sostienen y de los intereses económicos, políticos y militares del imperialismo norteamericano (Medina, 2001). Por su parte, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) nacieron en la década de los ochenta bajo el gobierno de Belisario Betancur tras los continuos fracasos de los diálogos de paz. Las AUC es una organización contrainsurgente. En los comienzos de la organización esta únicamente defendía a los propietarios de tierras, posteriormente tomo el papel del Estado librando batallas contra las FARC y el ELN.

Según Bejarano (1996) entre 1985 y 1995 la guerrilla pasó de estar en el 13% de los municipios de agricultora comercial a estar en el 71%, y pasó de estar en el 13% de las ciudades secundarias a estar en el 85%. Bejarano concluye que la guerrilla dejó de ubicarse en zonas marginales, donde el impacto económico no es muy notorio, para ubicarse en zonas prosperas afectando negativamente la economía del país.

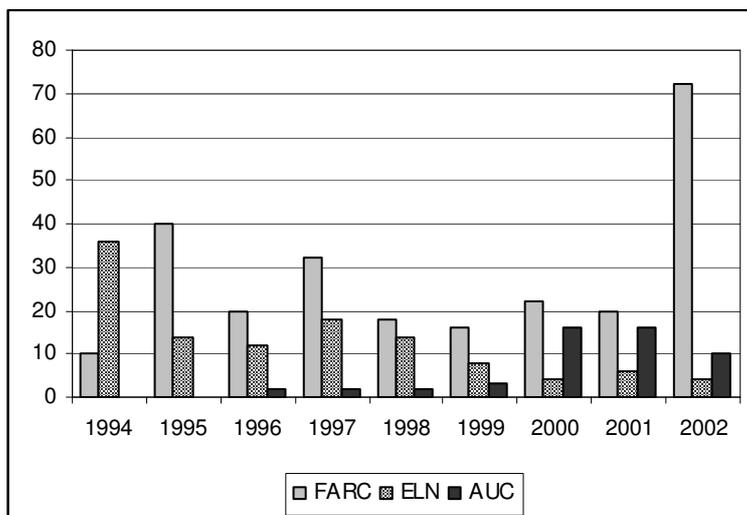
Con respecto a la expansión y fortalecimiento de los grupos insurgente, el Ministerio de Defensa tiene datos ilustrativos sobre este aspecto. De acuerdo al Ministerio las FARC

pasaron de tener 7 frentes y 850 hombres en 1978, a tener 66 frentes y más de 16.000 hombre en 2000. Por su parte el ELN pasó de tener 350 hombres en 1984 a 4500 en el año 2000. Por último, las AUC comenzaron como un ejército no superior a 1000 hombres y en la actualidad cuenta con más de 10.000 hombres.

En cuanto a su localización actual, los tres grupos (FARC, ELN y AUC) están localizados en casi todo el territorio nacional. Las finanzas de las FARC y el ELN giran en torno a la extorsión, a la alianza con el narcotráfico y al secuestro. Las AUC, además de usar el secuestro y de tener alianzas con los narcotraficantes, financian sus actividades con aportes de terratenientes, ganaderos y contribuyentes de ejecutivos urbanos (Sánchez et. al., 2003). En la actualidad varios frentes de estos grupos se dedican al cultivo, procesamiento y transporte de coca, siendo esta actividad una importante fuente de financiación.

En el estudio las variables que indican la presencia de guerrilla o paramilitares son las actividades de intimidación de las FARC, del ELN y de las AUC. En general, entre las actividades de intimidación se cuentan los asesinatos políticos, los atentados políticos, los secuestros políticos y las masacres campesinas. En la Gráfica 12 se muestra la evolución de la primera variable, asesinatos políticos. En ésta se observa que las FARC ha sido la responsable de la mayoría de dichos asesinatos. En especial para el año 2002, las FARC cometieron 72 asesinatos políticos de los 86 que hubo. En cambio, el ELN presenta un claro descenso en la cantidad de asesinatos políticos, pues paso de ser el responsable del 72% en 1994 al 5% en 2002. En contraste, las AUC pasaron de ser las responsables de ningún asesinato político en 1994 a ser los responsables del 40% en 2001.

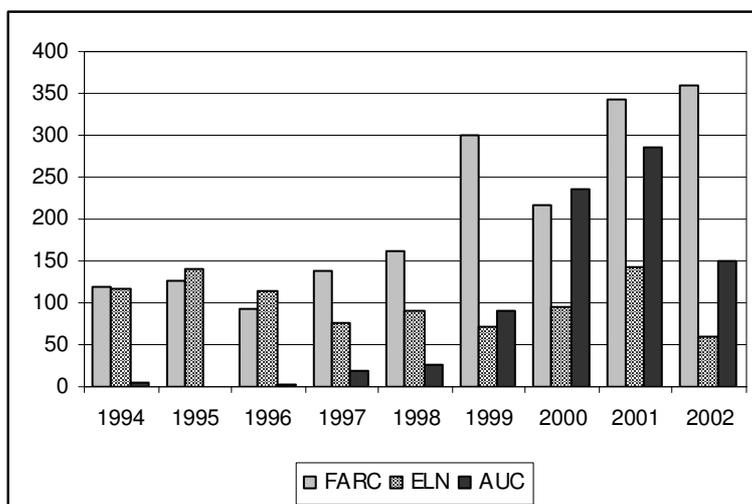
Gráfica 12 Asesinatos Políticos



Fuente: Vicepresidencia de la República

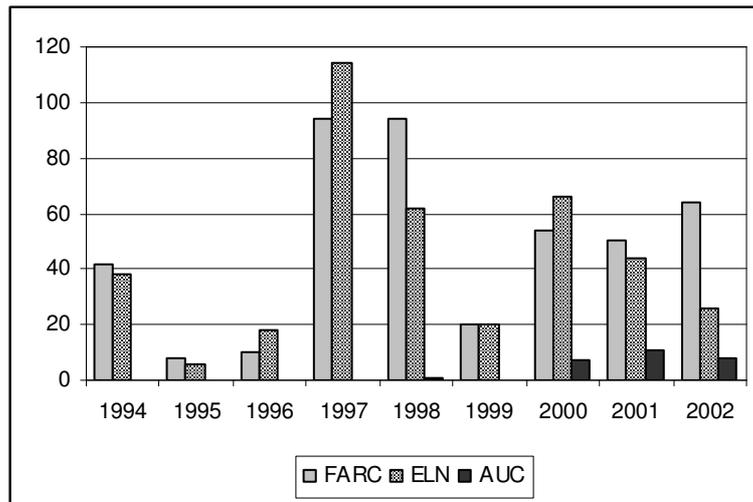
En la Gráfica 13 se muestra otros tipos de asesinatos los cuales no son políticos. Entre estos se cuentan los asesinatos de policías, activistas, periodistas, profesores, estudiantes, campesinos, comerciantes, ganaderos y agricultores. De igual forma que en la anterior gráfica las FARC son los responsables de la mayoría de los asesinatos. Por otro lado, las AUC llegaron a ser los responsables del 45% de los asesinatos en el 2000. Pero lo más importante que muestra esta gráfica es que el total de asesinatos aumento en 139% durante el periodo de estudio, pasando de 238 a 569.

Gráfica 13. Otros tipos de asesinatos



Fuente: Vicepresidencia de la República

Gráfica 14. Secuestros Políticos

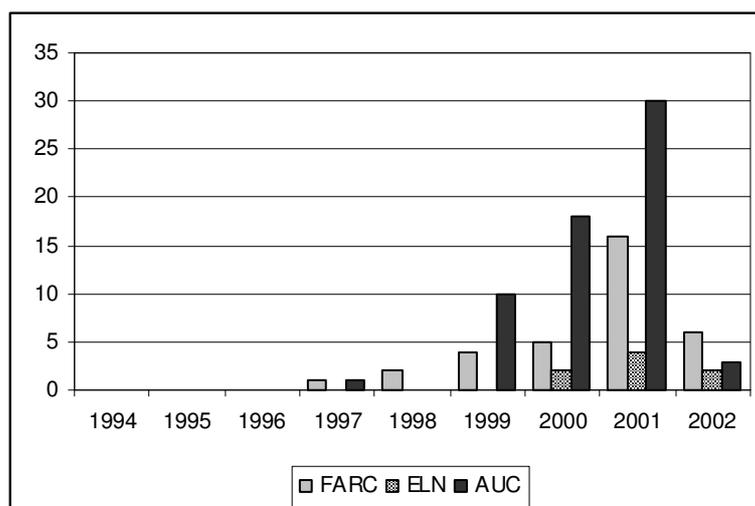


Fuente: Vicepresidencia de la República

A pesar de que el ELN tiene tan sólo la mitad de los hombres de las FARC, este grupo es responsable de la misma cantidad de secuestros y de actos de sabotaje. La Gráfica 14 muestra que los secuestros políticos han sido usados tanto por las FARC como por el ELN con la misma frecuencia. Estas dos organizaciones son responsables del 97% del total de los secuestros políticos entre 1994 y 2002. De hecho, las AUC comenzaron a utilizar esta actividad de intimidación a partir de 1998.

La Gráfica 15 muestra el número de masacres campesinas cometidas por los grupos insurgentes. En esta gráfica sobresale el comportamiento de las AUC, que en el 2001 realizaron 30 masacres. Adicionalmente, este grupo es el que presenta mayor preferencia por esta actividad de intimidación. De acuerdo a Sánchez et. al. (2003) este grupo ha entrado a diferentes regiones expulsando o disputando territorios con la guerrilla, a la vez que realiza asesinatos selectivos y masacres para intimidar a la población y despojar a la guerrilla de éste apoyo. El caso contrario es el ELN, que es el autor de 8 de las 104 del periodo 1994-2002. En resumen, el ELN es el responsable del 7.7% de las masacres, las FARC del 32.7% y las AUC del 59.6%.

Gráfica 15. Masacres campesinas



Fuente: Vicepresidencia de la República

Teniendo en cuenta la magnitud del conflicto que Colombia ha vivido desde hace medio siglo, y la magnitud actual de éste, es importante incluir en el estudio el efecto de las variables anteriormente expuestas. Según Ruiz y Rincón (1991) el conflicto afecta la población masculina en edad de trabajar, lo cual afecta el crecimiento y los ingresos departamentales. Según Granada y Rojas (1995) en el periodo 1990 y 1994 los costos del conflicto armado fueron de alrededor del 4.5% del PIB, de los cuales el 30% están representados en gastos del sector público, el 10% en gastos del sector privado y el 60% estaría representado en la pérdida de capital humano por la deserción escolar.

e. Distribución del gasto de acuerdo a variables políticas

Además de consolidar la democracia, uno de los objetivos fundamentales que se fijó la descentralización fue mejorar la provisión de bienes y servicios públicos locales. En esta parte se relacionan ambos objetivos; para esto se compara el porcentaje de inversión en cada sector teniendo en cuenta las variaciones de las variables políticas. Las variables políticas utilizadas son la participación (votos totales / censo), el apoyo (votos ganadores / votos totales) y la representatividad (votos ganadores / censo) electoral en elecciones de alcalde. Adicional a estas variables, también se analiza el porcentaje de liberales, conservadores y miembros de otros partidos en el consejo municipal. Con relación al consejo municipal, otra variable política que se tiene en cuenta es el número efectivo de partidos en este.

Además de analizar los cambios de inversión en educación, salud, infraestructura etc., también se halla la variación en el gasto de funcionamiento y en personal (salarios), al cambiar las variables políticas ya mencionadas. Para tener en cuenta los cambios en las variables políticas se realizan particiones de la muestra con relación a estas. Por ejemplo, para la participación electoral la primera partición contiene el 40% de la muestra con menor participación, mientras la tercera partición contiene el 40% de la muestra con mayor participación. Para cada una de las particiones se halla el promedio de las inversiones en cada sector y la diferencia de estos promedios. En el Tabla 1 se muestra el ejercicio descrito.

De acuerdo a la Tabla 1 entre mayor sea la participación electoral hay mayor inversión en educación, salud, infraestructura, acueducto y alcantarillado e inversión social. El caso contrario ocurre en vivienda, ya que cuanto hay más participación electoral la inversión en este sector disminuye. De igual forma, los gastos en funcionamiento y salarios son menores al aumentar la participación. Al comparar los resultados de la participación electoral con los de la representatividad (Tabla 23), se observa que presentan el mismo comportamiento.

Tabla 1. Estadísticas Descriptivas de la distribución del gasto de acuerdo a la Participación electoral en elecciones de alcalde (votos totales / censo)

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Educación	15,97%	16,97%	17,35%	1,38% ***	0,38% ***
Salud	14,74%	14,78%	15,17%	0,43% ***	0,39% **
Acueducto y alcantarillado	11,54%	12,41%	13,38%	1,84% ***	0,97% ***
Vías	9,02%	9,82%	10,16%	1,15% ***	0,34% ***
Infraestructura	24,97%	26,35%	27,53%	2,56% ***	1,18% ***
Vivienda	4,73%	4,44%	4,02%	-0,71% ***	-0,42% ***
Social	30,73%	31,74%	32,52%	1,79% ***	0,78% ***
Gastos de funcionamiento	32,12%	28,75%	26,52%	-5,60% ***	-2,23% ***
Gastos en personal	9,73%	9,10%	8,33%	-1,40% ***	-0,77% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

En la Tabla 22 se observan los resultados obtenidos con relación al apoyo electoral del alcalde. En contraste con los resultados hallados en participación y representatividad, la inversión en educación, salud e inversión social disminuye al aumentar el apoyo electoral. En cambio, para los otros sectores la inversión presenta un comportamiento similar al descrito para la participación y representatividad electoral.

Para analizar los resultados obtenidos con relación a la participación, la representatividad y el apoyo se debe recordar que uno de los fines de la descentralización es aumentar la eficiencia. Es decir, que el suministro de servicios públicos y las preferencias o necesidades de la población estén en la misma dirección. De acuerdo a la Gráfica 5 en 1993 se invertía más en infraestructura que en salud y educación, además como se dijo anteriormente al principio de la década se tenían bajos cubrimientos en los sistemas de educación y salud. En consecuencia, con las elecciones populares de alcaldes, en las cuales los candidatos tienen la posibilidad de indagar al pueblo sobre sus principales necesidades, se evidencia que la educación y la salud están entre estas, por tanto los candidatos al incluir la educación y la salud en sus agendas políticas aumentaron la participación y la representatividad.

En las siguientes tres tablas se muestra la influencia de los partidos políticos en el concejo municipal sobre la inversión en el sector social. Para este fin se halló el porcentaje de liberales, de conservadores y de otros partidos en el concejo municipal. La muestra se dividió en tres particiones. La primera contiene el 40% de las observaciones con porcentajes más bajos de presencia de un partido en el concejo. La segunda contiene las observaciones que están entre el 40% y 60%, y la última contiene el 40% de las observaciones con porcentaje más alto de curules de un partido en el concejo municipal.

De acuerdo a la Tabla 2 los municipios con un porcentaje alto de liberales en el concejo dedican menor porcentaje de inversión en educación y vivienda. Sin embargo, para los demás sectores un porcentaje mayor de liberales aumento el porcentaje de inversión en estos.

Tabla 2. Estadísticas Descriptivas de la distribución del gasto de acuerdo al porcentaje de liberal en el concejo municipal

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Educación	15,77%	15,57%	14,54%	-1,23% ***	-1,03% ***
Salud	12,43%	12,17%	12,58%	0,15% ***	0,41% ***
Acueducto y alcantarillado	9,74%	8,92%	9,81%	0,07% ***	0,89% ***
Vías	26,18%	25,11%	26,44%	0,27% *	1,33% ***
Infraestructura	4,26%	4,43%	4,38%	0,12% ***	-0,05% ***
Vivienda	32,80%	32,31%	31,08%	-1,72% ***	-0,0123
Social	27,52%	29,99%	29,77%	2,26% ***	-0,21%***
Gastos de funcionamiento	8,48%	9,72%	9,56%	1,08% ***	-0,0016
Gastos en personal	15,77%	15,57%	14,54%	-1,23% ***	-1,03% **

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

Tabla 3. Estadísticas Descriptivas de la distribución del gasto de acuerdo al porcentaje conservador en el concejo municipal

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Educación	16,71%	16,50%	17,00%	0,29% ***	0,50% ***
Salud	14,78%	15,07%	15,84%	1,06% ***	0,77% ***
Acueducto y alcantarillado	12,54%	12,14%	12,48%	-0,06% **	0,34% ***
Vías	9,64%	9,34%	9,71%	0,07% **	0,37% ***
Infraestructura	25,99%	26,05%	26,16%	0,16% ***	0,0011
Vivienda	4,12%	4,87%	4,28%	0,16% ***	-0,59%***
Social	31,50%	31,58%	32,84%	1,34% ***	1,26% ***
Gastos de funcionamiento	29,12%	30,38%	27,82%	-1,31% ***	-2,56% ***
Gastos en personal	9,25%	9,57%	8,80%	-0,46% ***	-0,78% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

Tabla 4 .Estadísticas Descriptivas de la distribución del gasto de acuerdo al porcentaje de partidos diferentes al conservador y liberal en el concejo municipal

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Educación	17,08%	16,34%	16,68%	-0,39% ***	0,34% ***
Salud	15,42%	14,36%	15,58%	0,16%	1,22% ***
Acueducto y alcantarillado	12,57%	12,60%	12,21%	-0,36% ***	-0,39% ***
Vías	9,92%	9,85%	9,11%	-0,81% ***	- 0,74% ***
Infraestructura	26,58%	26,76%	25,18%	-1,40% ***	-1,58% ***
Vivienda	4,42%	4,53%	4,16%	-0,26% ***	-0,37% ***
Social	32,50%	30,71%	32,27%	-0,23%	1,55% ***
Gastos de funcionamiento	28,15%	29,40%	29,38%	1,23% ***	-0,0002
Gastos en personal	9,02%	9,18%	9,24%	0,23% ***	0,0006

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Significativa al 90% (*)

Al comparar el efecto de la presencia de liberales y conservadores en el concejo municipal sobre la distribución de la inversión se encuentra una diferencia muy importante, la cual se refiere a la educación. De acuerdo a Tabla 2 y Tabla 3 los conservadores dedican más inversión en educación que los liberales. Sin embargo, el mayor contraste se observa al comparar los resultados de estos cuadros con la Tabla 4, ya que a mayor porcentaje de partidos diferentes al conservador y liberal se dedica menor inversión a educación, acueducto y alcantarillado, infraestructura, vivienda y vías.

Con referencia a los gastos en funcionamiento, una mayor presencia de liberales y de otros partidos en el concejo aumenta el porcentaje en dicho gasto; mientras la presencia de conservadores lo disminuye. Por otra parte, el porcentaje en gastos en personal disminuye al haber una proporción mayor de liberales y conservadores en el concejo, y aumenta al haber una proporción mayor de otros partidos.

En el siguiente cuadro se observa como se distribuye la inversión cuando varía el número efectivo de partidos. De acuerdo a este cuadro al aumentar el número efectivo de partidos disminuye la proporción de inversión en educación, salud, infraestructura, acueducto y alcantarillado, y la inversión social. Por otra parte, los dos tipos de gastos

tienen comportamientos contrarios, ya que al aumentar el número efectivo de partidos se incrementa el gasto de funcionamiento, pero disminuye el gasto en personal.

Tabla 5. Estadísticas Descriptivas de la distribución del gasto de acuerdo al número efectivo de partidos en el concejo municipal

	(1) 1≤# efectivo de partidos≤2	(2) 2<# efectivo de partidos≤3	(3) # efectivo de partidos>3	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Educación	17,29%	16,56%	15,46%	-1,83% ***	-1,10% ***
Salud	15,49%	15,15%	14,58%	-0,91% ***	-0,57% **
Acueducto y alcantarillado	12,76%	12,18%	11,74%	-1,02% ***	-0,45% ***
Vías	9,57%	9,60%	9,89%	0,32% ***	0,30% ***
Infraestructura	26,30%	25,82%	25,81%	-0,49% ***	0,00 %
Vivienda	4,18%	4,47%	4,47%	0,29% ***	-0,00 %
Social	32,78%	31,71%	30,08%	-2,69% ***	-1,63% ***
Gastos de funcionamiento	27,98%	29,56%	30,52%	2,54% ***	0,97% ***
Gastos en personal	9,14%	9,31%	8,69%	-0,44% ***	-0,61% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Significativa al 90% (*)

f. Resultados de las políticas públicas de acuerdo a variables políticas

En la presente sección se comparan los resultados de las políticas públicas en educación y salud al cambiar las variables políticas. Las variables políticas utilizadas y la metodología son las mismas de la sección e.

Según la Tabla 6 a una mayor participación electoral, la cobertura bruta de preescolar es mayor. Lo contrario ocurre para primaria y secundaria, es decir que a mayor participación electoral menor es la cobertura en estos dos niveles. Especialmente en secundaria la diferencia es de 4 puntos entre la menor y la mayor participación. Esto es contradictorio con los resultados obtenidos en la Tabla 1 ya que a mayor inversión la cobertura en educación en primaria y secundaria disminuyó. Esto puede deberse a que en las regiones donde hubo mayor inversión se invirtió más en preescolar que en las demás regiones. Por otra parte, Vergara y Simpson (2002) señalan que en el periodo 1993-1997 el sector oficial sustituyó cupos en primaria por cupos en secundaria, dándose una transferencia de recursos entre niveles. Sin embargo, esta relación no es uno a uno ya que un estudiante de secundaria es más costoso que uno de primaria.

Tabla 6. Resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación a la participación electoral en elecciones de alcalde (votos totales / censo)

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Cobertura bruta en preescolar	23,20%	24,00%	25,90%	2,6% ***	1,9% ***
Cobertura bruta en primaria	121,90%	121,60%	120,90%	-1,0% ***	-0,7% ***
Cobertura bruta en secundaria	55,00%	53,40%	51,00%	-4,0% ***	-2,4% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	34,30%	39,30%	45,80%	11,6% ***	6,6% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	70,80%	84,60%	95,50%	24,7% ***	10,9% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Significativa al 90% (*)

El mayor contraste entre los tres grupos de la Tabla 6 se observa en el sector salud; ya que el porcentaje de población afiliada al régimen subsidiado entre el tercer y primer grupo, y entre el tercer y segundo grupo, es de 11,6% y 6,6%, respectivamente. Sin embargo, las diferencias más sobresalientes se observan en el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas que está afiliada al régimen subsidiado. En éste aspecto el grupo con mayor participación electoral está 24,7 puntos porcentuales por encima del de menor participación. Cabe resaltar que la diferencia de inversión entre los grupos de mayor y menor participación en el sector salud es del 0,43%, esto quiere decir que el proceso de inversión es más eficiente cuando hay mayor participación.

En la Tabla 24 se observan los resultados de las políticas públicas cuando varía el apoyo electoral. En cuanto al porcentaje de afiliados al régimen subsidiado se encontró que a mayor apoyo electoral el cubrimiento es mayor para las dos poblaciones estudiadas (total y con necesidades básicas insatisfechas). En contraste, todos los índices de cobertura educativa son inferiores para el mayor apoyo electoral. Los resultados relacionados con la representatividad (Tabla 25) son muy similares a los obtenidos para la participación y no aportan nada adicional. A continuación se analiza los resultados de las políticas públicas cuando varían el porcentaje de liberales, conservadores y concejales de otros partidos en el concejo electoral.

Tabla 7. Resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al porcentaje de liberales en el concejo municipal

	(1)	(2)	(3)	Diferencia	Diferencia
	0%-40%	40%-60%	60%-100%	(3 – 1)	(3 – 2)
Cobertura en preescolar	21,40%	26,80%	28,00%	6,6% ***	1,3% ***
Cobertura en primaria	117,30%	123,80%	125,60%	8,3% ***	1,8% ***
Cobertura en secundaria	48,50%	58,00%	56,10%	7,6% ***	-2,0% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	42,40%	38,00%	39,40%	-3,0% ***	1,4% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	87,60%	81,40%	79,90%	-7,7% ***	-1,5% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

De acuerdo a la Tabla 7 cuando hay un mayor porcentaje de liberales en el concejo electoral la cobertura bruta en educación es más alta. La diferencia entre los municipios del grupo 1 con los del grupo 3 (mayor presencia de liberales en el concejo municipal) es de 7.5% en promedio, lo cual es un porcentaje considerable. Sin embargo, en el sector salud se encontró que la presencia de liberales en el concejo disminuye la cobertura en salud, especialmente en la población pobre (-7.7%).

Al comparar los resultados de la Tabla 8 con los de la Tabla 7, se puede afirmar que la presencia de una mayoría conservadora en el concejo municipal genera resultados inversos a los de una mayoría liberal. Es decir, que la presencia de conservadores mejora el cubrimiento de la población en cuanto salud, pero desmejora la cobertura educativa. De acuerdo a la Tabla 8 cuando existe una mayoría conservadora en el concejo la cobertura bruta en primaria es menor en un 9.1%, mientras el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas afiliados al régimen subsidiado es mayor en un 13.8%, en comparación a los municipios con menor porcentaje de conservadores en el concejo.

Tabla 8. Resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al porcentaje de conservadores en el concejo municipal

	(1)	(2)	(3)	Diferencia	Diferencia
	0%-40%	40%-60%	60%-100%	(3 - 1)	(3 - 2)
Cobertura en preescolar	25,60%	28,80%	22,40%	-3,2% ***	-6,3% ***
Cobertura en primaria	126,30%	121,40%	117,20%	-9,1% ***	-4,2% ***
Cobertura en secundaria	54,20%	58,20%	49,70%	-4,5% ***	-8,4% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	39,60%	36,60%	43,00%	3,4% ***	6,4% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	77,80%	78,40%	91,60%	13,8% ***	13,2% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Tabla 9. Resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al porcentaje de partidos diferentes al conservador y liberal en el concejo municipal

	(1)	(2)	(3)	Diferencia	Diferencia
	0%-40%	40%-60%	60%-100%	(3 - 1)	(3 - 2)
Cobertura en preescolar	25,80%	25,50%	23,90%	-1,9% ***	-1,7% ***
Cobertura en primaria	120,50%	122,30%	122,70%	2,2% ***	0,5% ***
Cobertura en secundaria	51,60%	55,60%	53,90%	2,3% ***	-1,7% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	43,30%	39,50%	37,50%	-5,9% ***	-2,0% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	88,10%	85,60%	76,80%	-11,3% ***	-8,8% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Con respecto a la presencia de otros partidos, diferentes al conservador y liberal, en el concejo municipal se encontró que los municipios que tienen un concejo con mayor

proporción de otros partidos presentan menor cubrimiento de la población en cuanto a salud, particularmente entre la población pobre (11.3% menor con relación al grupo con menor presencia de otros partidos en el concejo). Con relación a la educación los resultados son variados, es decir que no se puede afirmar si aumenta o disminuye cuando hay mayoría de otros partidos en el concejo.

Por último se caracteriza los resultados de las políticas públicas cuando varía el número efectivo de partidos. Aunque todas las diferencias son significativas al 99%, las variaciones en la cobertura en educación no presentan un comportamiento uniforme. En cambio, con relación al número de afiliados al régimen subsidiado, estos disminuyen cuando hay un mayor número efectivo de partidos en el concejo municipal.

Tabla 10. Resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al número efectivo de partidos en el concejo municipal

	(1)	(2)	(3)	Diferencia	Diferencia
	1≤# efectivo de partidos≤2	2<# efectivo de partidos≤3	# efectivo de partidos>3	(3 – 1)	(3 – 2)
Cobertura en preescolar	25,20%	25,70%	22,70%	-2,5% ***	-3,0% ***
Cobertura en primaria	121,50%	121,30%	122,80%	1,3% ***	1,5% ***
Cobertura en secundaria	51,30%	56,00%	53,50%	2,2% ***	-2,5% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	41,90%	37,90%	39,40%	-2,5% ***	1,5% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	85,50%	80,40%	78,30%	-7,2% ***	-2,1% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

g. Las variaciones en los resultados de las políticas públicas con relación a los cambios de las variables políticas

En la presente sección se calculan las diferencias de las coberturas en educación y salud cuando las variables políticas aumentaron o disminuyeron en las elecciones de 1997. Es decir, que se comparan los resultados de los periodos de alcalde y concejo de 1995-1997 y 1998-2000.

De acuerdo a la Tabla 11 en los municipios donde aumento la participación en las elecciones de 1997, las coberturas brutas en preescolar y secundaria aumentaron en 0.6% y 1.1% más que en aquellos municipios en los que la participación electoral disminuyó. De forma similar ocurrió con el cambio en el porcentaje de afiliados al régimen subsidiado; ya que se encontró que donde aumentó la participación, la cobertura en salud aumento en mayor proporción que en los municipios donde disminuyó esta variable. Estos resultados indican que al aumentar la legitimidad del gobierno los resultados de las políticas públicas mejoran.

Tabla 11. Variaciones en los resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación a los cambios en la participación electoral en elecciones de alcalde (votos totales / censo)

	La participación aumenta o se mantiene igual	La participación disminuye	Diferencia
Δ Cobertura en preescolar	3,00%	2,40%	0,6% *
Δ Cobertura en primaria	2,70%	3,00%	-0,30%
Δ Cobertura en secundaria	2,70%	1,60%	1,1% **
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	1,00%	0,60%	0,4% *
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	2,20%	1,10%	1,1% **

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

Con respecto al apoyo electoral (Tabla 26), los municipios en los cuales aumento esta variable la cobertura en primaria se incremento en mayor proporción que en aquellos donde disminuyó. Por otra parte, los resultados de las políticas en el área de la salud son coherentes con los encontrados cuando varía la participación. Es decir que al aumentar el apoyo electoral el número de afiliados se incrementa en mayor proporción que cuando disminuye. Con relación a la representatividad del alcalde (Tabla 27), el único resultado significativo es la diferencia de cobertura en secundaria. Con respecto a esto se encontró que en los municipios donde aumento la representatividad, la cobertura en

secundaria se incremento en una proporción mayor que en aquellos donde disminuyó la representatividad. En general, al aumentar la participación, el apoyo y la representatividad la eficiencia de las políticas públicas en los sectores salud y educación es mayor.

De acuerdo a la Tabla 12 los municipios donde aumento la proporción de liberales en el concejo municipal el número de afiliados al régimen subsidiado, tanto en la población total como en la población pobre, fue menor que en los municipios donde disminuyó dicha proporción. Por otra parte, en la Tabla 13 se muestran las diferencias de los resultados de las políticas públicas cuando aumenta o disminuye la proporción de conservadores en el concejo municipal. Como se observa ninguna de estas diferencias son significativas.

Tabla 12. Variaciones en los resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al cambio en el porcentaje de liberales en el concejo municipal

	El porcentaje de liberales aumenta o se mantiene igual	El porcentaje de liberales disminuye	Diferencia
Δ Cobertura en preescolar	2,90%	2,80%	0,10%
Δ Cobertura en primaria	2,90%	2,70%	0,20%
Δ Cobertura en secundaria	2,40%	2,50%	-0,20%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	0,80%	1,10%	-0,30% *
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	1,60%	2,40%	-0,80% *

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

Tabla 13. Variaciones en los resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al cambio en el porcentaje de conservadores en el concejo municipal

	El porcentaje de conservadores aumenta o se mantiene igual	El porcentaje de conservadores disminuye	Diferencia
Δ Cobertura en preescolar	3,00%	2,80%	0,20%
Δ Cobertura en primaria	2,90%	2,60%	0,30%
Δ Cobertura en secundaria	2,50%	2,20%	0,30%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	0,90%	0,90%	0,00%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	1,80%	2,00%	-0,20%

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

En la Tabla 14 se observa que la única diferencia significativa, al aumentar o disminuir la proporción de otros partidos en el concejo electoral, es con relación a la cobertura en primaria. Según esto la cobertura en primaria aumentó más en aquellos municipios en los cuales aumento el porcentaje de concejales de otros partidos distintos al conservador y liberal.

Tabla 14. Variaciones en los resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al cambio en el porcentaje de concejales de partidos diferentes al Liberal y Conservador en el concejo municipal

	El porcentaje de otros partidos aumenta o se mantiene igual	El porcentaje de otros partidos disminuye	Diferencia
Δ Cobertura en preescolar	3,10%	2,50%	0,60%
Δ Cobertura en primaria	3,10%	2,20%	0,90% *
Δ Cobertura en secundaria	2,60%	2,10%	0,50%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	1,00%	0,70%	0,30%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	2,10%	1,50%	0,60%

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

Tabla 15. Variaciones en los resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al cambio en el número efectivo de partidos en el concejo municipal

	El número efectivo de partidos aumenta o se mantiene	El número efectivo de partidos disminuye	Diferencia
Δ Cobertura en preescolar	2,90%	2,90%	0
Δ Cobertura en primaria	3,00%	2,40%	0,60%
Δ Cobertura en secundaria	2,40%	2,40%	-0,00%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	1,00%	0,80%	0,20%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	2,00%	1,80%	0,20%

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

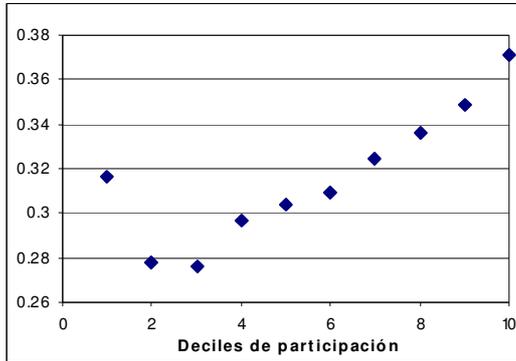
Finalmente, según los resultados mostrados en la Tabla 15, se encontró que no hay diferencias en la cobertura educativa y en salud cuando hay un aumento o disminución del número efectivo de partidos en el concejo municipal.

h. Las variaciones de los componentes del gasto y las variables de resultado en educación y salud ante cambios en la participación.

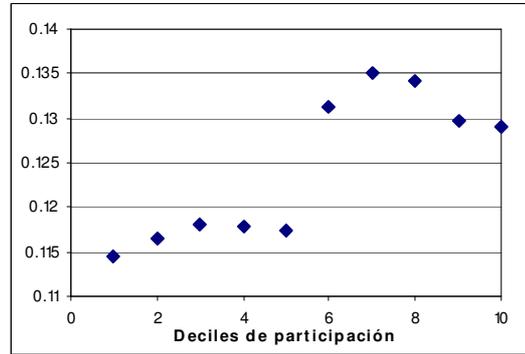
En esta parte se muestran gráficas en las que se observan los comportamientos de los componentes del gasto, inversión y gasto en funcionamiento, frente a la participación electoral. Adicionalmente, se grafican las variables de resultados de la educación y la salud versus la participación electoral. Para este fin la muestra se divide en deciles de participación, donde el decil inferior corresponde al 10% de la muestra con menor participación, y el decil superior corresponde al 10% de la muestra con mayor participación. Para cada decil se calcula la media de la inversión del sector como proporción del gasto, Gráfica 16 a la Gráfica 21. De igual forma se calcula la media del gasto en personal y funcionamiento para cada decil, Gráfica 20 y Gráfica 22. Por último, para cada decil se calcula la media del crecimiento del número de alumnos para cada nivel y del número de afiliados al régimen subsidiado.

A partir de la Gráfica 16 se deduce que la participación y la inversión social presentan una relación cuadrática, sin embargo se observa que a partir del cuarto decil su relación es lineal y positiva. Es decir, que a mayor participación la proporción en inversión social aumenta. Las gráficas correspondientes a las inversiones en agua y alcantarillado, y vivienda son cóncavas, es decir que presentan un máximo y luego disminuyen, no obstante la inversión en vivienda a partir del segundo decil presenta una relación inversa con la participación.

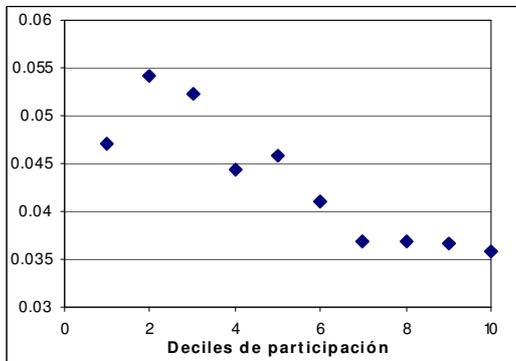
Gráfica 16. Inversión social como proporción del gasto (sin intereses)



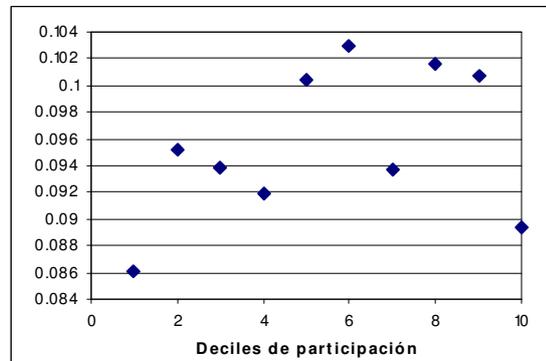
Gráfica 17. Inversión en agua y alcantarillado como proporción del gasto



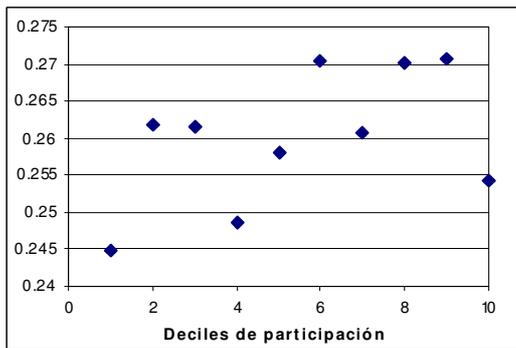
Gráfica 19. Inversión en vivienda como proporción del gasto



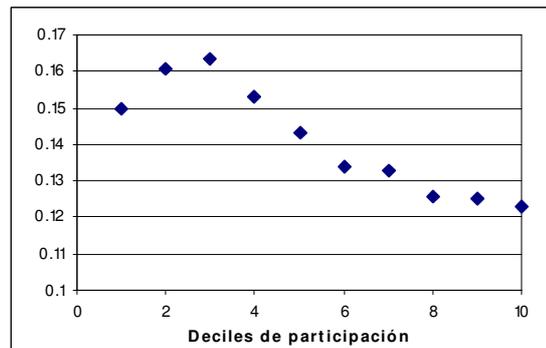
Gráfica 18. Inversión en infraestructura vial como proporción del gasto (sin intereses)



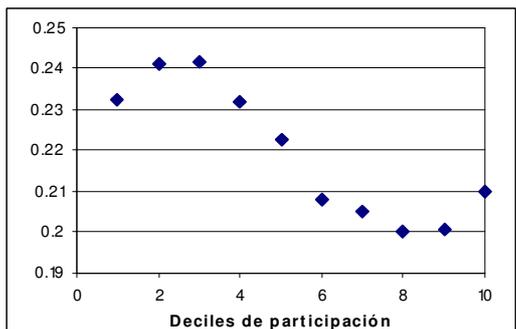
Gráfica 21. Inversión en infraestructura como proporción del gasto (sin intereses)



Gráfica 20. Gasto en personal como proporción del gasto (sin intereses)



Gráfica 22. Gasto en funcionamiento como proporción del gasto (sin intereses)

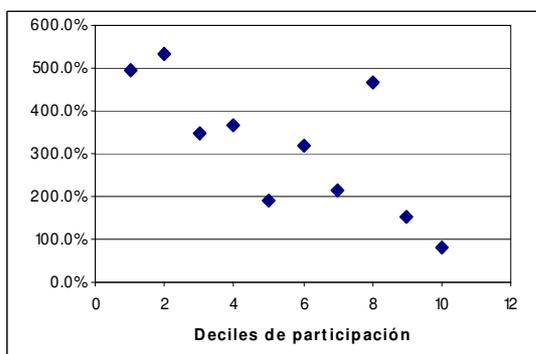


La Gráfica 18 y la Gráfica 21 muestran la proporción del gasto en infraestructura vial y en infraestructura total. A partir de estas gráficas se evidencia que el gasto en infraestructura total esta muy influenciado por el gasto en vías, ya que tiene el mismo comportamiento. Aunque estas gráficas no tienen una tendencia definida, los máximos de ambas gráficas se presentan en el sexto decil y los valores mas bajos están en el primero, cuarto y último. Esto sugiere que la relación entre infraestructura y participación se aproxima a una cuadrática.

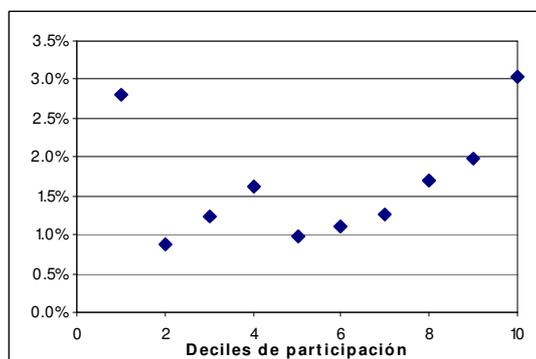
Por su parte, las gráficas de los gastos en funcionamiento y en personal exhiben una forma cóncava, ya que a partir del tercer decil hay una relación inversa entre los gastos de funcionamiento y la participación. En general, la única inversión que aumenta con la participación es la social. Con relación a las demás inversiones, estas disminuyen en los deciles de mayor participación, este comportamiento probablemente se debe a que el votante marginal, a medida que aumenta el nivel de participación, es atraído por inversiones en sectores diferentes a los de agua y alcantarillado, vivienda e infraestructura. De acuerdo a la Gráfica 16, Gráfica 20 y Gráfica 22 el votante marginal es atraído probablemente por la inversión en el sector social y por la disminución de los gastos de funcionamiento.

En las siguientes gráficas se relaciona el crecimiento en el número de alumnos en cada nivel y el crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado con la participación electoral. En la Gráfica 24 se observa que el crecimiento del número de alumnos en preescolar tiene una relación inversa con la participación electoral. Esta relación es compensada por la dependencia positiva entre la participación y el crecimiento de los alumnos en secundaria. El crecimiento excesivo de los alumnos de preescolar se debe a que este nivel empezó a ser obligatorio a partir de 1994. Por su parte, el crecimiento del número de alumnos en primaria presenta una relación positiva con la participación a partir del quinto decil, antes de este decil la tendencia no es definida.

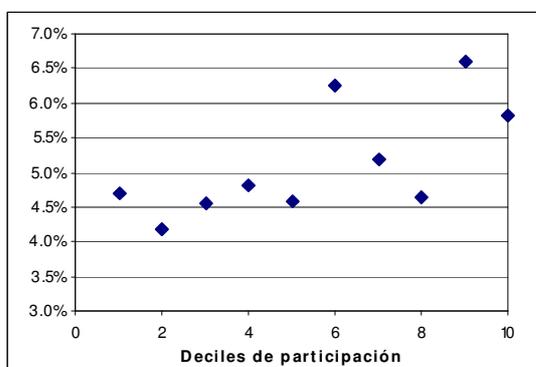
Gráfica 24. Crecimiento del número de alumnos en preescolar



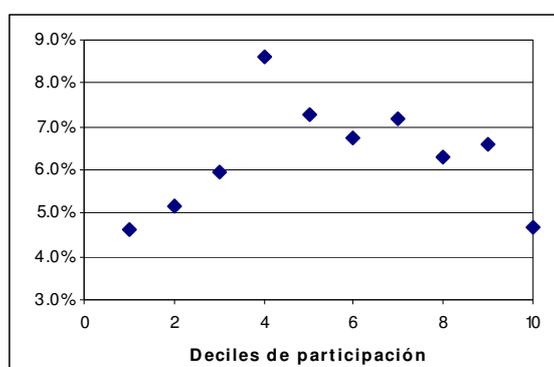
Gráfica 23. Crecimiento del número de alumnos en primaria



Gráfica 26. Crecimiento del número de alumnos en secundaria



Gráfica 25. Crecimiento de afiliados al régimen subsidiado



Por último, la Gráfica 25 muestra una relación cuadrática y cóncava entre el crecimiento de afiliados al régimen subsidiado y la participación. El crecimiento máximo de afiliados se presenta en el cuarto decil. De acuerdo a esto a medida que aumentan el número de votantes, el votante marginal no está interesado en incrementar el número de afiliados al régimen subsidiado. El caso contrario ocurre en educación, donde el votante marginal, a medida que aumenta la participación, es atraído por el incremento de los cupos en primaria y secundaria.

V. Modelo de gasto

Como se mencionó anteriormente, la hipótesis principal de la presente investigación es que el proceso de descentralización, que en si mismo es un cambio en las instituciones políticas, cambió “el juego de las transacciones políticas”, transformando las condiciones bajo las cuales se da el proceso mediante el cual se diseña, se formula y se implementan las políticas públicas (especialmente a nivel municipal, que es el énfasis del presente estudio). De esta forma, el proceso de descentralización transformó el proceso político local de cada municipio, afectando indirectamente las políticas públicas, específicamente su orientación y la priorización de diferentes áreas dentro de las políticas, lo que se ve reflejado en la asignación presupuestal en cada una de estas áreas. Como es de esperarse, los efectos del proceso de descentralización sobre el proceso político (sobre el proceso mediante el que se diseña, se formula y se implementan las políticas públicas) fueron diferentes en cada municipio, y por tanto las políticas públicas y la asignación presupuestal correspondiente resultantes de cada proceso político también fueron diferentes.³⁰

Ahora bien, una forma de capturar la diversidad de los procesos políticos en los municipios es mediante la observación de las variables que caracterizan el sistema político a nivel local, como anotan Besley y Case (2003).³¹ Variables como la participación electoral en las elecciones para elegir alcalde, el número efectivo de partidos, el partido al que pertenece el alcalde y el partido al que pertenecen los miembros del Concejo Municipal captan como se desarrollan las transacciones políticas dentro del proceso de formulación de las políticas públicas. Es posible entonces establecer una relación entre las variables que describen el sistema político y las características de las políticas públicas, como por ejemplo, la asignación presupuestal destinada a diferentes sectores de gasto. Concretamente, en esta sección se examina (i) la relación entre las variables del sistema político y la asignación presupuestal para inversión social –inversión en salud y educación-, inversión en infraestructura– inversión en agua potable y saneamiento básico, inversión en infraestructura vial e

³⁰ Lo anterior a pesar de que todos los municipios comparten las prioridades de política que establece el gobierno central, como por ejemplo educación, salud y saneamiento básico; y reciben para su ejecución transferencias del gobierno nacional central.

³¹ De acuerdo a Besley y Case (2003) variables como la participación electoral están correlacionadas con aspectos al interior del proceso político, y por lo tanto con los resultados de las políticas públicas.

inversión en vivienda-, y la relación entre las variables del sistema político y la asignación presupuestal para gastos de funcionamiento, que comprende gastos administrativos, y dentro de este rubro, la asignación para gastos de personal –salarios y prestaciones de los funcionarios públicos-³²; y (ii) la relación entre las variables del sistema político y el hecho de que el municipio haya destinado más recursos de las transferencias de destinación específica (y por lo tanto de carácter obligatorio) en los sectores de educación y salud. En concreto, para cada municipio, la asignación presupuestal en los diferentes sectores y el gasto por encima de las transferencias obligatorias en educación y salud, es el resultado de la forma como se llevaron a cabo las negociaciones y transacciones políticas dentro del proceso de formulación de las políticas públicas (dentro del proceso político), caracterizadas por las variables que describen el sistema político.

Adicionalmente, cuando se habla de procesos políticos a nivel local es preciso incluir a los actores armados: grupos guerrilleros ELN (Ejército de Liberación Nacional), FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y los grupos de autodefensas AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), cómo agentes que influyen en el proceso de negociación que determina las políticas públicas. Desde hace un tiempo ya, los actores armados se han convertido en factor determinante a la hora en que los gobernantes deben tomar decisiones de política, debido a la capacidad de intimidación y coerción que tienen estos grupos armados para lograr sus intereses. Es así como mediante actividades de intimidación, que se definen como presiones sociales, asesinatos políticos, atentados políticos y secuestros políticos³³, los grupos armados también juegan un rol importante en el proceso de tomas de decisiones, afectando la configuración de las políticas públicas así como sus resultados concretos.

Para observar la primera relación, aquella entre las variables del sistema político y la asignación presupuestal en inversión social –educación y salud-, inversión en infraestructura –agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial y vivienda- y la

³² Los gastos de personal reflejan en cierta medida los gastos en burocracia.

³³ Dentro de las presiones sociales se encuentran amenazas a los alcaldes, marchas, paros cívicos o protestas, entre otras; los asesinatos políticos comprenden asesinatos a dirigentes políticos, concejales, alcaldes, diputados, candidatos a la alcaldía y el Concejo, entre otros; dentro de los atentados políticos se encuentra atentados contra dirigentes políticos, concejales, alcaldes, diputados, candidatos a la alcaldía y el Concejo, entre otros; finalmente, en cuanto a los secuestros políticos comprenden secuestros a dirigentes políticos, concejales, alcaldes, diputados, candidatos a la alcaldía y el Concejo, entre otros.

asignación en gastos funcionamiento y personal, se utilizó la metodología de datos panel, ya que se dispone de datos longitudinales tanto para las variables del sistema político y las variables fiscales, como para las variables de la actividad de intimidación de los actores armados para los años 1993-2002.³⁴ Adicional a las variables mencionadas, se utilizaron como variables de control para cada municipio la población, el indicador de necesidades básicas insatisfechas NBI, el índice de distribución del ingreso GINI, así como una dummy para los años en que hubo elección de alcaldes y concejales (1994, 1997, 2000)³⁵. Las variables dependientes de asignación presupuestal se construyeron como inversión en el sector o gastos de funcionamiento y personal, sobre el total de gastos de inversión y funcionamiento. De esta forma, las especificaciones del modelo fueron las siguientes:

$$Inv\ k_{i,t} = f(\text{var sistema político}_{i,t}, \text{var grupos armados}_{i,t}, \text{var control}_{i,t})$$

$$\text{Gastos de funcionamiento}_{i,t} = f(\text{var sistema político}_{i,t}, \text{var grupos armados}_{i,t}, \text{var control}_{i,t})$$

$$\text{Gastos de personal}_{i,t} = f(\text{var sistema político}_{i,t}, \text{var grupos armados}_{i,t}, \text{var control}_{i,t})$$

Donde para cada municipio i en un momento del tiempo t , se tiene que la $Inv\ k$, representa la inversión en un determinado sector k -inversión social, inversión en agua potable y saneamiento básico, inversión en infraestructura vial e inversión en vivienda e inversión en infraestructura total- como proporción de la suma de gastos totales de inversión y funcionamiento; y además se tiene que respectivamente, los *Gastos de funcionamiento* y los *Gastos de personal* son los recursos destinados a gastos administrativos y gastos en salarios y prestaciones, como proporción de la suma de los gastos totales de inversión y funcionamiento. Igualmente, las variables del sistema político son para cada municipio i : participación electoral en las elecciones para alcalde -definida cómo votos totales sobre censo electoral-, número efectivo de partidos en el

³⁴ Los datos sobre asignación presupuestal fueron obtenidos del DNP (Departamento Nacional de Planeación), los datos del sistema político de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y por último, los datos referentes a los actores armados de adquirieron gracias a la Vice-presidencia de la República, Observatorio Nacional de los Derechos Humanos.

³⁵ Los datos sobre población fueron obtenidos del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el indicador de necesidades básicas insatisfechas así como el índice GINI pertenecen a la base de datos municipal del CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico), Universidad de los Andes.

Concejo Municipal³⁶, dummy si el alcalde pertenece al partido conservador, dummy si el alcalde pertenece al partido liberal, porcentaje de concejales liberales en el Concejo Municipal y porcentaje de concejales conservadores en el Concejo Municipal; las variables de actividades de intimidación por parte de los grupos armados incluyen la suma de este tipo de actividades para los grupos de autodefensas (AUC), los grupos guerrilleros ELN y FARC; y finalmente las variables de control incluyen el logaritmo natural de la población, el índice de necesidades básicas insatisfechas NBI, el índice de distribución del ingreso GINI³⁷, y una dummy para los años en que hubo elección de alcaldes y concejales. En la Tabla 16 y la Tabla 17 se muestran los resultados del ejercicio econométrico de datos panel, realizado por el método de efectos fijos³⁸, para la asignación presupuestal de la inversión y para los gastos de personal, respectivamente.

En el ejercicio realizado para la asignación presupuestal de la inversión (Tabla 16), respecto a las variables que describen el sistema político, se observa entonces la existencia de una relación no lineal entre la asignación del gasto en inversión en los diferentes sectores y la participación electoral en las elecciones para alcalde. Adicionalmente, se encuentra que esta relación es positiva en el término lineal para todos los sectores exceptuando inversión social, aunque sólo es significativa para la inversión en infraestructura total y la inversión social; además se encuentra que la relación es negativa en el término cuadrático para todos los sectores exceptuando la inversión social, y no significativa para la inversión en agua potable y saneamiento básico y la inversión en vivienda. En cuanto al número efectivo de partidos, que se puede interpretar como el grado de competencia entre los partidos por el mercado político, se advierte que esta variable sólo es significativa al momento de explicar el porcentaje del total de recursos de inversión y gastos de funcionamiento destinado a la provisión de agua potable y saneamiento básico y a la inversión en vivienda. En el primero de los casos presenta un signo negativo, es decir que a mayor competencia entre los partidos, menor es la asignación para la inversión en agua potable; mientras en

³⁶ La estimación del número efectivo de partidos (NEP) se calculó como $NEP = \frac{1}{\sum_{i=0}^N \left(\frac{c_i}{c_T}\right)^2}$, donde c_i es el

número de curules que cada partido i (de N partidos en total) obtiene en el Concejo Municipal, y c_T es el número total de curules disponibles en el Conejo Municipal.

³⁷ Este índice se construyó con el valor de la tierra, es decir con el avalúo.

³⁸ Se adoptó la metodología de efectos fijos después de haber realizado la prueba de Hausman en las estimaciones de datos panel.

que en el segundo caso presenta un signo positivo, indicando que un mayor número efectivo de partidos en el Concejo Municipal se refleja en una proporción mayor de inversión en vivienda.

Tabla 16. Determinantes de la asignación del presupuesto en inversión (efectos fijos)

	Inversión social	Agua	Vivienda	Infraestructura vial	Infraestructura total
Participación en elecciones de alcalde	-0,253 ***	0,011	0,027	0,039	0,062 *
Participación ²	0,245 ***	-0,022	-0,030	-0,047 **	-0,084 **
Número efectivo de partidos	0,003	-0,006 ***	0,003 *	0,001	-0,002
Alcalde liberal	0,000	0,006 **	-0,002	-0,001	-0,002
Alcalde conservador	0,004	-0,001	-0,002	0,000	0,000
Porcentaje de liberales en el concejo municipal	0,013	-0,003	0,000	0,004	0,001
Porcentaje de conservadores en el concejo municipal	0,022 *	-0,005	0,005	0,020 **	0,013
Años de elecciones	-0,040 ***	0,010 ***	0,012 ***	0,010 ***	0,034 ***
Actividades de intimidación de las AUC	0,010 ***	-0,003	-0,002	-0,003	-0,008 ***
Actividades de intimidación del ELN	0,000	-0,003	-0,001	0,004 *	0,003
Actividades de intimidación de las FARC	0,005 **	-0,004 *	-0,001	0,000	-0,004
Ln Población	0,284 ***	-0,038 *	-0,048 ***	0,019	-0,083 ***
Índice de necesidades básicas insatisfechas	-0,006 ***	0,000	0,001 ***	0,000	0,001 **
Gini de avalúo	0,251 ***	0,027	-0,087 ***	0,025	-0,047
Constante	-2,183 ***	0,487 **	0,477 ***	-0,105	1,022 ***
Número de observaciones	6430	6317	5192	6317	5071
Número de grupos	981	980	952	980	947
F	132,18	4,25	16,68	4,25	18,28
Prob > F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Relativo a las otras variables que caracterizan el sistema político se encuentra que sólo la variable que indica si el municipio tiene un alcalde que pertenece al partido liberal sirve para explicar un mayor porcentaje de inversión en agua potable y saneamiento básico, y un mayor porcentaje de curules del partido conservador en el Concejo Municipal explica un mayor porcentaje de inversión en infraestructura vial y en inversión social. Adicionalmente, la dummy de elecciones es positiva y muy significativa para todos los sectores menos para la inversión social, cuando es negativa y muy significativa. En promedio, en el año de elecciones se tiende a aumentar en un por ciento la inversión en agua potable y saneamiento básico, en infraestructura vial, en vivienda, mientras que se tiende a disminuir en casi cuatro por ciento la inversión social. Una posible explicación a este fenómeno es que la inversión en infraestructura es más focalizada que la inversión social, y por lo tanto puede ser más útil al momento de atraer votantes a su favor.

Ahora bien, las actividades de intimidación del grupo armado de autodefensas AUC hacen disminuir el porcentaje de inversión en infraestructura total mientras que hacen aumentar el porcentaje de la inversión destinado a la inversión social. De este mismo modo, las actividades de intimidación del grupo guerrillero ELN aumentan los recursos destinados a la inversión en infraestructura vial, y aquellas de autoría de las FARC disminuyen la inversión en agua potable y saneamiento básico pero aumentan la inversión social. Finalmente, las variables de control presentan los signos y la significancia esperada (especialmente en lo que respecta a la inversión social).

En cuanto al ejercicio realizado para los gastos de funcionamiento y los gastos de personal de los municipios (Tabla 17), se observa que al igual que en el ejercicio anterior, los recursos destinados a los gastos de funcionamiento y a gastos de personal presentan una relación no lineal con respecto a la participación electoral en las elecciones para alcaldes. El término lineal de la participación afecta negativamente el porcentaje de los gastos de inversión y funcionamiento destinados a los gastos de funcionamiento y a los gastos de personal; mientras que el término cuadrático afecta esta variable positivamente; en ambos casos el resultado es significativo. Respecto a las otras variables que caracterizan el sistema político, se encuentra que sólo el porcentaje de curules obtenidos por miembros del partido conservador tiene un efecto significativo sobre los gastos de funcionamiento. A diferencia del ejercicio realizado con las

variables de inversión, en este caso el efecto de la variable es negativo, un aumento de uno por ciento en los concejales conservadores disminuye un 2.99% el porcentaje destinado a los gastos de funcionamiento. Una vez más, la dummy de año electoral tiene un efecto positivo y muy significativo sobre la proporción del gasto destinada tanto a gastos de funcionamiento como a gastos de personal; indicando que el gasto en salarios y prestaciones sociales de los funcionarios públicas también son una estrategia de los gobernantes locales para atraer votos a su favor (o a favor del partido al que pertenecen). Los resultados del ejercicio también muestran como sólo las actividades de intimidación por parte de los grupos de autodefensas AUC tienen un efecto (negativo) sobre el porcentaje de gastos de funcionamiento. Al igual que en el ejercicio anterior, las variables de controles presentan efectos en la dirección y significancia esperada.

Tabla 17. Determinantes de la asignación en gastos de funcionamiento y gastos de personal

	Gasto en funcionamiento	Gasto en personal
Participación en elecciones de alcalde	-0,1222 ***	-0,0485 ***
Participación ²	0,1166 ***	0,0530 ***
Número efectivo de partidos	-0,0023	-0,0009
Alcalde liberal	-0,0013	-0,0009
Alcalde conservador	0,0018	-0,0018
Porcentaje de liberales en el concejo municipal	-0,0030	0,0048
Porcentaje de conservadores en el concejo municipal	-0,0299 ***	-0,0030
Años de elecciones	0,0168 ***	0,0038 ***
Presiones políticas de las AUC	-0,0055 **	-0,0017
Presiones políticas del ELN	0,0027	0,0000
Presiones políticas de las FARC	-0,0027	-0,0005
Ln Población	-0,0905 ***	-0,0574 ***
Índice de necesidades básicas insatisfechas	0,0034 ***	0,0014 ***
Gini de avalúo	-0,1175 ***	-0,0473 ***
Constante	1,0319 ***	0,6229 ***
Número de observaciones	6585	6561
Número de grupos	985	984
Wald chi2(16)	33,09	19,88
Prob > chi2	0,000	0,000
(***) Significativo al 99%		
(**) Significativo al 95%		
(*) Significativo al 90%		

En segundo lugar, se observó la relación entre las variables del sistema político y el hecho de que el municipio haya destinado más recursos que las transferencias de destinación específica (y por lo tanto obligatoria) en la inversión de los sectores de salud y educación. Para esto se construyó una variable en que tomo la inversión total en el sector como proporción de la inversión realizada con transferencias de destinación específica menos uno. De esta forma, los municipios que invirtieron más recursos de las transferencias obligatorias presentaron un indicador de signo positivo, los que invirtieron un monto equivalente a las transferencias obligatorias presentaron un indicador igual a cero y aquellos que invirtieron un monto menor obtuvieron un indicador negativo. Posteriormente, se creó una variable dummy para los municipios cuyo indicador fuera positivo.

Para este segundo ejercicio se utilizaron dos metodologías, regresiones de variables dependientes dicótomas de máxima verosimilitud (probit) y regresiones de variables censuradas (tobit), bajo el modelo de datos panel. Bajo la primera metodología, probit, se buscó estudiar el efecto de las variables del sistema político, de las variables relacionadas con las actividades de intimidación por parte de los actores armados y de las variables de control, sobre la probabilidad de que la dummy del indicador de gasto en cada uno de los sectores k (salud y educación) fuera igual a uno; es decir sobre la probabilidad de que ocurriera el evento de que el municipio invirtiera un monto de recursos mayor al monto obligatorio (gasto obligatorio) en cada uno de estos sectores. De esta forma, la especificación del modelo fue la siguiente:

$$\Pr(\text{dummy indicador gasto en } k_{i,t} = 1) = f(\text{var sistema político}_{i,t}, \text{var grupos armados}_{i,t}, \text{var control}_{i,t})$$

Donde las variables que caracterizan el sistema político, las que describen las actividades de intimidación por parte de los grupos armados y las variables de control, son las mismas utilizadas en los ejercicios anteriores.

Bajo la segunda metodología, tobit, se buscó determinar la magnitud y la dirección del efecto de las variables del sistema político, las variables relacionadas con las actividades de intimidación por parte de los actores armados y las variables de control, sobre la diferencia observada entre el gasto realizado con transferencias de destinación

específica (gasto obligatorio) y el gasto efectivo realizado por el municipio en cada uno de los sectores (educación y salud), es decir sobre el indicador de gasto de cada sector sin ninguna transformación. En este modelo, se utilizó como censura que el indicador de gasto fuera mayor a cero, es decir se estableció que el límite inferior fuera igual a cero. De esta forma, la especificación del modelo es la siguiente:

$$\text{Indicador gasto en } k_{i,t} = f(\text{var sistema político}_{i,t}, \text{var grupos armados}_{i,t}, \text{var control}_{i,t})$$

Asimismo, se obtuvieron los coeficientes marginales para los dos modelos, probit y tobit. En el primer caso, estos coeficientes miden el cambio en la probabilidad ante un cambio infinitesimal en el caso de una variable dependiente continua, o el cambio discreto en la probabilidad en el caso de una variable dependiente dicotómica. En el caso del modelo tobit, los coeficientes marginales permiten observar el efecto de la variable independiente sobre la probabilidad de que la variable censurada (en este caso el indicador de gasto en cada sector) se encuentre en el rango no censurado (en este caso mayor a cero). Los resultados de los ejercicios realizados bajo estas dos metodologías para la inversión en los sectores de salud y educación se presentan a continuación en la Tabla 18 y la Tabla 19, respectivamente.

En el ejercicio realizado para la diferencia entre el gasto observado y el gasto obligatorio en el sector salud bajo la metodología probit (Tabla 18, primera y segunda columnas), se muestra como dentro de las variables que describen el sistema político, se encuentra que la participación electoral en las elecciones para alcalde tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de que los municipios inviertan un monto mayor que el obligatorio; con un efecto marginal sobre la probabilidad bastante alta (-0.718). No obstante el término cuadrático de la participación electoral tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de que el evento ocurra, con un efecto marginal mayor que el del término lineal (0.837). El efecto de que el alcalde del municipio pertenezca al partido conservador sobre la probabilidad es negativo, aunque con un efecto marginal bajo. Asimismo, en años de elecciones la probabilidad de que los municipios inviertan más de los recursos obligatorios disminuye en 0.024; resultado consistente con los obtenidos en los ejercicios anteriores. De otro lado, las actividades de intimidación por parte de los grupos armados AUC y FARC hacen que ésta probabilidad aumente, aunque el efecto

marginal de las primeras es mayor. Por último, se obtiene que los efectos de las variables de control son los esperados, y con la significancia esperada.

Tabla 18. Inversión en salud: Modelos probit y tobit para la diferencia entre gasto observado y gasto obligatorio

	Probit	Coefficiente marginal probit ³⁹	Tobit	Coefficiente marginal tobit
Participación en elecciones de alcalde	-1,628 ***	-0,718	-3,891 ***	-1,277
Participación ²	2,129 ***	0,837	4,247 ***	1,292
Número efectivo de partidos	-0,007	-0,005	-0,015	-0,005
Alcalde liberal	-0,028	-0,014	-0,033	-0,013
Alcalde conservador	-0,110 **	-0,044	-0,073	-0,032
Porcentaje de liberales en el concejo municipal	-0,170	-0,059	-0,423 ***	-0,111
Porcentaje de conservadores en el concejo municipal	-0,045	-0,017	-0,273 *	-0,067
Años de elecciones	-0,056 *	-0,024	-0,261 ***	-0,081
Actividades de intimidación de las AUC	0,308 ***	0,119	0,260 ***	0,086
Actividades de intimidación del ELN	-0,010	0,002	0,039	0,018
Actividades de intimidación de las FARC	0,070 **	0,019	0,117 ***	0,032
Ln Población	0,079 ***	0,026	0,155 ***	0,039
Ln distancia a la capital del departamento	0,064 **	0,014	0,063 *	0,004
Índice de necesidades básicas insatisfechas	-0,006 ***	-0,001	-0,014 ***	-0,003
Gini de avalúo	0,464 ***	0,135	0,616 ***	0,120
Constante	-0,818 **		-0,836 *	
Número de observaciones	7140		6495	
Número de grupos	988	Pseudo R ² =0.019	981	Pseudo R ² =0.029
Wald chi ²	178,32	188.43	376,43	398.46
Prob > chi ²	0,000	0,000	0,000	0,000
(***) Significativo al 99%				
(**) Significativo al 95%				
(*) Significativo al 90%				

³⁹ Para la obtención de los coeficientes marginales de los modelos probit y tobit no fue posible utilizar el modelo de datos panel; por esa razón se utilizó un modelo pool.

Ahora bien, en el análisis de la diferencia entre el gasto observado y el gasto obligatorio en el sector salud bajo la metodología tobit (Tabla 18, tercera y cuarta columnas) se confirma la dirección y la magnitud de los efectos obtenidos bajo la metodología probit. Los coeficientes marginales, muestran que un aumento de un uno por ciento en la participación electoral hace que la probabilidad de que el indicador de gasto sea mayor que cero, disminuya en 1.277. El efecto del término cuadrático de esta variable es positivo y en el margen es igual a 1.292. Por otro lado, la variable porcentaje de liberales en el Concejo Municipal disminuye la probabilidad de que el indicador sea mayor que cero en -0.111, al igual que la variable porcentaje de conservadores en el Concejo Municipal, aunque ésta última presenta un efecto marginal sobre la probabilidad menor. Al igual que en el ejercicio anterior, durante los años electores es menos probable que el municipio invierta en salud un monto mayor que el obligatorio, y las actividades de intimidación de los grupos de autodefensas al igual que del grupo guerrillero de las FARC aumentan en el margen ésta probabilidad en 0.086 y 0.032, respectivamente.

Los resultados para la diferencia entre el gasto observado y el gasto obligatorio en el sector educación se observan en la Tabla 19. En comparación a los resultados para el sector salud, en este sector el efecto de la participación electoral sobre la probabilidad de que la dummy del indicador de gasto sea igual a uno (modelo probit, Tabla 19 primera y segunda columnas) es positiva y significativa en el término lineal, y negativa y significativa en el término cuadrático, con unos efectos marginales sobre la probabilidad de 0.631 y -0.528, respectivamente. Además, la variable que describe el porcentaje de miembros del Concejo Municipal afiliados al partido liberal aumenta la probabilidad de que ocurra el evento 0.094 en el margen. Contrario a los resultados del sector salud, en el sector educación, durante los años electores los municipios invierten más del monto obligatorio, lo que evidencia que el gasto en educación puede ser un gasto más visible que el gasto en salud a los ojos de los electores. Como es usual, el efecto de las variables de control sobre la probabilidad de que la dummy del indicador de gasto sea igual a uno, presentan la dirección y la significancia esperada (a excepción de indicador de necesidades básicas insatisfechas NBI).

Tabla 19. Inversión en educación: Modelos probit y tobit para la diferencia entre gasto observado y gasto obligatorio

	Probit	Efecto marginal probit ⁴⁰	Tobit	Efecto marginal tobit
Participación en elecciones de alcalde	2,262 ***	0,631	0,795 **	0,1110
Participación ²	-1,979 ***	-0,528	-0,626 *	-0,0317
Número efectivo de partidos	-0,007	0,007	0,009	0,0008
Alcalde liberal	0,021	-0,357	-0,012	-0,0233
Alcalde conservador	0,033	0,009	0,068	0,0152
Porcentaje de liberales en el concejo municipal	0,333 **	0,094	0,295 **	0,0838
Porcentaje de conservadores en el concejo municipal	0,042	-0,040	-0,106	-0,1082
Años de elecciones	0,195 ***	0,067	0,062 **	0,0230
Actividades de intimidación de las AUC	-0,036	-0,003	-0,021	0,0096
Actividades de intimidación del ELN	0,072	0,032	0,086 **	0,0582
Actividades de intimidación de las FARC	-0,022	-0,008	-0,007	-0,0036
Ln Población	0,182 ***	0,059	0,144 ***	0,0557
Ln distancia a la capital del departamento	-0,113 ***	-0,044	-0,114 ***	-0,0564
Índice de necesidades básicas insatisfechas	0,001	0,000	-0,005 ***	-0,0019
Gini de avalúo	0,176	0,051	0,262	0,0589
Constante	-2,461 ***		-1,688 ***	
Número de observaciones	7140		6498	
Número de grupos	988	Pseudo R ² =0.026	982	Pseudo R ² =0.036
Wald chi2(16)	143,81	255,9	133,99	389,52
Prob > chi2	0	0,000	0	0,000
Significativo al 99%				
Significativo al 95%				
Significativo al 90%				

⁴⁰ Para la obtención de los coeficientes marginales de los modelos probit y tobit no fue posible utilizar el modelo de datos panel; por esa razón se utilizó un modelo pool.

Finalmente, y para terminar de estudiar la relación entre las variables del sistema político, las variables de actividades de las fuerzas armadas y las variables de control sobre la diferencia entre el gasto observado y el gasto obligatorio en los sectores de educación y salud, en las columnas tercera y cuarta de la Tabla 19 se presentan los resultados de la metodología tobit sobre el indicador de gasto en el sector educación. Una vez más, el ejercicio corrobora la dirección y el efecto de las variables resultantes del modelo probit (a excepción del indicador de necesidades básicas insatisfechas). Se observa que la participación electoral en el término lineal aumenta la probabilidad de que el indicador sea mayor que cero en 0.111, mientras que en el término cuadrático la disminuye en 0.0317, es decir el efecto marginal del segundo término es menor. También se observa que el efecto del porcentaje de concejales liberales en el municipio es positivo y en el margen hace que la probabilidad de que el municipio gaste más de lo obligatorio aumente en 0.083. Al igual que bajo la metodología probit, en los años electorales la probabilidad de que el indicador de gasto en el sector educación sea mayor que cero aumenta en 0.023. A diferencia del ejercicio anterior, en esta oportunidad las actividades de intimidación del grupo guerrillero ELN si explican un aumento en la probabilidad de que el indicador de gasto sea mayor que cero, con un coeficiente marginal igual 0.086. Por último, en este ejercicio el indicador de necesidades básicas insatisfechas NBI tienen un efecto positivo sobre la ocurrencia de que el indicador de gasto en el sector educación sea mayor que cero.

VI. Modelo de resultados de política

Al transformar el proceso que involucra la toma de decisiones sobre políticas públicas (y la negociación política que esta toma de decisiones implica), el proceso de descentralización en Colombia no sólo tuvo efectos sobre los recursos que cada municipio asigna a diferentes sectores de inversión y a gastos de funcionamiento (y personal), y sobre la diferencia entre el gasto efectivamente observado y el gasto obligatorio en los sectores de salud y educación, sino que también tuvo efectos sobre los resultados concretos de las políticas públicas. Como es de esperarse, si la asignación presupuestal no fue del todo uniforme dentro de cada uno de los municipios, ya que algunos municipios decidieron invertir más de lo que lo estipulado por la ley (más allá de los recursos provenientes de las transferencias de destinación específica) en los sectores de salud y educación, con una alta probabilidad los resultados de las políticas tampoco son uniformes. Sin embargo, el análisis debe ir más allá de la asignación presupuestal. Al cambiar algunos de los factores que influyen en el procedimiento de las transacciones políticas inter-temporales, se afectaron las características de las políticas públicas, y por tanto sus resultados concretos.

Es así como en algunos municipios las políticas públicas tuvieron más éxito que en otros; debido a que el proceso de diseño, formulación e implementación de las políticas públicas se dio bajo condiciones más favorables a la coordinación entre los agentes políticos y teniendo como objetivo claro la eficiencia del uso de los recursos públicos para la consecución de estas políticas. De igual forma, en aquellos municipios en los que las políticas públicas tuvieron un mayor impacto en los resultados concretos se alcanzó uno de los objetivos del proceso de descentralización, un mayor conocimiento de las necesidades de la población⁴¹ por parte de los gobernantes locales y una mayor flexibilidad para tomar las acciones que se ajusten a estas necesidades. Igualmente, es probable que en los municipios donde el proceso de descentralización promovió una mayor participación por parte de la sociedad civil así como una mayor vigilancia de las decisiones y la gestión de los funcionarios públicos, las políticas públicas tuvieron un mayor impacto.

⁴¹ O bien sea un mayor conocimiento de cómo se deben llevar a cabo las acciones para combatir estas necesidades.

De esta forma, en esta sección se busca establecer la relación entre las variables que caracterizan el sistema político de los municipios⁴², y que por lo tanto pueden reflejar los cambios en los procesos de negociación que tuvieron lugar dentro de este sistema político, y resultados concretos de política. Concretamente, se analizan resultados concretos en las áreas de educación y salud; en la primera área se examinan tres variables resultado importantes: el crecimiento del número de alumnos matriculados en pre-escolar, el crecimiento del número de alumnos matriculados en primaria y el crecimiento del número de alumnos matriculados en secundaria media, mientras que en la segunda área se examina el crecimiento del número de afiliados al régimen subsidiado de salud (ARS). Al igual en el análisis de la asignación presupuestal, se tuvo en cuenta a los actores armados como parte de la dinámica del sistema político local, y se utilizaron variables de control como la población del municipio, la distancia del municipio a la capital del departamento⁴³, el índice de necesidades básicas insatisfechas NBI, y el índice de distribución del ingreso GINI. Además, se incluyó en el análisis una variable que mide la inversión en el sector adicional a la obligatoria (la diferencia entre el gasto observado y el gasto obligatorio) como proporción del gasto obligatorio, es decir como proporción de las transferencias de destinación específica al sector.

Así, en ésta sección se examina cuál es el efecto (y cuál es la magnitud de este efecto) de las variables que describen el sistema político, de las actividades de intimidación política por parte de los grupos armados, de un esfuerzo en inversión de recursos adicional al obligatorio y de las variables de control sobre resultados de política concretos en las áreas de educación y salud. Para eso se utiliza la metodología de datos panel, con efectos aleatorios, con observaciones a nivel municipal para el periodo 1993-2002. De esta forma la especificación del modelo en cada uno de los sectores resultó ser la siguiente:

$$\text{Resultado de política}_{i,t} = f(\% \text{ inv adicional}_{i,t}, \text{var sistema político}_{i,t}, \text{var grupos armados}_{i,t}, \text{var control}_{i,t})$$

⁴² Se utilizaron las mismas variables que en la sección anterior para caracterizar el sistema político de los municipios: participación electoral en las elecciones para alcalde, número efectivo de partidos en el Concejo Municipal, dummy si el alcalde del municipio pertenece al partido liberal, dummy si el alcalde del municipio pertenece al partido conservador, porcentaje de curules liberales en el Concejo Municipal y porcentaje de curules conservadores en el Concejo Municipal.

⁴³ La distancia a la capital del departamento se mide en kilómetros.

El ejercicio de análisis para el área de educación, que observa el crecimiento en el número de alumnos matriculados en pre-escolar, primaria y secundaria media, se presenta en la Tabla 20, mientras que aquel para el área de salud, que observa el crecimiento en el número de afiliados al régimen subsidiado de salud, se presenta a continuación en la Tabla 21.

En el área de educación (Tabla 20), se observa que la inversión adicional a la inversión obligatoria aumenta el crecimiento de los alumnos matriculados en primaria y secundaria, y el efecto es mayor en el segundo caso, mientras que no presenta ningún efecto sobre el crecimiento de los alumnos en pre-escolar. Acerca de las variables que describen el sistema político de cada municipio, se evidencia una relación no lineal entre la participación electoral en las elecciones para alcalde y el crecimiento de los alumnos en pre-escolar, primaria y secundaria media; donde el componente lineal tiene un efecto positivo y considerable en el primer caso pero negativo en el segundo y tercer casos. En el componente cuadrático la participación tiene un efecto negativo y considerable en el caso del crecimiento de los alumnos en pre-escolar y positivo en el segundo y tercer casos. Además, si el alcalde del municipio pertenece al partido liberal esto hace que el crecimiento de alumnos en secundaria media sea 0.02 veces mayor. Por otro lado, el porcentaje de concejales pertenecientes al partido liberal tiene un efecto positivo sobre el crecimiento de los alumnos de pre-escolar mientras que el porcentaje de concejales pertenecientes al partido conservador tiene un efecto negativo sobre el crecimiento del número de alumnos matriculados en primaria. Se observa también que en los años en los que se llevan a cabo elecciones para elegir alcalde y elegir los miembros del Concejo Municipal, el crecimiento de los alumnos en los tres niveles educativos es menor, aunque el efecto es de mayor magnitud en el caso de los alumnos matriculados en pre-escolar.

Respecto al efecto de las actividades de intimidación por parte de los grupos armados, los resultados arrojan que con este tipo de actividades los grupos de autodefensas AUC logran disminuir el crecimiento de los matriculados en primaria y en secundaria media, teniendo en cuenta que en el segundo caso la magnitud del efecto es mayor. Además, las actividades de intimidación por parte del grupo guerrillero FARC disminuyen el crecimiento del número de alumnos en pre-escolar y primaria, siendo mayor el efecto sobre la primera variable. Por último, los controles presentan coeficientes con el signo y

la significancia esperada a excepción del ejercicio realizado para el crecimiento de los alumnos matriculados en pre-escolar.

Tabla 20. Resultados de política en el área de educación (efectos aleatorios)

	Crecimiento de alumnos en preescolar	Crecimiento de alumnos en primaria	Crecimiento de alumnos en media secundaria
Proporción de inversión adicional con relación a la ley	0,174	0,009 ***	0,026 ***
Participación en elecciones de alcalde	15,339 ***	-0,294 ***	-0,184 *
Participación ²	-15,850 ***	0,278 ***	0,161 *
Número efectivo de partidos	0,149	-0,001	-0,001
Alcalde liberal	0,015	0,003	0,020 **
Alcalde conservador	0,663	-0,001	0,012
Porcentaje de liberales en el concejo municipal	2,389 *	-0,018	-0,010
Porcentaje de conservadores en el concejo municipal	0,505	-0,024 *	0,006
Años de elecciones	-3,136 ***	-0,017 ***	-0,039 ***
Actividades de intimidación de las AUC	-0,035	-0,009 ***	-0,031 ***
Actividades de intimidación del ELN	0,140	-0,008	0,009
Actividades de intimidación de las FARC	-0,512 **	-0,009 **	0,001
Ln Población	-0,233	0,011 ***	-0,004
Ln distancia a la capital del departamento	-0,456	-0,002	-0,003
Índice de necesidades básicas insatisfechas	-0,001	0,001 ***	0,001 ***
Gini de avalúo	-0,527	0,026 **	-0,005
Constante	2,902	-0,023	0,134 **
Número de observaciones	6222	6442	6317
Número de grupos	974	972	972
Wald chi2(16)	119,64	176,12	113,55
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000
(***) Significativo al 99%			
(**) Significativo al 95%			
(*) Significativo al 90%			

En segundo lugar, en el área de salud (Tabla 21), se encuentra que el efecto del esfuerzo de un municipio por realizar una inversión adicional a la obligatoria no se traduce en un mayor crecimiento en el número de afiliados del régimen subsidiado, indicando que en este sector los recursos no se están invirtiendo de forma eficiente, y por lo tanto mayores recursos no se traducen en mejores resultados. Entre las variables que caracterizan el sistema político se observa que sólo la participación electoral resulta significativa a la hora de explicar el crecimiento en el número de afiliados al régimen subsidiado. Al igual que en los ejercicios anteriores, se presenta una relación no lineal, y en este caso el término lineal tiene un efecto positivo y alto (un aumento de un uno por ciento en la participación electoral lleva a un aumento en el crecimiento igual a 0.1357 por ciento), mientras que el término cuadrático presenta un efecto negativo y de menor magnitud.

Al igual que en el análisis del sector educación, en los años electorales, el resultado de política presenta un desempeño inferior. Es así como en el año en que se llevan a cabo las elecciones, el crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado de salud disminuye en un 0.0664. Ahora bien, sólo las actividades de intimidación política por parte del grupo guerrillero FARC explica una disminución en este resultado de política, de una magnitud de -0.01. Por último, las variables de control presentan la significancia y el signo esperado.

Tabla 21. Resultados de política en el área de salud (efectos aleatorios)

	Crecimiento de los afiliados al régimen subsidiado
Proporción de inversión adicional con relación a la ley	-0,0018
Participación en elecciones de alcalde	0,1357 ***
Participación ²	-0,0775 **
Número efectivo de partidos	-0,0014
Alcalde liberal	-0,0076
Alcalde conservador	-0,0065
Porcentaje de liberales en el concejo municipal	0,0176
Porcentaje de conservadores en el concejo municipal	0,0074
Años de elecciones	-0,0664 ***
Actividades de intimidación de las AUC	0,0089
Actividades de intimidación del ELN	0,0096
Actividades de intimidación de las FARC	-0,0108 ***
Ln Población	0,0219 ***
Ln distancia a la capital del departamento	-0,0106 ***
Índice de necesidades básicas insatisfechas	0,0009 ***
Gini de avalúo	-0,0063
Constante	-0,1719 ***
Número de observaciones	2652
Número de grupos	762
Wald chi2(16)	248,63
Prob > chi2	0
(***) Significativo al 99%	
(**) Significativo al 95%	
(*) Significativo al 90%	

VII. Conclusiones

El proceso de descentralización en Colombia se viene desarrollando en el país desde mediados de los años ochenta con el objetivo de aumentar la legitimidad del Estado mediante una mejoría en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la democratización de la política. (Maldonado, 2002). Para conseguir este objetivo, se han realizado reformas en tres esferas complementarias de la descentralización: la política, la administrativa y la fiscal. Ahora bien, estas reformas descentralizadoras, que no se pueden resumir en un aumento de las transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los municipios y departamentos, transformaron las reglas del juego bajo las cuales se llevaba a cabo el proceso político mediante el que se diseñan, se formulan y se implementan las políticas públicas a nivel local. Esta transformación en la forma como se desarrollan las transacciones políticas en la toma de decisiones de política se debe a que las reformas descentralizadoras modificaron el poder relativo de los diferentes actores, hicieron visible la responsabilidad que adquirieron los gobernantes antes sus electores con la implementación de la elección popular de alcaldes y gobernadores y lograron la participación de otros estamentos de la sociedad en la gestión pública local, entre otras cosas.

Siguiendo el modelo teórico sugerido por Spiller et. al. (2003), un cambio en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas necesariamente lleva a cambios en las características y los resultados de éstas políticas. Por ello, aunque la descentralización fue un cambio institucional común a todos los municipios del país, la transformación en el proceso de formulación de las políticas públicas y por ende las características y el resultado de estas políticas, fue diferente para cada uno de ellos. Es por esto que en este estudio se buscó analizar la relación entre las variables que describen al sistema político de cada entidad territorial y las características presupuestales de las políticas públicas y también la relación entre estas variables políticas y algunos resultados concretos de política en los sectores de educación y salud. Lo anterior teniendo en cuenta que los actores armados del conflicto también hacen parte del juego de la política y que pueden influenciar la toma de decisiones de política de los gobernantes mediante actividades de intimidación, como secuestros, amenazas, asesinatos y presiones políticas.

El modelo de gasto, que en primer lugar analizó la relación entre las variables que describen el sistema político y la asignación del presupuesto en diferentes sectores (inversión social – educación y salud-, inversión en infraestructura –agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial y vivienda- y gastos de funcionamiento y de personal) y que en segundo lugar analizó la relación entre estas mismas variables y el hecho de que un municipio invirtiera más recursos de los obligatorios, confirman la hipótesis planteada. Es así como la participación electoral en las elecciones de alcalde, que se puede interpretar como una medida de la responsabilidad del alcalde para con sus electores, afecta que porcentaje de los recursos se invierten en cada uno de los sectores y que porcentaje de los recursos se destina los gastos de funcionamiento y personal. Igualmente, esta variable, junto con otras como la afiliación partidista del alcalde y los miembros del Concejo Municipal, tienen un efecto sobre la probabilidad de que el municipio presente un gasto en salud y educación superior al obligatorio.

Asimismo, se observa que en los años de elecciones los gobernantes tratan que el gasto sea más focalizado y visible a los ojos de los electores (gasto en infraestructura, gastos de funcionamiento y de personal) para así poder atraer más votos a su favor, y es menos probable que el municipios haga un esfuerzo adicional al obligatorio en la inversión en salud y educación. De otro lado, las actividades de intimidación por parte de los grupos guerrilleros tienen un efecto importante en las características presupuestales de las políticas públicas, especialmente en la proporción que se destina a la inversión en salud y educación.

El segundo modelo, el modelo de resultados de las políticas públicas, comprueba la relación entre la forma como opera el sistema político y los resultados concretos de política, específicamente en el área de educación, donde se analiza el crecimiento del número de alumnos matriculados en pre-escolar, primaria y secundaria media, y en el área de salud, donde se analiza el crecimiento del número de afiliados al régimen subsidiado de salud. Un resultado sorprendente es que un esfuerzo en recursos para la invertir más que las transferencias obligatorias tiene un efecto positivo en el sector de la educación pero negativo en el sector de la salud, lo que puede estar explicado por un uso más eficiente de los recursos en el primer sector. Una vez más, se observa que los años electorales tienen un efecto perverso sobre la política social, ya que en estos años el crecimiento de matriculados y de afiliados al régimen subsidiado de salud disminuye.

Por último, este modelo comprueba que las presiones políticas de los actores armados afectan negativamente (cuando los efectos son significativos) los resultados de política.

VIII. Bibliografía

- Alesina, A., Carrasquilla, A. y Echavarría, J. (2000). *La Descentralización en Colombia*. Working Paper Series Fedesarrollo.
- Bejarano, Juan. (1996) *Inseguridad y violencia: sus efectos económicos en el sector agropecuario*. Revista Nacional de Agricultura, N° 914-915.
- Besley, T. y Case, A. (2003) *Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States*. Journal of Economic Literature. Vol. XLI.
- Caballero, Cesar A. (1997) *Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia*. Revista banca y Finanzas, N° 45, Julio-Septiembre.
- Cadena, Ximena. (2002) *¿La Descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia*. Tesis de Magíster en Economía, Universidad de los Andes.
- Constitución Política de Colombia. (1991) Asamblea Nacional Constituyente.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (1998) *Los Fondos de Co-financiación*. Documentos para el desarrollo territorial, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial. No 14.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Tomo I: Marco Conceptual y resultados del progreso municipal.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2004). *Compilación Legal Comentada: descentralización, competencias y recursos*. Unidad de Desarrollo Territorial.
- Dillinger, W. y Webb, S. (1999) *Decentralization and Fiscal Management in Colombia*. World Bank. Working Paper Series.
- Echavarría, J., Rentarúa, C., Steiner, R. (2002). *Decentralization and Bailouts in Colombia*. Fedesarrollo. Working Paper Series.
- Fedesarrollo. (1999) *¿Cómo va la descentralización en el país?.* Coyuntura Social. Publicaciones Fedesarrollo.
- Fiszbein, A. y Tommasi, M. (2001) *The Political and Institutional Determinants of Social Policy A Transactions Framework*. Working Paper CEDI.
- Fondo Monetario Internacional (2004). *Ayuda de Memoria: Descentralización Fiscal en Colombia*.
- Granada, C., Rojas, L. (1995) *Los costos del conflicto armado 1990-1994*. Planeación y Desarrollo, Nl 4, Octubre-Diciembre.
- Greene, William. (1999) *Análisis Económico, 3era edición*. Prentice Hall.
- Greene, William. (2000) *Marginal Effects in the Censored Regression Model*. Department of Economics, Stern School of Business, New York University.
- Haggard, S. y Mccubbins, M. (2001) *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press.
- Hernández, M.J. y Garcés A. (2002) *Aplicación de los modelos de regresión tobit en la modelización de variables epidemiológicas censuradas*. Nota Metodológica.

- Hoyos, D y Ceballos, M. (2004). *Tendencias del comportamiento electoral y descentralización en los municipios de Colombia, 1998 – 2000*. Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política – London School of Economics, Crisis States Program. Working Paper Series.
- Iregui, Ana M., Ramos J., Saavedra A. (2001) *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Borradores de Economía, Banco de la República.
- Jaramillo, Carlos. (1991) *La Guerra de los Mil Días: aspectos estructurales de la organización guerrillera*. En Peñaranda, R. y Sánchez, G. (compiladores), *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá, Fondo Editorial CEREC.
- Jaramillo, Ivan. (2002) *Evaluación de la descentralización en salud en Colombia*. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Tomo II.
- Kure, Ileana. (1995) *Descentralización: retos para su consolidación*. En Planeación y Desarrollo. Vol XXVI, No. 2.
- Ley 154 de 1994
- Ley 358 de 1997
- Ley 60 de 1993
- Ley 615 de 2000
- Ley 715 de 2001
- Lora, Eduardo. (2004) *Los efectos sociales de las reformas estructurales de los noventa*. Coyuntura Social, Fedesarrollo. Edición especial 30 años.
- Lozano, Ignacio. (1998) *Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia*. Borradores de economía, N° 99, Banco de la República.
- Lozano, Ignacio. (2000) *Colombia's Public Finance in the 1990's: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalance and Debt*. Borradores de Economía, Banco de la República.
- Maldonado, Alberto (2001). *Avances y resultados de la Descentralización política en Colombia*. Archivos de Economía, No. 163, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Medina, Carlos. (2001) *Elementos para una Historia de las Ideas Políticas del Ejército de Liberación Nacional: La Historia de los Primeros Tiempos (1958-1978)*. Bogotá, Rodríguez Quito Editores.
- Pizarro, E. (1991) *Las FARC 1949-1966*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores.
- Porras, Oswaldo. (2002) *Municipal Decentralization in Colombia: Ten Years Later. En Assessment of the Impact of Decentralization: The Case of Colombia (1991 - 2001)*. Public Sector Group, World Bank.
- Rojas, Fernando. (2002). *La descentralización en Colombia desde la perspectiva de los organismo multilaterales*. Memorias del foro sobre descentralización, organizado por el DNP
- Rojas, Fernando. (2004). *Assessing the Impact of Decentralization: The Case of Colombia 1991 – 2001*. World Bank. Thematic Work Group Funding.

- Ruiz, M. y Rincón, M. (1991) *Accidentes y muertes violentas en Colombia*. Un estudio sobre las características y consecuencias democráticas. Instituto Nacional de Salud, Centro Latinoamericano de Demografía. San José, Costa Rica.
- Sánchez, F. (2001) *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Descentralización y Economía*. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Documento 160.
- Sánchez, F., Díaz, A. y Formisano, M. (2003) *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: una análisis espacial*. Documento CEDE 2003 – 05.
- Spiller, P., Stein, E. and Tommasi, M. (2003) *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: AN INTERTEMPORAL TRANSACTIONS FRAMEWORK*. Design Paper DP1.
- Velásquez, F. y Gonzalez, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Fundación Corona y otros.
- Vergara, H. y Simpson M. (2002) *Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo*. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década, Tomo II.
- Wiesner, Eduardo. (1993) *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal*. Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República.
- Wiesner, Eduardo. (1995) *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Wiesner, Eduardo. (2003) *Descentralización y Equidad en América Latina: Enlaces institucionales y de política*. Archivos de Macroeconomía. Departamento Nacional de Planeación.
- Zapata, J., Acosta, O. y Gonzalez, A. (2002) *¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?* En: Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo II: Análisis y resultados sectoriales.

IX. Anexo

Tabla 22. Estadísticas Descriptivas de la distribución del gasto de acuerdo al Apoyo electoral del alcalde (votos ganadores / votos totales)

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Educación	16,74%	17,06%	16,60%	-0,14% **	-0,45% ***
Salud	15,08%	15,57%	14,67%	-0,40% ***	-0,89% ***
Acueducto y alcantarillado	12,36%	12,54%	12,49%	0,13% ***	-0,0005
Vías	9,05%	9,85%	10,07%	1,03% ***	0,22% ***
Infraestructura	25,35%	26,24%	26,91%	1,56% ***	0,67% ***
Vivienda	4,31%	4,11%	4,57%	0,26% ***	0,47% ***
Social	31,84%	32,60%	31,29%	-0,55% ***	-1,31% ***
Gastos de funcionamiento	30,28%	28,34%	28,38%	-1,90% ***	0,0004
Gastos en personal	9,65%	9,05%	8,53%	-1,12% ***	-0,52% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Tabla 23 Estadísticas Descriptivas de la distribución del gasto de acuerdo a la representatividad electoral del alcalde (votos ganadores / Censo)

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Educación	16,24%	16,73%	17,20%	0,96% ***	0,48% ***
Salud	14,63%	15,04%	15,15%	0,52% ***	0,0012
Acueducto y alcantarillado	11,96%	12,31%	12,98%	1,02% ***	0,67% ***
Vías	9,08%	9,44%	10,28%	1,19% ***	0,84% ***
Infraestructura	25,10%	26,08%	27,40%	2,30% ***	1,32% ***
Vivienda	4,50%	4,64%	4,20%	-0,29% ***	-0,44% ***
Social	30,90%	31,76%	32,36%	1,46% ***	0,59% **
Gastos de funcionamiento	31,63%	29,09%	26,88%	-4,75% ***	-2,21% ***
Gastos en personal	9,74%	9,04%	8,40%	-1,34% ***	-0,64% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Tabla 24. Resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación al apoyo electoral del alcalde (votos ganadores / votos totales)

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Cobertura en preescolar	25,50%	25,80%	23,20%	-2,3% ***	-2,6% ***
Cobertura en primaria	122,70%	120,70%	121,20%	-1,5% ***	0,5% ***
Cobertura en secundaria	56,60%	53,00%	50,20%	-6,4% ***	-2,8% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	37,50%	42,30%	42,90%	5,4% ***	0,6% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	81,50%	85,80%	86,00%	4,6% ***	0,002

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Significativa al 90% (*)

Tabla 25. Resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación a la representatividad electoral del alcalde (votos ganadores / Censo)

	(1) 0%-40%	(2) 40%-60%	(3) 60%-100%	Diferencia (3 – 1)	Diferencia (3 – 2)
Cobertura en preescolar	23,90%	24,50%	25,10%	1,2% ***	0,6% **
Cobertura en primaria	121,90%	121,90%	121,20%	-0,7% ***	0,00%
Cobertura en secundaria	55,70%	53,80%	50,30%	-5,4% ***	-3,5% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	34,80%	38,40%	46,50%	11,7% ***	8,1% ***
Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	73,50%	83,40%	95,00%	21,5% ***	11,6% ***

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**)

Significativa al 90% (*)

Tabla 26. Variaciones en los resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación a los cambios en el apoyo electoral del alcalde (votos ganadores / votos totales)

	El apoyo aumenta o se mantiene igual	El apoyo disminuye	Diferencia
Δ Cobertura en preescolar	2,80%	3,00%	-0,20%
Δ Cobertura en primaria	3,40%	2,20%	1,2% *
Δ Cobertura en secundaria	2,40%	2,40%	0,00%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	1,10%	0,70%	0,4% **
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	2,30%	1,40%	0,9% **

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)

Tabla 27. Variaciones en los resultados de las políticas públicas en Educación y Salud con relación a los cambios en la representatividad electoral del alcalde (votos ganadores / Censo)

	La representatividad aumenta o se mantiene igual	La representatividad disminuye	Diferencia
Δ Cobertura en preescolar	3,00%	2,60%	0,40 %
Δ Cobertura en primaria	3,00%	2,50%	0,50%
Δ Cobertura en secundaria	2,70%	1,80%	1,0% **
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población total	1,00%	0,70%	0,30%
Δ Afiliados al régimen subsidiado como porcentaje de la población con NBI	2,10%	1,50%	0,60%

Significativa al 99% (***) Significativa al 95% (**) Significativa al 90% (*)